



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES

ATA Nº 18, DE 10 DE MAIO DE 2006
- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

APROVADA EM 12 DE MAIO DE 2006
PUBLICADA EM 15 DE MAIO DE 2006
ACÓRDÃOS Nºs 664 a 672, 674 a 676 e 678 a 701

ATA Nº 18, DE 10 DE MAIO DE 2006
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidente: Ministro Walton Alencar Rodrigues
Representante do Ministério Público: Procurador-Geral, em substituição, Paulo Soares Bugarin
Secretário-Geral das Sessões: ACE Ricardo de Mello Araújo
Secretária do Plenário: ACE Marcia Paula Sartori

À hora regimental, com a presença dos Ministros Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes, dos Auditores Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir Ministro em virtude da aposentadoria do Ministro Iram Saraiva) e Marcos Bemquerer Costa, bem como do Representante do Ministério Público, Procurador-Geral, em substituição, Paulo Soares Bugarin, o Vice-Presidente Walton Alencar Rodrigues, no exercício da Presidência, declarou aberta a sessão ordinária do Plenário.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata n.º 17, da Sessão Ordinária realizada em 3 de maio (Regimento Interno, artigo 101).

Os anexos das atas, de acordo com a Resolução n.º 184/2005, estão publicados na página do Tribunal de Contas da União na Internet.

COMUNICAÇÕES (v. inteiro teor em Anexo I a esta Ata)

Da **Presidência**:

- Falecimento do Ministro Olavo Drummond; e
- Presença no Plenário de representantes de Auditorias Internas dos Correios do Brasil e de vários outros países.

Do **Ministro Walton Alencar Rodrigues**:

- Presença no sepultamento do Ministro Olavo Drummond.

Associaram-se às manifestações de pesar pelo falecimento do Ministro Olavo Drummond, os Ministros Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes, os Auditores Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa e o Procurador-geral, em substituição, Paulo Soares Bugarin.

Do **Auditor Augusto Sherman Cavalcanti**:

- Participação em seminário cujo tema versou sobre “O Controle da Gestão de Fundos Públicos como Garantia de Governabilidade e Transparência”, promovido pelo Tribunal de Contas da Espanha.

MEDIDAS CAUTELARES (v. inteiro teor em Anexo II a esta Ata)

O Plenário aprovou, nos termos do disposto no § 1º do art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, as Medidas Cautelares exaradas nos seguintes processos:

TC-005.851/2006-5, pelo Ministro Guilherme Palmeira, para que a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome suspenda o prosseguimento do processo licitatório referente à Concorrência n.º 01/2006; e

TC-009.302/2006-1, pelo Ministro Augusto Nardes, para que a 13ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre suspenda os atos administrativos que tenham por objetivo dar andamento à Concorrência Pública nº 6/2004, relativa às obras de adequação de trechos rodoviários na BR-230/PB.

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com os artigos 1º, 19 a 23, 25 e 36 da Resolução nº 175/2005, o Presidente, Ministro Adylson Motta, realizou, nesta data, sorteio eletrônico dos seguintes processos:

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DO PLENÁRIO

Processo: TC-700.371/1996-6

Interessado: OSEC/ORGANIZAÇÃO SANTAMARENSE DE EDUCAÇÃO E CULTURA

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Classificação: Recurso e pedido de reexame

Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-010.911/2004-0

Interessado: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU

Motivo do Sorteio: Vacância do cargo de Ministro - Art. 18, parágrafo 4 da Res. 64/96

Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-006.513/1997-2

Interessado: GRUPO EXECUTIVO PARA EXTINÇÃO DO DNER - MT (EM LIQUIDAÇÃO)

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Classificação: Recurso e pedido de reexame

Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-009.902/2001-3

Interessado: COORDENAÇÃO-GERAL DE SERVIÇOS GERAIS - MAPA

Motivo do Sorteio: Vacância do cargo de Ministro - Art. 18, parágrafo 4 da Res. 64/96

Classificação: TC, PC, TCE

Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-009.044/2006-5

Interessado: SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

Motivo do Sorteio: Vacância do cargo de Ministro - Art. 18, parágrafo 4 da Res. 64/96

Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-009.656/2002-6

Interessado: DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL - MJ

Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Deliberação em Relação

Classificação: Recurso e pedido de reexame

Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-000.470/2002-3

Interessado: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - MF

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Classificação: Recurso e pedido de reexame

Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Processo: TC-016.562/2003-6

Interessado: Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 66, § 4º, da Resolução

Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Deliberação em relação)

Classificação: Recurso e pedido de reexame

Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Processo: TC-021.950/2005-4

Interessado: MECTEC ENGENHARIA LTDA/MECTEC ENGENHARIA LTDA

Motivo do Sorteio: Vacância do cargo de Ministro - Art. 18, parágrafo 4 da Res. 64/96

Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-524.065/1991-8

Interessado: COMPANHIA HIDRO ELETRICA DO SÃO FRANCISCO - CHESF

Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão

Classificação: Recurso e pedido de reexame

Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-018.112/2004-0

Interessado: JUSTIÇA FEDERAL - SEÇÃO JUDICIÁRIA/MG - TRF-1, PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - MME

Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)

Classificação: Recurso e pedido de reexame

Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-009.019/2006-2

Interessado: Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 66, § 4º, da Resolução

Motivo do Sorteio: Resolução 190/2006

Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-016.186/2005-2

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

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

Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

SORTEIO POR CONFLITO DE COMPETÊNCIA

Processo: TC-019.665/2005-3

Interessado: AKER CONSULTORIA E INFORMATICA LTDA/AKER CONSULTORIA E INFORMATICA LTDA

Motivo do Sorteio: Conflito de Competência - Art. 25 da Res. 64/96

Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado: Auditor AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Processo: TC-009.014/2006-6

Interessado

Motivo do Sorteio: Conflito de Competência - Art. 25 da Res. 64/96

Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado: Auditor AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Processo: TC-009.004/2006-0
Interessado: CEF /CAIXA ECONOMICA FEDERAL, BANCO DO BRASIL /S.A
Motivo do Sorteio: Conflito de Competência - Art. 25 da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-013.412/2004-3
Interessado: João Alberto Fraga Silva
Motivo do Sorteio: Conflito de Competência - Art. 25 da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Auditor MARCOS BEMQUERER

Processo: TC-016.991/2005-6
Interessado: Secretaria de Infra Estrutura do Estado do Tocantins
Motivo do Sorteio: Conflito de Competência - Art. 25 da Res. 64/96
Classificação: Auditoria e inspeção
Relator Sorteado: Auditor MARCOS BEMQUERER

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 1ª CÂMARA

Processo: TC-017.474/2003-6
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-004.703/2005-0
Interessado: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 3ª REGIÃO/MG - JT
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-003.801/2005-6
Interessado: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 3ª REGIÃO/MG - JT
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-001.785/2005-1
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-002.098/2004-8
Interessado: PREFEITURAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (167
MUNICÍPIOS)

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-009.401/2001-9

Interessado: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL - MEC
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-002.743/2001-3

Interessado: Renato da Veiga Guadanin, Francisco Floripe Ginani, Antonio Fernandes da Silva,
Agemiro José Cardoso

Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-002.100/2005-6

Interessado: Prefeitura Municipal de Pacajá - PA, FNDE/FUNDO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-000.447/2005-0

Interessado: Prefeitura Municipal de Upanema - RN
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-001.967/2005-4

Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-015.394/2003-4

Interessado: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO (PE-AL-CE-PB-RN-SE)
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 2ª CÂMARA

Processo: TC-013.214/2004-7

Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-011.723/2005-2

Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-019.453/2002-7

Interessado: Prefeitura Municipal de Coreaú - CE

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
 Classificação: Recurso e pedido de reexame
 Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-010.534/2004-2

Interessado: CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TÊNIS - CBT/CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TÊNIS - CBT

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
 Classificação: Recurso e pedido de reexame
 Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-019.877/2005-5

Interessado

Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
 Classificação: Recurso e pedido de reexame
 Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-008.943/2004-6

Interessado: Prefeitura Municipal de Baião - PA

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
 Classificação: Recurso e pedido de reexame
 Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: TC-018.945/2003-6

Interessado: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - MEC

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
 Classificação: Recurso e pedido de reexame
 Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: TC-005.765/2002-2

Interessado: Prefeitura Municipal de Santa Bárbara - BA

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
 Classificação: Recurso e pedido de reexame
 Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

PROCESSOS RELACIONADOS

O Tribunal Pleno aprovou as relações de processos apresentadas pelos respectivos Relatores e proferiu os Acórdãos nºs 664 a 669, a seguir transcritos e incluídos no Anexo III desta Ata (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

Ministro MARCOS VINÍCIOS VILAÇA (Relação nº 13/2006):

ACÓRDÃO Nº 664/2006 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário de 10/5/2006, quanto ao(s) processo(s) abaixo relacionado(s), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 143, inciso III; e 250 a 252 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em mandar fazer a(s) seguinte(s) recomendação(ões) e determinação(ões), bem como cientificar o(s) interessado(s), com o envio de cópias das instruções.

01 - TC 014.519/2004-4

Classe de Assunto : VII

Entidade(s)/Orgão(s): Serviço Federal de Processamento de Dados

1. Recomendar ao Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), autarquia federal subordinada à Casa Civil, a adoção de medidas com o intuito de que se avalie a oportunidade e conveniência de elaboração de projeto de lei que minimize possíveis problemas quando da mudança da plataforma de trabalho utilizada pelos Poderes do Governo da República, para o software livre;

2. Determinar ao SERPRO que:

2.1 inclua, nos sítios eletrônicos utilizados para divulgação de seus contratos - uma vez que não consta, quando cabível, a definição do fabricante ou marca de produto adquirido - informações detalhadas quanto aos fabricantes e marcas de produtos contratados por essa empresa pública, com o intuito de aprimorar os instrumentos utilizados para o acompanhamento eletrônico da Administração Pública;

2.2 nas futuras licitações, publique, com a devida antecedência, o aviso do edital de licitação em jornal diário de grande circulação no Estado, no município ou na região onde será prestado o serviço, conforme preceitua o art. 21, inciso III, da Lei nº 8.666/93, não sendo cabível a publicação no Diário Oficial do Estado como substituto do impositivo legal citado anteriormente, e informar que, por se tratar de reiteração, o não-cumprimento desta determinação sujeitará o gestor responsável à multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

2.3 nos procedimentos licitatórios para aquisição de produtos e contratação de serviços de informática, anexe aos instrumentos convocatórios o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

2.4 renegocie a cláusula 6.10 do contrato nº 36.501, com vistas a evitar a limitação da responsabilidade pelo ressarcimento de danos causados pela contratada, em casos de negligência ou imperícia, aos valores previstos nas respectivas ordens de serviços, evitando-se, com isso, cláusulas em benefício exclusivo da contratada; e, doravante utilize em seus termos contratuais cláusulas de responsabilidade como as apresentadas nos contratos nºs 36422 - cláusulas 3.3 e 3.4 -, e 35489 - cláusulas 4.6 e 4.7; e

3. arquivar o presente processo.

Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES (Relações nºs 13 e 14/2006):

ACÓRDÃO Nº 665/2006-TCU-PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, de 10/5/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 143 e 250, inciso II, do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1 - TC-002.616/2005-3 (com 2 volumes)

Classe de Assunto: V – Monitoramento.

Entidade: Universidade Federal da Paraíba.

Responsável: Rômulo Soares Polari.

Objeto: Verificar o cumprimento das determinações constantes da Decisão 1.124/2000-TCU-Plenário, Acórdão 285/2001-TCU-Plenário, Decisão 924/2002-TCU-Plenário, Decisão 1.406/2002-Plenário, Acórdão 1.264//2003-TCU-Plenário, Acórdão 2.013/2003-TCU-2ª Câmara e Acórdão 1.365/2004-TCU-Plenário, bem como as constantes dos itens 1.1 e 1.2 do Acórdão 534/2005-TCU-Plenário.

1.1. Determinar:

1.1.1. à UFPB, nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei 8.443/92, que instaure, se for o caso, tomada de contas especial em desfavor do Professor Celso Augusto Guimarães Santos em razão do pagamento indevido de acréscimos remuneratórios ao servidor, face à acumulação ilegal do cargo de Professor Adjunto RETIDE – DE/DOUT com o cargo remunerado, em comissão de Coordenador de Planejamento, Gestão de Recursos Hídricos e de Outorga e de Cobrança na Agência de Águas, Irrigação e Saneamento do Governo do Estado da Paraíba, no período de 1º/8/2003 a 5/7/2004, matéria objeto do Acórdão

534/2005-TCU-Plenário, de 11/5/2005, informando ao Tribunal a respeito no prazo de noventa dias, a contar da notificação.

1.1.2. à Secex/PB que verifique o cumprimento da determinação constante do item anterior.

ACÓRDÃO Nº 666/2006-TCU-PLENÁRIO

1. Processo TC-700.379/1997-5 (com 4 anexos)
2. Grupo I – Classe I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
3. Responsáveis : Organização Santamarense de Educação e Cultura - OSEC e Filip Aszalos.
4. Entidade: Organização Santamarense de Educação e Cultura - OSEC.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Julio Marcelo de Oliveira.
7. Unidades técnicas: Secex/SP e Secretaria de Recursos – Serur.

8. Advogado constituído nos autos: Aires F. Barreto (OAB/SP 75.985-B), Paulo Ayres Barreto (OAB/SP 80.600), Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098), José Carlos da Fonseca (OAB/DF 1.495-A), Antônio Perilo Teixeira Netto (OAB/DF 21.359), Henrique Araújo Costa (OAB/DF 21.989).

9. Acórdão:

VISTOS e relacionados estes autos de Recursos de Revisão em processo de Tomada de Contas Especial instaurada, originalmente, em decorrência de irregularidades verificadas na aplicação de Subvenção Social.

Considerando que a Organização Santamarense de Educação e Cultura – OSEC – e o Sr. Filip Aszalos interpuseram Recursos de Reconsideração contra o Acórdão 393/2002, por meio do qual a 2ª Câmara julgou suas contas irregulares e os condenou ao recolhimento de débito;

Considerando que o Tribunal, por meio do Acórdão 2.180/2005-Plenário, conheceu dos Recursos de Reconsideração interpostos pelos interessados contra o Acórdão 393/2002-2ª Câmara, para, no mérito, negar-lhes provimento;

Considerando que, irresignados, a Organização Santamarense de Educação e Cultura – OSEC – e o Sr. Filip Aszalos interpuseram Recursos de Revisão contra o Acórdão 393/2002-2ª Câmara, mantido pelo Acórdão 2.180/2005-Plenário, os quais não preenchem nenhum dos requisitos específicos aplicáveis à espécie recursal, não tendo havido erro de cálculo nas contas, falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido, tampouco superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, conforme o exige o art. 288, incisos I, II e III, do Regimento Interno;

Considerando, ainda, os pareceres uniformes da Serur e do Ministério Público junto ao TCU, no sentido não conhecer dos recursos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/92, em:

- 9.1. não conhecer dos Recursos de Revisão;
- 9.2. dar ciência deste Acórdão aos recorrentes.

Ministro GUILHERME PALMEIRA (Relação nº 16/2006):

ACÓRDÃO Nº 667/2006 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em 10/5/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno, c/c o enunciado n.º 145 da Súmula da Jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União e com o art. 463, inciso I, do Código de Processo Civil, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão n.º 343/2006-TCU-Plenário, prolatado na Sessão de 22/3/2006, Ordinária, Ata n.º 11/2006-Plenário, relativamente ao item 3 e subitem 9.4, onde se lê: "Roberto Jacob Silva", leia-se: "Roberto Jacob da Silva", mantendo-se os demais termos do Acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

01 - TC 003.136/2004-5

Classe de Assunto : II

Responsável: Roberto Jacob da Silva, CPF n.º 634.321.706-10

Unidade: Prefeitura Municipal de Fernandes Tourinho - MG

Ministro UBIRATAN AGUIAR (Relação n.º 8/2006):

ACÓRDÃO N.º 668/2006 - TCU-PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 10/5/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno, em dar quitação ao responsável, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi cominada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

01 - TC 008.167/2005-2 - c/ 3 anexos e 1 volume

Classe de Assunto: VII

Responsável: Rodolfo Manoel Marques do Amaral (CPF n.º 229.987.212-49)

Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - Diretoria Regional no Amazonas - ECT/AM

Valor original da multa: R\$ 3.000,00

Data de origem da multa: 23/11/2005

Valor Recolhido: R\$ 3.010,80

Data do recolhimento: 19/01/2006

ACÓRDÃO N.º 669/2006 - TCU-PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em 10/5/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1.º, inciso XXVI; 15, inciso I, alínea "p"; 143, inciso III; 235, capt, e parágrafo único, e 250, inciso I, do Regimento Interno, em não conhecer da presente denúncia por não preencher os requisitos de admissibilidade, sem prejuízo de mandar fazer as determinações sugeridas nos pareceres emitidos nos autos, apensar o processo abaixo relacionado às contas da ANATEL relativas ao exercício de 2006 e encaminhar à entidade cópia da instrução de fls. 7/9:

02 - TC 004.553/2006-9

Classe de Assunto: VII

Interessada: 1ª SECEX

Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL - Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização

Determinações: à ANATEL

2.1 que adote as providências com vistas à apuração da irregularidade, instaurando, se for o caso, o processo de sindicância para responsabilização da servidora Ivany Maria de Jesus, bem como a Tomada de Contas Especial para o ressarcimento do débito; e

2.2 noticie esta Corte de Contas das medidas adotadas e os efeitos de suas ações quando da apresentação das contas relativas ao exercício de 2006.

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

O Plenário examinou os seguintes processos, constantes da Pauta n.º 16/2006, e proferiu os Acórdãos de n.ºs 670 a 672, 674 a 676 e 678 a 701, incluídos no Anexo IV desta Ata, juntamente com os relatórios, votos e declarações de voto, bem como dos pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126):

Processos nºs TC-005.382/1999-8, TC-004.630/2003-5, TC-004.523/2006-0, TC-016.832/2001-7 e TC-009.381/2006-4, relatados pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça;

Processos nºs TC-002.801/2000-0, TC-007.670/2002-6, TC-800.106/1998-9, TC-019.815/2003-6, TC-018.800/2005-5 e TC-928.922/1998-7, relatados pelo Ministro Valmir Campelo;

Processo nº TC-015.794/2001-0, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues;

Processos nºs TC-012.710/2004-0 e TC-015.976/2005-5, relatados pelo Ministro Guilherme Palmeira;

Processos nºs TC-008.868/2004-0, TC-019.054/2005-7, TC-006.548/2004-1, TC-007.401/2003-6 e TC-004.799/1998-4, relatados pelo Ministro Ubiratan Aguiar;

Processos nºs TC-006.355/2002-9, TC-007.262/2006-5, TC-005.363/2005-0, TC-003.523/2005-7 e TC-009.006/2006-4, relatados pelo Ministro Benjamin Zymler;

Processos nºs TC-013.628/1999-2, TC-006.903/2002-2, TC-017.371/2005-5, TC-003.965/2006-7 e TC-004.652/2006-7, relatados pelo Ministro Augusto Nardes; e

Processo nº TC-011.552/2003-7, relatado pelo Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃOS PROFERIDOS

ACÓRDÃO Nº 670/2006-TCU – Plenário

1. Processo TC-005.382/1999-8 (com 2 volumes).
2. Grupo I, Classe de Assunto I – Pedido de Reexame.
3. Interessados: Tânia Cristina Barbosa Marotta e Francisco Ferola Gonzalez.
4. Unidade: Ministério da Cultura.
5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça.
- 5.1. Revisor: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
- 5.2. Relator da deliberação recorrida: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira.
7. Unidade técnica: Sefip e Serur.
8. Advogado constituído nos autos: Sebastião Baptista Affonso (OAB/DF n.º 788).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria para verificação de atos de aposentadoria no Ministério da Cultura e órgãos vinculados, em que, nesta fase processual, examinam-se pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Tânia Cristina Barbosa Marotta e Francisco Ferola Gonzalez, em decorrência da Decisão n.º 1.036/2002 – Plenário,

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

9.1. com fundamento no art. 48, **caput** e parágrafo único, c/c os arts. 32, parágrafo único, e 33 da Lei n.º 8.443/92, conhecer dos presentes pedidos de reexame, e, no mérito, dar-lhes provimento parcial para reformar a Decisão n.º 1.036/2002 – Plenário, no sentido de:

9.1.1. excluir do subitem 8.2 o ato de fls. 99/100 do volume principal;

9.1.2. incluir no subitem 8.1 o ato de fls. 99/100 do volume principal; e

9.1.3. suprimir o subitem 8.4.2;

9.2. determinar à Sefip que adote as medidas cabíveis, com vistas à:

9.2.1. retificação, no Formulário de Concessão de Aposentadoria de fls. 99/100 do volume principal, da data de vigência da aposentadoria de Francisco Ferola Gonzalez, que deve corresponder à de publicação do respectivo ato, conforme art. 188 da Lei 8.112/90;

9.2.2. atualização do Sisac, de modo a constar o julgamento dos atos de que trata a Decisão 1036/2002-TCU-Plenário; e

9.2.3. apreciação dos atos de fls. 101/103, 106/112, 115/119 e 122/123 do volume principal;

9.3. dar ciência da presente deliberação aos recorrentes e ao órgão de origem.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0670-18/06-P
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.
 - 13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Revisor)
 - 13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 671/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-002.801/2000-0 (c/ 8 volumes e 1 anexo).
2. Grupo I, Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração.
3. Interessados (Recorrentes): AMATRA X – Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 10ª Região e Senhor Juiz Oswaldo Florêncio Neme Júnior.
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – SERUR.
8. Advogados constituídos nos autos: Alberto Pavie Ribeiro (OAB/DF 7.077) e Ana Frazão (OAB/DF 12.847).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos ao Acórdão nº 810/2005 – 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 dos presentes Embargos de Declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II e parágrafo único, e 34, § 1º, da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, não acolhê-los, mantendo-se inalterado o Acórdão nº 810/2005 – TCU – Plenário, tendo em vista que não restou demonstrada a necessidade de correção nos termos previstos no art. 34, caput, da mesma Lei nº 8.443/92;

9.2. esclarecer à Administração do TRT/10ª Região que, consoante os termos do item 8.1, letra “d”, da Decisão nº 1.051/2001 – TCU – Plenário, restabelecidos por meio do Acórdão nº 810/2005 – TCU – Plenário, o percentual de desconto sobre a remuneração ali estipulado poderá ser reduzido em casos excepcionais, devidamente fundamentados;

9.3. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos embargantes e ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0671-18/06-P
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.
 - 13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti
 - 13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 672/2006-TCU-Plenário

1. Processo TC-015.794/2001-0 (com 56 volumes e 3 anexos)
2. Grupo II - Classe I - Embargos de Declaração.

3. Interessados: Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34) e Carmen Rocha Dias (CPF 133.270.546-49).

4. Órgão: Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Advogados constituídos nos autos: José Carlos da Fonseca (OAB/DF 1.495-A), Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098), Estenio Campelo (OAB/DF 2.218), Teresa Campelo (OAB/DF 3.037), Beatriz Nunes (OAB/DF 3.964), Antônio Perilo Teixeira Netto (OAB/DF 21.359) e Henrique Araújo Costa (OAB/DF 21.989).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de embargos de declaração opostos por Nassim Gabriel Mehedff e Carmen Rocha Dias contra o Acórdão 321/2006-TCU-Plenário.

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, não acolhê-los;

9.2. dar ciência desta deliberação aos interessados.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0672-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Ministro que alegou impedimento na sessão; Valmir Campelo.

13.3. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.4. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 674/2006-TCU-PLENÁRIO

1. Processo TC-006.548/2004-1 - c/ 1 volume e 2 anexos

2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração

3. Embargantes: Edilson Pereira Uchôa (CPF nº 204.587.033-20), Joselito Félix Silva Filho (CPF nº 057.681.523-34), Raimundo Bernardo Filho (CPF nº 037.621.653-00) e Maria Lourdes de Alencar Bezerra Marques (CPF nº 068.939.453-53)

4. Entidade: Companhia Energética do Piauí - Cepisa.

5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Ubiratan Aguiar.

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: Secex/PI e Serur.

8. Advogados constituídos nos autos: Maria do Socorro de Fátima Ribeiro Sobreira (OAB/PI nº 2128/90).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos pelos Srs. Edilson Pereira Uchôa, Joselito Félix Silva Filho, Raimundo Bernardo Filho e Maria Lourdes de Alencar Bezerra Marques contra o Acórdão nº 141/2006 – Plenário, o qual negou provimento ao pedido de reexame interposto contra o Acórdão nº 446/2005 – Plenário, mediante o qual foi aplicada aos responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, em razão da falta de licitação autônoma para a compra dos equipamentos e materiais integrantes do objeto da Concorrência nº 113/2003, para construção

da subestação Satélite, em Teresina, os quais representavam 71,8% do valor total previsto no Projeto Básico, em inobservância ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

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

9.1. conhecer destes Embargos de Declaração, com fulcro nos arts. 32, II e 34 da Lei nº 8.443/92, por preencherem os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se o Acórdão nº 141/2006 – Plenário em seus exatos termos;

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

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0674-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 675/2006 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-008.868/2004-0 (c/ 2 volumes e 1 anexo).

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

3. Interessados: José Fernandes de Lima, Luiz Carlos Azevedo, Murilo Ferreira de Oliveira, Luiz Otávio Nogueira Sobral e Ruddyard Sucupira Mateus Braga.

4. Entidade: Universidade Federal de Sergipe.

5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.

5.1. Revisor: Ministro Augusto Nardes.

5.2. Relator da deliberação recorrida: Ministro Guilherme Palmeira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Serur.

8. Advogados constituídos nos autos: Antônio Eduardo Silva Ribeiro, OAB/SE nº 843; Antônio Marcos Silva de Andrade, OAB/SE nº 2765; Luigi Mateus Braga, OAB/SE nº 3250; Augusto Sávio Léo do Prado, OAB/SE nº 2365; e Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Júnior, OAB/PE nº 14.265.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de representação, nos quais foi interposto Pedido de Reexame contra o Acórdão nº 484/2005-TCU-Plenário,

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

9.1. com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, conhecer do presente Pedido de Reexame e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para alterar o subitem 9.2 do Acórdão nº 484/2005-TCU-Plenário, excluindo a pena aplicada aos Srs. José Fernandes de Lima e Luiz Carlos Azevedo;

9.2. dar ciência deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Universidade Federal de Sergipe e aos interessados.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0675-18/06-P

13. Especificação do quórum:

- 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e Augusto Nardes (Revisor).
 13.2. Ministro com voto vencido: Ubiratan Aguiar.
 13.3. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
 13.4. Auditor convocado com voto vencido: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 676/2006 – TCU – Plenário

1. Processo nº 006.355/2002-9
2. Grupo II - Classe de Assunto: I - Pedido de Reexame
3. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras
4. Recorrente: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras e Sandoval Dias Aragão (CPF nº 229.203.586-34)
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
 - 5.1. Relator da Decisão Recorrida: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 1ª SECEX/SERUR
8. Advogados constituído nos autos: Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ nº 67.460), Nelson Sá Gomes Ramalho, (OAB/RJ nº 37.506), Alexandre Luís Bragança Penteado (OAB/RJ nº 88.979), Guilherme Rodrigues Dias (OAB/RJ nº 58.476), Ésio Costa Júnior (OAB/RJ nº 59.121), Gustavo Cortes de Lima (OAB/DF nº 10.969), Claudismar Zupiroli (OAB/DF nº 12.250), Walter Costa Porto (OAB/DF nº 6.098), José Carlos Fonseca (OAB/DF nº 1.495/A), Marcos Augusto Perez (OAB/SP nº 100.075), Sérgio Barreira Belerique (OAB/RJ nº 63.114), Adriana de Oliveira Varella Molina (OAB/RJ nº 110.292-A), Walter de Sá Leitão (OAB/RJ nº 15.802), João de Campos Gomes (OAB/RJ nº 64.984), Ezequiel Balfour Levy (OAB/RJ nº 60.574), Luciano Cláudio Lage Guimarães Mendes (OAB/RJ nº 110.070-A), Margareth Michels Bilhalva (OAB/RJ nº 115.565), Antonino Medeiros Junior (OAB/RJ nº 1.758-B), Dirceu Cândido Silveira Júnior (OAB/SP nº 123.940), Leila Maria Costa de Castro (OAB/RJ nº 20.993), José Roque Júnior (OAB/RJ nº 58.543), Leonardo Nunes da Cunha Filho (OAB/RJ nº 116.503), Túlio Freitas Souza (OAB/MG nº 61.284), Estela Rosa Federmann Saito (OAB/RJ nº 118.513), Fábio Marques Aragão da Silva (OAB/RJ nº 86.228), Cândido Ferreira da Cunha Lobo (OAB/RJ nº 49.659), Lenoir de Souza Ramos (OAB/DF nº 3.492), Pedro Lucas Lindoso (OAB/DF nº 4.543) e Ruy Jorge Rodrigues Pereira Filho (OAB/DF nº 1.226)

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Pedidos de Reexame interpostos por Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Sandoval Dias Aragão, ex-Gerente de Implementação de Empreendimentos da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR), contra o Acórdão nº 239/2003 – Plenário.

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

9.1 conhecer dos presentes Pedidos de Reexame, com fundamento nos artigos 285 e 286 do RITCU c/c o artigo 48 da Lei nº 8.443/92;

9.2 negar provimento ao recurso interposto pela Petróleo Brasileiro S.A.;

9.3 dar provimento parcial ao recurso interposto pelo Sr. Sandoval Dias Aragão para reduzir o valor da multa que lhe fora aplicada de R\$ 12.278,00 (doze mil duzentos e setenta e oito reais) para R\$ 4.000,00 (quatro mil reais);

9.4 manter, em seus exatos termos, os demais termos do Acórdão recorrido;

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

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0676-18/06-P

13. Especificação do quórum:

- 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.
 13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 13.3. Auditor: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 678/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-013.628/1999-2 (com 4 volumes, 3 anexos e 1 apenso: TC-013.452/2003-0)
2. Grupo: I; Classe de assunto: I – Recurso de Reconsideração.
3. Recorrentes: Antônio Lisboa Alves, CPF nº 102.081.865-49; Eduardo Oliveira Cruz, CPF nº 235.704.665-15; e Engeb Botelho Engenharia Ltda., CNPJ nº 32.716.110/0001-40.
4. Entidade: Município de Rosário do Catete/SE.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Serur e Secex/SE.
8. Advogados constituídos nos autos: José Hunaldo Santos da Mota, OAB/SE nº 1.984; Fred Amado Martins Alves, OAB/SE nº 2.862; Mario Cesar Vasconcelos Freire de Carvalho, OAB/SE nº 2.725; João Carlos Oliveira Costa, OAB/SE nº 1.331; Michela Érica Ricarte Costa, OAB/SE nº 2.651; e Sérgio Silva de Souza, OAB/SE nº 2.634.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, examinam-se os recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão nº 1.235/2004 – Plenário.

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

- 9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei nº 8.443/1992, c/c art. 285 do Regimento Interno/TCU, conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Antônio Lisboa Alves e Engeb Botelho Engenharia Ltda., para, no mérito, negar-lhes provimento;
- 9.2. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei nº 8.443/1992, c/c art. 285, do Regimento Interno/TCU, conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Eduardo Oliveira Cruz, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, alterando o subitem 9.11 do Acórdão recorrido, para reduzir o valor da multa que lhe fora imputada, de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), para R\$ 10.000,00 (dez mil reais);
- 9.3. dar ciência da presente deliberação aos recorrentes.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0678-18/06-P

13. Especificação do quórum:

- 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes (Relator).
 13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti
 13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 679/2006 – TCU – Plenário

1. Processo TC-011.552/2003-7 (com 2 volumes e 5 anexos)
2. Grupo: II – Classe de assunto: I – Embargos de declaração.
3. Interessados: Flodoaldo Alves de Alencar (CPF 040.436.421-72) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Sescop/Nacional (CNPJ 03.087.543/0001-86).

4. Unidades: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop/Nacional); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Regional no Mato Grosso do Sul (Sescoop/MS); e Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS).

5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secex/MS.

8. Advogados constituídos nos autos: Guilherme Gomes Krueger (OAB/RJ 75.798); Roberto Guerrero de Carvalho (OAB/DF 12.467); Bruno Gomes de Assumpção (OAB/DF 10.249); Gustavo Monteiro Fagundes (OAB/DF 11.129).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que, no momento, são analisados Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Flodoaldo Alves de Alencar (Anexo 1) e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Sescoop/Nacional (Anexo 2) contra o Acórdão 226/2006 – TCU – Plenário, por meio do qual o Tribunal conheceu e julgou procedente representação formulada pela 5ª Secretaria de Controle Externo, aplicando multa ao Sr. Manoel Catarino Paes Però e efetivando determinações e recomendações à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenária, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer e, no mérito, não acolher os Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Flodoaldo Alves de Alencar e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop/Nacional), mantendo-se em seus exatos termos o Acórdão 226/2006 – TCU - Plenário;

9.2. dar ciência do presente Acórdão aos embargantes; e

9.3. encaminhar os autos à Secretaria de Recursos – Serur, para que proceda à análise dos Pedidos de Reexame interpostos pelo Sr. Manoel Catarino Paes Però (Anexo 3), pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – FUFMS (Anexo 3), pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Sescoop/Nacional (Anexo 4) e pelo Sr. Flodoaldo Alves de Alencar (Anexo 5).

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0679-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 680/2006 – TCU – Plenário

1. Processo: TC – 007.262/2006-5

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

3. Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

4. Entidades: Banco do Brasil S/A e Caixa Econômica Federal

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: 2ª SECEX

8. Advogado constituído: não há

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de solicitação de auditoria formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, cujo objetivo seria verificar a regularidade das verbas de patrocínios oficiais concedidos pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil S/A, no período de 2003 até a presente data.

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

9.1. apensar estes autos ao TC nº 008.108/2006-0, nos termos do artigo 27 da Resolução TCU nº 136/2000;

9.2. autorizar a juntada de cópia dos presentes autos ao processo de fiscalização que vier a ser autuado a partir da proposta formulada no âmbito do TC nº 016.986/2005-6;

9.3. dar ciência desta deliberação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminhando-lhe cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0680-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 681/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-007.670/2002-6 (c/2 vols. e 2 anexos)

2. Grupo I, Classe de Assunto: II - Tomada de Contas, exercício de 2001.

3. Responsáveis: José Kallás (CPF 010.082.696-20), Marcio José de Moraes (CPF 199.313.958-34), Anna Maria Pimentel (CPF 126.416.501-34), Gilberto de Almeida Nunes (CPF 040.509.778-69), Rosinei Silva (CPF 033.025.408-17), Arlindo Rufino (CPF 366.469.978-53), Raul Correa de Almeida César Júnior (CPF 116.482.328-09), Cláudio Brino (CPF 040.431.118-00), Ana Mariza Vanzin (CPF 220.248.750-68), Maria Aparecida Martinez Ciliano (CPF 103.858.248-23), Marcus Vinícius Marques Berzosa (CPF 971.716.388-04), Célia Regina Firmino (CPF 038.880.908-65) e José Valdeci da Silva (CPF 051.955.718-21).

4. Órgão: Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

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

7. Unidade Técnica: SECEX/SP

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, relativa ao exercício de 2001.

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

9.1. julgar a Tomada de Contas do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, relativa ao exercício de 2001, regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis identificados no item 3 supra, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de junho de 1992;

9.2. determinar ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, conforme prevê o art. 18 da Lei nº 8.443/1992, que adote providências visando ao ressarcimento, pelos respectivos beneficiários, no prazo de 60 dias, das importâncias indevidamente recebidas a partir da data de publicação da Decisão nº 424/2001-TCU-Plenário (DOU de 9/8/2001), a título de:

9.2.1. Gratificação de Adicional por Tempo de Serviço, sob a forma de anuênios, acima do limite de 35 % previsto no art. 65, inciso VIII, da Lei Complementar nº 35/79;

9.2.2. diferença de opção por ex-ocupantes de cargos DAS 4, 5 e 6, sem amparo legal;

9.3. determinar à SECEX-SP que monitore a implementação do contido no item 9.2, representando ao Tribunal em caso de descumprimento;

9.4. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região e ao Conselho da Justiça Federal.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0681-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 682/2006-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-004.630/2003-5 (com 7 volumes) Apenso: TC-009.951/2004-2 (com 1 volume)

2. Grupo I, Classe de Assunto V – Auditoria de Obras

3. Entidade: Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU

4. Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional

5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça

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

7. Unidades Técnicas: Secex/MG e Secob

8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG nº 71.947), Patrícia Güércio Teixeira (OAB/MG nº 90.459), Marina Hermeto Corrêa (OAB/MG nº 75.173), Carlos Pinto Coelho Motta (OAB/MG nº 12.228), Luiz Carlos Nogueira Bicalho (OAB/MG nº 10.731), Alécia Paolucci N. Bicalho Tostes (OAB/MG nº 60.929), Leonardo Motta Espírito Santo (OAB/MG nº 81.884), Maria de Lourdes Flecha de Lima Xavier Caçado (OAB/MG nº 80.050), Fernanda Mendonça dos Santos Figueiredo (OAB/MG nº 84.375), Fernando Durão Schleder (OAB/RJ nº 26.362), Márcio Ferreira Victorino (OAB/RJ nº 65.453), Enildo José da Silva (OAB/RJ nº 25.263), Domício Ferreira Lima (OAB/RJ nº 11.885), Nara Eni Pacheco de Siqueira (OAB/RJ nº 75.757), Augusto Santiago Du Pin Calmon (OAB/RJ nº 48.055), Anilma Lage Pessoa (OAB/RJ nº 61.694), Maria Felipe Naziazeno (OAB/RJ nº 47.295), Cristina Alice Sparano (OAB/RJ nº 35.290), Agostinho Tadeu Gonçalves (OAB/RJ nº 64.094) e Frederico Pires da Silva (OAB/RJ nº 50.773)

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria nas obras de implantação da Linha 1 do Metrô de Belo Horizonte/MG, no trecho São Gabriel – Via Norte, empreendimento previsto no Plano de Trabalho nº 26.783.0222.5753.0101 do orçamento de 2003.

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

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis da CBTU, sem, contudo, aplicar-lhes sanção, considerando que: a) as irregularidades apontadas no Pregão nº 002/2002-DELIC/AC-CBTU e na Concorrência nº 002/2002-DELIC-AC/CBTU e nos respectivos contratos de nºs 023/2002-DA e 035/2002-DA, deixaram de existir após ser decretada, pela via administrativa, a anulação dos certames, bem como dos contratos deles decorrentes; b) não foi constatado a existência de dano ao erário; c) a inexistência de dolo, má-fé, ou outra conduta punível por parte dos gestores;

9.2. determinar à CBTU, nos termos do art. 250, inciso I, do RI/TCU, que:

9.2.1. abstenha-se de contratar mão-de-obra terceirizada para exercer atividades inerentes às categorias funcionais previstas no Plano de Cargos da empresa, por infringir o disposto no Decreto nº

2.271/1995, além de consistir burla à exigência de concurso público, estabelecida no art. 37, inciso II, da Constituição Federal;

9.2.2. aplique os recursos orçamentários destinados a despesas de capital exclusivamente em dispêndios que contribuam diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, conforme orientação presente no item 3.2, “c”, do Manual Técnico do Orçamento – MTO, não sendo cabível sua utilização para o custeio de despesas correntes que contribuam apenas marginalmente na produção dos referidos bens;

9.2.3. discrimine, de forma precisa, no edital de licitação e no respectivo contrato, o objeto a ser adquirido, fornecendo todos os elementos necessários à sua caracterização, tanto quantitativa como qualitativamente, em observância ao disposto no art. 55, inciso I, da Lei nº 8.666/93. Do mesmo modo, elabore o projeto básico do serviço a ser prestado previamente ao certame, no grau de detalhamento exigido nos arts. 6º, inciso IX, e 7º da Lei nº 8.666/93, especificando, para os contratos que lidarem com o fornecimento de mão-de-obra, a relação das atividades que serão desempenhadas pelos agentes da empresa contratada, não sendo suficiente nestes casos a simples enumeração dos recursos humanos a serem alocados;

9.2.4. dimensione os prazos entre a publicação do aviso de edital de licitação e a apresentação das propostas pelos licitantes, em função do tempo efetivamente demandado para o exame do edital e redação das propostas por parte dos interessados em potencial, uma vez que os prazos referenciados no art. 21, § 2º, do estatuto licitatório representam valores mínimos que não excluem a necessidade de sua ampliação se assim o exigir a complexidade do objeto da contratação;

9.3. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, às presidências do Congresso Nacional e da sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, informando-lhes que as irregularidades verificadas no Pregão nº 002/2002-DELIC/AC-CBTU e na Concorrência nº 002/2002-DELIC-AC/CBTU, e nos respectivos contratos de nºs 023/2002-DA e 035/2002-DA, realizados no âmbito da implantação da Linha 1 do Metrô de Belo Horizonte/MG, no trecho São Gabriel – Via Norte, obra relacionada no Anexo VIII da Lei nº 10.837/2004. (LOA 2004), deixaram de existir após a anulação dos certames pela CBTU, não existindo mais óbices à plena retomada dos investimentos destinados ao empreendimento.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0682-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 683/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC 800.106/1998-9

2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria

3. Entidade: Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC

4. Responsáveis: Aluizio Bezerra de Oliveira (CPF 003.402.431-04), José Alan de Moura Freitas (CPF 197.580.222-53), Sigma Engenharia Ltda, Construtora Irmãos Ltda (CNPJ 14.278.097/0001-03, CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda (CNPJ 02.083.281/0001-19)

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

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

7. Unidade Técnica: Secex-AC

8. Advogados constituídos nos autos: Raimundo Silva (OAB/AC 1.284) e Jefferson Marinho (OAB/AC 784)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado na Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC, objetivando o exame da aplicação de recursos públicos federais oriundos do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – INDESP, por força do Convênio nº 0462/97, tendo por finalidade a construção e equipamento de um ginásio poliesportivo na municipalidade.

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

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Aluízio Bezerra de Oliveira, Prefeito Municipal de Cruzeiro do Sul/AC à época dos fatos, tendo em vista que os argumentos oferecidos não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas nos Ofícios de Audiência nºs 292 e 293/98, às fls. 161/165 dos autos, especialmente ante a fraude perpetrada na licitação representada pela Carta Convite nº 015/98, organizada pela Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC com o intuito de contratar a execução das obras do ginásio poliesportivo, fim colimado pela celebração do Convênio nº 0462/97;

9.2. aplicar ao Sr. Aluízio Bezerra de Oliveira, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Alan de Moura Freitas, Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC à época dos fatos, tendo em vista que os argumentos oferecidos não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas no Ofício de Audiência nº 294/98, às fls. 166/168 dos autos, especialmente ante a fraude perpetrada na licitação representada pela Carta Convite nº 015/98, organizada pela Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC com o intuito de contratar a execução das obras do ginásio poliesportivo, fim colimado pela celebração do Convênio nº 0462/97;

9.4. aplicar ao Sr. José Alan de Moura Freitas, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas decorrentes das multas aplicadas nos itens 9.2 e 9.4, caso não atendidas as notificações;

9.6. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela empresa Construtora Irmãos Ltda., tendo em vista que os argumentos oferecidos não foram suficientes para elidir a participação em fraude perpetrada na licitação representada pela Carta Convite nº 015/98, organizada pela Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC com o intuito de contratar a execução das obras do ginásio poliesportivo da municipalidade;

9.7. considerar revéis, com base no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92, as empresas CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda e Sigma Engenharia Ltda., devendo as referidas empresas responderem pela mesma ilegalidade apontada no item 9.6 supra;

9.8. declarar a inidoneidade das empresas Sigma Engenharia Ltda. (CNPJ 84.301.001/0001-66), Construtora Irmãos Ltda. (CNPJ 14.278.097/0001-03) e CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda (CNPJ 02.083.281/0001-19) para participarem de licitação no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 03 (três) anos, com fulcro no art. 46 da Lei nº 8.443/1992;

9.9. solicitar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que providencie, junto à unidade administrativa competente, a inserção da declaração de inidoneidade das empresas de que trata o item anterior no Portal de Compras do Governo Federal - Comprasnet;

9.10. determinar à Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC, que, quando da utilização de recursos federais repassados mediante convênio, ajustes ou outros instrumentos assemelhados:

9.10.1. abstenha-se de realizar certame licitatório envolvendo obras sem proceder ao prévio levantamento de custos, passando a elaborar planilhas orçamentárias detalhadas de modo a contemplar todos os quantitativos e preços dos serviços envolvidos, bem como a completa composição de seus custos unitários, conforme estatui os arts. 7º, § 2º, inciso II e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

9.10.2. exija da fiscalização, no caso de realização de obras, a implantação do documento “diário de obras”, procedendo de forma sistemática ao registro dos serviços executados e informações relevantes relativas à execução do contrato, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei nº 8.666/93;

9.10.3. abstenha-se de executar obras sem a prévia elaboração de projeto básico, tendo em vista os ditames do art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;

9.10.4. abstenha-se de receber, em virtude de realização de certame licitatório, propostas sem apresentação do respectivo cronograma físico-financeiro da obra, tendo em vista o que preceitua o art. 8º, da Lei de Licitações;

9.10.5. atente para a necessidade de exigir as devidas garantias quando da realização de pagamentos antecipados previstos em editais de licitação, conforme prevê o art. 63, da Lei nº 4.320/64;

9.10.6. abstenha-se de efetuar antecipação de pagamentos, em atenção ao art. 65, inciso II, alínea “c”, da Lei nº 8.666/93;

9.10.7. publique no Diário Oficial da União, extrato dos contratos firmados, em consonância com o art. 61 da Lei nº 8.666/93;

9.10.8. especifique nos contratos assinados o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, conforme previsto no inciso V do art. 55 da Lei nº 8.666/93;

9.10.9. providencie a elaboração de parecer técnico ou jurídico sobre os futuros contratos a serem firmados entre a Administração e o licitante vencedor, juntando-os aos respectivos processos de licitação, conforme disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações;

9.10.10. expeça as notificações de que trata a Lei nº 9.452, de 20/03/97;

9.11. determinar ao Ministério dos Esportes que, na celebração de convênios com entes da federação, exija planos de trabalhos detalhados, de maneira a atender os requisitos de que trata o art. 2º da IN-STN nº 01/1997;

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

9.12.1. às empresas declaradas inidôneas;

9.12.2. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.12.3. ao Ministério dos Esportes;

9.12.4. à Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul/AC;

9.12.5. ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Acre, para que seja verificada a conduta profissional do Eng. Agrim. Elio Alencar Almanari, fiscal representante da Prefeitura no decorrer da obra, uma vez que prestou informações inverídicas e atestou serviços não-executados, com o objetivo de promover a antecipação de pagamentos não previstos em edital, beneficiando, dessa forma, a contratada, em detrimento da Administração Pública;

9.13. encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Federal, com base no art. 102 da Lei 8.666/93, visto que os fatos que ensejaram o presente acórdão são tipificados, na referida lei, como ilícitos penais;

9.14. arquivar o processo.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0683-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 684/2006 – TCU – Plenário

1. Processos nº TC-006.930/2002-2 (com 2 volumes).
2. Grupo I, Classe de Assunto V: Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: 16ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre – 16ª Unit/Dnit.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/SC.
8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade realizada na 16ª Unidade de Infra-estrutura Terrestre do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes, com a finalidade de verificar o cumprimento do Acórdão nº 1.821/2004–TCU–Plenário.

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

9.1. com fundamento no inciso IV, do art. 169, do Regimento Interno/TCU, arquivar o presente processo, tendo em vista ter sido cumprido o objetivo para o qual foi constituído;

9.2. dar ciência desta deliberação à 16ª Unidade de Infra-estrutura Terrestre do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – 16ª Unit/Dnit, ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – Dnit e ao Ministério dos Transportes;

9.3. enviar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para ciência.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0684-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes (Relator).

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 685/2006 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-017.371/2005-5 (c/ 2 anexos)

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

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Entidades: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - Dnocs e Secretaria de Recursos Hídricos no Estado do Rio Grande do Norte – Serhid/RN.

4.1. Responsáveis: José Francisco dos Santos Rufino, CPF nº 018.790.573-87, Tecnosolo Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais S/A, CNPJ nº 33.111.246/0001-90; e Hydros Engenharia e Planejamento Ltda., CNPJ nº 13.937.479/0001-39.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/RN.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/RN, no âmbito do Fiscobras 2005, nas obras de implantação do Perímetro de Irrigação Santa

Cruz/Apodi/RN, relativas ao Programa de Trabalho nº 20607037910DE0002, em cumprimento do disposto no Acórdão nº 879/2005 - Plenário,

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

9.1. não acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis;

9.2. determinar ao Ministério da Integração Nacional que condicione o repasse de verbas federais para o Perímetro de Irrigação Santa Cruz, localizado no município de Apodi/RN, à adoção das seguintes medidas:

9.2.1. cumprimento integral das determinações constantes da Decisão TCU nº 424/2000, 2ª Câmara;

9.2.2. obtenção da licença ambiental prévia, de conformidade com o disposto na Resolução CONAMA nº 237/1997;

9.3. esclarecer ao referido Ministério sobre a impossibilidade do aporte de recursos federais para a continuidade da execução do contrato PGE nº 13/2002 (celebrado entre o DNOCS e o consórcio formado pelas empresas Tecnosolo/Hydros, posteriormente assumido pelo estado do Rio Grande do Norte), antes de concluídas as providências referidas no subitem anterior;

9.4. encaminhar comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional, dando ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o acompanham, e informando que a continuidade das obras de implantação do Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodi, no estado do Rio Grande do Norte, relativas ao Programa de Trabalho nº 20.607.037.910DE0002, ficam condicionadas ao cumprimento do disposto na presente deliberação;

9.5. pensar o processo ao TC nº 010.976/2003-6.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0685-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes (Relator).

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 686/2006-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-003.965/2006-7.

2. Grupo: I, Classe de Assunto: V - Relatório de Levantamento de Auditoria.

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes.

4.1. Vinculação: Ministério dos Transportes.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam da consolidação dos resultados das fiscalizações realizadas nas obras de restauração rodoviária previstas no Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas,

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

9.1. determinar à Secob que com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU promova a audiência de todos os Diretores-Gerais do Dnit, no período de 2002 a 2006, para justificarem a evidente demora na implementação dos postos de

pesagem, sem prejuízo de lembrar ao atual Diretor-Geral da autarquia federal que a ausência de controle efetivo sobre o peso dos veículos que trafegam nas rodovias federais pode estar acarretando dano à sociedade e ao Erário, em montante estimado na ordem de R\$ 1,5 bilhão por ano;

9.2. determinar à Segecex que, em conjunto com a Secob, oriente as secretarias de controle externo no sentido de promover exames e até mesmo, em alguns casos, fiscalizações específicas sobre os quantitativos de itens de serviço, bem como no sentido de realizar a efetiva comparação dos preços da tabela SICRO com os preços reais de mercado;

9.3. determinar ao Dnit que, fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

9.3.1. faça constar de sua proposta orçamentária os valores necessários para restauração, conservação e manutenção em bom estado da malha rodoviária existente;

9.3.2. adote medidas urgentes no sentido de implementar, de maneira efetiva e definitiva, o controle de pesagem dos veículos de carga que trafegam pelas rodovias federais, em reiteração à determinação feita ao DNER;

9.3.3. disponibilize, em seu sítio na internet, relatório listando, para todos os trechos rodoviários da malha federal, as seguintes informações: rodovia; km inicial; km final; créditos orçamentários solicitados pelo DNIT e autorizados pelo Congresso Nacional para as ações de restauração, conservação e manutenção do trecho; justificativa para os valores solicitados; CNPJ e razão social da contratada; identificação, vigência, valor e percentual de execução do contrato (parágrafos 178 e 241);

9.3.4. tome as providências necessárias para a tempestiva deflagração dos procedimentos licitatórios com vistas à contratação de obras e serviços necessários à continuidade das ações de conservação dos trechos em que houve dispensa de licitação e contratação emergencial;

9.4. propor ao Congresso Nacional as seguintes alterações legislativas:

9.4.1. sugestão para que a Lei nº 10.636/2002 passe a fixar metas percentuais mínimas a serem cumpridas em cada uma das diversas áreas contempladas com recursos da CIDE – Combustíveis, estabelecendo que a execução orçamentária em níveis inferiores aos fixados pela lei deva ser devidamente justificada pelo Executivo, por ocasião da apresentação anual das contas de governo prescritas no art. 56 da LRF

9.4.2. sugestão para, quando da aprovação das leis de diretrizes orçamentárias para os exercícios subsequentes, regulamentar o art. 45 da LRF, em seu inteiro teor, englobando além da execução prioritária dos projetos em andamento, como já vem sendo feito a exemplo do art. 40 da LDO/2006, a adequada previsão de despesas com a conservação do patrimônio público;

9.4.3. sugestão para, quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios subsequentes, inclusão de dispositivo estabelecendo que o Poder Executivo, quando do envio de sua proposta orçamentária, faça constar em anexo, para cada novo trecho rodoviário a ser implantado, os recursos suficientes e necessários à conservação da obra pública;

9.5. encaminhar cópia da presente deliberação à Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag, para que esta avalie o reflexo nas contas do Governo da República, no sentido de subsidiar a análise de que tratam os artigos 221 e 228, § 2º, e a fiscalização mencionada no art. 258, inciso I, todos do Regimento Interno/TCU;

9.6. encaminhar cópia da presente deliberação à 1ª Secex, para que esta proceda à juntada às contas ainda em aberto – desde 2002, ano de instituição da CIDE – Combustíveis, bem como às contas a serem encaminhadas relativas ao exercício de 2006, dos Diretores-Gerais do DNIT, no sentido de subsidiar o julgamento de que trata o art. 188 do Regimento Interno/TCU;

9.7. autorizar a realização pela Segecex de fiscalizações, no segundo semestre de 2006, em até 10% dos trechos já fiscalizados pelo Tribunal, com o intuito de avaliar a qualidade e durabilidade dos serviços executados;

9.8. encaminhar cópia do inteiro teor da presente deliberação, que segue acompanhada do aludido Anexo 1, à Presidência do Senado Federal, à Presidência da Câmara dos Deputados, à Presidência da República, ao Ministério dos Transportes, à Diretoria Geral do DNIT e à Controladoria-Geral da União, bem assim à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional, esclarecendo que os itens constantes do referido anexo apresentam indícios de irregularidades que podem vir a ensejar a paralisação dos repasses de recursos e, destarte, dos respectivos pagamentos;

9.9. encaminhar cópia do inteiro teor do presente processo à Subprocuradora-Geral Gilda Pereira de Carvalho, Coordenadora da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Patrimônio Público e Social do Ministério Público Federal, em atendimento à solicitação contida no Ofício n.º 239/2005/5º CCR/MPF, de 14/2/2006.

10. Ata n.º 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0686-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes (Relator).

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 687/2006-TCU-PLENÁRIO

1. Processo n.º TC-004.652/2006-7.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Entidades: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT e 2ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre – 2ª UNIT.

4.1. Vinculação: Ministério dos Transportes.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/PA.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado nos serviços emergenciais na BR-222/PA, entroncamento com a PA-140 (Rondon do Pará) até o fim da ponte sobre o Rio Tocantins, no âmbito do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE.

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

9.1. determinar ao DNIT que:

9.1.1. abstenha-se de autorizar a execução de serviços e pagamentos de serviços realizados no âmbito do PETSE, na BR-222, até a formalização do devido termo contratual e o atendimento das disposições constantes das Leis n.º 8.666/93 e n.º 4.320/64, no que se refere às etapas de empenho e liquidação (medição) dos serviços.

9.1.2. providencie, junto ao IBAMA, a licença ambiental, prevista no art. 2º da Resolução Conama n.º 237/97.

9.2. recomendar ao DNIT que promova tratativas junto à FUNAI tendentes a disciplinar as condições de construção das pontes em reserva indígena, em virtude do que dispõe as Leis n.º 6.001/73 e 5.371/67.

9.3. determinar à Secex/PA que verifique o cumprimento das determinações contidas nos itens 9.1.1 e 9.1.2, representando a este Tribunal no caso de descumprimento.

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata n.º 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0687-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes (Relator).

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 688/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-016.832/2001-7

2. Grupo II, Classe de Assunto VII - Representação

3. Órgão: Ministério do Meio Ambiente – Programa Pantanal

4. Responsável: Eduardo Sales Novaes (ex-Secretário de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos/MMA)

4.1. Interessada: Equipe de Auditoria da Secex/MT, formada para obter informações sobre o Programa Pantanal

5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça

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

7. Unidade Técnica: Secex/MT

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de equipe de auditoria, em função da constatação de fortes indícios de irregularidades na Concorrência Internacional nº 001/01, promovida pelo Ministério do Meio Ambiente para a contratação de serviços de consultoria para o Programa Pantanal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 237 e 250 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer desta representação, para no mérito considerá-la procedente;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo responsável, deixando de apená-lo diante da inexistência de dolo, má-fé ou gravidade na sua conduta;

9.3. considerar prejudicada a adoção de outras providências relativamente à Concorrência Pública Internacional nº 001/01, dada a perda de objeto, em face da revogação dessa licitação;

9.4. determinar ao Ministério do Meio Ambiente que:

9.4.1. observe as Decisões nºs 213/1998 e 695/2000-Plenário, deste Tribunal, quanto ao caráter de excepcionalidade de contratações de serviços típicos da Administração Pública, tida como medida extrema a ser usada apenas quando não se puder suprir, por outros meios, as demandas de pessoal existentes e quando, dado o caráter de temporalidade dos projetos ou atividades, não se mostrar viável, por razões de ordem técnica, econômica ou administrativa, a criação de cargos e funções de natureza permanente para o atendimento dessas demandas;

9.4.2. observe com rigor a elaboração de projetos básicos de suporte às licitações instauradas, para pleno atendimento das disposições do art. 7º da Lei nº 8.666/93 e devido respeito aos princípios insertos na Constituição Federal;

9.4.3. observe com rigor a necessidade de adoção de critérios objetivos de julgamento de propostas de preços nas licitações instauradas, em atenção aos ditames e princípios insertos na Lei de Licitações e às exigências impostas ao administrador, conforme disposto no art. 37 da Constituição Federal;

9.5. determinar à Secex/MT que acompanhe o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) nº 24.687, a fim de, eventualmente, propor nova atuação do TCU na questão tratada nestes autos;

9.6. dar ciência deste acórdão ao responsável, ao Ministério do Meio Ambiente e ao Procurador da República Alexandre Amaral Gavronski, do Ministério Público Federal em Campo Grande/MS.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0688-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 689/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC-004.523/2006-0 (com um anexo)

2. Grupo I - Classe de Assunto VII - Representação

3. Interessado: Senador Álvaro Dias

4. Entidade: Caixa Econômica Federal (Caixa)

5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/RJ

8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação apresentada pelo Senador Álvaro Dias acerca de possíveis irregularidades no contrato de construção da Vila dos Jogos Pan-Americanos e no convênio firmado entre a Caixa Econômica Federal e o Ministério do Trabalho com vistas ao repasse de recursos do FAT para a execução das obras.

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

9.1. conhecer da representação, com fundamento no art. 237, inciso III, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. esclarecer ao interessado que:

9.2.1. as Resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) n.ºs 380 e 381, de 2004, autorizaram a utilização de recursos do FAT no empreendimento Vila Pan-americana e estabeleceram as condições que a Caixa Econômica Federal deveria respeitar, na qualidade de responsável pelos financiamentos decorrentes da alocação dos recursos do Fundo;

9.2.2. o Conselho Diretor da Caixa expediu a Resolução n.º 1.130/2004, por meio da qual foi definitivamente aprovada, após análises e pareceres das áreas competentes da instituição, a estruturação da operação e a concessão de financiamento nos moldes de um project finance, da parte residencial da Vila Pan-americana à SPE PAN 2007 Empreendimentos Imobiliários S.A. – SPE PAN;

9.2.3. a Caixa procurou obter lastro para a operação, exigindo garantia hipotecária sobre o terreno e todas as unidades construídas, penhor de todas as ações da SPE constituída, fianças dos garantidores, bem como seguro-garantia de execução do empreendimento;

9.2.4. em um dia, foi vendida a quase totalidade das unidades imobiliárias do empreendimento Vila Pan-americana;

9.3. apensar o presente processo ao TC-003.923/2006-7, que trata do acompanhamento do Programa Rumo ao Pan 2007 no exercício de 2006, conforme Acórdão n.º 81/2006-Plenário;

9.4. cientificar o interessado do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, encaminhando-lhe, ainda, cópia das deliberações adotadas nos TCs 012.440/2004-3 e 015.223/2004-5, bem assim dos respectivos Relatório e Voto.

10. Ata n.º 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0689-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 690/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-928.922/1998-7

2. Grupo II, Classe de Assunto: VII – Administrativo

3. Interessado: Projeto “Adequação de Atos Normativos ao Regimento Interno”

4. Órgão: Tribunal de Contas da União

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Projeto “Adequação de Atos Normativos ao Regimento Interno”

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia projeto de resolução que “dispõe sobre os procedimentos relativos aos recursos interpostos no âmbito do Tribunal de Contas da União”.

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

9.1. rejeitar o projeto de resolução de fls. 47/50;

9.2. arquivar os autos.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0690-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 691/2006-TCU-Plenário

1. Processo nº TC-019.815/2003-6 (com 5 volumes) - (apartado ao TC-007.671/2002-3 - Tomada de Contas do TRT da 2ª Região, relativa ao exercício de 2001)

2. Grupo I - Classe VII - Representação

3. Interessado: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Controle Externo no estado de São Paulo (Secex/SP)

3.1. Responsáveis: Francisco Antônio de Oliveira (CPF: 068.737.588-68); Nancy Rosa Caruso (CPF: 048.284.028-53); Floriano Correa Vaz da Silva (CPF 000.265.229-34); João Bosco Prisco da Cunha (CPF 040.438.808-63); Maria Helena Mota (CPF 922.413.798-91); Rufina Popolin de Matos (CPF 008.940.598-66); Rubens Tavares Aidar (CPF 069.622.038-53); Délvio Buffulin (CPF 018.559.808-00); e Maria Aparecida Pellegrina (CPF 068.737.588-68)

4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no estado de São Paulo (Secex/SP)

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo, na forma de processo apartado ao TC 007.671/2002-3 (Tomada de Contas do TRT da 2ª Região, relativa ao exercício de 2001), constituído com vistas à apuração das ocorrências relativas a outros exercícios, conforme Despacho do então Relator, Ministro Adylson Motta.

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

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

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Srs. magistrados componentes do Órgão Especial do TRT 2ª Região: Floriano Correa Vaz da Silva, Maria Aparecida Pellegrina, Rubens Tavares Aidar, Délvio Buffulin, Carlos Orlando Gomes, Gualdo Amaury Formica, Francisco Antônio de Oliveira, João Carlos de Araujo, Dora Vaz Treviño, Argemiro Gomes, Renato Mehanna Khamis, Antônio José Teixeira de Carvalho, Wilma Nogueira de Araujo Vaz da Silva, Décio Sebastião Daidone, Carlos Francisco Beraldo, Anélia Li Chum, Pedro Paulo Teixeira Manus, Wilson Hiroshi Tanaka, Reginald Uelze, José Mendes Botelho, José Firmo e Edilson Rodrigues, bem como do Sr. João Bosco Prisco Cunha, em razão da deliberação, sem ressalvas, pelo deferimento da concessão de pagamento de indenização de férias não gozadas ao Sr. Antero Arantes Martins, já prescritas quanto ao exercício de 1993;

9.3. acolher as razões de justificativa apresentadas pela Sra. magistrada Maria Aparecida Pellegrina, à época dos fatos, Presidente do TRT 2ª Região, em razão da concessão de licença-prêmio por assiduidade à Sra. Rosa Maria Zuccaro nos exercícios de 2002 e de 2003;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. João Bosco Prisco Cunha, à época ordenador de despesas do TRT 2ª Região, e pelo Sr. Floriano Correa Vaz da Silva, à época Presidente do TRT 2ª Região, em razão do pagamento, nos exercícios de 1999 e 2000, de indenização: de férias aos servidores e magistrados vinculados ao TRT-SP que ainda podiam gozá-las, contrariando o art. 77, da Lei n. 8.112, de 1990 e o art. 66 da Lei Complementar n. 35, de 1979 (LOMAN); e de férias não-gozadas e prescritas, relativas aos exercícios anteriores a 1993, contrariando o princípio da indisponibilidade do interesse público;

9.5. aplicar, individualmente, ao Sr. João Bosco Prisco da Cunha (CPF 040.438.808-63); e ao Sr. Floriano Correa Vaz da Silva (CPF 000.265.229-34), a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei n. 8.443/92 c/c o art. 268, inciso III, do Regimento Interno, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do término do prazo fixado neste acórdão até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 2ª. Região que:

9.6.1. observe os prazos para concessão de férias previstos nos arts. 77 da Lei n. 8.112, de 1990, e 66 da Lei Complementar n. 35, de 1979 (LOMAN), abstendo-se, sob pena de responsabilidade, do pagamento de indenização em pecúnia.

9.6.2. promova o ressarcimento dos valores pagos a título de remuneração de serviço extraordinário que extrapolaram o percentual de 50% (cinquenta por cento) definido no art. 73 da Lei 8112/1990; e

9.6.3. promova o desconto integral ou parcelado das dívidas na remuneração dos responsáveis, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990, caso não-atendidas as notificações (art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992).

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0691-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 692/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-018.800/2005-5

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

3. Entidades/Órgãos: Prefeitura Municipal de Corumbiara/RO e Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA

4. Interessado: Ministério Público Federal/RO

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex-RO

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, formulada pelo Ministério Público Federal do Estado de Rondônia, acerca de indícios de irregularidades por ele verificadas na execução do Contrato de Repasse PRONAF/MDA nº 140.621-47/2002, celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA e o Município de Corumbiara/RO, com a interveniência da Caixa Econômica Federal/CEF, no valor de R\$ 133.375,00 (cento e trinta e três mil, trezentos e setenta e cinco reais).

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

9.1. com fulcro no art. 237, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fundamento no art. 10, § 1º, da Lei nº 8.443/92, fixar o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA, por meio de sua Secretaria-Executiva, informe a este Tribunal, sobre:

9.2.1. o resultado conclusivo da análise da prestação de contas do mencionado Contrato de Repasse nº 140.621/47-2002; e

9.2.2. o saneamento ou não da irregularidade apontada pelo Ministério Público Federal/RO, relativamente ao referido Contrato de Repasse nº 140.621-47/2002, encaminhando a respectiva tomada de contas especial, se instaurada;

9.3. orientar à Secex/RO no sentido de que acompanhe o cumprimento das determinações contidas nos itens 9.2.1 e 9.2.2 acima, reportando-se a este relator em caso de descumprimento.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0692-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 693/2006-TCU-PLENÁRIO

1. Processo n.º TC-012.710/2004-0 (com 2 volumes)

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

3. Interessada: Justiça do Trabalho da 4ª Região – 3ª Vara do Trabalho

4. Entidade: Fundação Universidade Federal de Pelotas - RS

5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira

6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sefip
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação, formulada pela Justiça do Trabalho da 4ª Região, 3ª Vara do Trabalho de Pelotas – RS, noticiando possível irregularidade na contratação de pessoal por parte da Fundação Universidade Federal de Pelotas;

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

9.1. conhecer da presente Representação, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar a juntada dos autos às contas da Fundação Universidade Federal de Pelotas relativas ao exercício de 2001 (TC-009.445/2002-1);

9.3. dar ciência desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à Justiça do Trabalho da 4ª Região – 3ª Vara do Trabalho de Pelotas – RS.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0693-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 694/2006 - TCU – Plenário

1. Processo n.º TC-015.976/2005-5

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

3. Interessada: 5ª Secretaria de Controle Externo-5ª SECEX

4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno)

5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: 5ª SECEX

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela 5ª Secretaria de Controle Externo, em razão de indícios de irregularidades na contratação, mediante dispensa de licitação, da empresa Humana Prestadora de Serviço Ltda., para a prestação de serviços de recepção.

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

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

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Renato José Vaz Lordello, Superintendente Regional do INCRA no Distrito Federal, e Wilder da Silva Santos, Chefe da Divisão de Suporte Administrativo da autarquia;

9.3. aplicar, individualmente, aos responsáveis nominados no item 9.2., acima, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III,

alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das respectivas dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento;

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

9.5. determinar à Superintendência do INCRA no Distrito Federal que implemente efetivas medidas de planejamento em suas contratações, de forma a iniciar e a concluir em tempo hábil os certames licitatórios a que elas se destinem, evitando, assim, dispensas indevidas de licitação, fundamentadas no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993;

9.6. determinar a juntada destes autos às contas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, exercício de 2005, para exame em conjunto e em confronto.

10. Ata n.º 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0694-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 695/2006-TCU-Plenário

1. Processo TC-004.799/1998-4 - c/ 6 volumes e 1 anexo

2. Grupo II – Classe – VII - Denúncia

3. Responsável: Roberto Jaguaribe Gomes de Mattos, Presidente

4. Entidade: Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI

5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: 5ª Secex

8. Advogado constituído nos autos: não houve

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam originalmente de denúncia em razão da terceirização de atividades-fim no Instituto Nacional de Propriedade Industrial.

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

9.1. tornar insubsistente o item 9.5 do Acórdão n.º 564/2003-Plenário;

9.2. determinar à 5ª Secex que:

9.2.1. diligencie o INPI para que forneça as seguintes informações, acompanhadas dos respectivos documentos comprobatórios, quando for o caso:

9.2.1.1. quantidade de cargos ‘Assistente em Ciência e Tecnologia’ e ‘Auxiliar em Ciência e Tecnologia’ no quadro da entidade a partir da edição da Lei n.º 8.691/93;

9.2.1.2. eventuais modificações havidas nesse quantitativo entre a edição da referida lei e a entrada em vigor do Decreto n.º 4.178/2002;

9.2.1.3. quantidade de cargos efetivamente ocupados, em cada uma das duas categorias acima, à época da edição do Decreto n.º 4.178/2002;

9.2.1.4. quantidade de cargos ‘Assistente em Ciência e Tecnologia’ e ‘Auxiliar em Ciência e Tecnologia’ no quadro da entidade, extintos durante a vigência do Decreto n.º 4.178/2002;

9.2.1.5. quantidade de cargos, referentes a essas duas categorias, previstos no quadro da entidade, quando da edição do Decreto n.º 5.253/2004;

- 9.2.1.6. quantidade atual de cargos, referentes a essas duas categorias, previstos no quadro da entidade;
- 9.2.1.7. quantidade atualmente ocupada desses dois cargos na entidade;
- 9.2.1.8. iniciativas tomadas para a realização de concursos públicos para preencher as vagas não-ocupadas;
- 9.2.1.9. estudos realizados para quantificação do número necessário de cargos ‘Assistente em Ciência e Tecnologia’ e ‘Auxiliar em Ciência e Tecnologia’ para fazer face às necessidades da entidade;
- 9.2.1.10. iniciativas tomadas para aumentar o quadro de pessoal da entidade, no tocante aos dois cargos acima mencionados, no caso de as necessidades do instituto serem superiores ao número de cargos atualmente previsto no quadro;
- 9.2.1.11. descrição das atividades desempenhadas pelas duas categorias profissionais em questão;
- 9.2.1.12. número de profissionais terceirizados que atualmente prestam serviços ao INPI na área de suporte administrativo (assistente, auxiliar e apoio administrativo);
- 9.2.2. junte as informações acima às contas do INPI relativas ao exercício de 2005 e analise-as no âmbito desse processo;
- 9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0695-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 696/2006 -TCU – Plenário

- 1. Processo TC-007.401/2003-6 - c/ 2 anexos
- 2. Grupo II – Classe VII – Representação
- 3. Interessada: Procuradoria da República no Estado do Amapá
- 4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA - Superintendência Regional do Amapá
- 5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
- 6. Representante do Ministério Público: não atuou
- 7. Unidade Técnica: Secex/AP
- 8. Advogado constituído nos autos: não houve

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação oriunda de expediente encaminhado ao Tribunal pela Procuradoria da República no Estado do Amapá, noticiando irregularidades na gestão de recursos repassados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Inkra) para construção de residências em projetos de assentamento sob responsabilidade da Superintendência Regional do Amapá dessa autarquia, ocorridas em diversos exercícios a partir de 1997.

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

- 9.1. conhecer da presente Representação, com fulcro no art. 237, inciso I, do Regimento Interno/TCU;
- 9.2. determinar à Secex/AP que:
 - 9.2.1. apure se foram apresentadas as prestações de contas completas dos recursos do Inkra recebidos pela Associação dos Agricultores da Comunidade Governador Janary, objeto dos Processos nº 54350.000099/2003-50 (créditos instalação) e 54350.000356/2003-53 (créditos apoio);

9.2.2. se as aludidas prestações de contas não foram apresentadas, retorne os autos ao Gabinete do Relator com proposta de audiência ou citação dos dirigentes da Associação e audiência dos responsáveis da Superintendência Regional do Amapá/Inkra que deveriam tê-las demandado junto à Associação na época oportuna;

9.2.3. se as mencionadas prestações de contas foram entregues pela Associação, retorne os autos ao Gabinete do Relator com proposta de audiência dos responsáveis da Superintendência Regional do Amapá/Inkra que deveriam ter procedido à avaliação definitiva dessa documentação, a fim de aferir a regularidade da aplicação dos recursos públicos, e não o fizeram;

9.2.4. promova diligência junto ao Inkra, em Brasília/DF, para que este esclareça se houve a instauração de novo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) autuado em substituição ao de nº 54350.000839/2002-77, anulado parcialmente pelo Despacho/P/nº 079/03, de 22/10/2003, da Presidência da autarquia, encaminhando cópia do Relatório Final desse novo PAD, caso existente, ou justifique a não-instauração do Procedimento, se for o caso;

9.2.5. avalie a existência de responsabilidades de gestores da Superintendência Regional do Amapá/Inkra quanto às questões apontadas nos itens 13 e 14 do Voto que fundamenta este Acórdão, retornando os autos ao Gabinete do Relator com proposta de audiência dos envolvidos, caso haja elementos que demandem tal medida por parte do Tribunal;

9.3. autorizar a realização de inspeção pela Secex/AP na Superintendência Regional do Amapá/Inkra, caso se mostre necessária para levar a efeito a apuração demandada nos subitens 9.2.1. a 9.2.3 deste Acórdão;

9.4. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Inkra) que instaure, se ainda não o fez, no prazo de 60 (sessenta) dias, Tomada de Contas Especial, com fulcro no art. 1º, § 3º, da Instrução Normativa TCU nº 13/1996, a fim de apurar os fatos indicados nos itens 10 a 12 do Voto que fundamenta este Acórdão;

9.5. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que acompanhe o cumprimento da medida mencionada no item precedente deste Acórdão e comunique ao Tribunal as medidas adotadas pelo Inkra;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Inkra e à Procuradoria da República no Estado do Amapá.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0696-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 697/2006 -TCU – Plenário

1. Processo TC-019.054/2005-7 - c/ 2 anexos

2. Grupo I – Classe VII – Representação

3. Interessadas: Adminas Administração e Terceirização de Mão-de-Obra Ltda., Universo Serviços e Assessoria Empresarial Ltda. e Megasíndico Profissionais a Serviço do Síndico Ltda.

4. Órgão: Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades

5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: 1ª Secex

8. Advogado constituído nos autos: não atuou

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela empresa Adminas Administração e Terceirização de Mão-de-Obra Ltda., com base no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, versando sobre diversas irregularidades que estariam presentes no Edital do Pregão Eletrônico nº 20/2005, conduzido pelo Ministério das Cidades, por intermédio de sua Coordenação-Geral de Recursos Logísticos.

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

9.1. com fundamento no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno, conhecer da presente Representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no *caput* do art. 235 da mencionada norma, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades que:

9.2.1 ao realizar licitação para contratação conjunta de diversos itens de prestação de serviços administrativos, limite as exigências de qualificação técnico-operacional aos itens de maior relevância e em percentuais razoáveis, evitando a restrição indevida à competitividade do certame, nos termos do art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, e ainda de acordo com o princípio de exigências mínimas para garantir a segurança para a Administração Pública, conforme art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, devendo ser estabelecido no edital, com clareza e fundamentadamente, quais são as “parcelas de maior relevância e valor significativo”, como colocado pelo art. 30, § 1º, inciso I e § 2º da Lei nº 8.666/93;

9.2.2 junte aos editais de licitação os orçamentos-base com valores determinados e com os custos unitários componentes dos valores de forma aberta, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

9.2.3 abstenha-se de fixar em editais de licitação as alíquotas do Pis/Finsocial, Cofins e Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, tendo em vista que as bases de cálculo e alíquotas podem ser alteradas de acordo com o regime de incidência e tipo de tributação, e atente que os percentuais de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, CPMF e ISS devem ser fixados em montantes compatíveis com a legislação tributária em vigor na época do lançamento do edital;

9.2.4 se desejar que os funcionários terceirizados viajem a serviço, por interesse do Ministério, realize a compensação de todos os encargos suportados pela empresa terceirizadora, incluindo horas-extras e encargos sociais incidentes sobre as horas-extras e que venham a ser comprovados mediante nota fiscal detalhada apresentada pela empresa terceirizadora, conforme estabelecido nos arts. 59, § 1º e 457, §§ 1º e 2º da CLT, na convenção coletiva de trabalho vigente entre o Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário e Serviços Terceirizáveis do Distrito Federal - SEAC/DF e o Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizáveis no Distrito Federal – Sindiserviços e na jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho;

9.2.5 não exija dos licitantes a apresentação da certidão negativa de débito salarial e certidão negativa de infrações trabalhistas, pois tais documentos não estão listados entre aqueles que podem constar na habilitação de licitações, conforme arts. 27 a 33 da Lei nº 8.666/93;

9.3. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, às interessadas;

9.4 determinar o apensamento do presente processo às contas do exercício de 2006 da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades que agregará as contas, entre outras, da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos daquela pasta, conforme Decisão Normativa TCU nº 71, de 07.12.2005, ou da unidade que vier a ser designada para o exercício de 2006.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0697-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 698/2006-TCU-Plenário

1. Processo nº 005.363/2005-0 (com 1 volume)

2. Grupo I - Classe de Assunto VII – Representação

3. Interessado: Deputado Federal Max Rosenmann

3.1 Responsável: Marino Elígio Gonçalves, Gerente Executivo (CPF nº 487.654.309-72)

4. Entidade: Gerência Executiva do IBAMA no Paraná

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

e) 6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex (PR)

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada pelo Deputado Federal Max Rosenmann com fulcro na locação de um imóvel pela Gerência Executiva do IBAMA no Paraná por valor supostamente superior ao de mercado.

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

f) 9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, julgá-la improcedente;

g) 9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, ao representante e à Gerência Executiva do IBAMA no Paraná;

h) 9.3. arquivar este processo.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0698-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 699/2006 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo 003.523/2005-7

2. Grupo II - Classe II – Solicitação formulada por Juiz de Direito.

3. Interessado: Dr. José Alvanir Rozendo do Nascimento, Juiz de Direito da Comarca de Mimoso do Sul - ES.

4. Entidade: Município de Mimoso do Sul - ES.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: Não atuou.

7. Unidade Técnica: SECEX-ES.

8. Advogado Constituído: Não consta.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Solicitação de servidor deste Tribunal para atuar como perito judicial e de realização de inspeção em convênio, formulada pelo Dr. José Alvanir Rozendo do Nascimento, Juiz de Direito da Comarca de Mimoso do Sul - ES.

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

- 9.1. indeferir a presente solicitação, ante a falta de amparo legal;
- 9.2. encaminhar cópia do Relatório de Inspeção de fls. 509/522 ao douto Magistrado, com supedâneo no parágrafo único do art. 52 da Resolução nº 136/TCU/2000, devendo-se-lhe informar que esse Relatório de Inspeção possui natureza vestibular, encontrando-se o processo em fase de citações e audiência, não havendo, portanto, manifestação de mérito sobre o Convênio em análise;
- 9.3. informar ao interessado supra que, quando da análise do mérito da tomada de contas especial relativa ao Convênio nº 383/1998, ser-lhe-á encaminhada cópia do inteiro teor da decisão a ser proferida por esta Corte de Contas;
- 9.4. restituir o feito à SECEX-ES, a fim de que proceda às citações e audiência propostas, bem como encaminhe o documento discriminado no item 9.2 supra ao interessado;
- 9.5. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao interessado supra.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0699-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 700/2006 - TCU – Plenário

1. Processo nº 009.006/2006-4

2. Grupo I - Classe de Assunto VII – Solicitação

3. Interessado: Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Exmo. Sr. Roberto Rodrigues.

4. Entidade: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

j) 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 solicitação subscrita pelo Exmo. Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, encaminhada por meio do Aviso nº 194/GM-MAPA, no sentido de ser prorrogado, até 30/5/2005, o prazo a apresentação das contas das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento nos Estados de Minas Gerais e do Amapá, referentes ao exercício financeiro de 2005.

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

9.1. com fundamento nos arts. 1º, I; 3º, 5º e 7º da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 9º, II, da Instrução Normativa TCU nº 47/2004, prorrogar, em caráter excepcional, até 30/5/2006, o prazo para apresentação a este Tribunal das tomadas de contas das Superintendências de Agricultura, Pecuária e Abastecimento nos Estados de Minas Gerais e do Amapá referente ao exercício financeiro de 2005;

9.2. dar ciência da presente deliberação ao interessado;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0700-18/06-P
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.
 - 13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti
 - 13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ACÓRDÃO Nº 701/2006-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-009.381/2006-5
2. Grupo II, Classe de Assunto VII - Representação
3. Entidade: Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda – COGRL/MF
4. Interessada: 2ª Secex
5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 2ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação contra itens do edital do Pregão Eletrônico nº 05/2006, promovido pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda – COGRL/MF, para prestação de serviços de suporte operacional e de apoio técnico-administrativo e atividades auxiliares, por meio de intermediação de mão-de-obra.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos artigos 43 da Lei nº 8.443/92 e 237, inciso VI, e 276 do Regimento Interno/TCU, em:

- 9.1. conhecer desta representação, haja vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade;
- 9.2. determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda – COGRL/MF, por medida cautelar **inaudita altera pars**, a imediata suspensão, no ponto em que está, do Pregão Eletrônico nº 05/2006, até posterior deliberação deste Tribunal;
- 9.3. determinar a oitiva do titular da COGRL/MF, do presidente da comissão permanente de licitação do órgão e do pregoeiro do certame para que apresentem, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, as seguintes informações e esclarecimentos:
 - 9.3.1. os motivos que levaram a Administração a não parcelar o objeto do referido Pregão;
 - 9.3.2. a ausência de pertinência entre a formação profissional dos trabalhadores contratados e as atribuições que lhes serão confiadas;
- 9.4. determinar à 2ª Secex que notifique a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda do conteúdo deste acórdão, pelo meio mais célere possível, advertindo os responsáveis sobre as conseqüências legais de eventual inobservância do subitem 9.2 desta deliberação.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0701-18/06-P
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.
 - 13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti
 - 13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo nº TC-019.815/2003-6, cujo relator é o Ministro Valmir Campelo, o Sr. João Bosco Prisco da Cunha não compareceu para apresentar a sustentação oral que havia requerido.

Na apreciação do processo nº TC-006.355/2002-9, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, apresentou sustentação oral o Dr. Claudismar Zupiroli, em nome do Sr. Sandoval Dias Aragão.

REABERTURAS DE DISCUSSÃO

Ao dar prosseguimento à discussão, nos termos do § 5º do art. 112 do Regimento Interno, do processo nº TC-008.868/2004-0 (Ata nº 7/2006), o Tribunal aprovou o Acórdão nº 675/2006, tendo sido vencida a proposta apresentada pelo relator, Ministro Ubiratan Aguiar.

Também nos termos do § 5º do art. 112 do Regimento Interno, foi dado prosseguimento à discussão do processo nº TC-005.382/1999-8 (Ata nº 45/2004) e o Tribunal aprovou, por unanimidade, o Acórdão nº 670/2006, uma vez que o revisor, Auditor Augusto Sherman Cavalcanti, não apresentou proposta divergente da apresentada pelo relator, Ministro Marcos Vilaça.

Ainda nos termos do § 5º do art. 112 do Regimento Interno, o Tribunal deu prosseguimento à discussão do processo nº TC-002.801/2000-0 (Ata nº 35/2005), cujo relator é o Ministro Valmir Campelo, e aprovou o Acórdão nº 671/2006.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Foram excluídos de Pauta, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, os processos nºs TC-006.912/2005-9, cujo relator é o Ministro Guilherme Palmeira, e TC-020.275/2003-4, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes.

NÚMEROS DE ACÓRDÃOS NÃO UTILIZADOS

Não foram utilizados na numeração dos Acórdãos os nºs 673 e 677, relativos aos processos excluídos de pauta.

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 40 minutos, a Presidência convocou Sessão Extraordinária de Caráter Reservado para ser realizada a seguir e encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e a ser homologada.

MARCIA PAULA SARTORI
Secretária do Plenário

Aprovada em 12 de maio de 2006.

ADYLSO MOTA
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 18, DE 10 DE MAIO DE 2006
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência, pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues e pelo Auditor Augusto Sherman Cavalcanti:

“Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Esta Presidência, com pesar, registra em Plenário o falecimento do Ministro emérito deste Tribunal Olavo Drummond, ocorrido no último dia 8, na cidade de São Paulo.

Mineiro de Araxá, nascido em 31 de agosto de 1925, Olavo Drummond deixou um exemplo de generosidade, competência e dedicação à causa pública.

Eminente figura do cenário nacional – que honrou com sua presença esta Corte de Contas, exercendo o cargo de Ministro no período de 1990 a 1995 –, destacou-se também pela atuação como redator do *Estado de Minas*, do *Diário da Tarde*, da *Rádio Inconfidência*, de *Debates do TRE de Minas Gerais*; Deputado Estadual e Suplente de Deputado Federal; Procurador da Fazenda Nacional; Delegado da Marinha Mercante nos Estados Unidos; Procurador da República junto ao Supremo Tribunal Federal; Procurador da República em São Paulo; Conselheiro e Corregedor do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; Chanceler da Universidade de São Marcos/SP; Membro da Academia Mineira de Letras (na vaga de Tancredo Neves); Membro da Academia Araxaense de Letras; Prefeito de Araxá; Presidente da Associação dos Municípios do Alto Paranaíba, entre diversas outras importantes atividades em prol da sociedade.

Escritor de renome, talentoso tanto na prosa como na poesia, cultivou a paixão empreendedora e o entusiasmo artístico no decorrer de toda a profícua existência. Essa energia vital criativa acha-se impregnada em sua obra, a qual certamente se perenizou, transcendeu a fugacidade do tempo.

O momento é sofrido para todos nós. Valho-me, então, como um lenitivo, das palavras do próprio Olavo Drummond – proferidas pelo personagem Turíbio no final de *A Morte é Ótima*, um dos contos do livro *O Vendedor de Estrelas* – ao referir-se às *"surpresas do calendário da vontade divina"*:

*"Deixou-me, então, entre harpas e anjos,
entre amigos, distantes dos tormentos terrenos.
E foi-se. Aos sons dos clarins."*

Solicito à Secretaria-Geral das Sessões o encaminhamento da presente comunicação à viúva do Ministro, Senhora Márcia de Almeida Drummond, à Academia Mineira de Letras e à Academia Araxaense de Letras, como testemunho de nossa profunda consternação e solidariedade ante a perda desse grande homem.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

ADYLSO MOTA
Presidente”

“Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Registro, com satisfação, a presença nesta Sala de Sessões de representantes de Auditorias Internas dos Correios do Brasil e de vários outros países, que estão visitando o Tribunal e irão reunir-se, posteriormente, no Auditório para assistir à palestra do Secretário-Geral de Controle Externo a respeito da estrutura e funcionamento do controle externo no Brasil.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência”

“Senhor Presidente,
Senhores Ministros,

Senhor Procurador,

Nós acabamos de ouvir o traço, perfil, retrato, radiografia de Olavo Drummond, que Vossa Excelência acaba de nos oferecer.

Eu exalto o seu gesto de pessoalmente ter ido a Araxá acompanhar as exéquias do nosso colega. Vossa Excelência não se limitou à solidariedade distante. Quis ir, como diz o poeta Carlos Drummond - conterrâneo de Olavo, quis ir ver sem retinas intermediárias. Isso o credita muito no conceito de seus colegas pelo testemunho de solidariedade à família.

Aponto um dos registros do seu elogio fúnebre a Olavo Drummond, quando fala da lhanza de trato daquele companheiro desaparecido. Curiosamente nós estamos hoje, este ano, celebrando os 70 anos de Raízes do Brasil, um dos livros fundamentais da cultura brasileira, escrito por Sérgio Buarque de Holanda, onde ele defende a tese de que o brasileiro é um homem cordial. Eu creio que Olavo Drummond serviria como protótipo desse homem cordial. A cordialidade dele, inclusive, se alongava na maneira de tratar os assuntos do seu fazer de ministro, sempre procurando formas de respeito à lei, mas que não contundissem quem quer que seja, na forma de julgar, respeito aos limites absolutos da lei, nunca se envenenou, nunca exagerou, nunca adjetivou um acórdão que submetesse a nossa análise, porque é preciso ter esse cuidado e, ao julgar, não se envenenar, nem envenenar quem quer que seja. Julga-se! Pura e simplesmente julga-se. Olavo Drummond julgou e isso mereceu da astúcia do Ministro Luciano Brandão, que pontificou nesse Plenário como ninguém - está aí testemunho do nome desta sala, o Ministro Luciano Brandão, com o seu costumeiro bom humor, inclusive usava uma expressão para definir esse modo de Olavo Drummond ser, ele dizia é o ato de Olavar. Olavar era o ato de buscar as convergências. Este detalhe que Vossa Excelência feriu no seu pronunciamento, foi muito oportuno.

Eu queria pedir ao Plenário, ao Ministério Público, aos servidores e aos brasileiros que se encontram nessa sala que acompanhassem a leitura que eu vou fazer de um dos poemas de Olavo Drummond, que está nesse livro que vossa excelência acabou de referir - Ensaio Geral. O título do poema é Coração de poeta.

O coração do poeta é diferente
 Tem muita solidão em meio de muita gente
 O coração do poeta é revestido de azul
 Lágrimas oceânicas deságuam no mar do amor do seu amado
 O coração do poeta é uma canção de sofrer
 Que só para de cantar quando para de bater
 O coração do poeta parou de amar

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
 Ministro”

“Senhor Presidente,
 Senhores Ministros,
 Senhor Procurador-Geral,

O falecimento do Ministro aposentado deste Tribunal, Dr. Olavo Drummond, ocorrido na madrugada da última segunda-feira, dia 8, causou-me profundo sentimento de dor e pesar.

Nascido em Araxá (MG), Olavo Drummond – que integrava a Academia Mineira de Letras - foi jornalista, escritor, poeta, Prefeito de Araxá, Deputado Estadual e Federal por Minas Gerais, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador da República, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Ministro do Tribunal de Contas da União.

Em Brasília, Olavo Drummond fundou o Memorial JK - do qual foi Curador e Vice-Presidente -, num gesto cuja grandiosidade evocaria para sempre sua grande amizade e especial admiração para com o ex-Presidente Juscelino Kubitschek.

A vida pública e as diversas atividades que empreendeu, sempre desenvolvidas com dignidade e virtude, renderam-lhe constantes homenagens e contínuas condecorações.

Com emoção, relembro a insígnia que tive a honra de cancelar aqui, em 2004, na condição de Presidente desta Casa, quando o TCU lhe outorgou o Grande-Colar do Mérito do Tribunal de Contas da União.

Foi um preito de justiça, com o qual expressamos nossa veneração pelo excepcional homem público, à vista também dos valores que a sua vida exemplarmente refletia.

Hoje, quero evocar, mais uma vez, os seus méritos da probidade, da integridade, da enorme dedicação e capacidade de trabalho, além do seu empenho numa contínua intervenção em favor do interesse público.

Porta-voz que foi da consciência contemporânea, Olavo Drummond colocou sempre a inteligência e o saber a serviço de ações refletidas, como é próprio dos indivíduos atuantes.

Em todo o tempo, foi transparente e convincente na perspectiva em que intervinha, adotando em suas práticas o conceito do bem comum e do interesse geral que é imprescindível existir.

Em síntese, digo que o caráter de Drummond fez o seu destino, refletido no seu impressionante currículo, a justificar nossa admiração, nosso respeito e as honras póstumas que ora lhe rendemos.

Partiu com a certeza de que o reconhecemos como brasileiro que renovou sempre o compromisso de bem servir à Pátria, a ela ofertando todas as energias que lhe foram dadas por Deus.

Ao registrar as expressões de solidariedade com a família enlutada, solicito que cópia integral desta Comunicação seja encaminhada à esposa, aos filhos, ao seu irmão Toninho Drummond, bem como à Academia Mineira de Letras.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

VALMIR CAMPELO

Ministro “

“Srs. Ministros

Sr. Subprocurador-Geral

Para inclusão em ata, comunico ao Plenário do Tribunal de Contas da União que estive presente, no exercício da Presidência, a prestar as últimas homenagens ao Ministro Olavo Drummond, no dia de ontem, em Araxá-MG.

Transmiti a toda a família, à esposa Márcia Almeida Drummond, aos quatro filhos Olavo, Pedro, Ana e Patrícia, e ao irmão Antonio os solenes votos de pesar que se faziam sentir por todo esse Tribunal de Contas da União, de cada um dos Ministros e servidores, em razão da perda da estimada figura humana do nosso Olavo, bem como a sentida declaração de luto oficial desta Casa pelo período de três dias.

O Ministro Olavo Drummond exerceu o cargo de Ministro do TCU até 1995. Antes, foi escritor, jornalista, político, procurador da república e advogado. Fez-se, por denodo pessoal, participante privilegiado da vida nacional, presenciando os mais marcantes acontecimentos do seu tempo, como vez e outra nos relatava.

Em Araxá, presenciei o luto da cidade e a grande multidão que seguia as mais de sessenta guirlandas que precediam a saída do corpo do Santuário Nossa Senhora de Fátima, feito construir pelo engenho do próprio Drummond, eleito prefeito, com o projeto do amigo Ruy Ohtake.

Drummond viveu intensamente o seu tempo e teve vida marcante em todos os campos. Como escritor e poeta, publicou cinco livros: Noite do Tempo (1976), com prefácio de JK; Ensaio Geral (1984); Ordens do Cardeal e Outras Histórias(1984); O Amor Deu Uma Festa (1987) e o Vendedor de Estrelas. Tornou-se emérito membro da Academia Mineira de Letras. Como político, notabilizou-se como articulador exímio, capaz de unir as extremidades, tendo sido, por Minas Gerais, eleito deputado estadual, federal e prefeito de Araxá. Na Assembléia Legislativa, foi líder e vice-líder do PTN.

Antes de tornar-se Ministro, em 1990, foi conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, tendo em ambas as instituições relevante presença, pela simpatia pessoal e precisão profissional. Sua biografia, mesmo resumida, é vasta. Recebeu, em 2005, a Medalha do Grande Colar do Mérito do TCU.

Grande amigo de Juscelino Kubitschek, fiel durante toda a vida às suas amizades, não descansou até ver pronto o Memorial, dedicado ao companheiro dileto, dele sendo curador e vice-presidente.

Receba Drummond todo o nosso carinho e lembranças dos amigos eternos.

Determino à Secretaria a inclusão em ata e a comunicação à família.

Sala das Sessões, em 10 de maio de 2006.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro”

“Sr. Presidente

Srs. Ministros,

Senhor Procurador-Geral

Comunico que, por honrosa designação do eminente Ministro-Presidente Adylson Motta, estive na Colômbia, na cidade de Cartagena das Índias, entre os dias 2 e 5 deste mês, representando o Tribunal de Contas da União em seminário cujo tema versou sobre “O Controle da Gestão de Fundos Públicos como Garantia de Governabilidade e Transparência”, promovido pelo Tribunal de Contas da Espanha, e coordenado pelo Exmo. Sr. D. Felipe García Ortiz, conselheiro do mencionado Tribunal de Contas espanhol.

Participaram do seminário representantes das EFS da Argentina, Bolívia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela, além de três conselheiros do Tribunal de Contas da Espanha.

Durante os quatro dias, no período de 10 às 17 hs, foram realizadas oito palestras e quatro exposições menos detalhadas, todas versando sobre o tema-base, as quais foram seguidas de debate entre os participantes.

Convidado pelo Coordenador do evento, tive a oportunidade de apresentar palestra acerca das “Funções do Tribunal de Contas da União”, onde procurei destacar as atividades desenvolvidas por esta Corte no exercício das auditorias de desempenho e de programas de governo, e no cumprimento das obrigações designadas a esta Casa pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Transcrição das palestras, e documentos a elas relacionados, foram incorporados a um CD-ROM, que entregarei à Biblioteca desta Corte para consulta dos interessados.

Tratou-se de oportunidade ímpar para o intercâmbio de informações e experiências entre os órgãos de controle externo dos mencionados países, diversos que são em suas estruturas, funções e realidades.

Por fim, agradeço ao Ministro-Presidente Adylson Motta a confiança em mim depositada ao designar-me para participar de tão relevante evento.

Muito obrigado.

Brasília, 10 de maio de 2006.

Augusto Sherman Cavalcanti

Relator

ANEXO II DA ATA Nº 18, DE 10 DE MAIO DE 2006

(Sessão Ordinária do Plenário)

MEDIDAS CAUTELARES

Comunicações e despachos exarados pelos Ministros Guilherme Palmeira e Augusto Nardes.

Sr. Presidente,

Srs. Ministros,

Sr. Procurador-Geral,

Comunico ao Colendo Plenário que no dia 5/5/2006, ao ter presente o TC- 005.851/2006-5, por meio do Despacho que faço distribuir a Vossas Excelências, concedi MEDIDA CAUTELAR, com base em Representação formulada pela empresa FÓTON INFORMÁTICA S/A, no sentido de determinar, com base no art. 45 da Lei nº 8.443/1992 combinado com o art. 276, **caput**, do Regimento Interno do TCU, que a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome suspenda o prosseguimento do processo licitatório referente à Concorrência nº 01/2006, que se destina à contratação de empresa especializada na prestação de serviços em Tecnologia da Informação e Informática, por um período de doze meses.

A licitante apresentou vários indícios de que o edital do certame, e seus respectivos anexos, estaria a limitar a ampla participação de interessados, com a exigência e a imposição de critérios que, em princípio, colidiriam com as disposições do Estatuto das Licitações. A propósito, as invalidades estariam relacionadas aos seguintes pontos:

I - exigências que privilegiam empresas com maior número de funcionários, sem levar em conta a relação de pertinência entre o quantitativo da equipe prestadora dos serviços e o objeto licitado;

II - exigências que privilegiam empresas que possuem maior tempo de experiência no mercado de informática;

III - não-divisão do objeto da licitação em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis.

Após análise inicial da documentação, em juízo de cognição sumária, entendi que os elementos presentes nos autos sinalizavam que o Edital da Concorrência nº 01/2006, conduzida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, estaria a limitar a ampla participação de interessados, com a exigência e a imposição de critérios que, a princípio, colidiriam com as disposições da Lei n. 8.666/1993.

Por outro lado, não adotei medida cautelar para suspender o certame licitatório naquela oportunidade, porque não vislumbrei risco de ineficácia da decisão de mérito (**periculum in mora**), em face de o procedimento estar ainda em sua fase inicial.

Em decorrência, determinei o envio dos autos à 4ª SECEX para que promovesse a oitiva dos responsáveis pela Comissão de Licitação, na forma do § 2º do art. 276 do RI/TCU, e a conseqüente instrução do feito.

Consoante a percuente análise empreendida pela unidade técnica, e diante dos elementos apresentados pelos responsáveis em face da oitiva determinada, mantive o meu juízo inicial no sentido de que o Edital de Concorrência nº 1/2006 do MDS encontra-se eivado de vícios que colidem com as disposições da Lei n. 8.666/1993, caracterizado assim o **fumus boni juris**.

Destarte, entendo que o prosseguimento da licitação poderá resultar em eventual ineficácia de futura decisão de mérito por parte do Tribunal, visto que, com a contratação da empresa vencedora, os desembolsos decorrentes, estimados em R\$ 19,5 milhões por ano, podem ser de difícil reposição ao erário, caso venha o procedimento ser julgado viciado, o que caracteriza o **periculum in mora**.

Portanto, essas são as razões que fundamentam a cautelar adotada, bem como as demais medidas saneadoras constantes do Despacho que ora submeto à aprovação do Plenário, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

TC 005.851/2006-5

Órgão: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.

Interessado: FÓTON INFORMÁTICA S/A

Assunto: Representação de licitante. Supostas Irregularidades na Concorrência n.º 01/2006 destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços em Tecnologia da Informação e Informática. Oitiva dos interessados. Concessão de Cautelar. Determinações.

DESPACHO DO MINISTRO-RELATOR

Cuida-se de Representação formulada pela empresa FÓTON INFORMÁTICA S/A, com fundamento art. 113, §1º, da Lei n. 8.666/93, contra ato praticado pela Comissão Especial de Licitação da Secretaria – Executiva Adjunta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS na Concorrência n.º 01/2006, do tipo “técnica e preço”, em regime de empreitada por preço global.

O objeto da referida licitação é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços em Tecnologia da Informação e Informática nas áreas de: desenvolvimento e implementação evolutiva de sistemas (desenvolvimento de aplicativo, implementação evolutiva, administração de dados, documentação e administração de sítios web); sustentação de infra-estrutura (administração de redes de computadores, administração de estação de trabalho, documentação e operação de CPD); e Assessoria Especializada em Tecnologia da Informação (assessoramento técnico às áreas estratégicas do MDS), conforme definido no Anexo 1 do Edital, pelo período de 12 (doze) meses.

Em essência, alega a representante que os termos do Edital e os Anexos da Concorrência implicam limitação da ampla possibilidade de participação no certame e redução de competitividade. Para tanto, discrimina os itens do peça editalícia/anexos que estariam eivados de vício, bem assim da ilegalidade que padeceriam:

I – Subitens 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.1.6 e 1.1.7 do Anexo III do Projeto Básico constante do Edital – Invalidez de exigências que privilegiem empresas com maior número de funcionários, sem levar em conta a relação de pertinência entre o quantitativo da equipe prestadora dos serviços e o objeto licitado;

II – Subitem 2.1 do Anexo III do Projeto Básico constante do Edital – Invalidez da exigência que privilegia as empresas que possuem maior tempo de experiência no mercado de informática;

Mediante Despacho de fls. 138/139, em juízo de cognição sumária, entendi que os elementos presentes nos autos sinalizavam que o Edital da Concorrência n.º 01/2006, conduzida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, estaria a limitar a ampla participação de interessados, com a exigência e a imposição de critérios que, a princípio, colidiriam com as disposições da Lei n. 8.666/1993.

Por outro lado, não adotei medida cautelar para suspender o certame licitatório, porque naquela oportunidade não vislumbrei risco de ineficácia da decisão de mérito (*periculum in mora*), em face de o procedimento estar ainda em sua fase inicial.

Em decorrência, determinei o envio dos autos à 4ª SECEX para que promovesse a oitiva dos responsáveis pela Comissão de Licitação, na forma do § 2º do art. 276 do RI/TCU, e a conseqüente instrução do feito, cujo teor parcial transcrevo a seguir:

“Justificativas da Comissão de Licitação e Análise

4. De acordo com as informações prestadas pelo Presidente da Comissão Especial de Licitação, Nelson Ferreira Praça, nos dias 18 e 24/4/2006, por telefone, foram abertos os envelopes referentes às propostas técnicas e não foi marcada data para a abertura das propostas de preço, tendo sido suspenso todo o processo para aguardar o posicionamento do TCU. Conforme ainda o Presidente da CEL, a Fóton Informática não entrou com representação junto àquela Comissão de Licitação e sim pedido de esclarecimentos e que a empresa não apresentou proposta para concorrer à licitação. Esclareceu que houve a participação na licitação de duas empresas individualmente e três empresas reunidas em consórcio, sendo todas elas habilitadas. Informou também que anteriormente a Caixa Econômica Federal dava toda cobertura dos serviços de informática, sem ônus para o Ministério, o que vigorou até 31 de dezembro de 2005, e que a partir dessa data o Ministério celebrou o Contrato Emergencial n.º 03/2006 com a empresa B2BR - BUSINESS TO BUSINESS INFORMATICA, pelo prazo de 5 meses (período de 1/3/2006 a 28/7/2006), com valor estimado de R\$ 6.782.928,24, e foi dado início ao processo licitatório em janeiro de 2006 (Concorrência n.º 01/2006). Verificamos que não consta divulgação desse contrato na internet, conforme consulta ao Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET.

5. Promovida a oitiva do Presidente da Comissão Especial de Licitação, Nelson Ferreira Praça, sobre o teor da representação, que apresentou as justificativas por meio do Ofício n.º 42/2006-CGLA/SPOA/MDS, de 10/4/2006 (fls. 145/156), assinado pelo Presidente da CEL e pelo Presidente da Comissão Técnica de Licitação.

5.1 Informam que, de todo o mercado de prestação de serviços similares em informática, somente houve uma impugnação, que foi indeferida pela Comissão de Licitação, e que a empresa representante apresentou três pedidos de esclarecimentos e quinze solicitações de exclusão ou alteração de itens no Projeto Básico ou na Tabela de pontuação, todas formalmente respondidas e indeferidas pelo MDS.

5.1.1 Destacam a natureza e a importância do trabalho a ser desenvolvido através da contratação e ressalta que o MDS é responsável, entre outros, pela administração do banco de dados do maior programa social, o Bolsa Família, com clientela de onze milhões de pessoas.

5.1.2 Esclarecem que o cumprimento das metas do MDS depende profundamente da eficiência e eficácia dos serviços de informática e acrescenta que a atuação finalística, a população alvo e o volume de informações e de recursos financeiros envolvidos reforçam a necessidade de um cuidado criterioso na qualidade dos seus prestadores de serviços.

5.2 Quanto aos critérios de pontuação, questionados pelo representante, contidos nos subitens 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.1.6, 1.1.7 do Anexo III – Tabela de Pontuação do Edital da Concorrência n.º 1/2006 do MDS, que atribuem maior pontuação em razão da maior quantidade de profissionais contratados pela licitante, que implica em privilégio a empresas com maior número de funcionários, os responsáveis pela Comissão de Licitação apresentam como justificativa o fato de surgirem diariamente no MDS problemas urgentes que exigem solução de tecnologia da informação e conhecimento em ambientes diversos do Ministério, já que não é possível determinar os ambientes operacionais dos 26 Estados e DF e dos mais de 5.000 Municípios, além dos prestadores de serviço oficiais, que operam os programas. Ressaltam que tais quesitos não são eliminatórios mas simplesmente definem a aderência de um determinado prestador de serviços às necessidades do órgão.

5.2.1 Acrescentam que no caso de ações que envolvam prazos exíguos a sociedade não poderá aguardar que o prestador de serviços encontre profissional disponível no mercado. Considera inconcebível que um contrato com essa dimensão e importância venha a ser executado por prestador de serviços que não disponha, a priori, de equipe de contingenciamento dentro das suas próprias instalações a fim de atender a demandas não planejadas.

5.2.2 Manifestam que o intuito primordial foi o de proteger o interesse da administração e que o TCU tem entendido essa preocupação da Administração com a qualidade dos serviços que contrata, citando como fonte o Acórdão n.º 865/2005-Plenário.

5.2.2.1 Com relação ao teor do Acordo n.º 865/2005-Plenário, mencionado pelos responsáveis pela Comissão de Licitação para justificar a adoção dos critérios inseridos nos itens 1.1.1 a 1.1.7 do Anexo III do Edital, diz respeito a representação sobre possíveis irregularidades em concorrência realizada pelo INEP para contratação de serviços técnicos especializados em tecnologia de informação e de suporte técnico de infra-estrutura, em que foram questionados: a pontuação atribuída a existência de infra-estrutura mínima em rede de computadores e em ambiente de treinamento nas instalações da licitante; a política de benefícios espontâneos; a certificação ISO 9001; a declaração de que dispõe de serviço de suporte técnico aos profissionais alocados; credenciamento pela Oracle, Sun e IBM, além da existência de suporte logístico e infra-estrutura para recrutamento e seleção de profissionais. Portanto, não corresponde ao que está sendo questionado no presente caso.

5.2.3 Os responsáveis pela Comissão de Licitação também consideram que os percentuais dos itens questionados pela empresa representante, em relação à pontuação total não são fator impeditivo e excludentes à participação na concorrência já que não impactam na totalidade dos critérios, mas somente objetivam filtrar e preservar a qualidade dos concorrentes e proteger a Administração. Salientam que o MDS buscou aumentar a competitividade, ampliando a participação de empresas em virtude de toda a diversidade de tipos de prestação de serviços, com a aceitação de consórcios.

5.3 Verificamos que a mesma questão tratada na presente representação foi objeto de apreciação no âmbito do TCU, conforme o Acórdão n.º 1094/2004-Plenário, proferido no TC 003.674/2004-3 (representação formulada por licitante que questionou os critérios adotados em licitação promovida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC), tendo o Tribunal determinado ao Órgão (subitem 9.3.6) que se abstinhasse de incluir quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em despesas que sejam desnecessárias e anteriores à própria celebração do contrato ou que frustrem o caráter competitivo do certame.

5.3.1 Consoante o Relatório que fundamentou aquele acórdão, em que houve a manifestação da Secretaria de Tecnologia da Informação do TCU (Setec) sobre os aspectos técnicos ligados à área de informática, ‘da forma em que se encontra a pontuação no edital, a empresa que atualmente presta serviços ao Ministério tem uma clara vantagem sobre os concorrentes, uma vez que ela já dispõe do pessoal alocado ao contrato anterior, remunerado pelo MDIC e disponível para o novo contrato. Outras empresas, para possuírem os mesmos funcionários, teriam que contratá-los antes do processo licitatório e efetuar o pagamento de seus respectivos salários e encargos sem a possibilidade de alocar o contingente a fim de ressarcir as mencionadas despesas.’ ‘A fim de se obter os resultados desejados de qualificação de pessoal, o mais indicado seria a descrição da qualificação desejada, inclusive em termos de certificação dos profissionais que serão contratados no escopo do contrato.’

5.3.2 Conforme consignado no Voto do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, no mesmo TC 003.674/2004-3, que originou o Acórdão 481/20040-Plenário, “não há relação direta entre a qualidade dos serviços ofertados e a prévia disponibilidade de empregados da contratada. Além disso, o critério adotado estabelece uma falsa correlação entre o quadro de pessoal pré-existente à época da licitação e a garantia de realização dos serviços ao desprezar o fato de que, após vencida a licitação, a empresa poderá organizar sua capacidade produtiva de modo a dar cumprimento ao contrato que será celebrado. Na verdade, a quantidade e a qualidade dos profissionais que prestarão o serviço serão relevantes durante a execução do contrato, e não antes. Nessa esteira, verifica-se que a exigência, ou acaba por privilegiar as empresas de grande porte, que já contam com um extenso quadro de funcionários, ou leva a licitante a efetuar despesas com a contratação de pessoal simplesmente com a finalidade de participar do certame licitatório. Em ambos os casos, ficam prejudicadas a competitividade do certame e a possibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa.”

5.4 A respeito do teor do item 2.1 do Anexo III do Projeto Básico do Edital, cujo critério de pontuação privilegia as empresas que possuem maior tempo de experiência no mercado de informática, manifestam os responsáveis pela Comissão de Licitação o entendimento de que em virtude do volume e importância dos serviços torna-se imprescindível a contratação de empresa que apresente estabilidade no mercado.

5.4.1 Tais razões não são suficientes para alterar o entendimento do Tribunal sobre o mesmo assunto tratado no TC 003.674/2004-3, objeto de Representação contra o teor do edital da Concorrência nº 01/2004, promovida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC com a finalidade de contratar empresa especializada na prestação de serviços técnicos de informática. Conforme consignado no Voto do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti que fundamentou o Acórdão 481/2004-Plenário: “com referência à atribuição de pontuação com fundamento na quantidade de serviços realizados, sem consideração da complexidade, e no tempo de atuação dos licitantes na prestação de serviços de informática, penso que também não procedem as justificativas no sentido de que se buscou garantir a eficiência, a qualidade, a solidez e a estrutura da empresa contratada. A meu ver, os critérios previstos não avaliam o desempenho, que é o que se efetivamente deseja. Veja-se que, na área de informática, a obsolescência de produtos e serviços ocorre muito rapidamente, fazendo com que o domínio sobre a tecnologia e, conseqüentemente, o desempenho independam do tempo de existência da empresa. Ademais, não vejo como se atribuir menor valor ao desempenho daquela empresa que, embora tenha executado o serviço em menor número de oportunidades, tenha feito a tarefa de forma plenamente satisfatória. Portanto, o critério afronta o princípio da isonomia, pois privilegia aspectos individuais das empresas concorrentes que não são determinantes da sua capacidade técnica em executar o objeto.”

5.4.2 Em nova deliberação no mesmo TC 003.674/2004-3 (subitem 9.3.9 do Acórdão 1094/2004-P) o Tribunal determinou ao órgão que, quando da abertura do novo procedimento licitatório, que se abstivesse de incluir quesito que atribua pontos na avaliação da proposta técnica pelo tempo de existência do licitante na prestação de serviços na área de informática.

5.5 No tocante à ampla gama de serviços englobadas na licitação sem que exista, a princípio, relação de dependência entre eles a justificar essa consolidação, em afronta ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666, de 1993, os responsáveis pela Comissão de Licitação apresentam como justificativa a necessidade de se manter um único interlocutor para todas as atividades necessárias ao ciclo de implementação dos sistemas de informação do MDS. Acrescentam que a contratação de um único prestador de serviços centraliza a responsabilidade da execução dos serviços, melhorando sensivelmente a

capacidade de implementação de sistemas desenvolvidos, o que seria melhor para a Administração. Também, que buscou-se centralizar o interlocutor para as soluções de sistemas e tecnologia fortemente atadas no ambiente do Ministério.

5.5.1 Sobre essa questão, já há entendimento firmado pelo TCU (Decisão 393/1994-Plenário) no sentido de que o parcelamento do objeto é a regra, ou seja, “é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispendo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade”.

5.5.2 No presente caso, a licitação tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços em tecnologia da informação e informática nas áreas de: desenvolvimento e implementação evolutiva de sistemas (desenvolvimento de aplicativo, implementação evolutiva, administração de dados, documentação administração de sítios web); sustentação de infra-estrutura (sustentação de infra-estrutura, administração de redes de computadores, administração de estação de trabalho, documentação e operação de CPD); e Assessoria especializada em Tecnologia da Informação (assessoramento técnico às áreas estratégicas do MDS).

5.5.3 Conforme o Projeto Básico (item 3 do Anexo I do Edital), os serviços a serem prestados são de natureza técnica, envolvendo, de um modo geral: desenvolvimento de sistemas; gerenciamento de projetos; administração, implantação e sustentação dos recursos tecnológicos disponíveis; configuração e gerenciamento do ambiente; identificação e análise de problemas; estudo e formulação de alternativas de solução; e implementação de planos de Tecnologia da Informação.

5.5.4 Dada a natureza técnica do tema, torna-se necessário que seja solicitado o auxílio da Secretaria de Tecnologia da Informação – Setec/TCU mediante a emissão de parecer sobre os aspectos contidos no Anexo I – Projeto Básico, de modo a possibilitar melhor clareza a respeito da aplicabilidade do parcelamento do objeto ou a adjudicação por itens como forma de obtenção de melhor preço entre os licitante, considerando-se as justificativas apresentadas pelos responsáveis pela Comissão de Licitação que consideram a necessidade de se manter um único interlocutor para todas as atividades necessárias ao ciclo de implementação dos sistemas de informação do MDS e que a contratação de um único prestador de serviços centraliza a responsabilidade da execução dos serviços, melhorando sensivelmente a capacidade de implementação de sistemas desenvolvidos.

Conclusão

6. Além das questões tratadas acima, outros itens do edital da Concorrência n° 1/2006 merecem ser melhor analisados por evidenciar que também, a princípio, atentam contra princípios básicos da licitação, devendo ser objeto de diligência:

6.1 Subitem 8.3 do Anexo I – Projeto Básico, prevê o ressarcimento, pelo MDS, de despesas de viagens realizadas por profissionais da empresa para prestação de serviços eventuais em outras localidades, deixando em aberto a possibilidade de pagamentos com valores indefinidos, o que pode onerar o contrato.

6.2 Subitem 13 do Anexo I, estabelece que a proposta deverá ser baseada na tabela salarial constante do edital (retirada da média entre os valores de publicação mensal de circulação nacional e sítio específico de recursos humanos) a qual deverá ser utilizada para a contratação da equipe residente nas instalações do MDS, o que caracteriza a fixação de preços mínimos vedada pelo art. 40, inciso X, da Lei n.º 8.666, de 1992, conforme já decidiu o Tribunal no Acórdão n.º 1094/2004-Plenário, subitem 9.3.3.

6.3 Subitem 13 do Anexo I, também prevê a hipótese subcontratação (em até 10% do contrato) mediante a contratação, pela empresa, de empregados como pessoa jurídica, sendo definido que neste caso o valor mensal de referência será o da tabela acrescido de 45%, o que onerará o contrato.

6.4 Subitem 18 do Anexo I, estabelece obrigação para que a contratada invista em treinamento dos seus empregados o percentual de 1,5% a 2% do faturamento resultante do contrato com o MDS, o que também significa acréscimo no valor a ser contratado.

6.5 Subitens 2.2, 2.3 e 2.4 do Anexo III, atribuem maior pontuação às licitantes em razão da comprovação de quantidade de clientes recentes, pela quantidade de profissionais de informática em um único contrato firmado no máximo há 24 meses, e pelo total de horas de análise e/ou desenvolvimento de

sistemas em um único contrato firmado no máximo há 24 meses, sendo que deixam de considerar o desempenho da empresa ou a complexidade dos serviços realizados, o que pode frustrar o caráter competitivo da licitação e prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

7. Diante do que foi até aqui analisado, fica demonstrado que o Edital da Concorrência n.º 1/2006 do MDS apresenta vícios de formulação que atentam contra princípios constitucionais e legais conformadores do instituto da licitação, estando configurado o *fumus boni juris*. Embora os procedimentos licitatórios tenham sido informalmente interrompidos após a abertura dos envelopes referentes as propostas técnicas, conforme a informação do Presidente da Comissão Especial de Licitação, a sua eventual continuidade resultará na efetivação de contratação com valor anual estimado em R\$ 19,5 milhões, o que caracteriza o *periculum in mora*.

7.1 Assim, submetemos os autos à consideração superior propondo:

1) com fundamento no art. 45 da Lei n.º 8443, de 1992, c/c art. 276 do Regimento Interno do TCU, que seja adotada medida cautelar para determinando à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA/MDS que adote providências com vistas à suspensão da licitação (Concorrência n.º 001/2006) promovida com a finalidade de contratar empresa especializada na prestação de serviços em tecnologia da informação e informática, até que o Tribunal delibere, em definitivo, sobre a matéria;

2) com fundamento no art. 276, § 3º, do Regimento Interno, determinar a oitiva dos Srs. Nelson Ferreira Praça, Presidente da Comissão Especial de Licitação; e Daniel Darlen Corrêa Ribeiro, Presidente da comissão Técnica de Licitação, para que se pronunciem, no prazo de 15 (quinze) dias contados a partir da ciência, acerca dos seguintes itens do Edital de Concorrência n.º 001/2006:

a) subitem 8.3 do Anexo I – Projeto Básico, prevê o ressarcimento, pelo MDS, de despesas de viagens realizadas por profissionais da empresa para prestação de serviços eventuais em outras localidades, deixando em aberto a possibilidade de pagamentos com valores indefinidos, o que pode onerar o contrato;

b) subitem 13 do Anexo I, estabelece que a proposta deverá ser baseada na tabela salarial constante do edital (retirada da média entre os valores de publicação mensal de circulação nacional e sítio específico de recursos humanos) a qual deverá ser utilizada para a contratação da equipe residente nas instalações do MDS, o que caracteriza a fixação de preços mínimos vedada pelo art. 40, inciso X, da Lei n.º 8.666, de 1992, conforme já decidiu o Tribunal no Acórdão n.º 1094/2004-Plenário, subitem 9.3.3;

c) subitem 13 do Anexo I, também prevê a hipótese subcontratação (em até 10% do contrato) mediante a contratação, pela empresa, de empregados como pessoa jurídica, sendo definido que neste caso o valor mensal de referência será o da tabela acrescido de 45%, o que onerará o contrato;

d) subitem 18 do Anexo I, estabelece obrigação para que a contratada invista em treinamento dos seus empregados o percentual de 1,5% a 2% do faturamento resultante do contrato com o MDS, o que também significa acréscimo no valor a ser contratado;

e) subitens 2.2, 2.3 e 2.4 do Anexo III, atribuem maior pontuação às licitantes em razão da comprovação de quantidade de clientes recentes, pela quantidade de profissionais de informática em um único contrato firmado no máximo há 24 meses, e pelo total de horas de análise e/ou desenvolvimento de sistemas em um único contrato firmado no máximo há 24 meses, sendo que deixam de considerar o desempenho da empresa ou a complexidade dos serviços realizados, o que pode frustrar o caráter competitivo da licitação e prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

3) seja encaminhada diligência à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA/MDS para que apresente, no prazo de 15 dias, esclarecimentos face a não divulgação, no Portal de Compras do Governo Federal - COMPRASNET, do edital de Concorrência n.º 001/2006, e do Contrato Emergencial n.º 03/2006 firmado com a empresa B2BR - BUSINESS TO BUSINESS INFORMATICA (Lei n.º 11.178, de 2005, art. 18 § 1º, I, “i”; Portaria Normativa MPO/Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação n.º 4, de 29/10/2001);

4) seja autorizada à 4ª Secex solicitar o auxílio da Secretaria de Tecnologia da Informação – Setec, caso entenda necessário.”

Nos termos da instrução supra, que contou com a anuência do Secretário de Controle Externo em substituição, e diante dos elementos apresentados pelos responsáveis, considero ratificado o meu juízo inicial no sentido de que o Edital de Concorrência n.º 1/2006 do MDS encontra-se eivado de vícios que colidem com as disposições da Lei n. 8.666/1993, caracterizado assim o *fumus boni juris*.

Destarte, entendo que o prosseguimento da licitação poderá resultar em eventual ineficácia de futura decisão de mérito por parte do Tribunal, visto que, com a contratação da empresa vencedora, os desembolsos decorrentes, estimados em R\$ 19,5 milhões por ano, podem ser de difícil reposição ao erário, caso venha o procedimento ser julgado viciado, o que caracteriza o periculum in mora.

Ressalto, por oportuno, que não há nos autos informação oficial acerca do andamento do referido certame, apenas informação obtida por meio telefônico.

Em face do exposto, estando presentes os pressupostos do art. 276, caput, do RITCU, adoto medida cautelar, de modo a determinar que a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ou outro órgão competente, abstenha-se de dar prosseguimento aos atos da Concorrência n.º 01/2006, deixando inclusive de promover, se for o caso, os atos de assinatura dos contratos resultantes do certame, até que o TCU decida sobre o mérito da questão suscitada.

Determino, ainda, que, nos termos do art. 276, § 3º, do RITCU, a 4ª SECEX promova a oitiva dos responsáveis, na forma proposta no subitem 7.1, item 2, da instrução de fls. 158/164, para que se pronunciem no prazo de até 15 (quinze) dias sobre a cautelar concedida.

Ordeno, outrossim, que a unidade técnica efetue diligência à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, esclarecimentos face à não divulgação, no Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET, do Edital de Concorrência n.º 01/2006, e do Contrato Emergencial n.º 03/2006, firmado com a empresa B2BR – BUSINESS TO BUSINESS INFORMATICA.

Por fim, determino que a 4ª SECEX promova, com a urgência necessária, o saneamento dos autos e, ao final, o pronto exame de mérito da presente Representação, autorizando-a, para esse fim, a solicitar o auxílio da Secretaria de Tecnologia da Informação – SETEC, caso entenda necessário.

Gabinete do Ministro, em 5 de maio de 2006.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

TC-009.302/2006-1
Natureza: Representação.

Sr. Presidente,
Srs. Ministros,
Sr. Procurador-Geral,

Comunico ao Plenário que – no dia de hoje, por volta das 10h00, – concedi MEDIDA CAUTELAR por meio de Despacho, cuja cópia faço distribuir a Vossas Excelências, no sentido de determinar, com base no art. 45 da Lei n.º 8.443/1992 combinado com o art. 276, **caput**, do Regimento Interno do TCU, a suspensão dos atos administrativos que tenham por objetivo dar andamento à Concorrência Pública n.º 6/2004, da 13ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre, no Estado da Paraíba, relativa às obras de adequação de trechos rodoviários na BR-230/PB.

A cautelar foi concedida de ofício e sem prévia oitiva dos interessados, considerando a urgência requerida pela matéria e a gravidade das ocorrências apontadas em relatório de fiscalização pela unidade técnica.

A razão que me levou a adotar tal medida diz respeito à inclusão, no edital da concorrência examinado, de critérios restritivos à competitividade do certame, conforme entendimento já adotado por esta E. Corte de Contas em diversos julgados, como é o caso dos Acórdãos n.ºs 244/2003, 513/2003, 793/2003, 2.088/2004 e 1.140/2005, todos do Plenário, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal c/c o art. 3º, § 1º, I, da Lei n.º 8.666/93.

Nesse sentido, ressalto que estão presentes os pressupostos para a concessão da cautelar.

A fumaça do bom direito ergue-se diante da violação dos dispositivos legais e constitucionais mencionados, eis que restou caracterizado prejuízo à ampla concorrência da licitação e, em decorrência,

afronta ao interesse da Administração, que viu prejudicada a possibilidade de obter a proposta mais vantajosa para execução das obras em questão.

O perigo na demora, por sua vez, também está devidamente evidenciado, porquanto, na hipótese de a concorrência em análise vir a ser homologada e o contrato dela decorrente vir a ser celebrado, será inevitável que o dano ao Erário se consuma.

Essas são, enfim, as razões que fundamentam a medida cautelar adotada no Despacho que ora submeto à apreciação do Plenário, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de maio de 2006.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Relator

TC-009.302/2006-1 (apartado do TC 006.441/2005-3).

Natureza: Representação.

Entidade: 13ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre.

Unidade interessada: Secex/PB.

DESPACHO

Cuidam os autos de Representação formulada pela Secex/PB, em razão de irregularidades verificadas nas obras de adequação de Trechos Rodoviários na BR-230/PB, trecho entre Cabedelo e a Divisa PB/CE, objeto da Concorrência Pública nº 1/2006, da Unidade de Infra-Estrutura Terrestre no Estado da Paraíba – 13ª Unit.

2. O TC-006.441/2005-3, processo que trata de Levantamento de Auditoria em obras de adequação da referida rodovia, já foi objeto de deliberação pelo Egrégio Plenário desta Corte de Contas, por ocasião do Acórdão nº 1.578/2005-TCU-Plenário, exarado em 5/10/2005, em que, com fulcro no art. 45 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 276 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, foram expedidas determinações ao Dnit no sentido de, cautelarmente, suspender a citada Concorrência, em razão da existência, no edital da licitação, de critérios restritivos à competitividade, no que se refere à qualificação técnica das empresas participantes, conforme especificado nos subitens 9.1.1 a 9.1.3 do mencionado decisum.

3. Foi determinada, ainda, a oitiva do Coordenador da 13ª Unit, a fim de que se manifestasse, no prazo de quinze dias, a respeito da medida cautelar concedida, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

4. De acordo com a instrução de fls. 128/135, a 13ª Unit se pronunciou nestes autos, à fl. 75 – volume principal – TC 006.441/2005-3, informando que havia determinado à Comissão de Licitação que procedesse ao cancelamento da Concorrência Pública nº 6/2004 e à abertura de novo procedimento licitatório, cuja minuta de edital deveria ser submetida à análise prévia da Secex/PB.

5. Em 12/4/2006, a 13ª Unit encaminhou o edital da Concorrência nº 1/2006 à Secex/PB, para exame prévio, com vistas à contratação de obras na mesma BR-230, porém para trecho compreendido entre a cidade de Cabedelo e a Divisa PB/CE, distinto daquele tratado nos autos do TC 006.441/2005-3.

6. Contudo, a Unidade Técnica, ao examinar o edital encaminhado pela 13ª Unit, observou a reincidência de uma das exigências de qualificação técnica que motivaram a suspensão cautelar efetuada por meio do Acórdão nº 1.578/2005, qual seja, a limitação de um número máximo de atestados técnicos para fins de comprovação de execução de quantidade mínima dos serviços constantes da planilha orçamentária

7. Adicionalmente, a Secex/PB apontou divergências no custo unitário dos itens “Aquisição de material betuminoso para CBUQ” e “Aquisição de material betuminoso para imprimação” constantes do orçamento base utilizado na licitação. É que foram superados os preços de referência do Sicro 2, parâmetro para a elaboração de orçamentos de obras rodoviárias a cargo do Dnit.

8. A respeito dos preços de material betuminoso, importa ressaltar que, de acordo com as informações encaminhadas a este Gabinete por meio do Ofício nº 2.082/2006, a diferença apontada pela Unidade Técnica decorre da aplicação do LDI – Lucro e Despesas indiretas – no valor de 15%, percentual esse dentro do limite estabelecido pelo Tribunal de Contas da União, em decisões anteriores, para itens do orçamento dessa natureza.

9. Entretanto, no aspecto atinente à restrição da competitividade, restou configurada a mesma situação que levou este Tribunal determinar a suspensão cautelar da Concorrência nº 6/2004, por meio do Acórdão nº 1.578/2005, pelo que a Secex/PB propôs, desta feita, a suspensão cautelar Concorrência nº 1/2006.

10. Ressalto que ambas as concorrências dizem respeito à mesma rodovia, a BR-230/PB, e estão contempladas por um mesmo Programa de Trabalho na Lei Orçamentária Anual.

11. O exame da proposta de medida cautelar alvitrada pela Secex/PB, consoante o disposto no art. 45 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 276 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, deve passar pela avaliação dos dois requisitos jurídicos aplicáveis à espécie, quais sejam, a fumaça do bom direito e o perigo na demora.

12. No que diz respeito à fumaça do bom direito, deve prevalecer o entendimento desta Corte de Contas contido no Acórdão nº 1.578/2005, em que a mesma irregularidade apontada pela Unidade Técnica motivou a suspensão cautelar de procedimento licitatório a cargo da 13ª Unit.

13. Chamo atenção, ainda, para o fato de que essa linha de entendimento já vem sendo adotada pelo Tribunal por ocasião de outras deliberações do Plenário, a exemplo dos Acórdãos 244/2003, 513/2003, 793/2003, 2.088/2004 e 1.140/2005.

14. No que se refere ao perigo na demora, importa ressaltar que a abertura das propostas da concorrência em análise estava marcada para o dia 8/5/2006, pelo que, caso o Tribunal deixe de atuar prontamente, a licitação imbuída de vício poderá vir a ser homologada, gerando direitos à empresa vencedora, em prejuízo do interesse maior da Administração Pública.

15. Por todo o exposto, restituo o processo à Secex/PB para:

I - conhecer da presente Representação, por preencher os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie;

II - com fulcro no art. 45 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 276 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar à 13ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre que suspenda, cautelarmente, todos os atos tendentes a dar andamento à Concorrência nº 1/2006, cujo objeto é a contratação de obras de adequação da capacidade da Rodovia BR-230, trecho Cabedelo – Divisa PB/CE, inclusive quanto à homologação do certame ou à contratação da empresa vencedora, em razão da exigência de comprovação de qualificação técnica com limitação à quantidade de atestados, em afronta ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 e ao entendimento deste Tribunal proferido nos Acórdãos 244/2003, 513/2003, 793/2003, 2.088/2004 e 1.140/2005, todos do Plenário;

II - com espeque no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, promova a oitiva do Coordenador da 13ª Unit, a fim de que se pronuncie acerca da presente medida cautelar.

16. Determino à Secex/PB que providencie, tão logo realizada a oitiva indicada no item anterior, a instrução do processo, com a urgência que o caso requer, pronunciando-se acerca da manutenção da medida cautelar ora concedida.

Informo, por fim, que determinei a autuação do Lote nº 424770855, ora em discussão, como apartado do TC 006.441/2005-3.

Gabinete, em 10 de maio de 2006.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Relator

ANEXO III DA ATA Nº 18, DE 10 DE MAIO DE 2006
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS RELACIONADOS

Relações de Processos organizadas pelos respectivos Relatores e aprovadas pelo Tribunal Pleno, bem como os Acórdãos n°s 664 a 669 (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

RELAÇÃO N° 13/2006 - Plenário
Gabinete do Ministro Marcos Vinícios Vilaça

Processo submetido ao Plenário, para votação, na forma do art. 143 do Regimento Interno.

Relator: Marcos Vinícios Vilaça

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO

ACÓRDÃO N° 664/2006 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário de 10/5/2006, quanto ao(s) processo(s) abaixo relacionado(s), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n° 8.443/92 c/c os arts. 143, inciso III; e 250 a 252 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em mandar fazer a(s) seguinte(s) recomendação(ões) e determinação(ões), bem como cientificar o(s) interessado(s), com o envio de cópias das instruções.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

01 - TC 014.519/2004-4

Classe de Assunto : VII

Entidade(s)/Orgão(s): Serviço Federal de Processamento de Dados

1. Recomendar ao Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), autarquia federal subordinada à Casa Civil, a adoção de medidas com o intuito de que se avalie a oportunidade e conveniência de elaboração de projeto de lei que minimize possíveis problemas quando da mudança da plataforma de trabalho utilizada pelos Poderes do Governo da República, para o software livre;

2. Determinar ao SERPRO que:

2.1 inclua, nos sítios eletrônicos utilizados para divulgação de seus contratos - uma vez que não consta, quando cabível, a definição do fabricante ou marca de produto adquirido - informações detalhadas quanto aos fabricantes e marcas de produtos contratados por essa empresa pública, com o intuito de aprimorar os instrumentos utilizados para o acompanhamento eletrônico da Administração Pública;

2.2 nas futuras licitações, publique, com a devida antecedência, o aviso do edital de licitação em jornal diário de grande circulação no Estado, no município ou na região onde será prestado o serviço, conforme preceitua o art. 21, inciso III, da Lei n° 8.666/93, não sendo cabível a publicação no Diário Oficial do Estado como substituto do impositivo legal citado anteriormente, e informar que, por se tratar de reiteração, o não-cumprimento desta determinação sujeitará o gestor responsável à multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei n° 8.443, de 16 de julho de 1992;

2.3 nos procedimentos licitatórios para aquisição de produtos e contratação de serviços de informática, anexe aos instrumentos convocatórios o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

2.4 renegocie a cláusula 6.10 do contrato n° 36.501, com vistas a evitar a limitação da responsabilidade pelo ressarcimento de danos causados pela contratada, em casos de negligência ou imperícia, aos valores previstos nas respectivas ordens de serviços, evitando-se, com isso, cláusulas em benefício exclusivo da contratada; e, doravante utilize em seus termos contratuais cláusulas de responsabilidade como as apresentadas nos contratos n°s 36422 - cláusulas 3.3 e 3.4 -, e 35489 - cláusulas 4.6 e 4.7; e

3. arquivar o presente processo.

Ata n° 18/2006 – Plenário

Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

RELAÇÃO Nº 13/2006
Gabinete do Ministro Walton Alencar Rodrigues

Processo submetido ao Plenário, para votação, na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143 do Regimento Interno/TCU.

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO

ACÓRDÃO Nº 665/2006-TCU-PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, de 10/5/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 143 e 250, inciso II, do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1 - TC-002.616/2005-3 (com 2 volumes)
Classe de Assunto: V – Monitoramento.
Entidade: Universidade Federal da Paraíba.
Responsável: Rômulo Soares Polari.

Objeto: Verificar o cumprimento das determinações constantes da Decisão 1.124/2000-TCU-Plenário, Acórdão 285/2001-TCU-Plenário, Decisão 924/2002-TCU-Plenário, Decisão 1.406/2002-Plenário, Acórdão 1.264//2003-TCU-Plenário, Acórdão 2.013/2003-TCU-2ª Câmara e Acórdão 1.365/2004-TCU-Plenário, bem como as constantes dos itens 1.1 e 1.2 do Acórdão 534/2005-TCU-Plenário.

1.1. Determinar:

1.1.1. à UFPB, nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei 8.443/92, que instaure, se for o caso, tomada de contas especial em desfavor do Professor Celso Augusto Guimarães Santos em razão do pagamento indevido de acréscimos remuneratórios ao servidor, face à acumulação ilegal do cargo de Professor Adjunto RETIDE – DE/DOUT com o cargo remunerado, em comissão de Coordenador de Planejamento, Gestão de Recursos Hídricos e de Outorga e de Cobrança na Agência de Águas, Irrigação e Saneamento do Governo do Estado da Paraíba, no período de 1º/8/2003 a 5/7/2004, matéria objeto do Acórdão 534/2005-TCU-Plenário, de 11/5/2005, informando ao Tribunal a respeito no prazo de noventa dias, a contar da notificação.

1.1.2. à Secex/PB que verifique o cumprimento da determinação constante do item anterior.

Ata nº 18/2006 – Plenário
Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

WALTON ALENCAR RODRIGUES

na Presidência

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

RELAÇÃO Nº 14/2006
Gabinete do Ministro Walton Alencar Rodrigues

Processo submetido ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, arts. 143, inciso IV, alínea “b”, e 288.

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

RECURSO DE REVISÃO

ACÓRDÃO Nº 666/2006-TCU-PLENÁRIO

1. Processo TC-700.379/1997-5 (com 4 anexos)
2. Grupo I – Classe I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
3. Responsáveis : Organização Santamarense de Educação e Cultura - OSEC e Filip Aszalos.
4. Entidade: Organização Santamarense de Educação e Cultura - OSEC.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Julio Marcelo de Oliveira.
7. Unidades técnicas: Secex/SP e Secretaria de Recursos – Serur.
8. Advogado constituído nos autos: Aires F. Barreto (OAB/SP 75.985-B), Paulo Ayres Barreto (OAB/SP 80.600), Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098), José Carlos da Fonseca (OAB/DF 1.495-A), Antônio Perilo Teixeira Netto (OAB/DF 21.359), Henrique Araújo Costa (OAB/DF 21.989).

9. Acórdão:

VISTOS e relacionados estes autos de Recursos de Revisão em processo de Tomada de Contas Especial instaurada, originalmente, em decorrência de irregularidades verificadas na aplicação de Subvenção Social.

Considerando que a Organização Santamarense de Educação e Cultura – OSEC – e o Sr. Filip Aszalos interpuseram Recursos de Reconsideração contra o Acórdão 393/2002, por meio do qual a 2ª Câmara julgou suas contas irregulares e os condenou ao recolhimento de débito;

Considerando que o Tribunal, por meio do Acórdão 2.180/2005-Plenário, conheceu dos Recursos de Reconsideração interpostos pelos interessados contra o Acórdão 393/2002-2ª Câmara, para, no mérito, negar-lhes provimento;

Considerando que, irrisignados, a Organização Santamarense de Educação e Cultura – OSEC – e o Sr. Filip Aszalos interpuseram Recursos de Revisão contra o Acórdão 393/2002-2ª Câmara, mantido pelo Acórdão 2.180/2005-Plenário, os quais não preenchem nenhum dos requisitos específicos aplicáveis à espécie recursal, não tendo havido erro de cálculo nas contas, falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido, tampouco superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, conforme o exige o art. 288, incisos I, II e III, do Regimento Interno;

Considerando, ainda, os pareceres uniformes da Serur e do Ministério Público junto ao TCU, no sentido não conhecer dos recursos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/92, em:

- 9.1. não conhecer dos Recursos de Revisão;
- 9.2. dar ciência deste Acórdão aos recorrentes.

Ata nº 18/2006 – Plenário
Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
na Presidência

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

RELAÇÃO Nº 16/2006

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94 e 95, inciso V, e 105.

Relator: Ministro Guilherme Palmeira

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

ACÓRDÃO Nº 667/2006 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em 10/5/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno, c/c o enunciado n.º 145 da Súmula da Jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União e com o art. 463, inciso I, do Código de Processo Civil, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão n.º 343/2006-TCU-Plenário, prolatado na Sessão de 22/3/2006, Ordinária, Ata n.º 11/2006-Plenário, relativamente ao item 3 e subitem 9.4, onde se lê: "Roberto Jacob Silva", leia-se: "Roberto Jacob da Silva", mantendo-se os demais termos do Acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

01 - TC 003.136/2004-5

Classe de Assunto : II

Responsável: Roberto Jacob da Silva, CPF n.º 634.321.706-10

Unidade: Prefeitura Municipal de Fernandes Tourinho - MG

Ata nº 18/2006 – Plenário
Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

RELAÇÃO Nº 8/2006
Gabinete do Ministro Ubiratan Aguiar

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94, 95, inciso V e 105.

Relator: Ministro Ubiratan Aguiar

DENÚNCIA

ACÓRDÃO Nº 668/2006 - TCU-PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 10/5/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno, em dar quitação ao responsável, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi cominada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

01 - TC 008.167/2005-2 - c/ 3 anexos e 1 volume

Classe de Assunto: VII

Responsável: Rodolfo Manoel Marques do Amaral (CPF nº 229.987.212-49)

Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - Diretoria Regional no Amazonas - ECT/AM

Valor original da multa: R\$ 3.000,00

Data de origem da multa: 23/11/2005

Valor Recolhido: R\$ 3.010,80

Data do recolhimento: 19/01/2006

ACÓRDÃO Nº 669/2006 - TCU-PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em 10/5/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XXVI; 15, inciso I, alínea “p”; 143, inciso III; 235, capt, e parágrafo único, e 250, inciso I, do Regimento Interno, em não conhecer da presente denúncia por não preencher os requisitos de admissibilidade, sem prejuízo de mandar fazer as determinações sugeridas nos pareceres emitidos nos autos, apensar o processo abaixo relacionado às contas da ANATEL relativas ao exercício de 2006 e encaminhar à entidade cópia da instrução de fls. 7/9:

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

02 - TC 004.553/2006-9

Classe de Assunto: VII

Interessada: 1ª SECEX

Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL - Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização

Determinações: à ANATEL

2.1 que adote as providências com vistas à apuração da irregularidade, instaurando, se for o caso, o processo de sindicância para responsabilização da servidora Ivany Maria de Jesus, bem como a Tomada de Contas Especial para o ressarcimento do débito; e

2.2 noticie esta Corte de Contas das medidas adotadas e os efeitos de suas ações quando da apresentação das contas relativas ao exercício de 2006.

Ata nº 18/2006 – Plenário

Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES

UBIRATAN AGUIAR

Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

ANEXO IV DA ATA Nº 18, DE 10 DE MAIO DE 2006
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

Relatórios e votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos aprovados de nºs 670 a 672, 674 a 676 e 678 a 701, acompanhados de pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

GRUPO I – CLASSE I – PLENÁRIO

TC-005.382/1999-8 (com 2 volumes).

Natureza: Pedido de Reexame.

Órgão: Ministério da Cultura.

Recorrentes: Tânia Cristina Barbosa Marotta e Francisco Ferola Gonzalez.

Sumário: PESSOAL. PEDIDO DE REEXAME. CONCESSÃO DE APOSENTADORIA ESTATUTÁRIA A OCUPANTE DE CARGO EM COMISSÃO SEM VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.

É legal a aposentadoria estatutária dos servidores públicos federais comissionados não detentores de cargos efetivos na Administração Pública Federal, desde que possuam todos os requisitos à inativação na vigência da Lei n.º 8.112/90 e até 13/04/93, véspera da publicação da Lei n.º 8.647/93, que extinguiu esse direito.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada pela ACE Maria Inês Ribeiro Lins:

“Pedido de Reexame impetrado por Tânia Cristina Barbosa Marotta (vol. 2) e Francisco Ferola Gonzalez (vol. 1) contra a Decisão n.º 1036/2002-TCU-Plenário (fls. 163, Volume Principal) em que o Tribunal, ao apreciar o presente processo originário de Auditoria levada a efeito pela Sefip para a verificação de atos de aposentadoria no Ministério da Cultura, decidiu considerar ilegal o ato constante de fls. 99/100 do Volume Principal, por ter sido a aposentadoria concedida a ocupante de cargo em comissão sem vínculo efetivo com o Serviço Público, com fundamento no artigo 186, inciso III, alínea ‘c’, da Lei n.º 8.112/90 - aposentadoria voluntária proporcional, bem como determinou a extensão da medida aos demais casos semelhantes.

2. Conforme consta do Voto do Eminentíssimo Relator, a ilegalidade do ato se deveu ao novo entendimento dado à matéria pela Decisão 595/2001-P, que tornou sem efeito as Decisões Plenárias 733/94 e 748/98 e todas as demais com idêntico conteúdo cujas disposições já não poderão ser, em nenhum caso, aplicadas.

3. Irresignados, os recorrentes, por seu representante legal, interpuseram pedido de reexame (volumes 1 e 2), que, embora em peças distintas, contêm as mesmas razões.

DA ADMISSIBILIDADE

4. O exame preliminar de admissibilidade (fls. 14, Vol. 1 e 15, vol. 2), concluiu pelo conhecimento do recurso, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

DO MÉRITO

5. As peças recursais não adentraram o mérito da matéria. Ativeram-se à argüição preliminar de nulidade do **decisum**, alegando desrespeito aos corolários do contraditório e da ampla defesa, já que os interessados não tiveram conhecimento da tramitação do presente processo, relativo a Relatório de Auditoria realizada no Ministério da Cultura, para exame dos atos de aposentadoria e pensão.

6. Afirmam, ainda, desrespeito à segurança jurídica, tendo em vista que:

a) as aposentadorias em comento tiveram como pressuposto o entendimento firmado pelo Tribunal à época da concessão (Decisões 733/94-P e 748/98-P), no sentido da legalidade da concessão de aposentadoria a ocupantes de cargo em comissão, sem vínculo com o serviço público, desde que preenchidos os requisitos contidos na Lei n. 8.647/93, e alega, ainda, que:

b) as aposentadorias foram concedidas antes da entrada em vigor da DC-0595-34/01-P, em 11/09/2001, a qual, por via de consequência, a elas não se aplica;

c) nos termos do Enunciado n. 105 da Súmula de Jurisprudência desta Corte de Contas, 'a modificação posterior da Jurisprudência não alcança aquelas situações constituídas à luz do critério interpretativo anterior', devendo, então, prevalecer o entendimento consignado nas decisões plenárias 733/94, 748/98, dentre outras.

7. A argüição de afronta aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório não pode prosperar. A aplicação de tais princípios em processos de aposentadoria já foi objeto de exaustivo debate no âmbito desta Corte, mormente quando da adoção da Decisão nº 233/2000-TCU-1ª Câmara, tendo-se pacificado o entendimento de que, no tocante a ato administrativo, como é o caso de concessão de aposentadoria, não há de se falar em contraditório. Corrobora essa posição o entendimento do STF a seguir transcrito:

'Considerar que o Tribunal de Contas ... no desempenho da competência constitucional para o julgamento da legalidade da concessão de aposentadorias, (ou ainda na aferição da regularidade de outras despesas), esteja jungido a um processo contraditório ou contencioso, é submeter o controle externo, a cargo daquela Corte, a um enfraquecimento absolutamente incompatível com o papel que vem sendo historicamente desempenhado pela Instituição desde os albores da República.' (STF. RE 163301/AM. Excerto Voto Relator).

8. Assim, não pode ser considerado no presente caso, já que o processo de aposentadoria é iniciado com pedido do próprio interessado, não cabendo, dessa forma, alegação de desconhecimento.

9. Relativamente ao alegado desrespeito ao Princípio da Segurança Jurídica, assiste, a meu ver, razão aos recorrentes, considerando que, por ocasião da edição da Lei n. 8.647/93, os interessados preenchiam os requisitos legais necessários à aposentação, como segue.

10. Consta dos autos que as mencionadas aposentadorias foram concedidas, respectivamente, em 24/04/1995 e 27/06/1995, portanto, na vigência da Lei nº 8.647/93 e antes da DC-0595/2001-P.

11. Um exame da certidão de tempo de serviço ínsita às fls. 144/148, Volume Principal, revelou que em 13/04/1993 o recorrente já havia ultrapassado os 30 anos de contribuição previdenciária, tempo necessário e suficiente, portanto, para aquisição da aposentadoria voluntária proporcional por tempo de serviço, nos termos da legislação então vigente.

12. Quanto à Sra. Tânia, o Tribunal julgou legal sua aposentadoria, nos termos da Decisão n. 040/98-TCU-2ª Câmara, considerando presentes os requisitos legais exigidos para aposentação em cargo em comissão sem vínculo com o serviço público, com fundamento na Lei n. 8.647/93.

13. É farta a jurisprudência do Tribunal no sentido de que, desde o pronunciamento da DC-0733-56/94-P, em 12/01/1994, até a mudança de entendimento consubstanciada na DC-0595-34/01-P, em 22/08/2001, era legal a concessão de aposentadoria à conta do Tesouro Nacional aos detentores de cargo em comissão sem vínculo efetivo com o Serviço Público, desde que tivessem preenchido os requisitos para aposentadoria voluntária até a data da vigência da Lei nº. 8.647/93.

14. Em datas mais recentes, mormente quando da discussão e prolação dos AC-0916-20/03-P e AC-0321-11/03P, ficou plena e irrefutavelmente demonstrado que este Tribunal só modificou o entendimento anteriormente consolidado em 22/08/2001.

15. Outro não foi o juízo desta Corte ao proferir o AC-0899-20/03-P: reconheceu o direito à aposentadoria pelo regime previdenciário dos servidores públicos a ocupante de cargo em comissão sem vínculo efetivo com a Administração Federal, por ter sido o ato concessório expedido sob a égide de critério interpretativo anterior à Decisão 595/2001.

16. Registre-se, por oportuno, pedidos de sustentação oral constantes das fls. 5 dos vols. 1 e 2.

17. Finalmente, verificou-se, em pesquisa ao Sisac (ficha anexada à contracapa), que os atos constantes do presente processo não constam como julgados, nem tampouco que os atos de fls. 101/103, 106/112, 115/119 e 122/123 foram destacados para julgamento em separado, conforme constou do item 2 Relatório de fls. 159/162. Dessa forma, sugiro determinação à Secretaria de Fiscalização de Pessoal-Sefip, para adotar as medidas necessárias com vistas à atualização do sistema, bem como à apreciação dos atos mencionados, não incluídos na Decisão n. 1036/2002-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO

Diante de tais considerações, e tendo em vista que os atos de aposentadoria dos recorrentes estavam ao abrigo, tanto do Enunciado nº 359, da Súmula de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, quanto das Decisões 733/94-P e 748/98-P, bem como do Enunciado nº 105, da Súmula de Jurisprudência do TCU, resulta que a pretensão recursal merece acolhida quanto ao mérito.

Assim, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento no art. 168 do regimento Interno, sejam deferidos os pedidos de sustentação oral formulados pelos recorrentes por intermédio de seu procurador;

b) com fulcro nos arts. 48, 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/92, conhecer dos presentes Pedidos de Reexame interpostos por Tânia Cristina Barbosa Marotta e Francisco Ferola Gonzalez, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;

c) reformar a Decisão n.º 1036/2002-TCU-Plenário, para:

- excluir do subitem 8.2 o ato de fls. 99/100;

- incluir no subitem 8.1 o ato de fls. 99/100; e

- suprimir o subitem 8.4.2;

d) dar ciência aos recorrentes e ao órgão de origem da decisão adotada;

e) determinar à Sefip que adote as medidas cabíveis, com vistas a:

- atualização do Sisac, de modo a constar o julgamento dos atos de que trata a Decisão n. 1036/2002-TCU-Plenário,

- apreciação dos atos de fls. 101/103, 106/112, 115/119 e 122/123.”

2. O Substituto Eventual do Sr. Secretário da Serur e o Ministério Público junto a este Tribunal manifestaram-se de acordo com as conclusões do parecer supracitado, no sentido de se conhecer dos presentes Pedidos de Reexame para, no mérito, dar-lhes provimento parcial.

3. O pedido de sustentação oral formulado pelo causídico Sebastião Baptista Affonso (OAB/DF n.º 788) foi deferido pelo Exm.º Sr. Ministro Valmir Campelo, então Presidente deste Tribunal.

4. Em seqüência, diante do pedido de vista formulado pelo Exm.º Sr. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, o Tribunal adiou a discussão e votação do presente processo antes de o então Relator, Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, iniciar a leitura do Relatório e Voto e antes de iniciada a sustentação oral prevista.

5. Depois, tendo em vista o disposto no art. 21, da Resolução n.º 175, de 25 de maio de 2005, os autos foram encaminhados à SGS para designação de novo Relator.

6. O Exm.º Sr. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti apresentou voto revisor com o seguinte teor:

“Foi solicitada vista do presente processo com o único intuito de esclarecer dúvida atinente à proporcionalidade dos proventos atribuídos ao interessado Francisco Ferola Gonzalez, eis que, no mérito, a deliberação apresentada pelo ilustre Relator não comporta reparos, ante o que restou assentado no Acórdão 603/2004-Plenário, pelo qual, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, foi assegurado o direito à aposentadoria estatutária aos servidores comissionados sem cargo efetivo, que tenham atendido aos requisitos para inativação entre as datas de publicação das Leis 8.112/90 e 8.647/93.

2. Do exame dos autos, verifica-se estar correta a proporcionalidade de 30/35 avos, vez que o interessado, na data de publicação da Lei 8.647/93, totalizava trinta anos, quatro meses e vinte e oito dias de serviço. Contudo, o fato de a aposentação ter ocorrido somente em 27/6/1995, induziu ao equívoco de que fosse determinada ao órgão de origem a alteração da data de vigência do benefício (fls. 3-VP), medida que, sendo cumprida, contrariou o disposto no art. 188 da Lei 8.112/90, que assim estabelece:

‘Art. 188. A aposentadoria voluntária ou por invalidez vigorará a partir da data da publicação do respectivo ato.’

3. *Tal discrepância fora apontada pelo douto Representante do Ministério Público, em 23/10/2000 (fls. 130-VP), tendo sido negligenciada, em razão da superveniente proposta de ilegalidade do ato de aposentadoria de Francisco Ferola Gonzalez, formulada pelo Parquet especializado em 17/6/2002, à luz do entendimento então predominante nesta Corte, firmado a partir da Decisão 595/2001-Plenário, posteriormente alterado no Acórdão 603/2004-Plenário.*

4. *Nesta oportunidade, porém, quando se configura a legalidade da aposentadoria, em vista dos fundamentos sobejamente sustentados no voto do ilustre Relator, cumpre retificar a falha detectada, ainda que dela não haja decorrido qualquer efeito prejudicial à licitude do ato ou à correção dos pagamentos dele provenientes, uma vez que o marco temporal estabelecido com a publicação da Lei 8.647/93 (13/4/1993) foi corretamente observado no cálculo dos proventos, atribuídos na proporcionalidade de 30/35 avos, de acordo com o tempo de serviço que o interessado totalizava naquela data.*

5. *Assim, sugiro que deva ser incluída no acórdão determinação à Sefip para que, em observância aos ditames do art. 188 da Lei 8.112/90, promova a retificação da data de vigência da aposentadoria constante do Formulário de Concessão de fls. 99/100 do Volume Principal, para que passe a ser a mesma em que se deu a publicação do ato correspondente (27/6/1995).*

Dessa forma, embora anuindo integralmente à proposta do eminente Relator, proponho que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto a este E. Plenário.”

É o relatório.

VOTO

Consoante análise preliminar já realizada nos autos, os pedidos de reexame preenchem os requisitos de admissibilidade pertinentes à espécie, podendo deles conhecer este Tribunal com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443/92.

2. Trata-se de concessões de aposentadorias estatutárias a ocupantes de cargos em comissão sem vínculo efetivo com a Administração Pública.

3. Sobre o tema, é de mister observar que, no MS 24.754/DF, apreciado no Supremo Tribunal Federal, restou firmada a seguinte exegese:

“APOSENTADORIA - HOMOLOGAÇÃO - ATO COMPLEXO - CONTRADITÓRIO - IMPROPRIEDADE. O processo de aposentadoria revela atos complexos, sem o envolvimento de litigantes, ficando afastada a necessidade de observância do contraditório, isso em vista do ato final, ou seja, a glosa pela Corte de Contas. APOSENTADORIA - CARGO EM COMISSÃO - REGÊNCIA NO TEMPO. Tratando-se de situação concreta em que atendidos os requisitos para a aposentadoria em data anterior à alteração do artigo 183 da Lei n.º 8.112/90 pela Lei n.º 8.647/93, descabe glosar a aposentadoria concedida considerada a ocupação de cargo em comissão. Precedente: Mandado de Segurança n.º 24.024-5, Pleno, cujo acórdão, redigido pelo ministro Gilmar Mendes, foi publicado no Diário da Justiça de 24 de outubro de 2003.”

4. Ademais, é oportuno ressaltar o dispositivo do Acórdão n.º 603/2004 – TCU – Plenário, que apreciou incidente de uniformização de jurisprudência decorrente de representação da Sefip, em virtude de divergência entre deliberações do Tribunal acerca da aposentadoria de servidor comissionado sem vínculo efetivo com a Administração Pública:

“9.1. dirimir o presente incidente de uniformização de jurisprudência, no sentido de reconhecer o direito à aposentadoria estatutária dos servidores públicos federais comissionados não detentores de cargos efetivos na Administração Pública Federal, desde que possuam todos os requisitos à inativação na vigência da Lei n.º 8.112/90 e até 13/04/93, véspera da publicação da Lei n.º 8.647/93, que extinguiu esse direito.”

5. Observo que o servidor Francisco Ferola Gonzalez foi nomeado, mediante a Portaria n.º 32, de 19/02/1993 (fl. 140 do volume principal), publicada no D.O.U. de 24/02/93, do Ministro de Estado da Cultura, para ocupar o cargo de provimento em comissão de Coordenador-Geral, código DAS 101.4, da Secretaria de Administração Geral do Ministério da Cultura, tendo sido exonerado desse cargo em 22/09/1995 (fl. 143 do volume principal). Ademais, registro que, em 13/04/93, o referido servidor contava

com 30 anos, 4 meses e 28 dias de tempo de serviço, possuindo, portanto, todos os requisitos à inativação no citado código de DAS 101.4, com fundamento no art. 186, inciso III, alínea 'c', da Lei n.º 8.112/90.

6. Além disso, esclareço que a aposentadoria da servidora Tânia Cristina Barbosa Marotta já foi apreciada por este Tribunal, mediante a Decisão n.º 040/98-TCU-2.ª Câmara, tendo sido considerada legal por este Tribunal, ante o entendimento vigente à época, no sentido de se reconhecer o direito à aposentadoria estatutária dos servidores públicos federais comissionados não detentores de cargos efetivos na Administração Pública Federal, desde que possuam todos os requisitos à inativação na vigência da Lei n.º 8.112/90 e até 13/04/93, véspera da publicação da Lei n.º 8.647/93, que extinguiu esse direito.

Diante do exposto, à luz da orientação emanada do Supremo Tribunal Federal e do resultado do incidente de uniformização de jurisprudência apreciado neste Tribunal (Acórdão n.º 603/2004 – TCU – Plenário), acolho os argumentos do voto revisor do Exm.º Sr. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, bem como os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU e manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de maio de 2006.

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Relator

ACÓRDÃO Nº 670/2006-TCU – Plenário

1. Processo TC-005.382/1999-8 (com 2 volumes).
2. Grupo I, Classe de Assunto I – Pedido de Reexame.
3. Interessados: Tânia Cristina Barbosa Marotta e Francisco Ferola Gonzalez.
4. Unidade: Ministério da Cultura.
5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça.
- 5.1. Revisor: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
- 5.2. Relator da deliberação recorrida: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira.
7. Unidade técnica: Sefip e Serur.
8. Advogado constituído nos autos: Sebastião Baptista Affonso (OAB/DF n.º 788).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria para verificação de atos de aposentadoria no Ministério da Cultura e órgãos vinculados, em que, nesta fase processual, examinam-se pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Tânia Cristina Barbosa Marotta e Francisco Ferola Gonzalez, em decorrência da Decisão n.º 1.036/2002 – Plenário,

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

9.1. com fundamento no art. 48, **caput** e parágrafo único, c/c os arts. 32, parágrafo único, e 33 da Lei n.º 8.443/92, conhecer dos presentes pedidos de reexame, e, no mérito, dar-lhes provimento parcial para reformar a Decisão n.º 1.036/2002 – Plenário, no sentido de:

- 9.1.1. excluir do subitem 8.2 o ato de fls. 99/100 do volume principal;
- 9.1.2. incluir no subitem 8.1 o ato de fls. 99/100 do volume principal; e
- 9.1.3. suprimir o subitem 8.4.2;

9.2. determinar à Sefip que adote as medidas cabíveis, com vistas à:

9.2.1. retificação, no Formulário de Concessão de Aposentadoria de fls. 99/100 do volume principal, da data de vigência da aposentadoria de Francisco Ferola Gonzalez, que deve corresponder à de publicação do respectivo ato, conforme art. 188 da Lei 8.112/90;

9.2.2. atualização do Sisac, de modo a constar o julgamento dos atos de que trata a Decisão 1036/2002-TCU-Plenário; e

9.2.3. apreciação dos atos de fls. 101/103, 106/112, 115/119 e 122/123 do volume principal;

9.3. dar ciência da presente deliberação aos recorrentes e ao órgão de origem.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0670-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Revisor)

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

GRUPO I – CLASSE I – Plenário.

TC-002.801/2000-0 (c/8 volumes e 1 anexo).

Natureza: Embargos de Declaração.

Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região

Interessados (Recorrentes): AMATRA X – Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 10ª Região e Senhor Juiz Oswaldo Florêncio Neme Júnior

Advogados constituídos nos autos: Alberto Pavie Ribeiro (OAB/DF 7.077) e Ana Frazão (OAB/DF 12.847)

Sumário: Embargos de Declaração visando a afastar suposta contradição no Acórdão nº 810/2005-TCU-Plenário, que proveu parcialmente Pedidos de Reexame interpostos contra as determinações contidas nas alíneas “c” e “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário, e contra o Acórdão nº 280/2002-TCU-Plenário. Inocorrência da alegada contradição. Conhecimento. Não-acolhimento. Ciência aos embargantes e ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região.

RELATÓRIO

Constituiu objeto primeiro deste processo o Relatório de Auditoria realizada no Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, na área de pessoal.

2. Uma vez submetidos à consideração deste Tribunal os resultados daquela fiscalização, na Sessão de 11/12/2001, resolveu o Plenário acolher a proposta do Relator, Ministro Guilherme Palmeira, e adotar a Decisão nº 1.051/2001, nos seguintes termos (fls. 122/136-vol.principal):

“8.1. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região que:

(...)

c) promova, junto ao Sr. Oswaldo Florêncio Neme Júnior, o ressarcimento das importâncias indevidamente pagas a título da Representação Mensal sobre a Parcela Autônoma de Equivalência, realizadas sem amparo legal ou judicial, nos meses de dezembro de 1999 a fevereiro de 2000;

d) proceda à revisão do percentual de desconto estabelecido em 1% sobre a remuneração dos magistrados, adotada nos autos do Processo Administrativo nº 4052, de 1998, adotando como parâmetro, para as indenizações ao erário, tanto para servidores quanto para magistrados, o **percentual máximo de desconto** sobre a remuneração disposto na Lei nº 8.112/90, e, somente em casos excepcionais, devidamente fundamentados, possibilite a diminuição desse percentual, assegurando, dessa forma, que o Tesouro Nacional venha a ser plenamente ressarcido no menor intervalo de tempo possível;

(...)” (o destaque é nosso)

3. Contra esses dispositivos daquela deliberação (alíneas “c” e “d” do item 8.1), opôs Embargos de Declaração a AMATRA X – Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 10ª Região, e interpôs Pedido de Reexame o próprio órgão auditado (TRT-10ª Região).

4. Apreciados primeiramente os Embargos, na Sessão de 7/8/2002, adveio o Acórdão nº 280/2002–TCU- Plenário, com o seguinte teor (fls. 74/80-vol. 5):

“a) não conhecer dos presentes Embargos de Declaração no que concerne ao item “c” da decisão embargada [no caso, considerou-se que a AMATRA X não possuía legitimidade ativa para agir em nome do Senhor Juiz Oswaldo Florêncio Neme Júnior, alcançado pelo contido naquela alínea c, haja vista tratar-se de defesa de direito individual e não constar dos autos regular procuração];

b) conhecer dos Embargos de Declaração no que tange ao item “d” da decisão recorrida, para, no mérito, rejeitá-los;

c) modificar o item “d” da Decisão nº 1.051/2001-TCU – Plenário, para dar-lhe a seguinte redação:

d) proceda à revisão do percentual de desconto estabelecido em 1% sobre a remuneração dos magistrados, adotada nos autos do Processo Administrativo nº 4052, de 1998, tomando como parâmetro para as indenizações ao erário, tanto para servidores quanto para magistrados, **percentual que observe o mínimo de desconto** sobre a remuneração disposto na Lei nº 8.112/90, com a modificação da Medida Provisória nº 2.225-45, de 04/09/01, assegurando, dessa forma, que o Tesouro Nacional venha a ser plenamente ressarcido no menor intervalo de tempo possível;” (o destaque é nosso).

5. Na seqüência, inconformados com o decidido tanto no Relatório de Auditoria (Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário) quanto nos Embargos (Acórdão nº 280/2002–TCU- Plenário), interpuseram Pedido de Reexame a AMATRA X – Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 10ª Região e o Senhor Juiz Oswaldo Florêncio Neme Júnior, objetivando a reformulação desses dois julgados.

6. Assim, foram então reunidas para apreciação as três peças recursais supracitadas, quais sejam:

a) Pedido de Reexame interposto pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, contra as alíneas “c” e “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário;

b) Pedido de Reexame impetrado pela AMATRA X – Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 10ª Região, contra as alíneas “c” e “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário, bem assim contra o Acórdão nº 280/2002–TCU- Plenário;

c) Pedido de Reexame peticionado pelo Senhor Juiz Oswaldo Florêncio Neme Júnior, igualmente contra as alíneas “c” e “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário, e da mesma forma em oposição ao Acórdão nº 280/2002–TCU- Plenário.

7. Em face dessa última apreciação, sobreveio o Acórdão nº 810/2005-TCU-Plenário, em processo de minha relatoria, tendo-se então os seguintes comandos:

“9.1.1. conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando insubsistente a determinação contida na letra “c” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário;

9.1.2. conhecer do Pedido de Reexame interposto pela AMATRA X – Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 10ª Região, relativamente ao contido na letra “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando insubsistente o comando da letra “c” do item 8 do Acórdão nº 280/2002–TCU–Plenário, de forma a manter com a sua redação original a determinação constante da citada letra “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário;

9.1.3. conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Senhor Juiz Oswaldo Florêncio Neme Júnior, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando insubsistentes a determinação inserida na letra “c” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário, bem assim o contido na letra “c” do item 8 do Acórdão nº 280/2002–TCU– Plenário, mantendo com a sua redação original a determinação constante da mencionada letra “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário;”

8. Agora, insurgem-se contra o aludido Acórdão nº 810/2005-TCU-Plenário a AMATRA X – Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 10ª Região e o Senhor Juiz Oswaldo Florêncio Neme Júnior, por meio dos presentes Embargos de Declaração.

9. Entendem os recorrentes ter havido uma contradição da parte dispositiva do Acórdão embargado com a fundamentação do voto proferido por este Relator, na medida em que eu teria excepcionado, de

forma expressa, “exatamente a sugestão da SERUR relativa à manutenção da redação original da letra “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001”.

10. Assim, alegam que se este Relator, na fundamentação do voto proferido, “demonstrou que discordava da manutenção da letra “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário, na sua redação original, porque ela implicava a determinação da devolução dos valores devidos pelos magistrados no PERCENTUAL MÁXIMO, não poderia o Acórdão acolher exatamente a redação original.”

11. Ponderam ainda os embargantes “que nada obsta a eg. Corte de Contas considerar que o percentual de 1% não estaria atendendo o princípio da razoabilidade – como já declarou – mas, ao mesmo tempo, admitir que o TRT fixe, ele mesmo, outro percentual, que possa vir a ser considerado razoável, pois o que não é razoável é a fixação do percentual máximo.”

12. Em conclusão, por entenderem estar demonstrada a suposta contradição, “requerem os embargantes que o TCU acolha os presentes embargos para afastar a contradição e, por consequência, eliminar a determinação de devolução da verba devida pelos magistrados no percentual máximo, deixando para que o TRT fixe outro percentual, distinto do de 1%, mas sem a obrigação de fixá-lo no máximo (10%).”

13. Em caráter excepcional, a SERUR procedeu ao exame preliminar de admissibilidade, concluindo pelo conhecimento da peça recursal, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

14. No mérito, a SERUR analisou as razões oferecidas pelos recorrentes, promovendo a instrução de fls. 17/18, da qual destaco os seguintes registros:

a) percebe-se, pela leitura do voto condutor da deliberação embargada, que o Relator apenas ressaltou sua discordância com a interpretação dada pela Secretaria de Recursos, relativamente à anuência, por parte dos recorrentes, da fixação do percentual de 10% a ser descontado sobre suas remunerações;

b) segundo o próprio Relator, não foi isso que pretenderam os recorrentes quando disseram “quer ainda para reformar a decisão recorrida, de forma a permitir que o próprio TRT fixe o percentual a ser compensado, limitando ao máximo de 10%”;

c) resta claro que, no tocante à conservação da redação original da letra “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001, o Relator concordou com a proposta da Unidade Técnica, o que permite concluir pela inexistência da contradição apontada pelos embargantes;

d) daí a sugestão, em termos conclusivos, no sentido de que estes Embargos sejam conhecidos, para, no mérito, negar-lhes provimento.

15. O titular da SERUR, em cota singela (fls. 18), aquiesce à proposta da instrução.

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, entendo que os Embargos de Declaração ora apreciados devem ser conhecidos, porquanto atendidos os chamados requisitos gerais dos recursos (art. 34, § 1º, da Lei nº 8.443/92), observando-se a singularidade, a tempestividade, a legitimidade dos recorrentes, o interesse em recorrer e a adequação do documento.

2. A propósito, lembro que o TCU já firmou orientação no sentido de que, em recursos da espécie, se exclui do juízo de admissibilidade o exame, ainda que em cognição superficial, da existência de obscuridade, omissão ou contradição na decisão recorrida, cuja verificação deve ser remetida para o seu juízo de mérito (cf. Acórdãos nºs 637/2005-TCU-Plenário e 855/2003-TCU-2ª Câmara).

3. Consoante se constata no Relatório precedente, os embargantes alegam o vício de contradição na deliberação atacada (Acórdão nº 810/2005-TCU-Plenário), que proveu parcialmente Pedidos de Reexame interpostos contra as determinações contidas nas alíneas “c” e “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário, e contra o Acórdão nº 280/2002-TCU-Plenário.

4. Entendem ter ocorrido contradição da parte dispositiva do Acórdão embargado com a fundamentação do voto proferido por este Relator, na medida em que eu teria excepcionado, de forma

expressa, “exatamente a sugestão da SERUR relativa à manutenção da redação original da letra “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001”.

5. Ponderam que se este Relator, na fundamentação do voto proferido, “demonstrou que discordava da manutenção da letra “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário, na sua redação original, porque ela implicava a determinação da devolução dos valores devidos pelos magistrados no PERCENTUAL MÁXIMO, não poderia o Acórdão acolher exatamente a redação original.”

6. Para melhor compreensão da matéria sob exame, reproduzo aqui as partes do Relatório e do Voto que fundamentaram o Acórdão em referência (nº 810/2005-TCU-Plenário), as quais, no entender dos recorrentes, apresentam contradição:

No Relatório (transcrição da instrução da SERUR)

“28.2 Diante disso, a letra “d” do subitem 8.1 da Decisão nº 1.051/2001 deve conservar sua redação original. E aqui, cumpre fazer derradeira colocação que, cremos, deva ser posta na decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal: a AMATRA-X e o Juiz Oswaldo, no pedido alternativo lançado ao final de suas razões, lançaram uma particularidade interessante ao deslinde da questão ventilada nesta letra “d”, qual seja, ‘quer ainda para reformar a decisão recorrida de forma a permitir que o próprio TRT fixe o percentual a ser compensado, **limitado ao máximo de 10%**’ (os destaques são da instrução). Portanto, o responsável pelo TRT-10ª Região deve ser alertado para o fato de que os próprios magistrados que devem suportar a determinação desta Corte de Contas estão alegando que 10% (dez por cento) é um desconto possível, e que vai, pensamos, ao encontro daquela determinação, em sua redação original.

(...)

CONCLUSÃO

Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:

a) seja o recurso apresentado pelo TRT – 10ª Região conhecido como Pedido de Reexame, nos termos dos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, ser-lhe concedido provimento parcial, a fim de tornar insubsistente a determinação contida na letra “c” do subitem 8.1 da Decisão Plenária nº 1.051/2001, mantendo, todavia, inalterada a determinação inserta na letra “d” seguinte, em sua redação dada pela mencionada decisão;

b) seja conhecido o Pedido de Reexame interposto pela AMATRA-X – Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 10ª Região/DF apenas no que tange à letra ‘d’ do subitem 8.1 da Decisão Plenária nº 1.051/2002, nos termos dos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, conceder-lhe provimento parcial, a fim de tornar insubsistente o Acórdão nº 280/2002 – TCU – Plenário, mantendo, todavia, inalterada a determinação inserta na letra ‘d’ mencionada, em sua redação original;

c) seja conhecido o Pedido de Reexame interposto pelo Juiz Oswaldo Florêncio Neme Júnior, nos termos dos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, conceder-lhe provimento parcial, a fim de tornar insubsistentes o Acórdão nº 280/2002 – TCU – Plenário e a determinação contida na letra ‘c’ do subitem 8.1 da Decisão Plenária nº 1.051/2001, mantendo, todavia, inalterada a determinação inserta na letra ‘d’ seguinte, em sua redação original;

d) sejam os recorrentes informados da deliberação que vier a ser proferida, **bem assim, a responsável pelo TRT – 10ª Região científica, a fim de dar cumprimento à determinação contida na letra “d” acima referida, de que os demais recorrentes referenciados nas letras “b” e “c” da presente conclusão, dentro de seus pedidos alternativos, salientaram que o percentual a ser descontado dos magistrados atingidos pela decisão desta Corte de Contas seja fixado em até 10% (dez por cento), conforme assinalado no subitem 28.2 da presente instrução.**” (o destaque é nosso).

No Voto deste Relator

“10. Assim, adoto como razões de decidir os fundamentos ali sustentados, tecendo apenas alguns comentários que julgo pertinentes, relativamente à questão mais relevante dos presentes recursos, que é a redação dada à alínea “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário pelo Acórdão nº 280/2002–TCU- Plenário, como se demonstra:

Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário

‘8.1. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região que:

Redação original

‘d) proceda à revisão do percentual de desconto estabelecido em 1% sobre a remuneração dos magistrados, adotada nos autos do Processo Administrativo nº 4052, de 1998, adotando como parâmetro,

para as indenizações ao erário, tanto para servidores quanto para magistrados, **o percentual máximo de desconto** sobre a remuneração disposto na Lei nº 8.112/90, e, somente em casos excepcionais, devidamente fundamentados, possibilite a diminuição desse percentual, assegurando, dessa forma, que o Tesouro Nacional venha a ser plenamente ressarcido no menor intervalo de tempo possível;’ (o destaque é nosso)

Redação dada pelo Acórdão nº 280/2002–TCU- Plenário, em sede de Embargos de Declaração

‘d) proceda à revisão do percentual de desconto estabelecido em 1% sobre a remuneração dos magistrados, adotada nos autos do Processo Administrativo nº 4052, de 1998, tomando como parâmetro para as indenizações ao erário, tanto para servidores quanto para magistrados, **percentual que observe o mínimo de desconto** sobre a remuneração disposto na Lei nº 8.112/90, com a modificação da Medida Provisória nº 2.225-45, de 04/09/01, assegurando, dessa forma, que o Tesouro Nacional venha a ser plenamente ressarcido no menor intervalo de tempo possível;’ (o destaque é nosso)

11. Nesse ponto, realmente assiste razão aos recorrentes, em face dos princípios do **non reformatio in pejus** e da irretroatividade da lei.

12. No caso, o TCU, em sede de Embargos de Declaração, considerando a edição da Medida Provisória nº 2.225-45, de 4/9/2001, resolveu alterar a redação da alínea ‘d’ do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001, conferindo-lhe comando mais gravoso aos recorrentes, que deixaram de ser demandados de um **percentual máximo** de desconto sobre a remuneração determinado originalmente (cf. art. 46 da Lei nº 8.112/90, com a redação dada pela Lei nº 9.527/97) para serem exigidos em um **percentual mínimo** de desconto sobre a remuneração (cf. art. 46 da Lei nº 8.112/90, com a redação dada pela MP nº 2.225-45/2001).

13. Com isso, extrapolou-se o âmbito de devolutividade do recurso, e ao se situar no plano prático a desvantagem trazida pela reforma para pior, incidiu a nova decisão em **reformatio in pejus**, conferindo à peça recursal efeito devolutivo pleno, a ponto de trazer indevidamente prejuízo ao autor do pedido.

14. Como se sabe, por força de princípios básicos do Direito Processual pátrio, o Tribunal deve-se ater, em esfera recursal, ao pedido do recorrente, estando, de regra, impedido de decidir infra-pedido, ultra-pedido ou extra-pedido, sendo particularmente vedado o **reformatio in pejus**.

15. Socorre ainda os impetrantes o princípio da irretroatividade da lei, aplicado por este Tribunal, em sede de consulta, ao aprovar o Acórdão nº 821/2003-Plenário, exatamente quando em discussão a nova regra do art. 46 da Lei nº 8.112/90. Na ocasião, o TCU firmou entendimento no sentido de que **‘as reposições determinadas pela Administração em data anterior à edição da Medida Provisória nº 2.225-45/2001 devem observar as disposições legais anteriores à sua vigência’**.

16. Com essas considerações, entendo apropriado o encaminhamento sugerido em termos conclusivos pela SERUR, **à exceção do contido na parte final da sua letra ‘d’** (fls. 34 do vol. 8), porquanto, além de fugir ao escopo destes recursos, aquela proposta não teria o sentido que a instrução deseja emprestar-lhe.

17. É que alertarmos a Administração do TRT-10ª Região quanto ao consentimento dos recorrentes em que o percentual de desconto seja fixado em **até 10%** não significa dizer que eles concordam com os termos da redação original da letra “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001, uma vez que ali o percentual que se exige é o **máximo** admitido em lei. Em outras palavras, quando os autores destes recursos solicitam que a decisão recorrida seja reformada ‘para permitir que o próprio TRT fixe o percentual a ser compensado, **limitado ao máximo de 10%**’, querem, na verdade, é que o procedimento fique como antes, pois o percentual de **1%** questionado pelo TCU estaria compreendido nesse teto.’ (destacamos).

7. Como se vê, em nenhum momento houve naquele voto discordância do Relator com a proposta da instrução, tendente a manter com a sua redação original a determinação contida na **letra “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário**. Na verdade, o que não foi acolhido na ocasião, conforme indicado no item 16 do voto (v. transcrição acima), foi a sugestão colocada **na parte final da letra “d” da conclusão do órgão instrutivo** (fls. 34 do vol. 8), não havendo qualquer possibilidade de dúvida quanto a isso, pois o sentido que se emprestou àquela ressalva vem acompanhado de oportuna justificativa no item 17 seguinte, com uma conexão entre estruturas de pensamento capaz de arredar por completo a impressão extraída inadvertidamente pelos recorrentes.

8. Ante todo o exposto, penso não haver nenhuma contradição a ser afastada no Acórdão contra o qual foram opostos estes Embargos (nº 810/2005 – TCU – Plenário).

Portanto, o meu Voto é no sentido de que o Tribunal de Contas da União adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

GRUPO I CLASSE I – Plenário.

TC-002.801/2000-0 (com 8 volumes e 1 anexo).

Natureza: Embargos de Declaração.

Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região.

VOTO COMPLEMENTAR

A apreciação da matéria objeto deste processo havia sido suspensa pelo Plenário, em face do pedido de vista formulado pelo Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha, nos termos regimentais.

2. Antes de sua aposentadoria, o eminente Revisor devolveu os autos ao meu Gabinete, oferecendo Declaração de Voto favorável ao posicionamento por mim manifestado no Acórdão que ora submeto novamente à deliberação deste Colegiado, no sentido de se conhecer dos presentes Embargos de Declaração, para, no mérito, não acolhê-los, ante a ausência da contradição alegada pelos embargantes.

3. Não obstante a concordância, Sua Excelência houve por bem registrar na sua peça declaratória que, “sensível à postulação mor dos interessados, no sentido de que haja razoabilidade entre o percentual de ressarcimento ao erário e a efetiva capacidade de pagamento dos envolvidos, dada a inegável perda de poder aquisitivo verificada em nível de determinados segmentos da massa salarial do serviço público da União, vale assinalar que na própria redação original do subitem “d” [do item 8.1] da Decisão 1.051/2001-TCU-Plenário (Ata 55/2001, Sessão de 11/12/2001), restabelecido por meio do Acórdão 810/2005-TCU-Plenário, está presente dispositivo que, a meu ver, permite seja reexaminada a questão, pelo menos em situações que se apresentem mais delicadas, uma vez disposto que, em casos excepcionais, devidamente fundamentados, existe a possibilidade de diminuição desse percentual”.

4. Assim, o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha atentou para um ponto da citada deliberação do TCU (letra “d” do item 8.1 da Decisão nº 1.051/2001-TCU-Plenário) que, de fato, confere à Administração do TRT/10ª Região alguma flexibilidade no encaminhamento do tema em exame, à vista de circunstâncias excepcionais, devidamente justificadas.

5. Desse modo, em face das ponderações do então Revisor, considero oportuno reforçar o comando antes mencionado, acrescentando ao Acórdão que ora submeto ao Plenário item específico, para consignar referência àquela exceção já admitida pelo TCU.

6. Portanto, Voto no sentido de que o Tribunal de Contas da União adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 671/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-002.801/2000-0 (c/ 8 volumes e 1 anexo).
2. Grupo I, Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração.
3. Interessados (Recorrentes): AMATRA X – Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 10ª Região e Senhor Juiz Oswaldo Florêncio Neme Júnior.

4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – SERUR.

8. Advogados constituídos nos autos: Alberto Pavie Ribeiro (OAB/DF 7.077) e Ana Frazão (OAB/DF 12.847).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos ao Acórdão nº 810/2005 – 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 dos presentes Embargos de Declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II e parágrafo único, e 34, § 1º, da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, não acolhê-los, mantendo-se inalterado o Acórdão nº 810/2005 – TCU – Plenário, tendo em vista que não restou demonstrada a necessidade de correção nos termos previstos no art. 34, **caput**, da mesma Lei nº 8.443/92;

9.2. esclarecer à Administração do TRT/10ª Região que, consoante os termos do item 8.1, letra “d”, da Decisão nº 1.051/2001 – TCU – Plenário, restabelecidos por meio do Acórdão nº 810/2005 – TCU – Plenário, o percentual de desconto sobre a remuneração ali estipulado poderá ser reduzido em casos excepcionais, devidamente fundamentados;

9.3. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos embargantes e ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0671-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSO MOTT

Presidente

VALMIR CAMPELO

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral em substituição

GRUPO II - CLASSE I - Plenário

TC - 015.794/2001-0 (com 56 volumes e 3 anexos)

Natureza: Embargos de Declaração

Órgão: Ministério do Trabalho e Emprego – MTE

Interessados: Nassim Gabriel Mehedff e Carmen Rocha Dias

Sumário: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO, OMISSÃO OU OBSCURIDADE NO ACÓRDÃO EMBARGADO. REJEIÇÃO.

Inexistente qualquer obscuridade, omissão ou contradição no acórdão atacado, impõe-se a rejeição dos embargos de declaração opostos.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Nassim Gabriel Mehedff e Carmen Rocha Dias, por meio de procurador regularmente constituído contra o Acórdão 321/2006-Plenário (fls. 55/56, vol. 56), por meio do qual o Plenário desta Corte não conheceu do Pedido de Reexame interposto pelos ora embargantes, em virtude de intempestividade.

O acórdão guerreado possuiu os seguintes **consideranda**:

“Considerando que, por meio de Acórdão 1.613/2005–TCU–Plenário, foram rejeitadas as razões de justificativa de Nassim Gabriel Mehedff e Carmen Rocha Dias, sendo-lhes impostas multas de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) e R\$ 8.000,00 (oito mil reais), respectivamente;

Considerando que os responsáveis, por intermédio de procurador regularmente constituído, interpuseram, em peça única, expediente denominado “Recurso de Reconsideração”;

Considerando que o recurso apropriado à espécie é o Pedido de Reexame;

Considerando que a notificação da decisão ocorreu nos dias 18/11/2005 (em relação à Nassim Gabriel Mehedff) e 23/11/2005 (em relação à Carmen Rocha Dias);

Considerando que o Recurso foi protocolizado no dia 13/12/2005;

Considerando que o prazo para a interposição de Pedido de Reexame é de 15 (quinze) dias (art. 48 c/c art. 33 da Lei 8.443/1992);

Considerando que o disposto no parágrafo único do art. 32 da Lei 8.443/92 e no § 2º do art. 285 do Regimento Interno, este aplicável ao Pedido de Reexame em virtude do par. único do art. 286 do RI/TCU, não autoriza o conhecimento de Pedido de Reexame intempestivo, salvo em razão de superveniência de fatos novos;

Considerando que a análise do recurso demonstrou que os elementos apresentados não suprem a exigência necessária para que seja relevada a intempestividade;

Considerando o parecer uniforme da Secretaria de Recursos no sentido do não conhecimento do recurso,”

Irresignados, os embargantes alegaram que a deliberação desta Corte fora contraditória, omissa e obscura.

VOTO

Preliminarmente, registro presentes os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie (art. 34 da Lei 8.443/92 e art. 287 do RI/TCU), devendo os presentes embargos de declaração serem conhecidos.

Os recorrentes alegaram que a fundamentação empregada no acórdão embargado fora injusta, além de “constituir contradição à jurisprudência pacificada dessa Eg. Corte”.

José Carlos Barbosa Moreira (Comentário ao Código de Processo Civil, vol. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 550-551) enuncia algumas hipóteses de cabimento de Embargos de Declaração nos quais é alegada contradição:

“Verifica-se este defeito quando no acórdão se incluem proposições entre si inconciliáveis. Pode haver contradição entre proposições contidas na motivação (exemplo: a mesma prova ora é dita convincente, ora inconvincente), ou entre proposições da parte decisória, isto é, incompatibilidade entre capítulos do acórdão: v.g., anula-se a sentença definitiva apelada e, em seguida, julga-se o mérito da causa, quando logicamente se deveria determinar a restituição ao órgão inferior, para sentenciar de novo; ou declara-se inexistente a relação jurídica prejudicial (deduzida em reconvenção ou em ação declaratória incidental), mas condena-se o réu a cumprir obrigação que dela necessariamente dependia; e assim por diante. Também pode ocorrer contradição entre alguma proposição enunciada nas razões de decidir e o dispositivo: por exemplo, se na motivação se reconhece como fundada alguma defesa bastante para tolher a pretensão do autor, e no entanto se julga procedente o pedido.”

Da lição do eminente processualista, pode-se concluir que a contradição deve estar contida nos termos do **decisum** atacado, este compreendido no âmbito desta Corte como o conjunto: Relatório, Voto e Acórdão. Não cabe alegação de contradição entre o acórdão embargado e “doutrina”, “jurisprudência” ou mesmo “comando legal”. Essa alegação é pertinente em recurso de reconsideração ou pedido de reexame, no qual o comando atacado é contrastado com a jurisprudência, a doutrina e o ordenamento jurídico.

Entretanto, é descabida em Embargos de Declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada, excepcionalmente modificando-a. Esse entendimento está cristalizado na seguinte posição doutrinária de Vicente Miranda (**apud** Sandro Marcelo Kozikoski, Embargos de Declaração: Teoria geral e efeitos infringentes. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004, pp. 99-100):

*“Vicente Miranda aponta, exemplificativamente, algumas situações colhidas da jurisprudência onde não é possível vislumbrar a ocorrência de contradição. De acordo com o autor: a) **inexiste contradição embargável, se esta se manifesta entre o acórdão e a lei;** b) não há contradição se esta existir entre a prova colhida e o que se disse na sentença (nesses casos, o erro de julgamento deve ser corrigido por outra via recursal própria; c) **não é embargável a contradição com julgado anterior (ou, por outras palavras, é necessário que as proposições contrárias ou contraditórias se encontrem no bojo da decisão a ser embargada);** d) a fundamentação diferente entre votos vencedores não enseja os embargos declaratórios, desde que não haja nenhuma divergência na conclusão; e) não enseja o recurso a contradição existente entre a ementa e o corpo do acórdão, se o julgado não contém nenhuma contradição, pois, segundo ele, as imprecisões da ementa não contaminam o resultado do julgamento, se este vale pelo acórdão e pelos votos nos quais se enuncia (a função da ementa é basicamente servir de súmula daquilo que se decidiu, sem que, todavia, represente o conteúdo dispositivo da decisão).”* [grifo meu]

Ausente antinomia entre proposições contidas no Acórdão ou no Voto que o conduziu, ou mesmo no Relatório, não há que se falar em contradição, não devendo os embargos declaratórios serem acolhidos nesse ponto.

Também foi alegada obscuridade no que concerne à análise do prazo. Asseveraram que a cientificação dos responsáveis deu-se apenas no dia 1º de dezembro de 2005. Também se utilizaram do art. 179, inciso I, do Regimento Interno desta Corte, que prevê a confirmação inequívoca da entrega da comunicação ao destinatário.

Acrescentaram que as notificações foram entregues aos porteiros, somente sendo repassadas aos responsáveis na data acima citada.

Os embargantes utilizaram dispositivo diverso na fundamentação da alegada obscuridade. Transcrevo, a seguir, o mencionado art. 179 do RI/TCU:

“Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I – mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II – mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III – por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado.”

No caso, a notificação deu-se mediante carta registrada, ou seja, consoante o inciso II do art. 179 do RI/TCU e não de acordo com o inciso I desse artigo, como querem fazer crer os embargantes. Deve haver apenas a entrega no endereço do responsável, o que de fato aconteceu e foi confessado nos próprios Embargos, consoante o seguinte excerto:

“8. No caso em tela, em relação a ambos os responsáveis, o que ocorreu foi que as respectivas notificações foram entregues aos porteiros dos prédios ou prepostos que, somente lhes repassaram tais correspondências no dia 1º de dezembro de 2005.”

Como os embargantes não juntaram aos autos qualquer prova inequívoca de que a ciência efetiva deu-se apenas no mencionado 1º/12/2005, prevalece a norma regimental da data constante no AR, devidamente apontada em um dos **consideranda** presentes no acórdão embargado.

Por conseguinte, ausente a obscuridade apontada pelos embargantes.

Os embargantes também alegaram a possibilidade de haver fungibilidade recursal entre o Recurso de Reconsideração e o Pedido de Reexame. Cabe salientar que embora o expediente recursal tenha sido nominado como Recurso de Reconsideração, o não conhecimento deu-se como Pedido de Reexame, ou seja, essa questão não foi relevante no que concerne ao não conhecimento do recurso.

Também há comentário acerca da possibilidade de conhecimento de recurso intempestivo, no curso do prazo de 1 ano. Assevero que há dois **consideranda** que expressamente trataram dessa matéria, alertando que o parágrafo único do art. 286 do RI/TCU permite o conhecimento excepcional de recurso intempestivo atendidos dois requisitos: prazo de um ano e presença de fatos novos. Ausentes fatos novos, não há que se falar em conhecimento de recurso intempestivo.

Por fim, alegaram que houve omissão ao não ser analisado o mérito do recurso. A ausência de análise de mérito do recurso decorreu do não preenchimento de requisito de admissibilidade. Em virtude de a análise de admissibilidade constituir antecedente lógico da análise de mérito, incabível a análise deste no caso de recurso não admitido. Por conseguinte, ausente a alegada omissão.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto a este Plenário.

Sala das Sessões, em 10 de maio de 2006.

Walton Alencar Rodrigues
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 672/2006-TCU-Plenário

1. Processo TC-015.794/2001-0 (com 56 volumes e 3 anexos)
2. Grupo II - Classe I - Embargos de Declaração.
3. Interessados: Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34) e Carmen Rocha Dias (CPF 133.270.546-49).
4. Órgão: Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogados constituídos nos autos: José Carlos da Fonseca (OAB/DF 1.495-A), Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098), Estenio Campelo (OAB/DF 2.218), Teresa Campelo (OAB/DF 3.037), Beatriz Nunes (OAB/DF 3.964), Antônio Perilo Teixeira Netto (OAB/DF 21.359) e Henrique Araújo Costa (OAB/DF 21.989).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de embargos de declaração opostos por Nassim Gabriel Mehedff e Carmen Rocha Dias contra o Acórdão 321/2006-TCU-Plenário.

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

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, não acolhê-los;
- 9.2. dar ciência desta deliberação aos interessados.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0672-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Ministro que alegou impedimento na sessão; Valmir Campelo.

13.3. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.4. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSO MOTT

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Presidente

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

GRUPO II – CLASSE I – Plenário.**TC-006.548/2004-1 - c/ 1 volume e 2 anexos**

Natureza: Embargos de Declaração

Entidade: Companhia Energética do Piauí - Cepisa

Embargantes: Edilson Pereira Uchôa (CPF nº 204.587.033-20), Joselito Félix Silva Filho (CPF nº 057.681.523-34), Raimundo Bernardo Filho (CPF nº 037.621.653-00) e Maria Lourdes de Alencar Bezerra (CPF nº 068.939.453-53)

Advogada: Maria do Socorro de Fátima Ribeiro Sobreira (OAB/PI nº 2128/90).

SUMÁRIO: AUDITORIA. PEDIDO DE REEXAME. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE OBSCURIDADE, OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO. EMBARGOS REJEITADOS.

A ausência de obscuridade, omissão ou contradição no acórdão embargado enseja a rejeição dos embargos de declaração opostos. Não cabe rediscutir o mérito em sede de embargos de declaração.

RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração opostos pelos Srs. Edilson Pereira Uchôa, Joselito Félix Silva Filho, Raimundo Bernardo Filho e Maria Lourdes de Alencar Bezerra contra o Acórdão nº 141/2006 – Plenário, o qual negou provimento ao pedido de reexame interposto contra o Acórdão nº 446/2005 – Plenário, mediante o qual foi aplicada aos responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, em razão da falta de licitação autônoma para a compra dos equipamentos e materiais integrantes do objeto da Concorrência nº 113/2003, para construção da subestação Satélite, em Teresina, os quais representavam 71,8% do valor total previsto no Projeto Básico, em inobservância ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

2. Inicialmente os embargantes aludem a diversas questões relacionadas ao mérito do presente processo, no intuito de demonstrar que a ausência de licitação específica para a aquisição de equipamentos e materiais integrantes do objeto da Concorrência nº 113/2003 não afrontou o disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, no tocante à necessidade de as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração Pública serem divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis.

3. Em seqüência, alegam omissão na deliberação embargada pelo fato de não ter sido levado em consideração o interesse público envolvido, apesar de reconhecer sua existência, conforme excerto do Relatório, a saber:

“Como se vê, havia interesse público na rápida realização das obras da subestação Satélite, fato reconhecido pelo julgador, que, por outro lado, identificou (trecho do voto sublinhado) que na forma como o processo licitatório foi conduzido houve frustração do caráter competitivo do certame e pagamento a maior, constatado pela diferença de preço de itens.”

4. Quanto ao aspecto da omissão, os embargantes parecem querer concluir que da existência de interesse público resultaria a ocorrência de interesse econômico, justificando assim a contratação impugnada e, por conseguinte, elidindo as irregularidades praticadas.

5. Pelos motivos expostos, requerem o acolhimento dos embargos e a exclusão das multas que lhes foram aplicadas.

É o Relatório.

VOTO

De início, observo que, apesar de os embargantes alegarem matéria concernente ao mérito do processo, os embargos são tempestivos e apontam para suposta omissão, motivo pelo qual merecem ser conhecidos.

2. Cabe registrar que a alegada omissão não é procedente, pois a referência mencionada no Relatório que acompanhou o Acórdão nº 141/2006 – Plenário, cuida de esclarecer que a decisão que julgou originariamente o presente processo (Acórdão nº 446/2005 – Plenário), entendeu que, apesar das graves irregularidades constatadas, a anulação da licitação e do contrato poderia causar prejuízos ainda maiores ao erário, em face da descontinuidade da prestação do serviço à coletividade, contrariando assim o interesse público primário.

3. Com efeito, não obstante ter decidido pela não suspensão do certame, em razão do interesse público, promoveu a audiência dos responsáveis para efeito de apenação das irregularidades praticadas. Assim, o fato de o Tribunal ter considerado a contratação de interesse público não quer dizer que as irregularidades imputadas aos embargantes foram consideradas elididas.

4. Portanto, considerando que as questões suscitadas dizem respeito a mérito e não revelam nenhuma omissão no acórdão embargado, conheço dos presentes embargos para, no mérito, rejeitá-los.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 674/2006-TCU-PLENÁRIO

1. Processo TC-006.548/2004-1 - c/ 1 volume e 2 anexos
2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração
3. Embargantes: Edilson Pereira Uchôa (CPF nº 204.587.033-20), Joselito Félix Silva Filho (CPF nº 057.681.523-34), Raimundo Bernardo Filho (CPF nº 037.621.653-00) e Maria Lourdes de Alencar Bezerra Marques (CPF nº 068.939.453-53)
4. Entidade: Companhia Energética do Piauí - Cepisa.
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Ubiratan Aguiar.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Secex/PI e Serur.
8. Advogados constituídos nos autos: Maria do Socorro de Fátima Ribeiro Sobreira (OAB/PI nº 2128/90).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos pelos Srs. Edilson Pereira Uchôa, Joselito Félix Silva Filho, Raimundo Bernardo Filho e Maria Lourdes de Alencar Bezerra Marques contra o Acórdão nº 141/2006 – Plenário, o qual negou provimento ao pedido de reexame interposto contra o Acórdão nº 446/2005 – Plenário, mediante o qual foi aplicada aos responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, em razão da falta de licitação autônoma para a compra dos equipamentos e materiais integrantes do objeto da Concorrência nº 113/2003, para construção da subestação Satélite, em Teresina, os quais representavam 71,8% do valor total previsto no Projeto Básico, em inobservância ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

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

9.1. conhecer destes Embargos de Declaração, com fulcro nos arts. 32, II e 34 da Lei nº 8.443/92, por preencherem os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se o Acórdão nº 141/2006 – Plenário em seus exatos termos;

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

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0674-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSO MOTA
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC-008.868/2004-0 - c/ 2 volumes e 1 anexo

Natureza: Pedido de Reexame

Entidade: Universidade Federal de Sergipe-UFS

Interessados: José Fernandes de Lima (CPF nº 045.294.054-00), Luiz Carlos Azevedo (CPF nº 111.611.245-00), Murilo Ferreira de Oliveira (CPF nº 463.912.905-04), Luiz Otávio Nogueira Sobral (CPF nº 044.977.835-53) e Ruddyard Sucupira Garcez (CPF nº 102.323.625-72)

Advogados: Luigi Mateus Braga (OAB/SE nº 3250) e Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Júnior (OAB/PE nº 14.265)

Sumário: Pedido de Reexame contra deliberação que aplicou multa aos recorrentes, em função de irregularidades na condução de processo licitatório. Inabilitação indevida de empresa. Habilitação de empresas que não cumpriram exigência do edital. Parcialidade no julgamento, sinalizando favorecimento a revendedores de produtos da marca HP. Alegação de falta de conhecimento jurídico dos interessados, o que inviabilizaria a possibilidade de eles adotarem decisões diferentes daquelas recomendadas nos pareceres jurídicos. Improcedência do argumento. Os aspectos discutidos são fundamentalmente questões de fato e não de direito. Desnecessidade de aprofundados conhecimentos jurídicos. Ausência de vinculação dos pareceres jurídicos. Não-descaracterização das irregularidades ocorridas na fase de habilitação das empresas. Recurso conhecido. Provimento negado. Ciência aos interessados e à UFS.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do pedido de reexame interposto pelos Srs. José Fernandes de Lima, Luiz Carlos Azevedo, Murilo Ferreira de Oliveira, Luiz Otávio Nogueira Sobral e Ruddyard Sucupira Garcez contra o Acórdão nº 484/2005-Plenário, que aplicou multas aos interessados em razão de irregularidades na condução do Convite nº 19/2004, cujo objeto era a aquisição de materiais de consumo de informática.

2. Transcrevo, a seguir, a manifestação da Serur a respeito dos recursos (fls. 24/33):

“Cuidam os autos de Pedido de Reexame interposto, de forma conjunta, pelos Srs. José Fernandes de Lima, ex-Reitor da Universidade Federal de Sergipe – UFS, Luiz Carlos Azevedo, ex-Pró-Reitor da UFS, Murilo Ferreira de Oliveira, Ruddyard Sucupira Garcez e Luiz Otávio Nogueira Sobral, servidores da UFS, então membros da Comissão Permanente de Cadastramento de Firms e Julgamento de Licitações – CPCFJL (Anexo 1, fls. 1/14), contra o Acórdão nº 484/2005-TCU-Plenário (vol. 2, fl. 414).

HISTÓRICO

2. Estes autos originaram-se de “Representação formulada pela empresa Domimar Indústria e Comércio Ltda., nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, noticiando possíveis irregularidades ocorridas em procedimento licitatório deflagrado pela Universidade Federal de Sergipe, objetivando a aquisição de material de consumo de informática.”

3. As irregularidades consistiram, consoante apurado pela Secex-SE, em apertada síntese, nos indícios de que a desclassificação da Empresa Domimar foi indevida, por ter supostamente descumprido a alínea ‘f’ das observações/condições do Convite nº 19/2004.

4. Promovidas as audiências dos responsáveis, a análise procedida pelo Analista da Secex-SE, ratificada pelo Diretor Técnico e pela Titular da Unidade Técnica, concluiu “que houve preferência de marca ou de fornecedor na condução do referido certame, ambas vedadas pela Lei nº 8.666/1993. A letra ‘f’ das condições/observações do convite foi utilizada para a indevida desclassificação de empresas, enquanto que aquela que claramente não cumpriu o ali disposto teve seus itens adjudicados.”

5. No Voto condutor do decisum, o E. Relator, Ministro Guilherme Palmeira, concluiu que os responsáveis descumpriram princípios norteadores das licitações para se obter o produto com a marca desejada:

“(…) a empresa Domimar Indústria e Comércio Ltda. apresentou declaração da Microjet Technology atestando ser a Domimar revendedora de seus produtos, entre eles o cartucho de tinta novo compatível com impressora HP. Não constou, entretanto, de tal declaração que o cartucho da marca Inklogic, cotado pela Domimar, era de fabricação da Microjet, razão pela qual foi inabilitada a empresa para participar do certame. Argumenta a empresa que a Comissão de Licitação poderia ter promovido diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, nos termos previstos no art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/1993.

Da mesma forma que a unidade técnica, entendo que a Universidade poderia ter adotado providências com vistas a esclarecer se a marca cotada era de fabricação da empresa que forneceu a declaração.

No tocante à empresa DPM Distribuidora Ltda., verifico que foi aceita declaração emitida pela ASA Enterprises, por meio da qual esta se intitula distribuidora dos produtos HP para a América Latina e dá a conhecer que a DPM Distribuidora Ltda. está credenciada a revender e distribuir todos os produtos da linha HP. Na mesma linha da unidade técnica, entendo que para o pleno atendimento da alínea ‘f’ acima transcrita far-se-ia necessária também a declaração do fabricante do produto, não merecendo prosperar, portanto, a alegação de que o documento apresentado ‘cumpriu integralmente o contido no item ‘f’ das condições impostas no Convite nº 19/2004’. Nesse sentido, não devem ser acolhidas as razões de justificativa oferecidas pelos responsáveis, em relação a essa questão.

A propósito, o exame da documentação referente ao Convite nº 19/2004 merece outras observações adicionais.

A primeira delas diz respeito à inabilitação da empresa Bettu’s Comércio Ltda. Referida empresa apresentou declaração da Rio Branco Comércio Indústria de Papéis Ltda. em que se intitula detentora dos produtos da marca Maxprint, cotada pela Bettu’s, e informa que a referida empresa é revendedora autorizada dos produtos originais daquela marca, entre eles os cartuchos jato de tinta compatíveis com impressoras HP, Epson e Canon. Pode-se depreender que a declaração apresentada pela Bettu’s pouco se diferencia da oferecida pela DPM, sendo que esta última, como já visto, foi habilitada.

A segunda delas refere-se à habilitação da empresa Carvalho Papelaria (Ana Carolina L. de Carvalho), relativamente aos itens concernentes a cartuchos para impressoras HP. Tal empresa apresentou documento da Papelaria Alagoana declarando ser a empresa Carvalho Papelaria revendedora de cartuchos HP. No entanto, no lugar da declaração do fabricante, exigida no edital, foi anexada cópia de anúncio publicado na revista Exame em que consta a Papelaria Alagoana como revendedora autorizada de produtos HP.

A análise desses fatos me leva a concluir que houve certa parcialidade no julgamento do certame, favorável aos fornecedores de cartuchos originais HP, mesma marca, a propósito, das impressoras.

(...)

Certamente, usar de subterfúgios para se obter o produto da marca desejada é o caminho menos indicado para um gestor, porquanto tal procedimento fere os princípios da impessoalidade, da igualdade e do julgamento objetivo, que devem nortear os atos no âmbito da administração pública.” (Grifos da instrução).

6. À vista dessa fundamentação, em votação unânime, o E. Plenário prolatou o Acórdão nº 484/2005, por meio do qual aplicou aos Srs. José Fernandes de Lima, Luiz Carlos Azevedo, Murilo Ferreira de Oliveira, Ruddyard Sucupira Garcez e Luiz Otávio Nogueira Sobral, individualmente, a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

7. Irresignados com essa deliberação, os recorrentes interuseram “RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO”, objeto da presente análise.

ADMISSIBILIDADE

O Relator, E. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, anuiu ao exame preliminar de admissibilidade realizado pela Serur, conhecendo da peça denominada pelos recorrentes de “RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO” como Pedido de Reexame, em atenção ao princípio da fungibilidade recursal, e uma vez que foram atendidos os requisitos previstos no art. 48 da Lei nº 8.443, de 1992, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão recorrido, com fulcro no art. 285, caput, e 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU (Anexo 1, fls. 20 e 22).

MÉRITO

8. Os recorrentes apresentam seus argumentos em peça unívoca por meio de advogados regularmente constituídos. Em síntese, aduzem os seguintes arrazoados (Anexo 1, fls. 1/14):

a) nenhum dos servidores envolvidos possui formação ou capacidade para contrariar o parecer técnico da Procuradoria da UFS, que propôs o desprovisionamento do recurso interposto pela representante. Sedimenta esse argumento no entendimento defendido por Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Delcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo : Malheiros, 1999, p. 176-177), que faz referência a Voto do Ministro Vitor Nunes, Relator do Recurso em Mandado de Segurança – 11.792 (in RDA 80/136):

“Parecer técnico: é o que provém de órgão ou agente especializado na matéria, não podendo ser contrariado por leigo ou, mesmo, por superior hierárquico. Nessa modalidade de parecer ou julgamento não prevalece a hierarquia administrativa, pois não há subordinação no campo da técnica”.

*Nessa direção, referem-se, ainda, ao magistério da doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para quem o parecer integra a decisão, se foi indicado como seu fundamento, por corresponder sua própria motivação (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo : Atlas, 2005, p. 223);*

b) a declaração apresentada pela representante no momento da abertura das propostas não estava de acordo com o Edital. Nesse sentido, acrescentam que:

“Na declaração, conforme doc. Fls. 49, não há a marca do produto cotado na proposta, há somente uma empresa que informa fabricar cartuchos. Resta aí uma questão clara, não havia ligação alguma, em toda a documentação, que fizesse uma ponte da Empresa constante da declaração com o produto cotado na proposta.

A proposta, conforme doc. Fls. 46, fala somente na marca, mas não na empresa. Só havia alegações sem documentos. Os membros da Comissão, no seu limitado entendimento de leigos em direito, entenderam que a declaração não preenchia os requisitos do edital. Mesmo assim, a questão, diante da dúvida que poderia surgir posteriormente e dos próprios questionamentos dos licitantes, foi encaminhada à Procuradoria da UFS, obtendo-se os pronunciamentos já citados no item anterior deste Recurso.

O princípio do Julgamento Objetivo não foi, com a devida vênia, ferido. A declaração estava maculada – havia a declaração de uma empresa, mas não o produto fabricado pela mesma”.

c) a UFS agiu corretamente em não acatar a juntada da declaração apresentada pela representante em data posterior à abertura das propostas, nos termos do art. 43, § 3º, parte final, da Lei nº 8.666, de 1993;

d) não houve dano ao Erário;

e) a proposta desclassificada da representante “apresentava, como no caso do item 17, uma situação claramente inexequível”. Sobre essa questão, asseveram que “o inciso X do art. 40 da Lei 8666/93 veda que no edital se estabeleçam preços mínimos, mas, ao ressaltar o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 48, termina por admitir que um piso de exequibilidade resulte do conjunto das ofertas feitas”;

f) não há nos autos elementos que permitam a conclusão de que houve preferência de marca ou de fornecedor;

g) não houve má-fé dos envolvidos;

h) o afastamento da multa dos recorrentes deve ser afastado pelos motivos já expostos. Requerem, por fim, a “reforma total [do Acórdão recorrido] com a improcedência da Representação por ausência de ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como inexistência de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário, sendo tudo pelos argumentos desenvolvidos em cada um dos itens deste Recurso”.

Análise

I

9. Quanto à formação ou capacidade dos servidores envolvidos, há dois aspectos relevantes a destacar. **Primeiro**, todos os servidores encontravam-se legitimamente designados para as respectivas funções, seja como membros da comissão de licitação, seja como autoridades superiores (Pró-Reitor e Reitor), cujas manifestações resultaram na homologação do certame, resultando, por conseguinte, na responsabilização solidária de todos os envolvidos pelos fatos irregulares. Infere-se daí, portanto, que os servidores detinham competência para exercer os respectivos ofícios, inclusive fazendo jus à remuneração pelo exercício de funções ou cargos comissionados. A Lei de Licitações, por sua vez, não obriga que os membros das comissões tenham formação jurídica. Assim dispõe o art. 51 e seu § 1º, in verbis:

“Art. 51 A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

§ 1º No caso de convite, a Comissão de licitação, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e em face da exigüidade de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente.”

10. Tampouco a Lei nº 8.112, de 1990, ou qualquer outra norma, exige qualificação jurídica para o exercício dos cargos mencionados alhures.

11. **Segundo**, o procedimento licitatório em questão não oferecia maiores dificuldades. Tratava-se apenas de um convite destinado à aquisição de material de consumo na área de informática. Qualquer servidor medianamente preparado poderia desempenhar a contento as atribuições exigidas por lei.

II

12. O ensino do ilustre e saudoso administrativista Hely Lopes Meirelles a respeito da natureza dos pareceres técnicos deve ser entendido com temperamento. A obrigatoriedade de sua observância não é absoluta para a Administração. Aliás, os próprios recorrentes afirmam que “no Brasil prevalece, salvo exceções previstas em lei, o entendimento de que o parecer não tem caráter vinculante” (fl. 5).

13. A esse respeito, opina o grande mestre (op. cit., p. 176):

“O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. (...)

O parecer, embora contenha um enunciado opinativo, pode ser de existência obrigatória no procedimento administrativo e dar ensejo à nulidade do ato final se não constar do processo respectivo, como ocorre, p. ex., nos casos em que a lei exige a prévia anuência de um órgão consultivo, antes da decisão terminativa da Administração. Nesta hipótese, **a presença do parecer é necessária, embora seu conteúdo não seja vinculante para a Administração**, salvo se a lei exigir o pronunciamento favorável do

órgão consultado para a legitimidade do ato final, caso em que o parecer se torna impositivo para a Administração.” (Grifos da instrução).

14. Nesse mesmo diapasão, o pronunciamento da autora Di Pietro, quando discorre a respeito da natureza do parecer facultativo, cuja definição foi apenas parcialmente referenciada pelos recorrentes (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo : Atlas, 2005, p. 222):

“O parecer é **facultativo** quando fica a critério da Administração solicitá-lo ou não, **além de não ser vinculante para quem o solicitou**. Se foi indicado como fundamento da decisão, passará a integrá-la, por corresponder à própria motivação do ato.” (Grifos, em sublinhado, da instrução).

15. A análise do magistério dos dois autores retrocitados sobre o tema em discussão permite a ilação de que o parecer tem a natureza opinativa, pouco importando seja classificado como **obrigatório** ou **facultativo**. Assim, segundo a autora, somente o parecer **vinculante** obriga sua solicitação e acatamento pela Administração, citando como exemplo a concessão de aposentadoria por invalidez. Neste caso, “a Administração tem que ouvir o órgão médico oficial e não pode decidir em desconformidade com a sua decisão” (op. cit., p. 223).

16. O fato de o parecer ser indicado como fundamento da decisão não implica a correção do ato, vez que o parecer pode, eventualmente, encontrar-se dissociado da realidade fática, jurídica ou do interesse público subjacente.

17. Ademais, embora os recorrentes insistam em nominar as manifestações da Assessoria Jurídica/UFS de “parecer técnico”, elas não passaram de simples despachos (vol. Principal, fls. 9/11), desprovidos de competente fundamentação. Não defenderam tese juridicamente aceitável. Ademais, não se encontram alicerçados em lição de doutrina ou de jurisprudência, especialmente provinda desta Corte. Nesse ponto, é oportuno trazer à baila excerto do Parecer do Ministério Público junto ao TCU, adotado na Decisão nº 289/1996–Plenário, in verbis:

“Esta Corte, com amparo no precedente jurisprudencial firmado na Sessão de 29.05.84 (TC 025.707/82-5, Anexo III da ata nº 37/84, Relator: Ministro Ivan Luz), tem, em reiteradas assentadas (Anexo X da Ata nº 72/88, Anexo XIX da Ata nº 50/90, Decisão Plenária nº 082/92, Acórdãos nºs 56/92 e 103/93, ambos do Plenário), posicionado-se no sentido de que: ‘...quando o administrador age sob entendimento de parecer jurídico não se lhe deve imputar responsabilidade pelas irregularidades que tenha cometido...’.

Ocorre que o apelo a tal entendimento somente pode ser admitido a partir da análise de cada caso, isto é, deve-se verificar ‘se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável, se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência’. Presentes tais condições, ‘não há como responsabilizar o advogado, nem, em conseqüência, a autoridade que se baseou em seu parecer’, conforme bem leciona a sempre lúcida Maria Sylvia Zanella Di Pietro (in ‘Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos’, Malheiros Editores, 2ª edição, 1995, pág. 118).”

18. Tomem-se como exemplos, nesse diapasão, os Acórdãos nºs 374/1999-TCU-1ª Câmara, in Ata nº 36/99; 451/2000-TCU-1ª Câmara, in Ata nº 36/2000; 475/2001-TCU-1ª Câmara, in Ata nº 27/2001; 406/2002-TCU-1ª Câmara, in Ata 20/2002; 3.059/2003-TCU-1ª Câmara, in Ata 44/2003; 320/2005-TCU-Plenário, in Ata 10/2005; 723/2005-TCU-Plenário, in Ata 20/2005; 1.150/2005-TCU-Plenário, in Ata 30/2005; e as Decisões nºs 289/1996-TCU-Plenário, in Ata nº 19/1996; 728/98-TCU-Plenário, in Ata nº 43/1998; 074/1997-TCU-Plenário, in Ata nº 06/1997; e 240/2001-TCU-1ª Câmara, in Ata nº 27/2001).

19. Para que não parem dúvidas sobre a questão, peço vênias para transcrever excerto do brilhante Voto proferido pelo Ministro Marcos Bemquerer Costa, que resultou no Acórdão nº 3.059/2003-1ª Câmara, que aborda com absoluta propriedade o tema em foco:

“III

(...)

11. A propósito, cabe mencionar recente decisão do Plenário deste Tribunal em que, ao deliberar sobre o Recurso de Reconsideração interposto contra o Acórdão 226/2001-Plenário-TCU, nos autos do TC n. 375.268/1998-7, negou-lhe provimento, mantendo inalterada a deliberação recorrida, por meio da qual o Procurador-Geral da Universidade Federal de Minas Gerais, em razão de ter emitido parecer jurídico favorável à contratação mediante inexigibilidade de licitação, sem demonstrar os elementos mínimos exigidos no art. 25, caput, inciso II, da Lei n. 8.666/1993 (inviabilidade de competição, notória

especialização e singularidade do objeto), foi responsabilizado e multado, com base no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992 (Acórdão 1412/2003).

12. Ressalto, ainda, que não cabe invocar a favor do recorrente decisão do Supremo Tribunal Federal - STF, proferida no Mandado de Segurança n. 24.073-3/DF, em que a Suprema Corte deliberou no sentido de excluir os advogados da Petrobrás (impetrantes) de processo administrativo, no âmbito deste Tribunal, em que foram responsabilizados, solidariamente, pela contratação de consultoria internacional, em decorrência de emissão de parecer fundamentando a dispensa de licitação para a mencionada contratação.

13. Primeiro, porque tal decisão judicial não tem efeito erga omnes; segundo, porque, no presente caso, o parecer jurídico de responsabilidade do ex-Procurador-Geral foi fundamental para a contratação direta, que resultou grave infração à norma legal, porquanto, além de não restar comprovada a inviabilidade de competição nem a exclusividade da empresa fornecedora contratada mediante inexigibilidade, o parecer pautou-se em documento que não comprova a referida exclusividade, em desacordo com os termos do art. 25, caput, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, e, em consequência disso, constitui óbice à mencionada contratação. Note-se que, neste caso, houve nexo causal entre o parecer jurídico e a contratação mediante inexigibilidade, razão por que não se pode afastar a responsabilidade do então Procurador-Geral do extinto DNER.

14. Ademais, importa noticiar o Mandado de Segurança n. 24.584-1/DF impetrado por Procuradores Federais contra ato deste Tribunal no sentido de responsabilizá-los por manifestações jurídicas formalizadas no exercício profissional, mais especificamente por terem aprovado termo de convênio e aditivos, os quais teriam irregularidades (TC n. 013.636/2002-0), tendo em vista o Voto do Ministro Marco Aurélio pelo indeferimento da segurança, sob o argumento de que, neste caso, não se tem o envolvimento de simples peça opinativa, mas de aprovação pelo setor técnico da autarquia de convênio e aditivos, bem como de ratificações, hipótese que 'sugere a responsabilidade solidária, considerado não só o crivo técnico implementado, como também o ato mediante o qual o administrador sufragou o exame procedido'.

15. Além de tais motivos, vale registrar que, na prática, segundo apontou o Relator da deliberação recorrida, considerando que o objeto do Contrato PG 139/00-00 era o mesmo do Contrato PG 193/99-00, a contratação direta da M. I. Montreal Informática Ltda. equivaleria a uma prorrogação irregular do contrato emergencial anterior, haja vista a expressa vedação consubstanciada no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993.

IV

16. Por intermédio do decisum recorrido, ao Sr. Hélio Guimarães, ex-Procurador-Chefe do DNER, foi aplicada multa de R\$ 9.000,00, em decorrência das seguintes irregularidades: a) contratação irregular da empresa M. I. Montreal Informática Ltda. (Contrato PG 193/99-00), pois a alegada situação emergencial decorreu de imprevidência administrativa; b) caracterização de prorrogação irregular do Contrato PG 193/99-00, por meio do Contrato PG 139/00-00, em afronta às disposições do art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993; c) emissão de parecer jurídico favorável à contratação direta na modalidade de inexigibilidade de licitação, tendo por base documento não previsto na Lei n. 8.666/1993 e com conteúdo que não permitia a confirmação da situação de inexigibilidade (fls. 250 e 251).

17. O recorrente apresenta, em resumo, dois argumentos principais visando ao afastamento da pena que lhe foi aplicada: um diz respeito ao caráter opinativo do parecer jurídico emitido, e para tanto, menciona os fundamentos da decisão proferida no MS 24.073-3/DF; o outro, refere-se ao fato de que o recorrente não causou a imprevidência administrativa de forma a criar a situação emergencial, resultando assim, na celebração do Contrato PG. 193/99-00.

18. Sobre a responsabilização do então Procurador-Chefe, autor de parecer jurídico, perante o TCU, e o caráter opinativo de seu parecer, vale transcrever excerto do Voto do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos autos do TC n. 008.902/1995-0, em que discorreu sobre a matéria (Acórdão 462/2003 - Plenário/TCU):

'O parecer jurídico emitido por consultoria ou assessoria jurídica de órgão ou entidade, via de regra acatado pelo ordenador de despesas, constitui fundamentação jurídica e integra a motivação da decisão adotada, estando, por isso, inserido na verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos no âmbito da fiscalização contábil, financeira,

orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal, exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal, ex vi do art. 70 caput, e 71, II, da Constituição Federal.

(...)

Na esfera da responsabilidade pela regularidade da gestão, é fundamental aquilatar a existência do liame ou nexa de causalidade existente entre os fundamentos de um parecer desarrazoado, omissivo ou tendencioso, com implicações no controle das ações dos gestores da despesa pública que tenha concorrido para a possibilidade ou concretização do dano ao Erário.

Sempre que o parecer jurídico pugnar para o cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, figurando com relevância causal para a prática do ato, estará o autor do parecer alcançado pela jurisdição do TCU, não para fins de fiscalização do exercício profissional, mas para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública.

A mera inscrição do servidor ou empregado público, na Ordem dos Advogados do Brasil, não serve de passaporte para a impunidade por condutas que tenham papel determinante na ocorrência de danos ao Erário ou de atos praticados com grave violação à ordem jurídica, como intermitentemente tem ocorrido no âmbito do serviço público.’

19. Ademais, vale ressaltar que a decisão proferida no MS 24.073-3/DF, segundo mencionei mais detalhadamente nos itens 12 e 13 desta Proposta de Deliberação, não alcança o caso ora tratado, primeiro porque não tem efeitos erga omnes e segundo, porque o parecer jurídico, no presente caso, foi fundamental para a realização da contratação direta, com grave infração à norma legal.”

III

20. Passo, agora, a examinar o cerne da controvérsia. Consoante ressaltou o Relator “A Comissão de Licitação encarregada de efetuar o julgamento do Convite nº 19/2004 desclassificou a empresa Domimar sob a alegação de descumprimento da alínea ‘f’ das observações/condições do Convite, expresso nos seguintes termos: ‘Para os cartuchos de tinta, apresentar declaração do fabricante dos produtos, autorizando a comercialização dos mesmos. Nos casos em que as licitantes apresentarem a citada declaração em nome de terceiro, este deverá anexar, junto à mesma, atestado ou documento similar emitido pelo referido terceiro, comprovando ser revendedor’.”

21. A análise da proposta apresentada pela empresa DOMIMAR permite a conclusão de que, de fato, a UFS agiu com excessivo rigor no exame da documentação apresentada, o que culminou em sua desclassificação.

22. Tomemos, como exemplo, o item 008 objeto da licitação. A proposta da empresa DOMIMAR descreveu-o nesses termos (vol. Principal, fl. 46):

“**Cartucho tinta impressora HP**, referência cartucho C8797-A, referência impressora Deskjet 810C/840C e PSC 500/750/V40/K60/K80, **tipo cartucho original**, cor tinta preta, capacidade 25 ml Cx com 02. Marca: INKLOGIC – Mod. 6615-A”. (Grifos da instrução).

23. A DOMIMAR apresentou, ainda, em sua proposta “CERTIFICADO DE GARANTIA”, expedido pela fabricante (Microjet) dos produtos ofertados, sem, entretanto, mencionar que o cartucho de marca INKLOGIC, constante da proposta, é de fabricação da Microjet (vol. Principal, fl. 49). Constou dessa declaração informações relevantes que foram desconsideradas pela UFS:

“(...) a empresa DOMIMAR INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. (...) é um distribuidor/revendedor de suprimentos credenciados pela Microjet Technology Co., Ltd., estando apta a comercializar através de vendas a linha de produtos/suprimentos de fabricação Microjet: cartucho de tinta compatível novo para impressora Hewlett Packard (...). Estes produtos terão garantia de fábrica, contra defeitos de fabricação, sendo que garantimos que os mesmos são produtos 100% novos e compatíveis com os equipamentos mencionados no edital e que não causarão nenhum defeito ou incompatibilidade com os equipamentos e ao uso a que se destinam”.

24. Observa-se, portanto, que a empresa DOMIMAR cumpriu o requisito da carta-convite, de que trata a multicitada alínea ‘f’, uma vez que apresentou declaração do fabricante dos produtos, que a autoriza a comercializá-los. Além disso, os produtos ofertados atendiam, em termos de especificação técnica, qualidade e preço, as necessidades e expectativas da UFS.

25. A omissão da marca do produto (INKLOGIC) no aludido Certificado, por seu turno, que comprovasse ser o citado produto fabricado pela Microjet, não é relevante para o caso, visto que essa exigência é incompatível, inclusive, com a norma regente, que veda a preferência de marcas em certames

licitatórios, conforme jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, nos moldes dos Acórdãos n^{os} 160, 484 e 1.043, todos prolatados pelo E. Plenário no ano em curso.

26. Aliás, todo o conjunto probatório acostado aos autos, consoante ressaltou o Voto do Ministro-Relator do Acórdão recorrido (vide item 5, retro), conduz à inequívoca conclusão de que o certame foi direcionado para a aquisição de produtos originais, produzidos pela HP. Observe, a esse respeito, que o mapa de produtos, anexo ao Ofício n^o 020/2004-DRM, de 22/3/2004, que versa sobre solicitação do Diretor do Departamento de Recursos Materiais para abertura de procedimento licitatório para aquisição de suprimentos de informática, declara textualmente, com destaque, em sua observação: “**TODOS OS CARTUCHOS DEVERÃO SER ORIGINAIS**” (vol. Principal, fls. 14/15).

IV

27. Consoante ressaltei nos itens 26 e 27, retro, não houve razões circunstanciais justificadoras da desclassificação da proposta da representante. Mesmo a diligência a que se refere a representante, com vistas a esclarecer o fato de a Microjet ser a fabricante do cartucho INKLOGIC, era desnecessária, tendo em vista os termos do já mencionado certificado de garantia.

28. Mas, em face da inexplicável conduta da Comissão de Licitação, omitindo-se de seu dever de elucidar a questão, nos termos do art. 43, § 3^o, da Lei n^o 8.666, de 1993, a representante, inconformada, questionou os procedimentos adotados pela aludida Comissão, mediante Recurso Administrativo (vol. Principal, fls. 2/6). Se dúvida havia, a documentação juntada pela DOMIMAR, naquela oportunidade, supriu-a totalmente. Não obstante, alegam os recorrentes que seria defeso à CPL o acatamento da declaração apresentada pela representante em data posterior à abertura das propostas, por supostamente infringir a parte final do precitado dispositivo normativo, que tem a seguinte redação:

“Art. 43 A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

§ 3^o É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, **vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta**”. (Grifos da instrução).

29. Consoante restou demonstrado, a documentação apresentada em sede de recurso administrativo pela representante apenas sanou uma suposta dúvida a respeito de uma informação que, em tese, deveria constar de sua proposta. Digo, em tese, porque a carta-convite não obrigou os licitantes a assim procederem. Mas, configurada a omissão da Comissão, por não ter procedido a diligência para esclarecer o imbróglio, os documentos juntados mereciam o pronto acolhimento por parte da UFS.

30. Como já mencionado, a postura dos integrantes da Comissão, com o aval da Assessoria Jurídica e dos demais órgãos superiores da UFS, resultou em violação dos princípios basilares regedores das licitações públicas, decorrente, sobretudo, da exacerbação do formalismo observado.

31. A esse respeito, trago à colação excerto do Voto proferido pelo E. Ministro Marcos Vinícios Vilaça, que resultou na Decisão 695/1999–Plenário:

“13. Para mim, as razões apresentadas na resposta à diligência promovida pela Secex/SP não são suficientes para justificar a desclassificação da Tectel Ltda.. O formalismo exagerado da Comissão de Licitação configura uma violação a princípio básico das licitações, que se destinam a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Ato dessa natureza ensejam, inclusive, a aplicação de multa aos responsáveis pelo ato, conforme dispõe o art. 58, inciso II, da Lei n^o 8.443/92.

14. Examinei a procuração impugnada. Nada mais era do que um mandato do Sr. Wagner Fernandes, sócio-diretor da Tectel Ltda., que inclusive é o autor da presente Representação, ao Sr. Paulo Roberto Barbosa Silva, para que ele representasse a empresa na Tomada de Preços n^o 017/98 do TRF/3^a Região. Apresentava data recente, era específica para aquela tomada de preços e não continha nenhuma indicação de falsidade. O fato de não ser autenticada deveria ter sido sanado pela Comissão de Licitação. A Lei n^o 8.666/93 lhe atribui poderes para isso, conforme dispõe o art. 43, § 3^o, in verbis:

‘Art 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

.....

§ 3^o É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, veda a inclusão posterior de documento ou informação que deveriam constar originariamente da proposta’.

15. A comissão poderia ter solicitado ao Sr. Paulo Roberto a apresentação da cópia autenticada e estaria esclarecida a situação. E não se alegue que se está cogitando a inclusão de documento. Tratava-se de substituir uma cópia não-autenticada por uma autenticada, nada mais.

16. Imagine-se que o Sr. Paulo Roberto Barbosa Silva tivesse juntado o próprio original da procuração, em vez de uma cópia autenticada, conforme estipulava o edital. Se a Comissão adotasse o mesmo rigor, também teria desclassificado a empresa. Ou, ainda, suponha-se que a empresa apresentasse cópia autenticada da procuração como exigia o edital, mas partes dessa cópia estivessem ilegíveis. Pode-se inferir que, nesse caso, a comissão aceitaria o documento, embora imprestável.

17. Uso esses exemplos para ilustrar os possíveis desdobramentos de uma situação absolutamente banal que ferem o princípio da razoabilidade.

18. O ex-Ministro Extraordinário da Desburocratização, Hélio Beltrão, costumava dizer que a burocracia nasce e se alimenta da desconfiança no cidadão, na crença de que suas declarações são sempre falsas e que válidas são as certidões, de preferência expedidas por cartórios, com os importantíssimos carimbos e os agora insubstituíveis "selos holográficos de autenticidade", sem os quais nada é verdadeiro.

19. O apego a formalismos exagerados e injustificados é uma manifestação perniciosa da burocracia que, além de não resolver apropriadamente problemas cotidianos, ainda causa dano ao Erário, sob o manto da legalidade estrita. Esquece-se o interesse público e passa-se a conferir os pontos e vírgulas como se isso fosse o mais importante a fazer.

20. Lembro aqui a lição do Prof. Marçal Justen Filho no seu livro 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos' (Ed. Dialética, 5ª ed., p. 69) ao examinar o problema do formalismo e da instrumentalidade das formas. Segundo ele:

'Não se cumpre a lei mediante o mero ritualismo dos atos. O formalismo do procedimento licitatório encontra conteúdo na seleção da proposta mais vantajosa. Assim, a série formal de atos se estrutura e se orienta pelo fim objetivado. Ademais, será nulo o procedimento licitatório quando qualquer fase não for concretamente orientada para a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.'

21. Os argumentos dos responsáveis pela tomada de preços apegam-se ao princípio da vinculação ao edital como a um dogma. Não penso dessa maneira. Como exemplo de jurisprudência sobre o tema, lembro que o Superior Tribunal de Justiça, ao decidir no Mandado de Segurança nº 5.418/DF, reafirmou o que ensinam os juristas:

'o princípio de vinculação ao edital não é absoluto, pois o excessivo rigor poderia afastar possíveis proponentes, prejudicando a administração pública.

...

No procedimento, é juridicamente possível a juntada de documento meramente explicativo e complementar de outro preexistente ou para efeito de produzir contraprova e demonstração do equívoco do que foi decidido pela Administração sem quebra de princípios legais ou constitucionais.

...

O formalismo no procedimento licitatório não significa que se possa desclassificar propostas eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes'.

22. Lembra o Prof. Marçal Justen que: *'Essa é a orientação consagrada pelo Poder Judiciário no sentido de assegurar a necessidade de interpretar as exigências da lei e do ato convocatório como instrumentais em relação à satisfação do interesse público. Mesmo vícios formais ? de existência irrefutável ? podem ser superados quando não importar prejuízo ao interesse público ou ao dos demais licitantes. (op. cit., p. 75).'*

23. O mesmo autor, ao discorrer sobre o princípio da razoabilidade e a aplicação do Direito (op. cit., pp. 72/73), anota:

'A atividade administrativa exige prestígio aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. O princípio da regra da razão expressa-se em 'procurar a solução que está mais em harmonia com as regras de direito existentes e que, por isso, parece a mais satisfatória, em atenção à preocupação primária de segurança, temperada pela justiça, que é a base do direito.

...

Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade acarretam a impossibilidade de impor conseqüências de severidade incompatível com a irrelevância de defeitos. Sob esse ângulo, as exigências da Lei ou do edital devem ser interpretadas como instrumentais.

...

Portanto deve-se aceitar a conduta do sujeito que evidencie o preenchimento das exigências legais, ainda quando não seja adotada a estrita imposta originariamente na Lei ou no Edital. Na medida do possível, deve promover, mesmo de ofício, o suprimento de defeitos de menor monta. Não se deve conceber que toda e qualquer divergência entre o texto da Lei ou do edital conduz á invalidade, á inabilitação ou á desclassificação’.”

32. Nessa linha, citem-se, ainda, a Decisão 441/2000 e os Acórdãos 1.153/2003 e 18/2004, proferidos pelo Plenário desta Corte.

V

33. Quanto à alegação dos recorrentes de não terem causado dano ao Erário, a questão foi devidamente tratada pela Secex-SE, por parte do Analista que instruiu o processo e pelo Diretor Técnico, cujas manifestações mereceram a anuência da titular da Unidade Regional. Reproduzo, a seguir, os principais excertos daquelas abordagens, constantes, inclusive, do Relatório do Ministro-Relator (vol. 2, fls. 410/411):

Instrução (vol. 1, fl. 397):

“28. Em análise precedente, calculamos, com base na diferença de valor dos itens adjudicados à empresa DPM e aqueles cotados pela Domimar, uma estimativa de prejuízo ao erário no valor de R\$ 21.084,40 (vinte e um mil, oitenta e quatro reais e quarenta centavos). Em consulta ao Siafi, verificamos que os valores empenhados (UG/GESTÃO 15405/15267, 2004NE900765) em nome da empresa DPM já foram liquidados e pagos (OB’s 903467, de 06/12/2004, e 903495, de 07/12/2004), consumando-se o prejuízo. (...)”.

Parecer do Diretor Técnico (vol. 2, fls. 403/405):

“6. Deve-se atentar também para o fato de que, embora os responsáveis estivessem cientes desde o dia 27/09/2004 (data de recebimento dos ofícios de audiência – fls. 189 a 193) de que a legalidade do julgamento da licitação estava sendo questionada neste Tribunal, houve, mesmo assim, o recebimento de todos os produtos constantes dos itens adjudicados à empresa DPM Distribuidora Ltda. no dia 30/11/2004, ou seja, 02 meses após o conhecimento sobre a impugnação do procedimento, conforme comprovam as notas de sistema 2004NS020559 e 2004NS020560 da UG 154050 e GESTÃO 15267 (fl. 402).

7. O que se esperaria de um gestor de boa-fé conhecedor da impugnação de um ato de aquisição de sua autoria é que fosse aguardado o desfecho do processo de representação para só então dar continuidade ao processo de aquisição ou, no máximo, que só fossem recebidos pequenos lotes dos produtos em quantidades suficientes para atender as demandas da Instituição até aquela apreciação final do processo de representação.

8. Não foi essa, contudo, a conduta verificada, o que contribuiu para efetivar a antieconomicidade do ato (aquisição de um produto mais caro, embora para a mesma finalidade e com as mesmas garantias de outro mais barato, gerando um custo adicional desnecessário de R\$ 21.084,40 – conforme tabela de fl. 175) e concretizar em definitivo a violação dos princípios constitucionais da licitação, mais especificamente o da vinculação ao instrumento convocatório, o da proposta mais vantajosa para a Administração, o da isonomia e o do julgamento objetivo”.

34. Não obstante, essa discussão é irrelevante, uma vez que os recorrentes não foram multados por, supostamente, terem propiciado dano ao Erário (hipótese que teria gerado, necessariamente, a conversão destes autos em tomada de contas especial), mas por terem praticado atos “**com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial**”, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal (vide item 9.2 do Acórdão recorrido).

VI

35. A exemplo do item precedente, a discussão acerca da suposta inexecutabilidade da proposta da representante também é irrelevante, uma vez que essa tese sequer foi examinada pela Comissão de Licitação.

VII

36. *Não merece prosperar, de outra banda, o argumento dos recorrentes de que não tem elementos nos autos que permitam a conclusão de que houve preferência de marca ou de fornecedor.*

37. *Esse fato foi exaustivamente analisado pela Secex-SE (vol. 1, fls. 393/398 e vol. 2, fls. 403/405) e pelo minudente Voto do Relator (vol. 2, fls. 412/413), cujas conclusões apontam, efetivamente, não só pela preferência de marca ou de fornecedor, mas também pela condução parcial de todo o certame, resultando em afronta a princípios capitais norteadores da Administração Pública e das licitações públicas, merecendo referência os da impessoalidade, moralidade, igualdade ou isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.*

VIII

38. *Quanto à má-fé dos envolvidos, esta não restou totalmente afastada, face os fatos descritos nos itens 5 e 34, precedentes.*

39. *Considero, portanto, que os argumentos trazidos pelos recorrentes não foram capazes de elidir as irregularidades em que incorreram na condução dos procedimentos administrativos de que trata o Convite nº 019/2004, devendo manter-se inalterado, portanto, o Acórdão guerreado.*

CONCLUSÃO

40. *À vista de todo o exposto, proponho o envio destes autos ao Gabinete do Relator, Exmo. Sr. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, com a seguinte proposta de encaminhamento:*

a) *conhecer da peça denominada de “RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO” pelos recorrentes, Srs. José Fernandes de Lima, ex-Reitor da Universidade Federal de Sergipe – UFS, Luiz Carlos Azevedo, ex-Pró-Reitor da UFS, Murilo Ferreira de Oliveira, Ruddyard Sucupira Garcez e Luiz Otávio Nogueira Sobral, servidores da UFS, então membros da Comissão Permanente de Cadastramento de Firms e Julgamento de Licitações – CPCFJL, interposto contra o Acórdão nº 484/2005-TCU-Plenário, como Pedido de Reexame, em atenção ao princípio da fungibilidade recursal, e uma vez que foram atendidos os requisitos previstos no art. 48 da Lei nº 8.443, de 1992, com fulcro no art. 285, caput, e 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento;*

b) *manter em seus exatos termos o Acórdão recorrido;*

c) *dar ciência aos recorrentes da deliberação que vier a ser adotada.”*

É o relatório.

VOTO

Com relação à admissibilidade, em homenagem ao princípio da fungibilidade recursal, entendo que os recursos devem ser conhecidos.

2. No mérito, comungo do entendimento da Serur de que os argumentos apresentados pelos recorrentes não lograram elidir as irregularidades detectadas, de forma que o acórdão atacado deve ser mantido em seus exatos termos.

3. Quanto às alegações dos interessados de que não tinham formação jurídica e que, portanto, não teriam condições técnicas de se manifestar contrariamente aos pareceres jurídicos emitidos pela Procuradoria Jurídica da Universidade, acolher tal argumento significaria dizer que apenas pessoas com formação jurídica teriam condições de desempenhar funções administrativas, inclusive a de reitor da Universidade, o que seria um absurdo. Além disso, regularmente investidos nas funções, cabe a esses agentes assumir os ônus decorrentes do desempenho dessas funções. Ademais, no caso específico, essa discussão até perde relevância, uma vez que as questões que levaram à aplicação das multas aos interessados eram fundamentalmente questões de fato e não de direito, não demandando conhecimento jurídico específico.

4. Em relação aos pareceres jurídicos, além de não vincularem os gestores, eles consistiram em simples despachos, conforme registrou a Unidade Técnica, não tendo o condão de induzir os gestores a tomar as decisões indevidas que acabaram sendo adotadas (fls. 9/11, v.p). No que tange à análise do recurso administrativo movido pela empresa Domimar Indústria e Comércio Ltda., inclusive, ao encaminhar o processo para a Procuradoria Jurídica da UFS, o Sr. Murilo Ferreira de Oliveira já sugeriu que a documentação apresentada por tal empresa não atenderia ao que previa o edital (fl. 10, v.p).

5. A exigência do edital era de que os licitantes apresentassem declaração do fabricante dos produtos autorizando sua comercialização. No caso de as empresas adquirirem os produtos de outras empresas e não diretamente do fabricante, teria que ser apresentada outra declaração, do fabricante em relação a essa terceira empresa. O intuito era, claramente, o de garantir que o licitante tinha autorização para vender aquele produto, ainda que não diretamente do fabricante.

6. A representante apresentou a declaração de fl. 49, em que a Microjet declarava que a Domimar estava apta a comercializar a linha de produtos de sua fabricação, que incluíam cartuchos de tinta compatível para impressoras HP e Epson (fl. 49). Na proposta apresentada pela Domimar, foram cotados cartuchos da marca Inklogic. Não havia qualquer referência, tanto na proposta quanto na declaração da Microjet, que esta empresa produzia cartuchos da marca Inklogic. Cabe ressaltar que isso não era exigido das licitantes no edital, portanto, elas não poderiam ser inabilitadas por tal razão. No entanto, se a comissão entendesse que essa questão era relevante, caberia a ela fazer diligência para esclarecer esse ponto. Nem mesmo quando a Domimar apresentou, em recurso administrativo, declaração da Microjet de que produzia cartuchos da marca Inklogic, ela foi habilitada. Repito que não havia tal exigência no edital, de modo que não havia óbices para que tal documento fosse aceito posteriormente, a título de esclarecimento.

7. Além de inabilitar indevidamente a Domimar, a administração habilitou a DPM Distribuidora Ltda., apesar de esta empresa não ter atendido à exigência mencionada no item 5 acima. Ela apresentou uma declaração da ASA Enterprises em que esta consignava que a DPM estava credenciada a revender e distribuir todos os produtos da linha HP (fl. 130, v.p). Pelas regras do edital, entretanto, seria necessária a apresentação de outra declaração, da HP autorizando a ASA a revender seus produtos.

8. Além de não conseguirem descaracterizar as irregularidades acima, os recorrentes nada alegaram em relação à observação feita pelo Relator *a quo*, a respeito da inabilitação da empresa Bettu's, que apresentou declaração similar à da DPM, e da habilitação da empresa Carvalho Papelaria, que também não cumpriu a citada exigência editalícia, sinalizando parcialidade no julgamento do certame, favorável aos fornecedores de cartucho da marca HP.

9. Quanto à possível inexequibilidade da proposta da Domimar e a conseqüente inexistência de dano ao erário, como bem registrou a Serur, a questão da inexequibilidade sequer foi levantada à época da licitação e o eventual dano ao erário não foi o motivo que levou à apenação dos gestores e sim as irregularidades na condução do certame relacionadas à habilitação das empresas.

10. O atual Reitor da UFS encaminhou os documentos de fls. 34/37, anexo 1, que são comentários a respeito das determinações feitas à Universidade por meio do Acórdão nº 484/2005-Plenário, basicamente afirmando que nas licitações futuras os comandos legais mencionados serão observados. Como o citado acórdão determinou a juntada deste processo às contas da entidade, a verificação do cumprimento das determinações realizadas deverá ser feita no âmbito das contas.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam dos pedidos de reexame interpostos pelos Srs. José Fernandes de Lima, Luiz Carlos Azevedo, Murilo Ferreira de Oliveira, Luiz Otávio Nogueira Sobral e Ruddyard Sucupira Garcez contra o Acórdão nº 484/2005-Plenário, que aplicou multas aos interessados em razão de irregularidades na condução do Convite nº 19/2004, cujo objeto era a aquisição de materiais de consumo de informática.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 31, 32 e 48 da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 277 e 286 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer do presente pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, aos recorrentes e à Universidade Federal de Sergipe.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 03 de maio de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

GRUPO I – CLASSE I – Plenário**TC-008.868/2004-0 (com 2 volumes e 1 anexo)**

Natureza: Pedido de Reexame

Entidade: Universidade Federal de Sergipe-UFS

Interessados: José Fernandes de Lima (CPF nº 045.294.054-00), Luiz Carlos Azevedo (CPF nº 111.611.245-00), Murilo Ferreira de Oliveira (CPF nº 463.912.905-04), Luiz Otávio Nogueira Sobral (CPF nº 044.977.835-53) e Ruddyard Sucupira Garcez (CPF nº 102.323.625-72)

Advogados: Luigi Mateus Braga (OAB/SE nº 3250) e Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Júnior (OAB/PE nº 14.265)

VOTO COMPLEMENTAR

O presente processo havia sido levado à apreciação deste Plenário na Sessão de 15/2/2006, ocasião em que o Ilustre Ministro Augusto Nardes pediu vistas dos autos.

O Ministro-Revisor reconhece as irregularidades ocorridas na condução do certame, mas argumenta que elas não seriam suficientes para levar à apenação dos responsáveis.

Cabe ressaltar, inicialmente, que essas irregularidades foram consideradas graves pela unanimidade dos Ministros deste Plenário que proferiram o Acórdão 484/2005, de forma a ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92. Como o próprio Ministro Augusto Nardes reconhece, no item 5 de seu voto revisor, *“as alegações apresentadas pelos recorrentes são insuficientes para descaracterizar as irregularidades constatadas na condução do Convite nº 19/2004”*, não vejo porque modificar o acórdão recorrido.

O Ministro-Revisor afirma que houve ampla competição no referido certame, já que, das 17 empresas convidadas, 10 apresentaram preços. Mesmo não tendo sido esse o aspecto que levou à aplicação das multas aos responsáveis, cabe registrar que a competitividade efetivamente observada não foi assim tão ampla, já que muitas empresas foram desclassificadas por não atenderem a exigências do edital (fls. 164/166, v.p).

Ficou caracterizado que pelo menos algumas dessas desclassificações foram indevidas, como a da empresa representante Domimar Indústria e Comércio Ltda. e a da empresa Bettu's Comércio Ltda. E conforme se verifica do mapa de apuração da licitação (fls. 157/163, v.p), em relação aos itens referentes a cartuchos, essas duas empresas cotaram preços significativamente inferiores àqueles que acabaram sendo contratados junto à empresa DPM Distribuidora (diferenças de mais de 60% em alguns casos).

Configurou-se até mesmo um dano aos cofres da entidade, uma vez que os preços contratados foram superiores aos que teriam sido pactuados, caso a representante não tivesse sido indevidamente desclassificada. Em grau de recurso, entretanto, não há como se atribuir esse débito, que não foi imputado quando do julgamento original deste processo.

Além desse dano, ficou evidenciada uma violação ao princípio da isonomia, uma vez que foram desclassificadas empresas que cumpriram todos os requisitos do edital, e, conforme destaquei em meu voto inicial, a empresa DPM Distribuidora, que ganhou os itens referentes aos cartuchos, foi classificada apesar de não ter preenchido todos esses requisitos. Ou seja, a condução do certame foi totalmente irregular.

Considero, apenas, que deve ser excluída a responsabilidade do Reitor da Universidade. Se observarmos como ocorreu a condução do certame, podemos verificar que a homologação da licitação foi feita pelo Pró-Reitor. A única participação do Reitor foi a de ratificar o parecer da comissão de licitação pelo não-provimento do recurso administrativo movido pela Domimar. E mesmo este despacho foi também referendado pelo Pró-Reitor. Ou seja, percebe-se que o processo administrativo de licitação estava diretamente vinculado a este último agente. Dessa forma, considerando também que a função precípua do Reitor na universidade está ligada às atividades acadêmicas e científicas, entendo que neste caso específico não cabe imputar a responsabilidade pelas irregularidades a ele.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam dos pedidos de reexame interpostos pelos Srs. José Fernandes de Lima, Luiz Carlos Azevedo, Murilo Ferreira de Oliveira, Luiz Otávio Nogueira Sobral e Ruddyard Sucupira Garcez contra o Acórdão nº 484/2005-Plenário, que aplicou multas aos interessados em razão de irregularidades na condução do Convite nº 19/2004, cujo objeto era a aquisição de materiais de consumo de informática.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 31, 32 e 48 da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 277 e 286 do Regimento Interno/TCU, em:

- 9.1. conhecer dos presentes pedidos de reexame;
- 9.2 dar provimento ao recurso apresentado pelo Sr. José Fernandes de Lima, excluindo a multa a ele aplicada no Acórdão nº 484/2005-Plenário;
- 9.3 negar provimento aos recursos dos demais interessados;
- 9.4 encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, aos recorrentes e à Universidade Federal de Sergipe.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-008.868/2004-0 (c/ 2 volumes e 1 anexo).

Natureza: Pedido de Reexame.

Entidade: Universidade Federal de Sergipe.

Interessados: José Fernandes de Lima, Luiz Carlos Azevedo, Murilo Ferreira de Oliveira, Luiz Otávio Nogueira Sobral e Ruddyard Sucupira Mateus Braga.

Advogados constituídos nos autos: Antônio Eduardo Silva Ribeiro, OAB/SE nº 843; Antônio Marcos Silva de Andrade, OAB/SE nº 2765; Luigi Mateus Braga, OAB/SE nº 3250; Augusto Sávio Léo do Prado, OAB/SE nº 2365; e Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Júnior, OAB/PE nº 14.265.

SUMÁRIO: Pedido de Reexame contra deliberação que aplicou multa aos interessados, em virtude de irregularidades constatadas em procedimento licitatório promovido no âmbito da UFS. Habilitação indevida de licitantes. Parcialidade no julgamento do certame. Conhecimento. Provimento parcial, para excluir a apenação de alguns dos responsáveis. Ciência à entidade e aos interessados.

VOTO REVISOR – Ministro Augusto Nardes

Na sessão plenária de 15/2/2006, solicitei, com fundamento no art. 112 do Regimento Interno/TCU, vistas do presente processo, o qual tratou, originalmente, de representação formulada pela empresa Domimar Indústria e Comércio Ltda., nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, em virtude de supostas irregularidades na condução do Convite nº 19/2004, promovido pela Universidade Federal de Sergipe visando à aquisição de material de consumo de informática.

2. Importa lembrar que, por meio do Acórdão nº 484/2005-TCU-Plenário, este Tribunal considerou a representação procedente, aplicando a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00, aos Srs. José Fernandes de Lima (Reitor e autoridade que ratificou a rejeição do recurso administrativo interposto pela representante), Luiz Carlos Azevedo (Pró-Reitor de Administração e autoridade responsável pela homologação do convite), Murilo Ferreira de Oliveira (Presidente da Comissão de Licitação), Ruddyard Sucupira Garcez e Luiz Otávio Nogueira Sobral (membros da Comissão de Licitação), em razão da constatação de irregularidades no julgamento do certame, relacionadas à desclassificação indevida da empresa Domimar Indústria e Comércio Ltda., baseada em suposto descumprimento da exigência estabelecida na alínea “f” das observações/condições do aludido certame, e à habilitação da empresa DPM Distribuidora Ltda., além de outras licitantes, não obstante também não terem cumprido a mencionada exigência editalícia.

3. Irresignados com essa decisão, os responsáveis interpuseram pedido de reexame (Anexo 1), mediante o qual solicitam que a presente representação seja considerada improcedente e que as multas que lhe foram aplicadas sejam afastadas.

4. O Exmo. Sr. Ministro Ubiratan Aguiar, ao acolher os pareceres constantes dos autos, propugna pelo improvimento do recurso, mantendo a aplicação de multa aos responsáveis.

5. De início, declaro que estou de acordo com o entendimento consignado no Acórdão apresentado pelo eminente Relator, no sentido de que as alegações apresentadas pelos recorrentes são insuficientes para descaracterizar as falhas constatadas na condução do Convite nº 19/2004.

6. De fato, em desacordo com preceitos legais que norteiam as licitações públicas, a comissão de licitação cometeu erros na fase de habilitação do certame, que, por conseguinte, podem até ter beneficiado, ainda que de modo indireto ou reflexo, revendedores de produtos da marca HP.

7. Por essa razão, não merecem acolhimento as alegações apresentadas pelos recorrentes no intuito de reverter o mérito da presente representação, a qual foi considerada procedente.

8. Todavia, peço vênia ao digno Relator para discordar do encaminhamento apresentado por ele, no que diz respeito à apenação dos responsáveis, por entender que a matéria comporta outro entendimento, conforme passo a expor.

9. Em primeiro lugar, julgo que as irregularidades apuradas nos autos não se revestem de gravidade suficiente a ensejar a aplicação de multa.

10. À exceção dessas irregularidades, não foram identificadas outras infringências aos dispositivos da Lei de Licitação.

11. Além disso, não se demonstrou nem se apontou, nos autos, quaisquer indícios de que os responsáveis tiveram se apropriado ou obtido benefício que pudesse caracterizar alcance, débito ou malversação de recursos públicos.

12. Aliás, milita em favor deles o fato de que dezenove empresas foram convidadas a participar do certame, sendo que, desse total, dez apresentaram proposta de preços, o que demonstra que a Comissão de Licitação buscou ampliar o universo de possíveis concorrentes, em consonância com o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

13. Outrossim, o objeto licitado, na modalidade Carta Convite, foi parcelado em dezoito itens, em observância ao disposto no art. 23, § 1º, da referida Lei, o que também favoreceu a competitividade do certame.

14. Desse modo, não é plausível aduzir a existência de condução do convite.

15. Ademais, em outras oportunidades em que apreciou processos nos quais foram abordadas irregularidades semelhantes as que ora se examinam, este Tribunal entendeu que as falhas identificadas nos procedimentos licitatórios analisados eram de natureza formal e que, por essa razão, não tinham o condão de provocar a apenação dos responsáveis, bastando a realização de determinações corretivas e preventivas.

16. Nesse sentido, destaco o Acórdão nº 1.025/2003-Plenário, da lavra do Ministro Marcos Vinícios Vilaça, proferido no TC-001.660/2001-4, que tratou de irregularidades praticadas pela Companhia Docas do Espírito Santo – Codesa, no âmbito da Concorrência nº 004/2000, entre elas a não-submissão da comissão de licitação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, e violação ao princípio da isonomia em relação aos demais interessados, contrariando o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e o art. 41 da Lei nº 8.666/93, ao habilitar empresas que não haviam atendido à exigência estabelecida no edital licitatório. Ressalto que, por meio do referido Acórdão, foi fixado prazo à entidade para adoção das providências cabíveis visando à anulação da concorrência então impugnada, **sem aplicar multa aos gestores**.

17. Destaco, também, o Acórdão nº 433/2004-Plenário, proferido em representação formulada por licitante, em razão de possíveis irregularidades praticadas em convite promovido no âmbito da Fundação Universidade do Rio de Janeiro, em cujo Voto condutor o eminente Relator, Ministro Guilherme Palmeira, consignou que, não obstante reconhecesse a prática de atos irregulares pela comissão de licitação responsável pelo certame e pela autoridade que homologou o procedimento, entre elas a desclassificação indevida de licitante, **não vislumbra gravidade suficiente a exigir a aplicação de multa**.

18. Outro ponto a expor refere-se ao fato de que o improvimento do recurso administrativo

interposto pela empresa Domimar Indústria e Comércio Ltda., contra sua desclassificação e contra a habilitação da empresa DPM Distribuidora Ltda., teve apoio em pareceres da Procuradoria Jurídica da UFS.

19. A tese do eminente Relator centra-se, em primeiro plano, no entendimento de que os pareceres jurídicos consistiram em simples despachos, que não tiveram o condão de induzir os gestores a tomar as decisões indevidas que acabaram sendo adotadas.

20. Todavia, da análise que depreendo nos pareceres subscritos pelo setor jurídico da UFS (fls. 9 e 11 do Volume Principal), verifico que, mesmo consistindo em meros despachos, expressaram opinião favorável às decisões da Comissão de Licitação, tendo sido indicados pelo dirigente máximo da entidade como fundamento para o acatamento dessas decisões.

21. Com efeito, referidos pareceres, os quais, na minha percepção, não podem ser considerados desarrazoados, omissos ou tendenciosos, consignaram o seguinte:

- “Ao Magnífico Reitor,

Diante da informação da Comissão de Licitação, nada se opõe, de ordem legal, à decisão que desclassificou a empresa Domimar Ind. e Com. Ltda., pela ausência de documentação exigida na convocação do certame.”;

- “Ao Magnífico Reitor,

A documentação apresentada pela empresa DPM Distribuidora Ltda. supre as exigências do ato convocatório do certame licitatório.

Entendo pertinentes as contra-razões apresentadas.”

22. Já quanto à singeleza desses despachos, não me parece razoável exigir do setor jurídico, ante a simplicidade e a baixa materialidade do procedimento licitatório deflagrado no âmbito da UFS, na modalidade Convite, a elaboração de pareceres extensos, alicerçados em lição de doutrina ou de jurisprudência, até mesmo porque, como bem salientou o eminente Relator em seu Voto condutor, não se tratou de questões de direito, mas sim de fato, as quais, por isso, não demandavam um pronunciamento jurídico específico.

23. O ilustre Relator assevera, ainda, que o Sr. Murilo Ferreira de Oliveira, presidente da Comissão de Licitação, ao encaminhar o processo para a Procuradoria Jurídica da UFS, teria sugerido que “a documentação apresentada por tal empresa [Domimar Indústria e Comércio Ltda.] não atenderia o que previa o edital (fl. 10, v.p.)”.

24. Contudo observo que não foi isso o que ocorreu. Como se vê à referida fl. 10, v.p., a Comissão de Licitação limitou-se a observar que a declaração apresentada pela mencionada empresa, em anexo ao recurso administrativo interposto contra sua desclassificação, era diferente do documento apresentado quando da sua convocação do certame, o qual não mencionava a marca cotada na respectiva proposta de preços. Não vislumbro que tenha constado, nesse despacho, qualquer sugestão, por parte da Comissão de Licitação, direcionada à desclassificação da aludida empresa.

25. Por fim, não posso deixar de me manifestar a respeito do entendimento esposado pela Secretaria de Recursos ao apreciar o presente pedido de reexame (ver item 26 do parecer transcrito no Relatório apresentado pelo Exmo. Sr. Ministro Ubiratan Aguiar), no sentido de que todo o conjunto probatório acostado aos autos conduz à conclusão de que o certame foi direcionado para a aquisição de produtos originais produzidos pela HP, a exemplo da observação feita pelo Diretor do Departamento de Recursos Materiais, às fls. 14/15 do Volume Principal, de que “todos os cartuchos [a serem adquiridos] deverão ser originais”.

26. Ocorre que, ao fazer tal observação, referido gestor parece ter buscado evitar a aquisição de cartuchos de tinta para impressora **remanufaturados e/ou reciclados**, conforme se percebe da exigência estabelecida na alínea “e” das observações/condições do aludido convite. Ou seja, o certame objetivou a aquisição de cartuchos **originais de fábrica**, e não de cartuchos originais produzidos pela HP, como quis demonstrar a Unidade Técnica.

27. Considerados, então, todos os aspectos acima expostos, parece-me de rigor excessivo cominar multa aos responsáveis pelas irregularidades apuradas nestes autos.

28. De mais a mais, especificamente com relação à conduta do Sr. José Fernandes de Lima, que exercia cargo de comando na Administração Pública, **na condição de Reitor da UFS**, ressalto que o entendimento dominante nesta Corte de Contas, assentado no Acórdão nº 213/2002-TCU-Plenário, da

lavra do Ministro Benjamin Zymler, é no sentido de não ser razoável atribuir responsabilidade às autoridades que exerçam cargos como o acima mencionado, por irregularidades de natureza meramente operacional, sendo plausível, apenas, imputar-lhes responsabilidade por irregularidades grosseiras, avaliadas sob enfoque amplo, ocorridas na condução de assuntos de sua competência.

29. Esse entendimento baseia-se no ensinamento do mestre Hely Lopes Meirelles (in: “Direito Administrativo Brasileiro”. 23ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998. pp. 76/77), a seguir transcrito:

“Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. Em doutrina, os agentes políticos têm plena liberdade funcional e, para tanto, ficam a salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira ou abuso de poder.

Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e de opções políticas. Daí porque os agentes políticos precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais, os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e de decisão, ante o temor da responsabilização pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnico a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados.”

30. Ainda consoante assentado no Voto condutor desse referido **decisum**, o responsável que não atuou, na condução de procedimento licitatório, como ordenador de despesas, **não deve ser apenado por ocorrências de caráter essencialmente técnico**, tais como o descumprimento das condições editalícias por ocasião do julgamento das propostas.

31. No presente caso, embora o ex-Reitor tenha manifestado concordância com as decisões adotadas pela Comissão de Licitação, a condução efetiva do certame esteve a cargo do Pró-Reitor de Administração, Sr. Luiz Carlos Azevedo, autoridade responsável pela homologação do convite, na condição de ordenador de despesas.

32. Além disso, a atuação do ex-Reitor teve fundamento em pronunciamentos técnicos e jurídicos favoráveis, ainda que por meio de despachos simplificados, o que descaracteriza eventual atuação com culpa grosseira ou abuso de poder.

33. Por outro lado, não cabe ao dirigente máximo da UFS rever todos os atos administrativos praticados por seus subordinados, sob pena de inviabilizar a gestão como um todo, principalmente em se tratando de uma aquisição de baixa materialidade, em razão da qual não se poderia exigir dele uma especial atenção no seu acompanhamento.

34. Nesse sentido, registro que este Tribunal, ao apreciar pedido de reexame de deliberação que aplicou multa a gestores da Fundação Universidade Federal do Maranhão, em razão de irregularidades nas áreas de pessoal, licitação, contrato e execução orçamentário-financeira, decidiu, mediante o Acórdão nº 1.619/2004-Plenário, **pela exclusão da responsabilidade do Reitor** em relação a determinados fatos ilegais. Peço licença para transcrever, a seguir, excerto do Voto condutor do mencionado **decisum**, da lavra do Ministro Walton Alencar Rodrigues, na qual a questão foi devidamente abordada e cujas considerações aplicam-se, no meu entender, ao presente caso:

“É certo que a necessidade de o dirigente máximo da FUFMA verificar, em cada caso, o cumprimento de disposições legais corriqueiras pelos seus subordinados implicaria excessiva concentração de atribuições que inviabilizariam a administração de estruturas organizativas complexas, tais quais as instituições de ensino superior.

Trilhar o caminho em que se responsabiliza o gestor máximo indiscriminadamente por todas as ações praticadas pelos funcionários hierarquicamente inferiores, das quais não teve ciência ou não deveria ter, além de contrariar as modernas tendências de organização gerencial em que se privilegiam a descentralização de atividades e a segregação de funções, pode gerar situações desarrazoadas em que o representante maior da entidade seja convocado a responder por ato mais comezinho praticado por um subordinado. Para tanto, basta imaginarmos a hipótese em que um presidente de uma empresa estatal, a quem incumbe superintender em nível estratégico as ações globais de uma organização, venha, porventura, a ser penalizado por uma grave violação à norma legal praticada por um empregado de

estatura hierárquica inferior. Se não houver provas de que o gestor houvesse com ela compactuado, seja por ação ou por omissão no dever expressamente a ele cometido, não seria razoável aplicar-lhe a sanção.

Na esteira de dinamização das ações empreendidas pela Administração Pública, a delegação de competência situa-se como instrumento primordial de descentralização administrativa com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas e problemas a resolver, conforme orienta o art. 11 do Decreto-Lei 200/67 e os arts. 12 a 14 da Lei 9.784/1999. Entretanto, a autoridade delegante não se forra às obrigações delegadas que tenham sido praticadas com excesso ou violação à lei, conforme pacífica jurisprudência desta Corte. Contudo, é necessário que se estabeleça a culpa do dirigente e onexo causal entre a violação de norma legal e o ato por ele praticado, com base no plexo de suas atribuições, a fim que, seguramente, o Tribunal possa responsabilizá-lo.

Verifica-se, assim, que a responsabilização das autoridades delegantes não comporta soluções monolíticas ou generalizantes, devendo ser analisado caso a caso.

Compulsando os autos, observa-se que o Reitor Othon de Carvalho Bastos detém, entre suas atribuições funcionais estabelecidas pela Regimento Geral da UFMA, aprovado pela Resolução 28/99, de 17/12/99 (à contracapa do anexo 4): promover o planejamento das atividades da Universidade, bem como a elaboração da proposta orçamentária, para exame e aprovação pelos órgãos competentes; administrar as finanças da Universidade, de conformidade com o orçamento; praticar atos pertinentes ao provimento, afastamento temporário e vacância dos cargos de pessoal da Universidade; nomear o Vice-Reitor, os Pró-Reitores, o Coordenador das Unidades Acadêmicas, o Diretor do Hospital Universitário, o Diretor do Colégio Universitário e os demais dirigentes administrativos, podendo delegar aos Diretores de Unidade Acadêmicas tarefas executivas e atos nas áreas administrativas e financeira, o que decorre dos respectivos atos de nomeação.

Com base nessas atribuições, foi emitida a Portaria GR 044/97-GR (fl. 93 do anexo 3), por meio da qual o gestor máximo da entidade expressamente outorgou poderes ao Pró-Reitor de Planejamento para que ordenasse as despesas da Universidade, exceto as de pessoal. Com isso, não se têm informações nos autos, muito menos a presunção normativa de que Reitor deveria estar ciente ou, no mínimo, zelar pela prevenção das ocorrências verificadas nas áreas de licitações e contratos administrativos, assim como na concessão de suprimento de fundos. (...).

Tendo em vista que, nos processos de fiscalização, não se opera a inversão do ônus probante, como ocorre na prestação e tomada de contas, entendo que deva ser excluída a responsabilidade do sr. Othon de Carvalho Bastos em relação às ocorrências alusivas aos subitens ‘h’ a ‘m’ deste voto e, em consequência, reduzida a gradação da pena.”

35. Considerando, assim, os argumentos expostos acima, não vislumbro como imputar responsabilidade ao então dirigente máximo da UFS pelas irregularidades observadas na condução do certame, bem como aos demais responsáveis arrolados nos autos.

36. Então, na linha dos precedentes citados anteriormente, caberia tão-somente o endereçamento de determinações corretivas à entidade, o que já foi efetivado por este Tribunal, por meio do item 9.4 do Acórdão recorrido, tornando despicienda a adoção de outras medidas.

37. Registro, todavia, que, ante as considerações ora colocadas pelos meus ilustres pares, em especial os eminentes Ministros Ubiratan Aguiar e Valmir Campelo, revejo o posicionamento acima para propugnar pela exclusão, tão-somente, das multas aplicadas ao Reitor e ao Pró-Reitor de Administração da UFS, Srs. José Fernandes de Lima e Luiz Carlos Azevedo, mantendo-se a apenação imposta aos demais responsáveis.

Ante o exposto, Voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de maio de 2006.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Revisor

ACÓRDÃO Nº 675/2006 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-008.868/2004-0 (c/ 2 volumes e 1 anexo).
2. Grupo: II; Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Interessados: José Fernandes de Lima, Luiz Carlos Azevedo, Murilo Ferreira de Oliveira, Luiz Otávio Nogueira Sobral e Ruddyard Sucupira Mateus Braga.
4. Entidade: Universidade Federal de Sergipe.
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.
- 5.1. Revisor: Ministro Augusto Nardes.
- 5.2. Relator da deliberação recorrida: Ministro Guilherme Palmeira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Serur.
8. Advogados constituídos nos autos: Antônio Eduardo Silva Ribeiro, OAB/SE nº 843; Antônio Marcos Silva de Andrade, OAB/SE nº 2765; Luigi Mateus Braga, OAB/SE nº 3250; Augusto Sávio Léo do Prado, OAB/SE nº 2365; e Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Júnior, OAB/PE nº 14.265.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de representação, nos quais foi interposto Pedido de Reexame contra o Acórdão nº 484/2005-TCU-Plenário,

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

9.1. com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, conhecer do presente Pedido de Reexame e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para alterar o subitem 9.2 do Acórdão nº 484/2005-TCU-Plenário, excluindo a pena aplicada aos Srs. José Fernandes de Lima e Luiz Carlos Azevedo;

9.2. dar ciência deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Universidade Federal de Sergipe e aos interessados.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0675-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e Augusto Nardes (Revisor).

13.2. Ministro com voto vencido: Ubiratan Aguiar.

13.3. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Auditor convocado com voto vencido: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

AUGUSTO NARDES

Revisor

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral em substituição

GRUPO: II – CLASSE I – Plenário

TC – 006.355/2002-9

NATUREZA: Pedido de Reexame

ENTIDADE: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras

RECORRENTES: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras e Sandoval Dias Aragão (CPF nº 229.203.586-34)

SUMÁRIO: Fiscobras. Relatório de Auditoria. Irregularidades ocorridas nas obras de modernização e adequação da Refinaria Presidente Getúlio Vargas/PR. Audiência dos responsáveis.

Razões de justificativa do Sr. Sandoval Dias Aragão rejeitadas. Multa. Acolhimento das razões apresentadas pelo Sr. Edgar Megale Barrios. Determinações. Recomendações. Interposição dos presentes pedidos de reexame. Conhecimento. Improvimento do recurso interposto pela Petróleo Brasileiro S.A. Provimento parcial do recurso interposto pelo Sr. Sandoval Dias Aragão. Redução da multa. Ciência.

Trata-se de Pedidos de Reexame interpostos por Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Sandoval Dias Aragão, ex-Gerente de Implementação de Empreendimentos da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR), contra o Acórdão nº 239/2003 – Plenário.

2. Por meio do referido Acórdão apreciou-se Auditoria realizada pela 1ª Secretaria de Controle Externo (1ª SECEX) nas obras de modernização e adequação da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR), situada em Araucária/PR.

3. Essa Auditoria, incluída no Plano Especial de Auditoria de Obras de 2002, teve como objetivo prestar informações – referentes ao Programa de Trabalho nº 25.662.0288.3161.0041 da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2002 – ao Congresso Nacional, para subsidiar os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

4. Em síntese, a equipe de auditoria apurou as seguintes irregularidades: (i) assinatura do contrato 851.1.020.01-1 com a INEPAR FEM Equipamentos e Montagens S/A, empresa que não apresentava os requisitos mínimos exigidos pela Petrobras quanto aos aspectos econômico-financeiro, técnico e jurídico-fiscal; (ii) adjudicação do objeto do contrato 851.1.026.01-4 à empresa Planave S/A Estudos e Projetos de Engenharia, que apresentara proposta inexecutável (preços dos encargos sociais abaixo do mínimo legal), nos termos do instrumento convocatório; (iii) adjudicação do objeto do contrato 851.2.029.01-4 em desrespeito aos princípios que regem o processo licitatório, em especial aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da igualdade entre os licitantes, uma vez que o edital, que apresentava descrição errada do objeto, foi convalidado após a fase de recebimento das propostas sem estender os efeitos da convalidação a todos os participantes; e (iv) manutenção da empresa INEPAR FEM Equipamentos e Montagens S/A no cadastro da Petrobras sem que possuísse os requisitos mínimos exigidos pelas normas da entidade, colaborando, com isso, para que o contrato 851.2.020.01-1 fosse, equivocadamente, celebrado (*ex vi* do Relatório de Auditoria de fls. 4/42, v.p.).

5. Diante disso, o Relator *a quo* determinou a realização de audiência do Sr. Sandoval Dias Aragão, ex-Gerente de Implementação de Empreendimentos da REPAR, ora recorrente, e do Sr. Edgar Megale Barrios, ex-Chefe do Setor de Cadastro do Serviço Jurídico da Petrobras, para que apresentassem razões de justificativa acerca das irregularidades acima citadas (fls. 75 e 86, v.p.).

6. Na mesma oportunidade, foram exaradas determinações à Petrobras e foi autorizada a realização de diligência junto à unidade de Implementação de Empreendimentos da REPAR com o objetivo de obter informações e documentos necessário ao exame da matéria.

7. Devidamente citados, os responsáveis apresentaram suas alegações às fls. 76/85 e 90/93, v.p.

8. Em atendimento à diligência supracitada, o então Presidente da Petrobras, Sr. Francisco Roberto André Gros, encaminhou a documentação de fls. 98/111, v.p.

9. O feito prosseguiu regularmente e o Plenário desta Corte, acolhendo a proposta de encaminhamento apresentada pela Unidade Técnica, prolatou o Acórdão nº 239/2003 (fls. 130/131, v.p.), cujo teor reproduz-se a seguir:

“VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Auditoria tendo em vista fiscalização realizada nas obras de modernização e adequação da Refinaria Presidente Getúlio Vargas - REPAR, localizada em Araucária/PR.

Considerando a realização de audiência com os Responsáveis para colher suas razões de justificativas acerca da possível prática de irregularidades na gestão das obras da REPAR.

Considerando o respeito à ampla defesa e ao contraditório.

Considerando a prática, por parte do Responsável Sr. Sandoval Dias Aragão, de ato com grave infração a norma legal de natureza operacional e patrimonial, consoante disposto no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 268, inciso II do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Considerando a proposição da 1ª Secretaria de Controle Externo desta Corte.

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

9.1 rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Sandoval Dias Aragão, então Gerente de Implementação de Empreendimentos da REPAR (IERP) da Petrobras, aplicando-lhe a multa no valor de R\$ 12.278,00 (doze mil, duzentos e setenta e oito reais), com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, fixando-lhe o prazo de 15 dias para comprovação junto ao TCU do recolhimento da importância aos cofres públicos;

9.2 autorizar, nos termos do inciso II do art. 28 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a determinação mencionada no item anterior;

9.3 acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Edgar Megale Barrios, então Chefe do Setor de Cadastro do Serviço Jurídico da Petrobras, nos termos do art. 43 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 250, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

9.4 determinar à Petrobras que passe a utilizar o CADIN como parâmetro para habilitação na contratação de empresas de acordo com as disposições da Lei nº 10.522/2002;

9.5 recomendar à Petrobras que:

9.5.1 passe a dar conhecimento ao seu Setor de Cadastramento dos Levantamentos Comerciais (LC) realizados por seu Setor de Informações (GAPRE/DIVIN), fornecendo dados suficientes à análise da possibilidade de suspensão do registro da empresa pesquisada no cadastro de habilitação para licitações;

9.5.2 dê a atenção devida, por meio do seu Setor de Cadastramento, às avaliações de desempenho dos seus contratados, para fins de manutenção do cadastro de habilitação para licitações;

9.6 apensar os presentes autos às Contas da Petrobras referentes ao exercício de 2001 (TC 008.773/2002-8), consoante disposto no art. 250, § 2º, do Regimento Interno do TCU.”

10. Importa destacar que o Sr. Sandoval Dias Aragão opôs Embargos de Declaração em face da deliberação acima transcrita (fls. 1/5, anexo I), aos quais foi negado provimento, pois as questões levantadas tratavam exclusivamente de temas ligados ao mérito da decisão. Ademais, não foi identificada qualquer obscuridade, omissão ou contradição no Acórdão embargado (*ex vi* do Acórdão nº 1.644/2003-TCU-Plenário, à fl. 18, anexo I).

11. Inconformados com o teor do Acórdão supracitado, a Petrobras e o Sr. Sandoval Dias Aragão interuseram os presentes recursos (anexo II e anexo III, respectivamente).

12. Em sua peça recursal, a Petrobras insurge-se contra o item 9.4 da decisão recorrida. Para tanto, alega possuir natureza jurídica de direito privado e, por isso, o seu patrimônio seria autônomo em relação ao patrimônio de seus acionistas, dentre eles, a União. Assim, sustenta que os recursos financeiros recebidos pela Petrobras têm sua natureza desnaturada de pública para particular no momento do aporte do capital ao patrimônio da entidade.

13. Ainda segundo a recorrente, os orçamentos fiscal e da seguridade social aos quais se refere o § 5º do artigo 165 da Constituição Federal (incisos I e III) teriam por objetivo consolidar, em termos financeiros, o plano de ação da União para a utilização de recursos públicos. O orçamento de investimento (inciso II), por sua vez, representaria um plano de gestão dos recursos privados das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

14. Além disso, a Petrobras argumenta que estaria dispensada da consulta ao CADIN porque, como sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica, não promove a celebração de convênios que envolvam o desembolso de recursos públicos, mas sim de recursos privados, que compõem o seu cabedal.

15. Por fim, a recorrente registra que as determinação e recomendações constantes do Acórdão em questão já são atendidas, na medida em que a Petrobras, na fase de habilitação de suas licitações, bem como para o cadastramento de empresas, cumpre o que determina o Capítulo IV do Decreto nº 2.745/98, que aprovou o “Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A”. Desse modo, o seu cadastro, mesmo mais abrangente, efetuará o controle proposto pelo CADIN.

16. O Sr. Sandoval Dias Aragão, a seu turno, interpõe Pedido de Reexame contra os itens 9.1 e 9.2 do Acórdão referido, tendo por objetivo afastar as irregularidades apontadas e demonstrar a legalidade dos contratos hostilizados. Para isso, ressalta que as obras na REPAR visavam atender às exigências internacionais de melhoria do meio ambiente, bem como obter produtos de melhor qualidade.

17. Em síntese, sustenta que não haveria irregularidades nos contratos sob análise, sendo que não teria havido prejuízo para a Petrobras, que chegou ao término das obras com uma economia de, aproximadamente, R\$ 7,52 milhões de dólares.

18. Quanto ao contrato 851.1.020.01-1 (firmado com a INEPAR FEM Equipamentos e Montagens S/A, que não apresentava os requisitos mínimos exigidos pela Petrobras quanto aos aspectos econômico-financeiro, técnico e jurídico-fiscal), o recorrente argumenta que os princípios e pressupostos estabelecidos pelo Decreto nº 2.745/98 e pelos artigos 27 a 31 da Lei nº 8.666/93 foram observados.

19. Da mesma forma, alega que todas as garantias editalícias indispensáveis à segurança da contratação teriam sido apresentadas pela INEPAR, a qual, à luz das informações contidas no cadastro existente na ocasião da contratação, tinha condições de cumprir o objeto do contrato. Para fundamentar sua afirmação, informa que a referida empresa possuía sete avaliações positivas, sendo cinco delas realizadas em contratos celebrados com outras unidades de negócios da Petrobras e duas junto a clientes externos.

20. De acordo com o recorrente, o débito em nome da INEPAR apontado pelo Cadastro de Empresas Prestadoras de Serviços de Licitações da Petrobras, no valor de R\$ 11.335,99 (onze mil, trezentos e trinta e cinco reais e noventa e nove centavos), não era suficiente para exigir garantias adicionais ou comprometer a execução do contrato.

21. Em adição, o recorrente sustenta que, apesar de apenas três empresas, das doze convocadas, terem apresentado propostas, a anulação do certame acarretaria o atraso na conclusão da obra em mais de seis meses, resultando em prejuízos irreparáveis para a Petrobras. Além disso, reafirma a legalidade do contrato 851.1.020.00.1, uma vez que a opção contratada mostrou-se adequada e a empresa estava devidamente cadastrada como fornecedora da Petrobras.

22. Por fim, destaca que a contratação foi respaldada pelo setor jurídico da Petrobras por meio do Parecer nº 4550/01 (fls. 57/58, anexo III).

23. Em relação ao contrato 851.1.026.01-4, cujo objeto foi adjudicado à empresa Planave S/A Estudos e Projetos de Engenharia, que apresentara proposta com preços dos encargos sociais abaixo do mínimo legal, o recorrente alega que o referido contrato decorreu de convite realizado segundo as normas da Petrobras.

24. Ressalta, ainda, que a melhor proposta ofertada apresentou diferença de apenas 3,26% em relação ao preço orçado pela Petrobras, o que, segundo o recorrente, não possibilitaria a ocorrência de prejuízos para a entidade na hipótese de um eventual descumprimento contratual.

25. No tocante às irregularidades identificadas no contrato 851.2.029.01-4 (desrespeito aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da igualdade entre os licitantes, uma vez que o edital, que apresentava descrição errada do objeto, foi convalidado após a fase de recebimento das propostas sem estender os efeitos da convalidação a todos os participantes), o recorrente informa que a execução do objeto do contrato era urgente e que somente duas empresas ofereceram propostas, as quais foram desclassificadas por apresentarem preços excessivos.

26. Em sede recursal, a desclassificação foi revista quanto à única licitante recorrente. Contudo, em observância à legislação aplicável à Petrobras e ao princípio da igualdade, o recorrente destaca que foi garantido o conhecimento do recurso de uma licitante à outra empresa concorrente.

27. Assim, de acordo com o recorrente, a Petrobras, pautada pelo princípio da economicidade, aproveitou o certame e resolveu desclassificar uma das propostas em função dos argumentos apresentados, e não unilateralmente, em detrimento uma da outra.

28. Insta ressaltar que o Sr. Sandoval Dias Aragão juntou aos autos memorial (fls. 96/114, anexo III), por meio do qual expõe os mesmos argumentos apresentados em seu recurso e alega, em acréscimo, que as irregularidades apuradas pela equipe de auditoria retratam tão somente falhas formais. Como fundamento, colaciona decisões desta Corte com entendimento nesse sentido.

29. Em instrução preliminar, a Secretaria de Recursos (SERUR) propôs o conhecimento dos recursos (fls. 11/12, anexo II e fls. 93/94, anexo III). Posteriormente, ao analisar o mérito, a ACE Kátia Maria Alencar Fernandes elaborou a seguinte instrução (fls. 115/129, anexo III), a qual adoto como parte essencial deste relatório, *verbis*:

“MÉRITO

4. Os argumentos apresentados pelos recorrentes serão analisados a seguir:

Recorrente: *Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras*

Argumento:

5. A recorrente alega que a Petrobras, por força do art. 173, §1º, inciso II, da Constituição Federal, está sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas. Na qualidade de pessoa jurídica de direito privado, possui individualidade própria e independente da União. Conseqüentemente, o patrimônio da Petrobras é autônomo em relação ao patrimônio de seus acionistas, incluindo a União. Argumenta que, não obstante o contido no item 5.1.2.2 do Relatório que fundamentou a Decisão recorrida, não promove a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, mas sim com os recursos privados que compõem seu cabedal.

6. Segundo a recorrente, os orçamentos fiscal e da seguridade social têm por objetivo consolidar, em termos financeiros, o plano de ação da União para utilização de recursos públicos. O orçamento investimento, do qual pertence, representa um plano de gestão dos recursos privados das empresas referidas no art. 165, § 5º, inciso II da CF.

7. Argumenta que a Petrobras cumpre, na fase de habilitação de suas licitações, bem como para cadastramento de empresas, o que determina o capítulo IV do Decreto n. 2.745, de 24 de agosto de 1998, editado em consonância com os termos do art. 67 da Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997.

8. Requer a reforma do item 9.4 do Acórdão n. 239/2003 por entender que a Petrobras está dispensada da consulta ao CADIN. Segundo a recorrente, o cadastro mantido pela Petrobras, por ser mais abrangente, efetua o controle proposto pelo Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais.

Análise

9. O recorrente alega que a Petrobras não pode ser submetida ao mesmo regramento da Administração Direta, vez que os bens da entidade são de natureza privada. Sua inclusão no Orçamento da União não tem o poder de transmutar o cabedal da Petrobras de particular para público.

10. A Constituição Federal, após promulgação da EC n. 19, concedeu maior liberdade de contratação às empresas estatais exploradoras de atividade econômica. É bem verdade que essas pessoas jurídicas que desempenham atividade econômica, por força do art. 173 da CF, submetem-se a regime jurídico diferenciado. No entanto, os valores buscados devem ser os mesmos daqueles almejados pela Administração Direta ou Autárquica.

11. A matéria relativa à atuação das empresas estatais no mercado já foi objeto de análise pelo Tribunal em diversas oportunidades. Por meio do Acórdão n. 680/1996-2ª Câmara, por exemplo, a representante do Ministério Público manifestou o seguinte entendimento: 'assim, as empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes da administração indireta que são, sujeitam-se à obrigatoriedade de realizar licitação ao contratar serviços, obras, compras e alienações. Essa é a regra geral. Assim, para adquirir bens para seu uso ou para alienar imóveis de sua propriedade ou nele efetuar obras, devem ser obedecidos os procedimentos licitatórios adequados. Porém, estando quaisquer dessas atividades diretamente vinculadas à exploração de atividade econômica pela empresa, não há que se exigir a realização do certame, eis que esta, nesse aspecto, sujeita-se ao regime jurídico das empresas privadas. Dissemos diretamente porque entendemos que aqueles serviços, bens ou obras que, embora vinculados à atividade fim da empresa, o sejam de forma indireta, devem ser objeto de licitação'.

12. Marçal Justen Filho entende que 'a diferença entre atividade-fim e atividade-meio está na vinculação do contrato com o objeto cujo desenvolvimento constitui a razão de ser da entidade. A atividade-fim é aquela para a qual se vocaciona a sociedade de economia mista ou empresa pública. Considera-se todo o restante como atividade-meio'.

13. No caso em tela, conforme alegado pela entidade, foram observados os preceitos do Decreto n. 2.745, de 1998, bem como os princípios básicos exigidos pela Constituição Federal. Isso denota que a Petrobras buscou dar cumprimento aos dispositivos constitucionais e legais. No entanto, não obstante as argumentações apresentadas, o Relatório de Auditoria constatou irregularidades e impropriedades nos certames examinados, ocasionando a aplicação de multa ao gestor.

14. Em princípio, o art. 37 da Constituição Federal e demais preceitos constitucionais não excluem as empresas estatais da submissão ao regime jurídico basilar a que se submete a Administração Pública. Logo, não se pode invocar o art. 173 da CF para modificar a qualidade dos recursos pertencentes a União quando da instituição da Sociedade de Economia Mista. Por serem públicos os recursos, os

instrumentos de controle da União alcançam a gestão das entidades que compreendem a Administração Indireta.

15. Assim dispõe o art. 37, caput, da Constituição Federal, verbis:

‘Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)’. (grifei)

16. A atuação do TCU vem disciplinada pela Carta Magna nos seus arts. 70 e 71, verbis:

‘Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

(...)

Art. 71 O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

(...)' (grifei)

17. Diante das irregularidades encontradas nos procedimentos licitatórios em comento, o Tribunal determinou à Petrobras que utilizasse o CADIN como parâmetro para habilitação na contratação de empresas, conforme entendimento firmado pelo Relator (item 5.1.2.2 do Relatório, fl. 123, do vol. principal), verbis:

‘5.1.2.2. Sobre a jurisdição do CADIN, está claro que, tanto a MP 2095/2000 (vigente à época) quanto a Lei nº 10.522/2002, no seu art. 6º, vincula a administração indireta, in verbis:

“Art. 6º É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para:

(...)

III - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos. (grifei).

5.1.2.3. O desembolso de recursos públicos neste caso está caracterizado na inclusão dos recursos destinados à realização da obra, objeto do contrato em tela, no Orçamento Geral da União’.

18. A Lei não exclui a Administração Pública Indireta da obrigatoriedade de consulta ao CADIN. Não poderia ser diferente porque, afinal, são públicos os recursos utilizados pela Petrobras na execução das obras em tela. Como separar os recursos utilizados pela Entidade como sendo os advindos da União (acionista) daqueles pertencentes aos demais acionistas? Não há possibilidade. Ademais, no caso ora sob análise, a Petrobras realizou procedimentos licitatórios, caracterizando, assim, a submissão da Entidade aos preceitos constitucionais e legais. Caso contrário, se fossem privados os recursos, não haveria necessidade da realização dos referidos certames.

19. Vale citar trecho do Relatório que fundamentou o Acórdão n. 399/2004-P (Ata n. 11/2004), verbis:

‘35. Em que pese o fato de o art. 173, §1º, da Constituição Federal poder causar certa impressão contrária ao acenar com o regime jurídico de direito privado às sociedades de economia mista, na verdade tal parágrafo deve ser interpretado em conjunto com os demais dispositivos constitucionais, em

especial com o art. 37. As empresas estatais nunca estarão submetidas a um regime puramente de direito privado. O regime delas sempre será misto, com forte influência do direito público.

36. Renomados juristas, dentre eles Celso Antônio Bandeira de Mello, Hely Lopes Meirelles, Caio Tácito, Themístocles Brandão Cavalcanti, defendem que as sociedades de economia mista, como é o caso do Banco do Brasil S.A., são criadas por lei, não têm o mesmo regime das empresas privadas em geral, visam interesses públicos, integram a administração pública indireta, os atos de seus dirigentes são equiparáveis a atos administrativos em sentido lato, seguem os princípios gerais estabelecidos na Constituição para a administração pública, sujeitam-se ao controle financeiro do Estado, inclusive o Controle Externo e seu patrimônio tem natureza pública, sendo a parcela pertencente ao Poder Público enquadrável na categoria de bens públicos, uma vez que se reincorporam ao instituidor, no caso de extinção da sociedade'. (grifei).

20. Dessa forma, como as empresas públicas e sociedades de economia mista que integram a Administração Indireta, regra geral, devem promover licitação ao contratar serviços, obras, compras e alienações, à exceção das atividades diretamente vinculadas à exploração de atividade econômica, não há como aceitar a alegação de que os bens dessas entidades não sejam bens públicos. Assim como não há razão para que essas entidades deixem de realizar consulta ao CADIN quando da realização de procedimento licitatório, mesmo porque, assim determina a Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002.

21. Em relação aos orçamentos públicos, a Constituição Federal estabelece:

'Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público'.

22. O orçamento público é ato administrativo revestido de força legal e estabelece o conjunto de ações a serem realizadas durante um período de tempo determinado, estimando o montante das fontes de recursos a serem arrecadados pelos órgãos e entidades, fixando o montante dos recursos a serem aplicados no programas de trabalho, com o objetivo de manter ou ampliar os serviços públicos, bem como realizar obras em prol da população. Apesar de a Constituição estabelecer três esferas orçamentárias (§ 5º do art. 165), elas devem ser entendidas como partes integrantes de um todo, em atenção ao princípio da unidade orçamentária, que prega que o orçamento deve ser uno.

23. Dessa forma, não prosperam os argumentos apresentados pela Recorrente.

Recorrente: Sandoval Dias Aragão

24. O recorrente requer a reforma da decisão condenatória e a declaração de legalidade dos contratos hostilizados. Alega a inexistência das irregularidades apontadas, conforme argumentos apresentados na peça recursal e memorial de fls. 96/114, deste, conforme demonstrado a seguir:

Argumento:

25. O recorrente expõe que as obras na citada refinaria buscavam atender as exigências internacionais de melhoria do meio ambiente, conjugada com a necessidade de dispor de produtos de melhor qualidade. As mudanças faziam parte do plano estratégico da Petrobras. A não-adequação do diesel produzido às exigências do mercado ou um possível atraso na execução das obras, levariam à redução da produção e a conseqüente perda de mercado de óleo diesel, com a conseqüente redução de receita da Petrobras.

26. Alega que nenhuma irregularidade ocorreu nos contratos hostilizados, tampouco prejuízo ocorreu para a Petrobras, ao revés, chegou ao término da totalidade das obras decorrentes da necessária modernização e adequação do sistema de produção da Refinaria Presidente Getúlio

Vargas/PR com uma economia atual de, aproximadamente, R\$ 7,52 milhões de dólares, decorrentes do efetivamente gasto e o previsto no Estudo de Viabilidade Técnico e Econômico-EVTE, para todo o empreendimento da Unidade de Dessulfurização de Diesel HDS.

27. Segundo o recorrente, sua atuação foi imperativa para o êxito das obras em tela e para a economia alcançada.

Análise:

28. O fato de a Petrobras ter atingido com êxito os fins alcançados não exime o gestor de cumprir o disposto na legislação aplicada. A eficiência na gestão dos recursos públicos não significa que o administrador possa trilhar por caminhos marginais aos previstos nas normas, em detrimento ao princípio da legalidade. O art. 37 da Constituição Federal dispõe que a Administração Direta e Indireta deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Os princípios se complementam, um não exclui o outro.

29. A respeito do tema, entende Maria Sylvia Zanella Di Pietro: 'a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito'. (in *Direito Administrativo*, 13ª Ed., São Paulo: Atlas, 2001, p. 84).

30. Dessa forma, não podem ser acolhidos os argumentos apresentados pelo recorrente.

31. Em relação aos itens constantes da Decisão recorrida, o recorrente apresenta suas razões, conforme demonstrado a seguir:

a) CONTRATO N. 851.1.020.01-1 – a empresa INEPAR-FEM Equipamentos e Montagens S/A, não teria apresentado os requisitos mínimos de qualificação econômico-financeira, técnica e jurídico-fiscal estabelecidos nas normas da Petrobras.

Argumento:

32. Segundo o recorrente, foram observados todos os princípios e pressupostos do Decreto n. 2.745/1998, bem como os descritos nos artigos 27 a 31 da Lei n. 8.666/1993, exigências taxativas. Se, por qualquer motivo a empresa contratada tem suas condições de habilitação alteradas, não se procede de imediato a rescisão do contrato, devendo ser analisadas todas as condições econômicas, notadamente as garantias que permitem indicar o efetivo cumprimento da avença. O contrato restou firmado entre a Petrobras e a INEPAR e foi executado a contento.

33. Destaca o conteúdo do Anexo GAPRE 736/02 que subsidiou a Decisão do TCU, no sentido de considerar aceitas as justificativas apresentadas por outro gestor da empresa, em face dos mesmos fatos e fundamentos ora dilucidados no presente recurso.

Análise:

34. Como já explicitado no item supra, os resultados alcançados não liberam o administrador público do cumprimento das exigências legais pertinentes.

35. O recorrente traz à baila trecho do Anexo GAPRE 736/02 (fls. 87/89 do vol. principal) que, segundo ele, embasou decisão desta Corte de Contas, no sentido de considerar aceitas as justificativas de outro gestor, em face dos mesmos fatos e fundamentos. Em sua defesa, assim discorreu o outro gestor (fls. 91/92 v.p.), verbis:

'Cabe ressaltar que o indeferimento da renovação cadastral foi informado àquela empresa, em 14.09.01, através do expediente Jurídico/AJ/Cadastro-8066/01. Mas devemos lembrar também que, em razão do prazo de validade do cadastramento, a empresa encontrava-se regularmente cadastrada até 28/08/2001, tendo como base as demonstrações contábeis de 1999.

Conseqüentemente, por ocasião da assinatura (28/5/01) do contrato n. 851.2.020.01-1, a empresa INEPAR FEM S/A encontrava-se regularmente cadastrada na PETROBRAS como prestadora de serviços.

As questões suscitadas no Ofício GAPRE/SE-1605/2001, de 28.03.2001, não tinham o condão de impossibilitar a contratação, razão de pedido de assessoramento, e muito menos de gerar o descadastramento da empresa'.

36. Devemos lembrar que os dois gestores possuem atribuições distintas. O Tribunal acolheu as justificativas apresentadas pelo Chefe do Setor de Cadastro do Serviço Jurídico, em razão da dificuldade em se demonstrar o conhecimento ou não por parte daquele gestor dos fatos relativos à empresa INEPAR, considerando, ainda, o lapso temporal entre o indeferimento da renovação cadastral, a

validade do cadastramento e a assinatura do contrato. Em nenhum momento considerou legal a contratação, pelo contrário, deixou claro que as garantias contratuais em nada substituem as exigências da habilitação e manutenção das condições cadastrais. O Relatório do Ministro-Relator registrou o seguinte entendimento, verbis:

‘Em que pese a notoriedade da situação econômico-financeira da INEPAR no mercado, já mencionada no item 5.1.5.2, não se pode asseverar a disponibilidade de tais informações ao Setor de Cadastro da Petrobras, ficando, assim, assegurado-lhe o benefício da dúvida, sem prejuízo de que o Tribunal faça as determinações que a seguir propomos.

6.5. Pelo exposto, somos pelo acatamento das razões de justificativa desse responsável, e entendemos pertinente propor à esta Colenda Corte que:

a) Determine à Petrobras que passe a utilizar o CADIN como um dos parâmetros para habilitação para contratação, em obediência à Lei nº 10.522/2002.

b) Recomende à Petrobras que passe a dar conhecimento, ao Setor de Cadastramento, dos Levantamentos Comerciais (LC) realizados pelo Setor de Informações (GAPRE/DIVIN) que contenham dados suficientes à análise da possibilidade de suspensão do registro da empresa pesquisada, no cadastro de habilitação para licitações.

c) Recomende à Petrobras que passe a atentar com o cuidado devido, por meio do seu Setor de Cadastro, para as avaliações de desempenho dos seus contratados, para fins de manutenção do cadastro de habilitação para licitações’.

37. Assim, não prosperam os argumentos apresentados pelo recorrente.

Argumento:

38. Todas as garantias editalícias, indispensáveis à segurança da contratação, foram efetivamente apresentadas e prestadas pela empresa. Sem embargo das questões afetas ou não à exigência de consulta ao CADIN pela Petrobras, exigência direcionada à referida Entidade, o recorrente expõe que foram analisadas e aferidas as condições de cumprimento do contrato pela empresa INEPAR, à luz do cadastramento existente na ocasião da contratação, além de se levar em conta a garantia ofertada pela citada empresa, o que permitiu valorar com razoabilidade e legalidade a contratação da empresa. Traz à baila trechos das justificativas apresentadas anteriormente em sua defesa (fl. 77 do vol. principal).

Análise:

39. Os argumentos ora apresentados já foram objeto de análise pelo Tribunal. O recorrente não traz nenhum fato novo capaz de alterar o entendimento desta Casa. Vale mencionar o item 5.1.3 do Relatório que embasou a Decisão recorrida, verbis:

‘5.1.3. O responsável alega que “A concessão de garantia (fiança bancária de R\$ 1,7 milhões) por instituição financeira demonstrava o pouco risco representado pelos quatro protestos de pequeno valor existentes” contra a INEPAR-FEM (fls. 78).

5.1.3.1. Em que pese a significância dessa garantia, não há respaldo normativo que torne prescindíveis, em razão de garantias fiduciárias, as exigências legais de habilitação (econômico-financeira, técnica e fiscal) para a contratação prevista no regulamento licitatório da Petrobras, na modalidade Convite. Na modalidade Concorrência o regulamento apresenta tal previsão, porém estabelece a fiança bancária no valor de 100% da proposta comercial (item 4.1.1.7.5 do MPC) - o contrato em tela tem o valor de mais de R\$ 13 milhões’.

40. Quanto à pesquisa aos registros cadastrais, o Relator firmou entendimento sobre o assunto ao concluir que ‘o desempenho insuficiente da contratada estava todo o tempo, desde o ano anterior (fls. 22 do Volume I), disponível no sistema eletrônico da Petrobras (BDC). (...) Esta informação, por si só não seria suficiente para impor a suspensão do registro da INEPAR no cadastro da Petrobras, porém, se levada em consideração, lançaria sérias suspeitas sobre o equilíbrio econômico da empresa, induzindo, no mínimo, a uma nova análise dos seus dados contábeis’.

41. Dessa forma, os argumentos analisados não podem ser acolhidos.

Argumento:

42. A determinação para que a Petrobras utilize o CADIN foi objeto de recurso da Entidade, com efeito suspensivo. No que concerne à suspensão da empresa contratada, o Decreto 2.745/1998 considera uma faculdade e não uma exigência a exclusão da empresa na licitação. Independentemente disso, a consulta ao CADIN foi efetivada e verificado que o cadastro estava ativo e sem indicações que levassem

ao descumprimento do contrato. Não tem a Comissão de Licitação o poder de excluir a empresa do certame com base em conjecturas, mormente tendo em vista o benefício econômico-financeiro que se vislumbrava com a contratação da empresa, cujo resultado foi auferido.

Análise:

43. Segundo Marçal Justen Filho (in *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 9ª Ed., São Paulo, 2002, p. 353), ‘o registro cadastral funciona como uma espécie de banco de dados que permite à Administração Pública obter informações importantes, inclusive acerca do universo de eventuais licitantes em condições de executar certas prestações. (...) Os registros cadastrais simplificam e tornam mais rápido o trâmite das licitações. (...) O registro não atribui direito adquirido à habilitação, como se verá adiante. Em termos simples, qualquer evento que não tenha constado do registro e que seja incompatível com a habilitação pode (deve) ser invocado e conhecido pela Administração’.

44. Como se verifica, a habilitação cadastral equivale a uma habilitação parcial, eis que verifica o exame das condições gerais. Na fase de habilitação deve ser verificado se os licitantes preenchem as demais condições para execução do objeto licitado.

45. O recorrente questiona sobre a atuação da Comissão de Licitação. Ora, o art. 45 da Lei de Licitações, combinado com o art. 51 do mesmo diploma legal, dispõe que o julgamento das propostas, realizado pela referida Comissão, deve ser objetivo, levando-se em conta o tipo de licitação e os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório.

46. Dessa forma, não prosperam as alegações do recorrente.

Argumento:

47. Reitera o contido nos embargos opostos (vol. 2). Quanto aos itens 5.1.1 e 5.1.1.3 da Decisão recorrida, são 7 (sete) avaliações positivas da INEPAR-FEM, sendo 5 delas realizadas em contratos celebrados com outras unidades de Negócios junto a Petrobras e 2 junto a clientes externos. O conceito dominante da empresa é BOM. O único conceito ‘insuficiente’ foi superado pela melhoria contínua da empresa durante a execução do Contrato 160.2.060.00.5.

48. Não havia como aplicar a suspensão facultada na alínea “b” do item 4.7 do Regulamento. Não se faziam presentes grande parte dos argumentos utilizados pelo TCU na Decisão recorrida. Segundo o Decreto 2.745/1998, o prazo de validade do registro cadastral é de 12 meses, devendo a suspensão ser feita pela unidade encarregada do cadastro. Ainda que a inscrição possa ser suspensa quando a empresa tiver títulos protestados ou executados (item 4.7, a), trata-se de uma faculdade que deve ser considerada em cada caso concreto.

49. A INEPAR e todas as demais empresas concorrentes integravam o Cadastro de Empresas Prestadoras de Serviço das licitações da Petrobras: a empresa contratada tinha 4 títulos protestados, no total de R\$ 11.335,99. Logo, não havia como adotar exigência de garantias adicionais, pela simples restrição de onze mil reais, o que não impediu a Petrobras de exigir todas as garantias contratuais e editalícias pertinentes.

Análise:

50. O recorrente não apresentou informação nova em relação à questão em tela, limitando-se a repetir argumentos idênticos àqueles trazidos na fase de defesa. Ao apreciar suas justificativas (fls. 77/78, do vol. principal), o Tribunal, com base no Relatório do Ministro-Relator, proferiu o Acórdão recorrido com o seguinte entendimento, verbis:

‘5.1.1 O responsável alega que o montante do débito da INEPAR-FEM apontado (quatro títulos, no total de R\$ 11.335,99) “não era suficiente para comprometer a execução do escopo contratual”, e que a segunda colocada no certame licitatório, a SENTAL Engenharia Construções e Perfurações S.A. possuía 11 títulos protestados, totalizando R\$ 101.018,52 (fls. 77).

5.1.1.1 O Regulamento do Processo Licitatório Simplificado da Petrobras (item 4.7, alínea c), aprovado pelo Decreto 2.745/98, não estabelece limites mínimos de valores nem de quantidade de títulos protestados suficientes à suspensão da inscrição cadastral de licitantes, e sua conseqüente inabilitação.

5.1.1.2 Outrossim, quanto à qualificação técnica, não foi apresentada justificativa para essa contratação apesar de a INEPAR-FEM encontrar-se, já na data da assinatura desse contrato, registrada com desempenho insuficiente nos cadastros da Petrobras, devido a atuação daquela empresa em contrato anterior junto a esta, enquadrando-se, assim, no item 4.7, alínea b (fls. 30).

5.1.1.3 Tal informação estava todo o tempo disponível no Banco de Dados de Contratos da Petrobras (BDC), e, juntamente com os outros dados que desqualificavam a empresa, chegaram ao conhecimento do gestor, dois meses antes da referida contratação (que ocorreria em 28/05/2001), por meio do Ofício Petrobras/Gapre/SE 1605/2001, de 28/03/2001.

5.1.1.4 As informações do Ofício supracitado foram solicitadas pelo próprio responsável dessa contratação, conforme o item 4.1.3.10 do Manual de Procedimentos Contratuais da Petrobras (MPC). Embora a INEPAR-FEM estivesse registrada no cadastro da Petrobras - que poderia ser suspenso a qualquer momento -, os dados apresentados naquele ofício indicavam três fatos que, no mínimo, levantavam dúvidas quanto à situação econômica da licitante. Apesar disso, não foi realizada nenhuma análise econômico-financeira da empresa antes da contratação, não há registro nos autos para a justificativa dessa contratação nem foram apresentadas justificativas pela ausência dessa análise (fls. 151, do volume I).

(...)

6.1 Primeiramente, após breve relato da operacionalização do cadastramento de fornecedores da Companhia, o responsável alegou que as questões levantadas não tinham o condão de gerar descadastramento da INEPAR (fls. 92).

6.1.1 Tal informação não confere com o disposto no item 4.7 do Regulamento do Processo Licitatório Simplificado da Petrobras, aprovado pelo Decreto 2.745/98, que prevê a suspensão do registro cadastral se houver desempenho insuficiente ou títulos protestados. Ambas as questões estavam presentes no caso em tela. (grifei)

51. Dessa forma, não podem ser acolhidos os argumentos do recorrente.

Argumento:

52. O recorrente alega que não deve prevalecer o entendimento do Tribunal: 'se as propostas das demais licitantes não poderiam ser aproveitadas, então claro fica que o certame deveria ser encerrado (conforme item 4.1.3.8 do MPC) e nova licitação aberta, talvez numa modalidade com maior publicidade e que permitisse maior oportunidade de participação aos outros possíveis interessados' (fl. 113). Isso traria prejuízos à Petrobras, que buscou o respeito ao princípio da competitividade. Não obstante, somente 3 empresas apresentarem propostas, apesar de terem sido convocadas 12 empresas nacionais, constantes do cadastro de prestadoras de serviço da Petrobras, bem como selecionadas as principais prestadoras similares no mercado mundial. Ora, a opção dada pela Colenda Corte de Contas, data venia, acarretaria atraso na conclusão da obra em mais de 6 meses e prejuízos irreparáveis para a Petrobras.

53. Com efeito, a realidade demonstra que a opção de contratação foi adequada e que a empresa, devidamente cadastrada como fornecedora da Petrobras, tinha todas as condições de execução do objeto contratual, vez que o objeto do contrato foi devidamente executado. Então, pede a regularidade do contrato 851.1.020.01.1.

54. Além disso, segundo o recorrente, a contratação foi respaldada pelo Setor Jurídico da Petrobras, que por meio do Parecer Jurídico 4550/01 (fls. 57/58, deste), afirmou "não detectamos nenhuma falha de legalidade no procedimento adotado, consoante documentos que foram trazidos à nossa análise".

Análise:

55. O recorrente alega que a realização de outro procedimento licitatório poderia atrasar o desenvolvimento do projeto e trazer prejuízos à Petrobras e acrescenta que o objeto foi devidamente executado, contrariando o que pregava a análise feita pelo Tribunal. Ora, os prejuízos poderiam ser maiores se a empresa contratada não fosse capaz de finalizar as obrigações pactuadas. É justamente para evitar prejuízos futuros que a Administração deve cercar-se de todos os cuidados imprescindíveis à execução dos objetivos firmados nas licitações. Ademais, o êxito na execução do objeto contratado não dá margens ao administrador para não cumprir o disposto na legislação aplicada.

56. Quanto ao fato de a Decisão estar respaldada em parecer jurídico, esta Corte de Contas evoluiu o seu posicionamento no sentido que o aludido entendimento somente pode ser admitido a partir da análise de cada caso, isto é, este Tribunal, quando do julgamento, deve verificar se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável e se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência (Acórdãos nos 374/99-TCU-1a Câmara, in Ata no 36/99; 451/2000-TCU-1a Câmara, in

Ata no 36/2000; 475/2001-TCU-1a Câmara, in Ata no 27/2001; Decisões nos 289/96-TCU-Plenário, in Ata no 19/96; 728/98-TCU-Plenário, in Ata no 43/98; 074/97-TCU-Plenário, in Ata no 06/97; e 240/2001-TCU-1a Câmara, in Ata no 27/2001).

57. *No caso em tela, verifica-se que o parecer jurídico de fls. 57/58, não tem o condão de tornar regular o procedimento licitatório, porque, afinal, não restou configurada a fundamentação jurídica necessária para respaldar a conclusão pela legalidade do procedimento adotado. Os responsáveis detinham ampla liberdade e condições técnicas para verificarem se o contrato em tela deveria ou não ser celebrado.*

58. *Vale mencionar trechos do Relatório que fundamentou o Acórdão recorrido, verbis:*

‘5.1.5.O responsável alega, finalmente, que a empresa contratada estava devidamente cadastrada na Petrobras, não havendo “indícios ou razões que demandassem nova análise do balanço social da INEPAR-FEM, o que é um procedimento minucioso e prévio ao cadastramento.” (fls. 78).

5.1.5.1.A existência de títulos protestados, o registro do desempenho insuficiente na execução de contrato anterior a este e a inscrição no CADIN, da INEPAR-FEM, já eram conhecidos pela REPAR há pelo menos dois meses antes da assinatura do referido contrato (28/05/2001), tendo esta sido informada desses fatos por meio do Ofício GAPRE/SE 1605/2001, de 28/03/2001. Tais elementos são mais que suficientes para fazer merecer uma análise mais cuidadosa da situação daquela empresa, por ocasião da sua habilitação para contratação pela Petrobras.

5.1.5.2.Impende registrar que a situação econômica da empresa já era notória no mercado, como demonstra o pedido da Comissão de Valores Mobiliários para a republicação dos balanços contábeis da INEPAR, naquele mês de abril (fls.31). A própria Petrobras, por meio do Ofício GAPRE 2694/2001, de apenas três dias após a assinatura do contrato em tela, já noticiava uma pendência financeira da INEPAR no valor de R\$ 962.770,94 (fls. 140 do Volume I).

(...)

6.1.Primeiramente, após breve relato da operacionalização do cadastramento de fornecedores da Companhia, o responsável alegou que as questões levantadas não tinham o condão de gerar descadastramento da INEPAR (fls. 92).

6.1.1.Tal informação não confere com o disposto no item 4.7 do Regulamento do Processo Licitatório Simplificado da Petrobras, aprovado pelo Decreto 2.745/98, que prevê a suspensão do registro cadastral se houver desempenho insuficiente ou títulos protestados. Ambas as questões estavam presentes no caso em tela’.

59. *Quando tratou da mesma questão (item 5.3.3 do Relatório), em relação ao contrato 851.2.029.01-4, o Pleno proferiu o seguinte entendimento, verbis:*

‘5.3.3.Outra justificativa apresentada pelo responsável é de que todo esse procedimento teria sido assessorado pelo Serviço Jurídico da Petrobras, que o teria acolhido sem reconhecer vícios de regularidade.

5.3.3.1.Nenhuma comprovação do alegado foi trazida aos autos.

5.3.3.2.Ainda que o tivesse sido, não haveria como aceitar tal argumento como justificativa, pois conforme o entendimento da Suprema Corte do País (Mandato de Segurança STF-nº 24.073, de 06/11/2002), não há alcance da responsabilização por atos administrativos sobre os advogados daquele setor da empresa. Assim, à acolhida do procedimento pelo Setor Jurídico da Petrobras não se poderia vincular nada além do que um parecer de efeitos internos à empresa, de valor opinativo’.(grifei)

60. *Dessa forma, os argumentos não podem ser acolhidos.*

b) CONTRATO N. 851.1.026.01-4 – A empresa Planave S/A Estudos e Projetos de Engenharia apresentou proposta inexecutável (preço dos encargos sociais abaixo do mínimo legal), nos termos do instrumento convocatório.

Argumento:

61. O contrato decorreu de convite, atendendo normas da Petrobras. A melhor proposta classificada apresentou pequena diferença de preço face ao valor orçado pela Petrobras, superior em 3,26%, sem potencialidade para trazer prejuízos para a Companhia o eventual descumprimento do contrato. Cita Relatório da Comissão de Licitações que atestou regularidade da contratação.

62. Aborda o art. 48, inciso II, da Lei n. 8.666/93, com redação dada pela Lei n. 9.648/98: ‘considera inexecutáveis as propostas: (i) com preços inferiores a 70% do valor orçado pela

Administração (alínea “b” do § 1º do art. 48); ou (ii) 70% da média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado pela Administração (Alínea “a” do § 1º do art. 48)’.
 63. O Edital faz menção ao conceito de salário – metodologia de pesquisa constante na bolsa de salários publicada no Caderno de Empregos do Jornal Folha de São Paulo, de 4/3/2001 - que exclui elementos para sua composição, tais como prêmios, benefícios, comissões, horas extras e adicional de periculosidade; alguns desses de natureza salarial. Não há como auferir que o componente “ajuda de custo” estaria ou não contemplado entre os elementos da remuneração. Não se trata de conceito jurídico de salário, mas base de cálculo previsto no Edital para auferir custo da proposta apresentada pelo licitante. Os valores constituem mera referência para auferição dos preços de composição do custo da obra. As empresas ficam vinculadas aos preços ofertados nas planilhas apresentadas.

64. Ante o exposto, e assente que os preços cotados e contratados estavam de acordo com os valores praticados no mercado, dentro do estimado pela própria Comissão de Licitação, não havendo qualquer irregularidade na proposta apresentada pela empresa vencedora em face dos requisitos objetivos definidos no instrumento convocatório, não havendo, destarte, inexequibilidade na proposta acatada pela Petrobras.

Análise:

65. Mais uma vez o recorrente traz aos autos os argumentos que já haviam sido apresentados por ocasião de suas justificativas (fls. 79/80 do vol. principal).

66. Em relação ao contrato sob análise, o Pleno desta Corte de Contas apreciou a matéria em dois momentos. Na primeira ocasião, ao proferir o Acórdão n. 1.182/2002, acompanhando entendimento da Unidade Técnica responsável pela Auditoria, entendeu que se tratava de não-vinculação ao instrumento convocatório, pois o convite exigia que os licitantes propusessem os preços unitários do salário-hora, conforme planilha de preços. Ao admitir a proposta apresentada em outros moldes pela Planave, frustrou a oportunidade dos demais licitantes que apresentaram propostas baseadas nas exigências prescritas no Edital. Quando proferiu o Acórdão 239/2003, ora recorrido, não acolheu as justificativas apresentadas por entender que o Convite exigia a estipulação em preços de salário-hora. A rotulação “ajuda de custo” consistia num mascaramento da retribuição devida como salário.

67. Ora, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, nos termos do que disciplina o art. 41 da Lei n. 8.666/1993, obriga a Administração a cumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha plenamente vinculada. O edital é lei interna da licitação, portanto, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. A lei não permite que a Administração fixe no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento afaste o estabelecido ou admita documentação e propostas em desacordo com o solicitado.

68. Em relação à exequibilidade da proposta, ensina Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ed. Dialética, 9ª Ed., São Paulo, 2002, p. 428), verbis:

‘A exequibilidade consiste na possibilidade jurídica e material da execução da proposta. Isso se verifica quando a sua execução seja lícita e viável de acordo com os conhecimentos técnicos dominados em um certo momento. A expressão ‘lícita’ é utilizada em sentido amplo. Considera-se lícita a proposta concorde com o direito. A impossibilidade jurídica verifica-se quando o comportamento proposto pelo licitante for proibido pelo direito’.

69. Ora, a não conformidade com os termos do edital é impedimento legal para a celebração contratual.

70. Dessa forma, não há como acolher os argumentos apresentados.

c) CONTRATO N. 851.2.029.01-4 – desrespeito ao devido processo licitatório, em especial aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da igualdade entre os licitantes.

Argumento:

71. Alega que a instalação da Torre de Resfriamento de água era etapa preliminar à de implantação e operação dos demais sistemas de processo de empreendimento UHDS, sendo fundamental sua execução no prazo estabelecido. Trata-se de objeto específico, cuja produção é limitada a um número reduzido de empresas. Com vistas a dar maior amplitude à concorrência, a Comissão de Licitação possibilitou que a Torre de Refrigeração poderia ser do tipo: fluxo cruzado ou contracorrente. Então, não obstante as particularidades específicas de cada tipo, observou essencialmente a

racionalização da instalação com supressão de folgas não imprescindíveis e dos equipamentos para economia operacional de energia elétrica durante a operação de instalação.

72. O procedimento adotado na modalidade Tomada de Preços foi devidamente realizado, mas apenas 2 empresas apresentaram propostas, desclassificadas por apresentarem preços excessivos. Em sede de recurso, foi revista a decisão com relação à única licitante recorrente. Observada a legislação aplicável à Petrobras, foi garantido conhecimento do recurso de uma licitante à outra concorrente. Foram observados, assim, os princípios da igualdade e da isonomia. A Comissão de Licitação apreciou o recurso e procedeu fase de negociação, prevista no item 6.23 do Decreto 2.745/98, para obtenção da proposta mais vantajosa a partir da melhor interpretação do Edital. Com efeito, a negociação obteve melhores e mais vantajosas condições para a Petrobras, com relação à única proposta classificada na licitação.

73. Menciona o art. 48 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo dispõe que se todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas desclassificadas, pode-se fixar prazo de 8 dias para a apresentação de nova documentação ou novas propostas. Como o equívoco ocorreu de falha na interpretação do edital, o aproveitamento da licitação era imperativo, porquanto sua inexecução geraria atraso do empreendimento.

74. Logo, o acatamento das razões recursais teve como escopo atender os ditames da Petrobras, pautada no princípio da economicidade da contratação. Assim, foi obedecido fielmente o instrumento editalício, na medida em que não resolveu unilateralmente classificar uma proposta em detrimento da outra, mas em função dos argumentos ponderados. O Parecer do setor jurídico considerou legal a contratação.

Análise:

75. A urgência na realização do objeto não justifica o descumprimento dos preceitos legais. A alteração das características do objeto do certame provocou alteração das regras para os demais licitantes. Em princípio, deveria ter sido renovada a licitação, reavaliando os termos do instrumento convocatório que foi relevante para a desclassificação inicial das duas licitantes. Diante da situação existente, um terceiro que não tivesse participado da licitação não teria condições de contratar com a Administração após a adoção das novas regras. A contratação da empresa, nos moldes realizados pela Petrobras, ofendeu, então, os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da competitividade.

76. Como o recorrente não apresentou fato novo capaz de modificar o entendimento firmado pelo Tribunal a respeito da matéria, não podem prosperar os argumentos ora apresentados.

Argumento:

77. Em seu memorial, além de trazer os mesmos argumentos já apresentados nas fases de defesa e recursal, alega, ainda, que as irregularidades apontadas pelo Tribunal representam apenas falhas formais. Para tanto, menciona algumas Decisões desta Corte de Contas com entendimento nesse sentido.

Análise:

78. As irregularidades constatadas pela Equipe de Auditoria não se tratam de falhas formais, mas irregularidades de natureza grave, conforme consta dos “considerandos” do Acórdão recorrido. Nas jurisprudências mencionadas pelo recorrente encontramos situações distintas, nas quais este Tribunal, ao proferir sua Decisão, avaliou o caso concreto, considerando as peculiaridades atinentes a cada situação.

79. Destacamos entendimento firmado pelo Relator em seu Voto, verbis:

‘De fato, conforme proposta do Sr. Analista da 1ª Secretaria de Controle Externo desta Corte de Contas, as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Sandoval Dias Aragão, então Gerente de Implementação de Empreendimentos da REPAR - Refinaria Presidente Getúlio Vargas, não podem prosperar, tendo em vista as diversas irregularidades perpetradas pelo então gestor da Petrobras, como bem demonstrado pelo ACE em sua instrução de análise das alegações de defesa do Responsável.

Dentre as falhas não justificadas a contento, vale destacar a falta de requisitos mínimos de qualificação por parte da empresa INEPAR FEM Equipamentos e Montagens S/A para assinatura de contrato, contrariando as normas da Petrobras.

Ademais, foram adjudicados de forma irregular dois contratos, sendo que em um deles houve apresentação de proposta inexequível por parte da empresa Planave S/A Estudos e Projetos de

Engenharia, enquanto no outro (contrato 851.2.029.01-4), houve desrespeito ao devido processo licitatório, já que não se obedeceram os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e os da igualdade entre os licitantes.

Portanto, tendo em vista tais irregularidades praticadas pelo então Gerente de Implementação de Empreendimentos da REPAR, Sr. Sandoval Dias Aragão, cabe a aplicação do disposto no art. 58, II da Lei Orgânica desta Corte c/c o art. 268, II do Regimento Interno do TCU, imputando-se-lhe a penalidade prevista naquele Diploma Legal’.

80. Dessa forma, os argumentos não podem ser acolhidos.

CONCLUSÃO

81. Diante do exposto, submeto o presente processo à consideração superior propondo:

a) conhecer dos Pedidos de Reexame, nos termos do art. 48 da Lei n. 8.443, de 1992, interpostos pela Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras e pelo Sr. Sandoval Dias Aragão, contra Acórdão n. 239/2003, proferido pelo Plenário, na Sessão de 19/3/2003, Ata n. 08/2003;

b) negar provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão recorrido;

b) dar conhecimento da deliberação aos recorrentes.”

30. Em despachos exarados à fl. 130, anexo III, o Srs. Diretor em Substituição e Secretário da Secretaria de Recursos manifestaram-se de acordo com a proposta acima transcrita.

31. É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, insta destacar que os presentes Pedidos de Reexame atendem aos requisitos de admissibilidade previstos pelos artigos 285 e 286 do RITCU c/c o artigo 48 da Lei nº 8.443/92, razão pela qual devem ser conhecidos.

2. Versa este processo sobre Auditoria realizada, entre 06/05/2002 e 05/07/2002 (registro Fiscalis nº 357/2002), nas obras de modernização e adequação da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR), localizada em Araucária/PR.

3. A conclusão da equipe de auditoria (fls. 33/35, v.p.), encampada pelo Titular da 1ª SECEX (fls. 35/37, v.p.), foi acolhida integralmente pelo Exmo. Ministro Relator *a quo* (fl. 58, v.p.), originando o Acórdão nº 239/2003 ora recorrido.

4. Depois de analisar as alegações expostas nas peças recursais da Petrobras e do Sr. Sandoval Dias Aragão, a SERUR encaminhou a proposta de mérito transcrita no relatório precedente, a qual acolho parcialmente.

5. Em síntese, a Petrobras alega que, nos termos do artigo 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, está sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas e, por isso, seu patrimônio é autônomo em relação ao de seus acionistas, incluindo a União.

6. Desse modo, diferentemente do que consta no subitem 5.1.2.2 do voto que integra o acórdão recorrido, a recorrente sustenta que os convênios, acordos, ajustes ou contratos firmados pela Petrobras envolvem recursos privados (que compõem o seu capital), e não recursos públicos.

7. De fato, as empresas estatais, dentre as quais situam-se as sociedades de economia mista, são pessoas jurídicas dotadas de personalidade de direito privado. Contudo, tais entidades são, fundamentalmente, instrumentos de ação do Estado, isto é, auxiliares do Poder Público, o que as torna, por definição, entidades voltadas à busca de interesses transcendentais aos meramente privados. Essa vocação, destaca-se, é inafastável mesmo nas sociedades de economia mista, em que há concorrência de capitais privados, razão pela qual a lei estabelece que a supremacia acionária votante terá de ser governamental.

8. Com base nesse raciocínio é que se deve fazer a interpretação dos princípios jurídicos que serão obrigatoriamente aplicáveis às empresas estatais, evitando-se, assim, que a característica essencial dessas entidades – sujeitos auxiliares do Estado – seja superada por um de seus traços secundários – personalidade de direito privado.

9. Nesse sentido, vale ressaltar o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello (in: Curso de Direito Administrativo, 17. ed., 2004, p. 180), *verbis*:

“É preciso, pois, aturado precató para não incorrer no equívoco de assumir fetichisticamente a personalidade de Direito Privado (como costumava ocorrer no Brasil) das estatais e imaginar que, por força dela, seu regime pode ensejar-lhes uma desenvoltura equivalente à dos sujeitos cujo modelo tipológico inspirou-lhes a criação. Deveras, a personalidade de Direito Privado que as reveste não passa de um expediente técnico cujo préstimo adscrive-se, inevitavelmente, a certos limites, já que não poderia ter o condão de embargar a positividade de certos princípios e normas de Direito Público cujo arrendamento comprometeria objetivos celulares do Estado de Direito”.

10. Assim, o regime correspondente às pessoas tipicamente de direito privado, ao ser transposto para as empresas públicas e sociedades de economia mista, sofrerá algumas adaptações para que as peculiaridades destas últimas sejam atendidas. Se, ao contrário, as empresas estatais desfrutassem da mesma liberdade comum às empresas privadas, haveria o comprometimento de seus objetivos e funções essenciais, o que poderia afetar a lisura no manejo dos recursos advindos, total ou parcialmente, do cofres públicos.

11. Desta sorte, diferentemente do que pretende a recorrente, as sociedades de economia mista, sejam exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviços públicos, por força da própria Constituição Federal, vêm-se colhidas por normas ali contidas que impedem a perfeita simetria de regime jurídico entre elas e a generalidade dos sujeitos de direito privado.

12. Dentre os dispositivos constitucionais que merecem destaque está o artigo 37, caput, que declara submetidas aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a Administração direta, indireta ou fundacional, em todas as esferas e níveis de governo. Da mesma forma, o artigo 71, inciso II, submete ao julgamento do TCU as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público.

13. Portanto, o conteúdo do artigo 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, que proclama que as empresas públicas e sociedades de economia que explorem atividade econômica se sujeitam ao regime jurídico típico das empresas privadas, deve ser interpretado com as restrições que a própria Carta Magna encarregou-se de estabelecer em vários de seus artigos, conforme acima retratado. Esses artigos, acrescidos a outros tantos, demonstram, inequivocamente, que o regime das sociedades de economia mista, exploradoras ou não de atividade econômica, não é o mesmo das empresas privadas em geral.

14. Em face do exposto, não merece acolhida a alegação da recorrente de que o artigo 173 da Constituição Federal possui o condão de modificar a natureza – de pública para privada – dos recursos pertencentes à União no momento da constituição da sociedade e da formação de seu capital social.

15. Conseqüentemente, por se tratar de recursos públicos, a recorrente está sujeita à observância dos ditames da Lei nº 10.522/2002, que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais. Em seu artigo 6º, a citada Lei determina que é obrigatória a consulta prévia ao Cadastro de Inadimplentes do Banco do Brasil (CADIN), pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam o desembolso, a qualquer título, de verbas públicas.

16. Passemos, agora, à análise das alegações apresentadas pelo Sr. Sandoval Dias Aragão.

17. Cumpre ressaltar, inicialmente, que, em face do cenário atual, a análise do presente recurso será feita à luz dos dispositivos contidos no Decreto nº 2.745/98, que aprovou o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras.

18. Todavia, não se perderá de vista a Lei nº 8.666/93 e seus dispositivos, em especial aqueles que concretizam a observância do princípio constitucional da isonomia entre os licitantes, bem como os que proclamam a realização de um procedimento licitatório em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. Nesse sentido, quando possível, serão destacados os pontos em comum existentes entre o referido Decreto e a Lei nº 8.666/93.

19. O recorrente defende a legalidade dos contratos ora sob exame em face da inexistência das irregularidades apontadas e da inocorrência de prejuízo aos cofres da Petrobras.

20. Segundo a SERUR, o recorrente, ao firmar o contrato 851.1.020.01-1 com a empresa INEPAR FEM Equipamentos e Montagens S/A., teria deixado de observar as exigências de habilitação relativas

aos requisitos mínimos de qualificação técnica, econômico-financeira e jurídico-fiscal previstos no Edital de Inscrição de Empresas Prestadoras de Serviços, no Manual de Procedimentos Contratuais e no Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras.

21. O contrato em questão originou-se de licitação na modalidade Convite Internacional, sendo que o ato convocatório foi expedido para doze empresas especializadas, nacionais e estrangeiras. Deste total, somente três convidadas apresentaram propostas, sendo que uma delas foi desclassificada por preço excessivo, restando apenas duas propostas válidas no certame. O valor da proposta classificada em segundo lugar superou em R\$ 1.302.767,82 o valor da proposta apresentada pela empresa INEPAR.

22. Com efeito, o fato de uma empresa constar no cadastro da entidade licitante não prescinde do exame do atendimento das condições necessárias à assinatura do contrato, uma vez que o registro cadastral consiste apenas em uma habilitação parcial, que não implica a habilitação definitiva da empresa.

23. Conforme destacou a Unidade Técnica (itens 28 e 29 da instrução transcrita no relatório precedente), o princípio da legalidade impede que o administrador se desvie dos mandamentos da lei, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, de acordo com o caso.

24. Como é cediço, o princípio da legalidade é a consagração da idéia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei, estando os agentes públicos submetidos a um quadro normativo que impede favoritismos, perseguições ou desmandos.

25. No presente caso, o recorrente, ao firmar o contrato 851.1.020.01-1 com a empresa INEPAR FEM Equipamentos e Montagens S/A. (INEPAR), deixou de observar as exigências de habilitação relativas aos requisitos mínimos de qualificação técnica, econômico-financeira e jurídico-fiscal.

26. Segundo o item 4.7 do Decreto nº 2.745/98, alíneas “b” e “c”, a inscrição no registro cadastral de licitantes da Petrobras poderá ser suspensa quando a firma apresentar, na execução de contrato celebrado com a Petrobras, desempenho considerado insuficiente, bem como quando tiver títulos protestados ou executados.

27. Do que restou apurado nos presentes autos, na data da assinatura do contrato (28/05/01), a INEPAR apresentava condições técnicas que permitiam a suspensão de seu cadastro, pois recebera avaliação “insuficiente” na execução do contrato 160.2.060.00-5. Além disso, a empresa possuía quatro títulos protestados.

28. O item 3.1.1 do Edital de Inscrição de Empresas Prestadoras de Serviços, por sua vez, estabelece, em consonância com o artigo 29, inciso III, da Lei nº 8.666/93, que, para a habilitação jurídico-fiscal, a empresa candidata deverá apresentar prova de regularidade para com as Fazendas Federal, Estadual (no caso de contribuinte do Estado) e Municipal, além de Certidão Quanto à Dívida Ativa da União, nos termos da lei.

29. Contudo, a equipe de auditoria verificou que a INEPAR, na época, encontrava-se incluída no CADIN, tendo como credor o Ministério da Fazenda.

30. Assim, apesar de não satisfazer as exigências mínimas feitas pela Petrobras para uma contratação, a empresa ainda estava cadastrada entre os fornecedores da entidade na data de assinatura do contrato ora sob análise.

31. Ademais, do que ressaí dos autos, o Sr. Sandoval Dias Aragão tinha conhecimento, no momento da assinatura do contrato, do desempenho insuficiente apresentado pela INEPAR em ajuste anterior firmado com a Petrobras. Conforme entendimento firmado Relator *a quo*, embora essa informação, por si só, não fosse suficiente para impor a suspensão do registro da empresa no cadastro da Petrobras, seria capaz de lançar dúvidas a respeito de seu equilíbrio econômico.

32. Assim, acerta a Unidade Técnica ao censurar o recorrente por não ter realizado uma avaliação econômico-financeira da empresa antes da contratação ou, ao menos, ter apresentado justificativa para a ausência dessa análise e para a contratação da INEPAR.

33. Contudo, algumas considerações merecem ser feitas.

34. Depõe a favor do recorrente o fato de que a obra em comento foi executada e concluída dentro do prazo fixado, tendo seus indicadores atingido índices positivos durante o desenvolvimento do projeto. Além disso, importa ressaltar que não foi identificado nos autos a ocorrência de prejuízo ao erário, ao contrário: os recursos contingenciados para a obra não foram utilizados em sua totalidade, o que, segundo o recorrente, representou uma economia de aproximadamente 17,52 milhões de dólares.

35. Desse modo, entendo que as irregularidades detectadas no contrato sob exame devem ser apreciadas tendo-se em mente todos os aspectos que envolvem uma obra dessa magnitude e os impactos econômicos que poderiam advir do seu atraso (gastos com operários, alimentação e uniforme, bem como paralização dos contratos encadeados), inviabilizando-se o alcance do objetivo proposto.

36. Merece atenção, ainda, a alegação do recorrente de que as justificativas apresentadas pelo Sr. Edgar Megale Barrios, ex-Chefe do Setor de Cadastro do Serviço Jurídico da Petrobras, teriam sido aceitas em face dos mesmos fatos e fundamentos elucidados no presente recurso.

37. De fato, o Relator *a quo* acolheu a proposta alvitrada pelo ACE no sentido de que a disponibilidade das informações cadastrais sobre a INEPAR não teria sido confirmada, o que impossibilitaria “...uma precisão na definição da situação econômico-financeira da empresa para o caso deste Responsável” (fls. 126/127, v.p.).

38. Por outro lado, no relatório que integra a decisão ora recorrida (fl. 126, v.p.) consta que o desempenho insuficiente da contratada estava a todo tempo, desde o ano anterior, disponível no sistema eletrônico da Petrobras. O Relator *a quo*, porém, ainda que pese a notoriedade da situação econômico-financeira da INEPAR no mercado e no cadastro da Petrobras, entendeu que não poderia ser afirmado que o Chefe do Setor de Cadastro da Petrobras tivesse tido acesso a essas informações.

39. Se mesmo diante dessa notória situação de desempenho deficitário da INEPAR foi concedido o benefício da dúvida ao então responsável pelo Setor de Cadastro da Petrobras, a quem cabia excluir a inscrição da empresa do cadastro, ao meu ver não se afigura razoável que aqueles que utilizaram as informações divulgadas por esse cadastro sejam responsabilizados pela contratação da empresa ou pela manutenção de seu nome nos registros da Petrobras. Insta salientar que, na data de assinatura do contrato, a INEPAR encontrava-se regularmente cadastrada, sendo que seu registro venceria apenas em 28/08/01.

40. No que diz respeito ao contrato 851.1.026.01-4, celebrado com a empresa Planave S/A Estudos e Projetos de Engenharia, a SECEX/SC considerou que, ao aceitar a proposta apresentada em outros moldes pela Planave, o recorrente não dispensou tratamento uniforme aos participantes do certame, uma vez que estes continuaram atrelados às exigências estabelecidas no edital.

41. Vale destacar que o contrato em questão originou-se de licitação na modalidade Convite, cujo objeto era a contratação de empresa de prestação de serviços de planejamento, acompanhamento e fiscalização das obras da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR).

42. De acordo com o Relatório da Comissão de Licitação (fls. 271/277, v. 1), o Convite foi remetido a dez empresas. Deste total, sete apresentaram propostas, sendo que as três primeiras classificadas foram as empresas COOPERTEC (R\$ 3.512.240,34), Planave (R\$ 3.642.204,09) e SEEBLA (R\$ 4.017.307,06). O orçamento da Petrobras, destaca-se, foi de R\$ 3.527.231,98.

43. Na fase de análise das propostas, constatou-se que na proposta oferecida pela empresa COOPERTEC não estava incluído o valor de R\$ 200.000,00, referente à transporte. Admitida a falha, a COOPERTEC pediu a desconsideração de sua proposta, por não poder manter o preço inicialmente apresentado. Assim, a Planave obteve a melhor classificação e foi considerada a vencedora do certame.

44. A empresa SEEBLA interpôs recurso contra esse resultado com base na alegação de que a proposta da Planave era inexequível. A Comissão de Licitação negou provimento ao recurso (fls. 275/277, v. 1).

45. O instrumento convocatório determinava que a proposta de preços da contratada deveria considerar a base salarial publicada no caderno Emprego do jornal Folha de São Paulo, do dia 04/03/01, e deveria incluir, para todos os empregados que integravam a equipe de execução dos serviços, o adicional de periculosidade prescrito em lei (30%).

46. Conforme se apurou nos autos, ao invés de pagar a totalidade do salário previsto na Folha de São Paulo, como previa o edital do convite, a Planave pagaria um salário menor, no valor de 2/3 do previsto, acrescido de 1/3, sob o título de ajuda de custo.

47. Com base nessas informações, o Relator *a quo* entendeu que “...essa ‘ajuda de custo’ rotulada configura-se mais como um mascaramento da retribuição devida como salário, conforme a doutrina, já referenciada no relatório da equipe de auditoria” (fl. 124, v.p.).

48. Todavia, chamo a atenção para o argumento apresentado pelo recorrente no sentido de que, em face de escassez de mão de obra apta a desempenhar os serviços para o qual fora contratada, a Planave teve que recrutar e remover mão de obra de outras localidades para o local de execução do contrato. Essa

situação, segundo o recorrente, justificaria o pagamento de parcela do salário em forma de ajuda de custo.

49. Assim, considerando ter sido o contrato executado sem prejuízo à Petrobras, acolho as razões apresentadas pelo Sr. Sandoval Dias Aragão para a aceitação da proposta nos termos em que fora oferecida pela Planave.

50. Diante disso, e considerando que os fatos acima narrados certamente contribuíram para a gradação da multa imposta ao recorrente, entendo que esta pode ser reduzida para R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), dada a permanência de irregularidade a qual o recorrente não logrou afastar, como se verá a seguir.

51. Em relação ao contrato 851.2.029.01-4 (firmado com o Consórcio CNO/INEPAR/ULTRATEC), a Unidade Técnica concluiu que houve alteração das especificações técnicas relativas ao objeto da licitação (torre de resfriamento) durante o procedimento, o que acarretaria, indubitavelmente, a modificação das regras para os demais licitantes. Assim, restaria demonstrada nos autos a desobediência ao princípio da igualdade entre os licitantes

52. Ressalto que o contrato em questão foi fruto de procedimento licitatório na modalidade Tomada de Preços, sendo que, apesar de quinze empresas terem adquirido o edital, apenas apresentaram propostas o Consórcio CNO/INEPAR/ULTRATEC e a empresa CESBE S/A Engenharia e Empreendimentos.

53. Do que ressaí dos autos, os dois participantes tiveram suas propostas desclassificadas por apresentarem preços considerados excessivos pela Comissão de Licitação. O Consórcio CNO/INEPAR/ULTRATEC ofereceu proposta no valor de R\$ 19.969.624,65 (dezenove milhões, novecentos e sessenta e nove mil, seiscentos e vinte e quatro reais e sessenta e cinco centavos), ao passo que a empresa CESBE S/A Engenharia e Empreendimentos formulou proposta no valor de R\$ 20.708.415,90 (vinte milhões, setecentos e oito mil, quatrocentos e quinze reais e noventa centavos). A estimativa prévia da Petrobras, por sua vez, era de R\$ 10.861.423,46 (dez milhões, oitocentos e sessenta e um mil, quatrocentos e vinte e três reais e quarenta e seis centavos), com aceitabilidade de R\$ 12.444.103,00 (doze milhões, quatrocentos e quarenta e quatro mil, cento e três reais).

54. Em seguida, o Consórcio CNO/INEPAR/ULTRATEC interpôs recurso, o qual foi acolhido pela Petrobras, que então introduziu modificações em especificações técnicas constantes do edital. Essas modificações, segundo a equipe de auditoria, representaram uma elevação da estimativa de custos da Petrobras de R\$ 10,86 milhões para R\$ 12,58 milhões.

55. O Relatório da Comissão de Licitação (fls. 161/167, v. 1) é bastante claro ao informar as razões que levaram ao acolhimento do recurso interposto pelo Consórcio, *verbis*:

“7.3 – A Comissão acolheu o pedido de reconsideração baseado no fato de que a pesar da capacidade nominal da instalação de 5.500m³/hora, os termos descritos no edital induziram o licitante a cotação de um sistema com capacidade de 7.300m³/hora.”

“8.1.1

IV – Esclarecimentos prestados pelo licitante levaram a Comissão a reconhecer uma série de falhas na sua lógica inicial de orçamentação:

i. a especificação técnica induzia o licitante a cotar não uma torre de 5.500m³/hora, mas sim uma de quase 7.300m³/hora, visto as exigências de segurança operacional adotadas;

ii. a Comissão procedeu sua estimativa fundamentada em uma opção técnica de torre diferente da ofertada pelo Consórcio, o que implica reavaliar a estimativa PETROBRAS para a mesma base ofertada;

iii. as exigências técnicas operacionais, em consonância com o citado em ii.i acima, principalmente na especificação dos equipamentos da Torre, que induzem a itens de alta performance e de elevado custo de aquisição;

iv. o elevado diferencial de temperatura exigido para a torre, que combinado com os fatores supracitados, impõe uma seleção diversa da inicialmente prevista pela PETROBRAS, visto o elevado risco econômico e técnico decorrente da mesma.”

56. Diante disso, o Consórcio, que tivera seu recurso acatado, apresentou nova proposta de preço (reduzida de R\$ 19,97 milhões para R\$ 13,38 milhões) a qual, por ser a única válida, foi aceita, passando-se à fase de negociação.

57. Contudo, não foi oferecida à outra participante do certame, CESBE S/A Engenharia e Empreendimentos, a oportunidade de também apresentar uma segunda proposta de acordo com as modificações técnicas realizadas no edital, o que configura violação ao princípio constitucional da

isonomia entre os licitantes. Em face do cenário acima descrito, a CESBE pode também ter sido induzida, a partir das falhas constantes das especificações do Edital, a oferecer proposta com um sistema de capacidade nominal superior ao necessário. Não há amparo legal, portanto, para a convocação do Consórcio CNO/INEPAR/ULTRATEC para reunião de negociação, sem que fosse igualmente conferida à outra participante a oportunidade de adequar sua proposta às alterações feitas no instrumento convocatório.

58. Contrariamente ao que sustenta o recorrente, as evidências de que houve alterações em especificações do Edital podem ser encontradas no mesmo Relatório acima citado, no qual a Comissão de Licitação registrou que “*convocou o Consórcio para reunião de negociação, enviando uma Pauta de Negociação, ajustando as exigências do Edital que repercutiam em aumento desnecessário da instalação da torre (condições de manutenção de célula, novas condições operacionais de pressão, temperatura e vazão)...*” (g.n. – item 8.1, fl. 164, v. 1).

59. Vale lembrar que se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado simplesmente ignorá-las ou alterá-las. Ao atestar a nulidade ou a inconveniência dos termos do instrumento convocatório, a Administração poderá valer-se de suas faculdades para o desfazimento dos atos administrativos. Todavia, isso implicará o refazimento da parcela da licitação viciada.

60. Ademais, a licitação consiste em um instrumento jurídico para afastar a arbitrariedade na seleção do contratante. Portanto, o ato convocatório deverá definir, de modo objetivo, os critérios de diferenciação que a Administração adotará para escolher o contratante. Assim, a isonomia significa o tratamento uniforme para situações uniformes. Em termos mais diretos, merece destaque a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, que afirma que “*o princípio da igualdade consiste em assegurar regramento uniforme às pessoas que não sejam entre si diferenciáveis por razões lógicas e substancialmente (isto é, em face da Constituição) afinadas com eventual disparidade de tratamento*” (in “Princípio da Isonomia”, Revista Trimestral de Direito Público 1/83).

61. Quanto aos demais argumentos apresentados pelo recorrente na tentativa de obter a declaração de legalidade dos contratos em questão, entendo que foram devidamente refutados pela Unidade Técnica.

62. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

BENJAMIN ZYMLER

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 676/2006 – TCU – Plenário

1. Processo nº 006.355/2002-9
2. Grupo II - Classe de Assunto: I - Pedido de Reexame
3. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras
4. Recorrente: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras e Sandoval Dias Aragão (CPF nº 229.203.586-34)
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
- 5.1. Relator da Decisão Recorrida: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 1ª SECEX/SERUR
8. Advogados constituído nos autos: Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ nº 67.460), Nelson Sá Gomes Ramalho, (OAB/RJ nº 37.506), Alexandre Luís Bragança Penteadó (OAB/RJ nº 88.979), Guilherme Rodrigues Dias (OAB/RJ nº 58.476), Ésio Costa Júnior (OAB/RJ nº 59.121), Gustavo Cortes de Lima (OAB/DF nº 10.969), Claudismar Zupiroli (OAB/DF nº 12.250), Walter Costa Porto (OAB/DF nº 6.098), José Carlos Fonseca (OAB/DF nº 1.495/A), Marcos Augusto Perez (OAB/SP nº 100.075), Sérgio Barreira Belerique (OAB/RJ nº 63.114), Adriana de Oliveira Varella Molina (OAB/RJ nº 110.292-A), Walter de Sá Leitão (OAB/RJ nº 15.802), João de Campos Gomes (OAB/RJ nº 64.984), Ezequiel Balfour Levy (OAB/RJ nº 60.574), Luciano Cláudio Lage Guimarães Mendes (OAB/RJ nº 110.070-A),

Margareth Michels Bilhalva (OAB/RJ nº 115.565), Antonino Medeiros Junior (OAB/RJ nº 1.758-B), Dirceu Cândido Silveira Júnior (OAB/SP nº 123.940), Leila Maria Costa de Castro (OAB/RJ nº 20.993), José Roque Júnior (OAB/RJ nº 58.543), Leonardo Nunes da Cunha Filho (OAB/RJ nº 116.503), Túlio Freitas Souza (OAB/MG nº 61.284), Estela Rosa Federmann Saito (OAB/RJ nº 118.513), Fábio Marques Aragão da Silva (OAB/RJ nº 86.228), Cândido Ferreira da Cunha Lobo (OAB/RJ nº 49.659), Lenoir de Souza Ramos (OAB/DF nº 3.492), Pedro Lucas Lindoso (OAB/DF nº 4.543) e Ruy Jorge Rodrigues Pereira Filho (OAB/DF nº 1.226)

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Pedidos de Reexame interpostos por Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Sandoval Dias Aragão, ex-Gerente de Implementação de Empreendimentos da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR), contra o Acórdão nº 239/2003 – Plenário.

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

9.1 conhecer dos presentes Pedidos de Reexame, com fundamento nos artigos 285 e 286 do RITCU c/c o artigo 48 da Lei nº 8.443/92;

9.2 negar provimento ao recurso interposto pela Petróleo Brasileiro S.A.;

9.3 dar provimento parcial ao recurso interposto pelo Sr. Sandoval Dias Aragão para reduzir o valor da multa que lhe fora aplicada de R\$ 12.278,00 (doze mil duzentos e setenta e oito reais) para R\$ 4.000,00 (quatro mil reais);

9.4 manter, em seus exatos termos, os demais termos do Acórdão recorrido;

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

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0676-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral em substituição

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC-013.628/1999-2 (c/ 4 volumes, 3 anexos e 1 apenso: TC-013.452/2003-0).

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Entidade: Município de Rosário do Catete/SE.

Recorrentes: Antônio Lisboa Alves, CPF nº 102.081.865-49; Eduardo Oliveira Cruz, CPF nº 235.704.665-15; e Engeb Botelho Engenharia Ltda., CNPJ nº 32.716.110/0001-40.

Advogados constituídos nos autos: José Hunaldo Santos da Mota, OAB/SE nº 1.984; Fred Amado Martins Alves, OAB/SE nº 2.862; Mario Cesar de Carvalho, OAB/SE nº 2.725; João Carlos Oliveira Costa, OAB/SE nº 1.331; Michela Érica Ricarte Costa, OAB/SE nº 2.651; e Sérgio Silva de Souza, OAB/SE nº 2.634.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONVÊNIO. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS. IMPROCEDÊNCIA DOS ARGUMENTOS. NEGADO PROVIMENTO.

1. Mantém-se o julgamento pela irregularidade, em razão do superfaturamento na aplicação de recursos de convênio, inexecução parcial de obra, pagamentos antecipados, desvio de recursos e fraude em licitação, se a argumentação e os documentos apresentados forem incapazes de elidir os fundamentos da decisão recorrida e de comprovar a boa e regular aplicação dos repasses federais.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a bem lançada instrução de fls. 17/30, anexo 3, do ACE Edison Watanabe, aprovada de modo uniforme no âmbito da Secretaria de Recursos e a seguir transcrita, com os ajustes de forma que julgo pertinentes:

“Trata-se de Tomada de Contas Especial originada a partir de representação formulada pelo Exmo. Sr. Promotor de Justiça José Rony Silva Almeida, que informava a existência de irregularidades na aplicação de recursos federais repassados ao Município de Rosário do Catete/SE. Houve a citação e audiência de diversos responsáveis. As contas foram julgadas irregulares, com existência de débito, aplicação de multa aos responsáveis e declaração de inidoneidade de firma para participar de licitação que envolva recursos públicos federais.

2. 2. O teor do Acórdão nº 1235/2004 reproduzimos a seguir:

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa do Sr. Antônio Lisboa Alves, da Sra. Izabel Cristina Santos, do Sr. Eduardo Oliveira Cruz e da empresa DISPENSA Dist. Comercial e Rep. Ltda., para o superfaturamento na aplicação dos recursos do Convênio 156/97 (SIAFI 324547), por ocasião da realização dos Convites nº 96/97 e 79/97;

9.2. rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Murilo Menezes Barbosa, José Domingos dos Santos Neto, da Sra. Tereza Patrícia Aerre Façanha e da empresa DISPENSA - Dist. Com. Rep. Ltda., para o superfaturamento na aquisição de 01(um) microscópio estereoscópico, marca INAHL, (Convite nº 01/98, NF 00048), com recursos do Convênio 437/97 - FUNASA-DF (SIAFI 329040);

9.3. rejeitar as alegações de defesa da Construtora ENGEB - Botelho Engenharia Ltda., sucessora da Construtora Botelho Ltda., para a inexecução parcial de construção de 13 sanitários, relativos ao Convênio nº 2107/98, celebrado com a Fundação Nacional de Saúde;

9.4. acolher as razões de justificativas apresentadas pelas empresas Manuel Evangelista de Jesus ME para a fraude cometida no Convite nº 96/97, e das empresas Panorama Com. e Repres. Ltda. e Dicob - Dist. Com. do Brasil Ltda. para a fraude cometida no Convite nº 79/97;

9.5. rejeitar as razões de justificativas dos Srs. Antônio Lisboa Alves, Eduardo Oliveira Cruz, da Sra. Izabel Cristina Santos e da empresa Dispensa Dist. Com. e Rep. Ltda., para a fraude cometida nos Convites de nºs 96/97 e 79/97;

9.6. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Murilo Menezes Barbosa, José Domingos dos Santos Neto e pela Sra. Tereza Patrícia Aerre Façanha para contratação, com inexigibilidade de licitação, do eng.º agrônomo Leão Nunes de Lima (art. 25, II, da Lei nº 8.666/93), pelo valor de R\$ 13.250,00, para execução dos serviços de orientação e assistência técnica na implantação de uma unidade demonstrativa, deixando, no entanto, de considerar a irregularidade como passível de multa, em razão do valor da contratação direta ter sido de pequena materialidade e não ter sido evidenciada má-fé na prática do ato impugnado;

9.7. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Alessandro S. Calazans de Souza para os pagamentos antecipados feitos ao engenheiro agrônomo Leão Nunes de Lima, contratado para execução dos serviços de orientação e assistência técnica na implantação de uma unidade demonstrativa, e para a declaração (falsa) de execução de tais serviços realizada antes da data real de execução, deixando, no entanto, de considerar a irregularidade como passível de multa, por ter sido evidenciada a boa-fé na prática do ato irregular, a baixa materialidade do valor envolvido na irregularidade (R\$ 13.250,00) e o fato de não terem sido constatados maiores prejuízos à execução do convênio;

9.8. julgar irregulares as contas dos Srs. Dernival Rodrigues Santos (CPF 055.012.885-91), com fulcro no arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e §2º, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92 c/c com § 6º do art. 202 do Regimento Interno/TCU, bem como as contas dos Srs. Antônio Lisboa Alves (CPF 102.081.865-49), Eduardo Oliveira Cruz (CPF 253.704.665.15), da Sra. Izabel Cristina Santos (CPF 696.152.685-34), dos Srs. Murilo Menezes Barbosa (CPF 293.113.065-68), José Domingos dos Santos Neto (CPF 479.497.915-00), da Sra. Tereza Patrícia Aerre Façanha (CPF 894.156.205-87), da empresa DISPENSA Dist. Comercial e Rep. Ltda. (CNPJ 01.588.747/0001-75) e da Construtora ENGEB - Botelho Engenharia Ltda. (CNPJ 32.716.110/0001-40), sucessora da Construtora Botelho Ltda., com fundamento no arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'c', e §2º, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, c/c com § 6º do art. 202 do Regimento Interno/TCU para, em consequência, condená-los ao pagamento dos débitos abaixo discriminados, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do RITCU) o recolhimento das dívidas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das respectivas datas de ocorrência até a data do efetivo recolhimento:

9.8.1. débitos de R\$ 10.892,50 e R\$ 3.600,00, para recolhimento ao Tesouro Nacional, com encargos legais a contar de 05/09/1997 e 18/12/1997 respectivamente - Sr. Dernival Rodrigues Santos;

9.8.2. débitos de R\$ 4.876,68 e R\$ 1.285,30, para recolhimento ao Tesouro Nacional com encargos legais a contar de 30/12/97 e 23/10/97 - solidariamente Sr. Dernival Rodrigues Santos, Sr. Antônio Lisboa Alves, Sra. Izabel Cristina Santos, Sr. Eduardo Oliveira Cruz e empresa DISPENSA Dist. Comercial e Rep. Ltda.;

9.8.3. débitos de R\$ 2.824,45, para recolhimento à Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) com encargos legais a contar de 22/01/1998 - solidariamente Sr. Dernival Rodrigues Santos, Sr. Murilo Menezes Barbosa, Sra. Tereza Patrícia Aerre Façanha, Sr. José Domingos dos Santos Neto e empresa DISPENSA - Dist. Com. Repr. Ltda.;

9.8.4. débito de R\$ 1.364,78, para recolhimento à Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) com encargos legais a contar de 27/1/99 - solidariamente Senhor Dernival Rodrigues Santos e Construtora ENGEB - Botelho Engenharia Ltda., sucessora da Construtora Botelho Ltda.;

9.9. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 271 do Regimento Interno, a inidoneidade da empresa DISPENSA - Dist. Com. Rep. Ltda. (CNPJ 01.588.747/0001-75) para participar de licitação na Administração Pública Federal e de licitação nas Administrações Estaduais e Municipais que envolvam a aplicação de recursos públicos federais pelo prazo de 05 (cinco) anos;

9.10. aplicar ao Sr. Dernival Rodrigues dos Santos a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei nº 8.443/92 no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea 'a' do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.11. aplicar ao Srs. Antônio Lisboa Alves, Eduardo Oliveira Cruz e Izabel Cristina Santos a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei nº 8.443/92 no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea 'a' do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.12. autorizar o parcelamento do débito consignado no item 9.8.3 acima, à exceção do Sr. Dernival Rodrigues dos Santos, em 12 parcelas mensais, sobre as quais incidirão atualização monetária e juros de mora correspondentes, fixando o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para o recolhimento da primeira parcela, vencendo as demais em intervalos sucessivos de 30 dias, de acordo com o art. 217 do Regimento Interno, considerando o pedido formulado pelos responsáveis;

9.13. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não sejam atendidas as notificações;

9.14. determinar, nos termos do art. 16, §3º, da Lei nº 8.443/92, a remessa de cópia dos presentes autos ao Ministério Público da União, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, devendo ser destacado os fortes indícios de participação do Contador Fábio dos Santos Oliveira (CPF 873.023.655-04

e CRC/SE 004523/0-7) e do Senhor José Vieira Oliveira (CPF 137.918.855-53) na fraude cometida nos Convites n° 79/97 e 96/97 realizados pela Prefeitura Municipal de Rosário do Catete/SE ao executar o Convênio Federal n° 156/97 (SIAFI 324547);

9.15. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que proceda à inclusão de norma, no texto de sua Instrução Normativa n° 01/97, de 15/01/1997, que proíba os órgãos e entidades convenientes de admitirem, nas licitações realizadas para possibilitar a execução de convênio, licitante que esteja em cumprimento de sanção de declaração de inidoneidade para licitar com a Administração Pública Federal imposta pelo Tribunal de Contas da União, como forma de dar eficácia à sanção imposta e de obstar o cometimento de novas fraudes por ocasião da aplicação de recursos federais descentralizados mediante convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres;

9.16. determinar à Prefeitura de Rosário do Catete/SE que:

9.16.1. restrinja a aplicação do art. 25, inciso II, da Lei n° 8.666/93 aos casos em que inequivocamente ficar caracterizada a inviabilidade de competição pela existência concomitante dos três seguintes requisitos: serviço técnico especializado, de natureza singular e com profissional ou empresa de notória especialização, de modo a evitar nova contratação direta sem preenchimento dos requisitos legais, a exemplo do ocorrido com o contrato celebrado com o Engenheiro Agrônomo Leão Nunes de Lima no âmbito da execução do Convênio Federal DFA/SE n° 02/98 (Siafi 349483);

9.16.2. observe, rigorosamente, as disposições dos arts. 60, 62 e 63 da Lei n° 4.320/64, abstendo-se de realizar pagamentos antecipados e atestos por serviços que ainda não tenham sido realizados, a exemplo do ocorrido na execução do serviço de implantação de unidade demonstrativa de manejo integrado de conservação e solo, parte do objeto do Convênio DFA/SE n° 02/98 (Siafi 349483);

9.17. solicitar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que providencie junto à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação a inserção, no portal de compras 'Comprasnet', da declaração de inidoneidade da empresa DISPENSA - Dist. Com. Rep. Ltda. (CNPJ 01.588.747/0001-75).'

3. Irresignados com o **decisum** acima transcrito, os Srs. Antônio Lisboa Alves, Eduardo Oliveira Cruz e a empresa ENGEB – Botelho Engenharia Ltda. impetraram Recursos de Reconsideração, os quais nos cabe analisar.

Admissibilidade

4. Proposta de admissibilidade às fls. 6 – Anexo 1, 8 – Anexo 2 e 14 – Anexo 3, acatada pelo Exmo. Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa, por meio de despacho à fl. 16, anexo 3.

Mérito

5. A seguir, apresentaremos os argumentos dos recorrentes de forma sintética nos pontos da licitação questionados que motivaram o julgamento das contas como irregulares e a aplicação de multa, seguidos da análise pertinente.

ANTONIO LISBOA ALVES, Ex-presidente da Comissão Permanente de Licitação no Município de Rosário do Catete/SE (Anexo 1).

6. Argumento: Segundo o recorrente, a Lei n° 8.666/93 em seu art. 43, inciso IV, define que a licitação deverá ser processada e julgada com observância da 'verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis'.

7. Declara que tal dispositivo legal deve ser cumprido mas depende de uma estrutura mínima. Alega a total falta de estrutura da prefeitura do município de Rosário do Catete/SE, tornando impossível o cumprimento do item da Lei de Licitações. Não havia nenhum cadastro de produtos e preços para embasar a tomada de decisões por parte da Comissão de Licitação. Desse modo, não existiam informações suficientes para comparar os preços praticados pelo mercado e os apresentados no certame licitatório. Conseqüentemente, o superfaturamento não podia ser verificado.

8. Explica, finalmente, que os convites foram formulados com indicação do Prefeito, à época, que assumia total responsabilidade.

9. Análise: o principal ponto da irregularidade é que não importava a existência de banco de dados para análise dos preços dos materiais a ser fornecidos. Bastava uma comparação entre os preços das

empresas participantes para verificar um conluio. Transcrevo aqui as tabelas com os preços dos produtos das três empresas convidadas em cada convite:

Convite 79/97

Produto	Empresa 1	Empresa 2	Empresa 3
	Preço Unit.	Preço Unit.	Preço Unit.
Álcool	1,70	1,75	1,80
Bacia Plástica	2,50	2,60	2,70
Bandeira	4,00	4,20	4,50
Bloco p/rascunho	1,00	1,50	2,00
Bolsa de lona	37,00	38,00	40,00
Bonés	6,00	6,50	7,00
Bota	24,00	25,00	28,00
Barbante	4,00	5,00	5,50
Caderneta	2,00	2,50	2,80
Calça jeans	35,50	36,00	40,00
Camisa de malha	15,00	18,00	20,00
Caneta Esfer.	0,50	0,55	0,60
Crachá	0,50	0,60	0,65
Clips	3,00	3,20	3,50
Cola Plástica	1,00	1,10	1,20
Colher de chá 5g	0,35	0,38	0,40
Colher de chá 20g	0,50	0,55	0,60
Cinto	19,70	20,00	21,00
Elástico	8,50	8,60	8,80
Escova de Plástico	1,00	1,50	2,00
Espelho redondo	1,00	1,50	2,00
Flanela	3,00	3,20	3,50
Fita adesiva	3,50	4,00	4,20
Grampeador	24,00	25,00	26,00
Grampo	4,60	5,00	5,50
Lanterna	19,50	20,00	20,50
Lápis de cera azul	1,50	1,60	1,70
Lápis grafite	0,25	0,26	0,30
Luvas de borracha	2,08	2,10	2,50
Macacão de Brim	52,00	55,00	60,00
Martelo tipo picareta	8,15	8,35	8,50
Máscara resp.	68,00	70,00	72,00
Meias	5,00	5,50	6,00
Óculos p/proteção	6,00	7,00	7,50
Pasta c/elástico	2,00	2,50	2,80
Pesca larva	5,00	6,00	6,50
Pilha Grande	1,00	1,20	1,50
Pipeta	0,35	0,40	0,50
Prancheta	1,90	2,00	2,50
Papel madeira	0,30	0,35	0,40
Pincel atômico	1,50	1,80	2,00
Papel chamex	9,00	9,50	10,00
Papel carbono	32,50	33,00	34,00
Régua	1,00	1,50	2,00
Tubo de ensaio	2,45	2,50	2,60
Sacos Plástico	0,80	0,90	0,85

Convite 96/97

PRODUTOS	DISPENSA DIST. COM. e REP. LTDA	ATLANTA COMERCIAL DIST. Ltda.	MANOEL E. DE JESUS
	P. UNIT.	P. UNIT.	P. UNIT.
Bolsa de Lona	35,00	36,00	37,00
Bonés	10,00	11,00	12,00
Botas de Couro	25,00	26,00	27,00
Calças Jeans	30,00	32,00	33,00
Camisas Polo	25,00	26,00	27,00
Elástico Circular	10,00	11,00	12,00
Lanterna 03 Elem.	19,50	20,00	21,00
Luvas tipo Nitrilo	30,00	31,00	32,00
Macações de Brim	53,00	54,00	55,00
Máscara Respiratória	65,00	66,00	67,00
Óculos de Proteção	20,00	21,00	22,00
Tubo de Ensaio (tubito)	2,50	3,00	3,50
Cordas de Nylon C/ peso	36,00	37,00	38,00

10. Como já bem observado no voto do Exmo. Ministro Relator Benjamim Zymler, não há como não perceber um padrão improvável nas propostas. Não seria necessário o conhecimento técnico ou um banco de dados informatizado para perceber as irregularidades nos preços ofertados pelas empresas. Como não verificar que os valores dos preços das empresas estão em ordem crescente, com a exceção de um único produto (Convite 79/97 – Item ‘Sacos plástico – 2 kg).

Além disso, um simples telefonema para qualquer fornecedor em Aracaju poderia indicar o superfaturamento. Percebe-se uma total negligência por parte da Comissão de Licitação ao não ter pesquisado em outras empresas que poderiam ter sido encontradas nas listas telefônicas.

11. Dessa forma, a proposta é conhecer do Pedido de Reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento.

ENGEB – BOTELHO ENGENHARIA (Anexo 2).

12. Argumento: A recorrente incorre seu recurso inicialmente declarando que as irregularidades do relatório (fls. 135/141) se referiam a serviços não realizados de acordo com o contratado. Anexa à sua peça processual, declaração de testemunha (fl.7 - Anexo 2), na qual o engenheiro responsável pela execução dos serviços da obra de construção de 275 sanitários domiciliares no município de Rosário do Catete/SE afirma que ‘a contratada obedeceu rigorosamente as especificações e os projetos e que todos os materiais não executados por ordem da Prefeitura, foram entregues à mesma numa escola localizada no município de Rosário do Catete, ordenado pela Sra. Zenaide, Secretária de Saúde deste município na época, na deixando a dever à Prefeitura no que se refere ao fornecimento dos materiais e de sua execução.’

13. Além da declaração do engenheiro responsável pela execução dos serviços, a recorrente considera que as notas fiscais das empresas ASTRA S.A. e E.G. Material Elétrico Ltda. (Nº 37850 e 48532) denotam o local da entrega dos materiais adquiridos, os quais foram incorporados ao patrimônio do município.

14. Os serviços foram executados segundo especificações técnicas do projeto contidas no contrato firmado e de acordo com as orientações dadas pelo engenheiro fiscal da Prefeitura, Secretária Municipal da Saúde e pelo Prefeito. Os domicílios foram escolhidos de acordo com a definição da administração

municipal. Dessa forma, mesmo quando já havia fossa ou cruzeta construída ou ainda acessório sanitário, tais como vaso sanitário ou chuveiro, a empresa contratada faria as melhorias ou reconstruiria, de maneira a acrescentar os elementos faltantes.

15. Portanto, a recorrente alega que tais fatos não modificariam o contrato celebrado pois as solicitações da Prefeitura foram atendidas; parte da população carente da municipalidade foi beneficiada e os materiais adquiridos em excesso foram entregues ao Município.

16. A construtora não poderia ser responsabilizada pela escolha dos beneficiários por parte do Município, dos quais alguns já possuíam fossa, outros já tinham acessórios. Todos os 275 sanitários foram executados e fiscalizados pela Prefeitura e os materiais não utilizados foram entregues ao Município.

17. A manutenção do entendimento do acórdão prejudicaria a recorrente pois, apesar de ter cumprido sua parte do contrato, ficaria sua remuneração diminuída em parcela referente aos 13 sanitários, os quais foram executados.

18. Como então os bens foram incorporados ao Município e a recorrente recebeu o pagamento do contrato, defere-se que não pode haver enriquecimento ilícito de uma parte em detrimento da outra com a observância dos princípios legais.

19. Análise: Conforme Ordem de Serviço não numerada, de 17/8/1999 (fl. 476 – vol. 2), a fiscalização dos serviços deveria ser realizada pelo Secretário de Obras do Município. No entanto, não há nenhuma menção a seu nome nesse documento. Tampouco há documentação por parte da Prefeitura de Rosário do Catete/SE, designando o Engenheiro José Ivan Araújo da Silva como responsável pela fiscalização das obras referentes ao contrato celebrado com a empresa ENGEB – Botelho Engenharia Ltda. Portanto, a declaração juntada aos autos (fl. 7 – anexo 2) não possui nenhum valor legal.

20. Nas notas fiscais anexadas aos autos (fls. 477/478 – vol. 2) referentes às compras realizadas pela empresa contratada, não há assinatura de qualquer preposto ou representante da prefeitura de Rosário do Catete/SE comprovando o recebimento dos materiais. Dessa forma, não há a prova cabal de sua entrega à municipalidade.

21. Por mais que a empresa declare que realizou as obras e os materiais não utilizados foram entregues à Prefeitura, deve haver provas materiais e/ou documentais para as alegações. No caso em tela, a documentação apresentada não elide as irregularidades existentes nas obras inspecionadas pela Unidade Técnica do Tribunal de Contas da União no Estado de Sergipe.

22. Dessa forma, a proposta é conhecer do Pedido de Reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento.

EDUARDO OLIVEIRA CRUZ, membro da Comissão de Licitação da aplicação de recursos do convênio 79/97.

23. Argumento: Inicia o recorrente declarando que a responsabilidade na aplicação dos recursos do convênio por meio da contratação de agentes de saúde seria dos executores do convênio. Desse modo, a figura do Prefeito seria aquela a ser enquadrada na responsabilização, uma vez que pagou e contratou os agentes de saúde, ou mesmo do emissor dos recibos falsos de quitação. Como o recorrente não era o prefeito, nem tampouco assinou recibo, não poderia ser responsabilizado.

24. Pelo fato de ter sido membro da comissão de licitação, o recorrente apenas elaborou duas cartas convites para aquisição do material a fim de alcançar o objeto definido no convênio celebrado. Não houve nenhuma participação na execução do projeto pois não contratou e tampouco firmou pagamento. A responsabilidade do recorrente remete somente ao processo licitatório.

25. Insere ainda o recorrente a argumentação na qual não houve sua confissão na participação de fraude na licitação em comento. Não obstante o julgamento por parte desta Corte de Contas de que houve irregularidade no certame licitatório, não se poderia ampliar a responsabilidade do recorrente somente pela sua participação na comissão, uma vez que não foi causada por sua culpa ou dolo. O ônus da prova da culpa ou dolo cabe a quem fez a denúncia. Para o recorrente, nem o Ministério Público nem tampouco o corpo técnico do Tribunal comprovaram conduta indevida por parte do recorrente.

26. O recorrente continua sua argumentação descrevendo o processo licitatório, cujo objeto das cartas convite se referia a projeto na área da saúde pública. Alguns itens da compra não eram do conhecimento comum da Comissão de Licitação por se tratar de itens técnicos, não havendo portanto por parte dos membros, noção do seu valor comercial.

27. Além disso, a prefeitura de Rosário do Catete/SE não disponibilizava nenhum tipo de acesso a banco de dados a fim de comparação de preços. Assim, pressionada pela urgência, a comissão de licitação apenas verificou que não havia números incompatíveis entre as propostas e que os itens mais simples estavam com preços condizentes com o mercado. Também consideraram as empresas idôneas, mesmo não conhecendo seus proprietários ou representantes.

28. Declara que nunca tinha recebido nenhuma advertência ou respondido a sindicância como agente público.

29. A participação do recorrente na fraude não foi comprovada, sendo apontados pelo Acórdão em questão os Srs. Fábio dos Santos Oliveira e José Vieira Oliveira, os quais elaboraram propostas falsas com a utilização da razão social de outras empresas. O recorrente não mantinha nenhum tipo de relacionamento com os supostos fraudadores. Adenda o recorrente que a declaração de falsidade das assinaturas por parte do técnico do TCU não foi precedida de exame técnico realizada por perito.

30. Apesar de os outros membros da Comissão de Licitação (Sr. Antônio Lisboa e Sra. Izabel Cristina dos Santos) terem conhecimento de irregularidades no processo licitatório, não é lógico estender tal entendimento para a figura do recorrente. Não há nenhuma evidência nos autos da ciência de irregularidades por parte do recorrente.

31. De acordo com o recorrente, o Acórdão reconhece o dolo eventual em relação aos membros da Comissão de Licitação, no tocante às participações numa licitação na qual sabiam que seria fraudada e realizada somente no intuito de legalização de procedimento suspeito. Essa conclusão foi obtida pelo fato dos componentes da Comissão terem conhecimento das irregularidades do processo de licitação. Porém não há, por parte do recorrente, nenhuma afirmação do mesmo reconhecendo sua anuência quanto às ilegalidades alegadas.

32. Desse modo, não houve a assunção do risco do resultado pelo recorrente, posto que não travou conhecimento de qualquer irregularidade nas assinaturas das propostas nem tampouco possuía base técnica para questionar a compatibilidade entre as especificações técnicas dos produtos e seus preços de mercado.

33. Incorre então na explicação da existência ou não de culpa. A negligência não seria o único elemento dentro do conceito de culpa. Elenca ainda a conduta, o resultado involuntário, onexo causal, tipicidade, previsibilidade objetiva e ausência de previsão, além da quebra do dever objetivo de cuidado (imprudência, negligência e imperícia) como elementos importantes para a definição da culpa.

34. Inicia sua explicação com a previsibilidade objetiva. Tal elemento se enreda com a capacidade de prever o resultado, em condições normais, o que não se enquadra no caso em tela pois não havia recursos necessários disponíveis para que houvesse objetivamente como prever a irrazoabilidade dos preços propostos.

35. No tocante à negligência, utiliza conceito dado pelo Prof. Capez: ‘negligente é quem, podendo e devendo agir de determinado modo, por indolência ou preguiça mental, não age ou se comporta de modo diverso’. Segundo o recorrente, não houve tal procedimento.

36. Com relação ao nexo causal, segundo a teoria dos fatos determinantes, somente dariam causa a prejuízo os fatos que retirados tornariam o crime inexistente. Assim, ainda que houvesse a discordância no encaminhamento do processo da licitação, o suposto prejuízo ao erário permaneceria pois ocorreria a homologação do certame pelo ordenador de despesa.

37. As condutas em análise devem ser examinadas individualmente, não se permitindo o julgamento de uma comissão, atribuindo-se responsabilidade a todos seus componentes.

38. Define a culpabilidade utilizando conceito do Prof. Capez, proveniente da Teoria Limitada da Culpabilidade, da qual destaca os elementos: a) imputabilidade; b) potencial consciência da ilicitude; c) exigibilidade de conduta diversa.

39. No que tange ao caso em comento, o recorrente não possuía a potencial consciência da ilicitude, conclamando então a discriminante putativa por erro de proibição. Continua com o Prof. Capez: ‘a discriminante putativa por erro de proibição ou erro de proibição indireto é a causa de exclusão da ilicitude imaginada pelo agente, em razão de uma equivocada consideração dos limites autorizadores da justificadora. (...) na discriminante putativa por erro de proibição, há uma perfeita noção da realidade, mas o agente avalia equivocadamente os limites da norma autorizadora.’

40. Pelo fato de não haver provas ou confissão por parte do recorrente de conluio com os causadores da fraude, havia a convicção da regularidade dos envelopes apresentados pois não conhecia nenhum dos proprietários, diretores ou representantes das empresas utilizadas como fachada.

41. No superfaturamento dos preços, o recorrente insiste no fato de que não possuía as condições técnicas para examinar os valores apresentados nas propostas. Faltavam dados para embasar tal análise, além de considerar alguns materiais incluídos nas compras como específicos e atípicos para o senso do homem médio.

42. Como conseqüência do exposto, o recorrente declara que ficaria livre de pena aquele que não pudesse evitar o erro. Assim, ainda que continue sendo responsabilizado de maneira culposa, não caberia punição pela discriminante.

43. Outro argumento do recorrente é a desproporcionalidade da suposto prejuízo ao Erário e a multa aplicada pelo Tribunal. A multa determinada foi de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e o 'prejuízo' atualizado foi de R\$ 4.876,68 (quatro mil, oitocentos e setenta e seis e sessenta e oito centavos) e R\$ 1.285,30 (um mil, duzentos e oitenta e cinco e trinta centavos). Dessa forma, haveria um enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública pois o montante da multa é o triplo do prejuízo.

44. Também baseia sua defesa na boa-fé da conduta do agente, o que retiraria a possibilidade de aplicação da pena, citando decisões da Colenda Corte (AC 0002/01-93-P, AC 0009-02/99-1, AC 0131-34/96-P).

45. Análise: Não procede nenhum elemento da argumentação do recorrente. Iniciamos a análise transcrevendo a Lei de Licitações em seu art. 51, § 3º:

‘Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

§ 3º Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.’

46. Segundo Marçal Justen Filho [Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª ed., São Paulo: Dialética, 2000, p.496], ‘a responsabilidade solidária dos membros da comissão não independe de culpa. O sujeito apenas pode ser responsabilizável na medida em que tenha atuado pessoal e culposamente para a concretização do ato danoso ou desde que tenha omitido (ainda que culposamente) os atos necessários a evitá-lo. Se o sujeito, por negligência, manifesta sua concordância com ato viciado, torna-se responsável pelas conseqüências. Se, porém, adotou as precauções necessárias e o vício era imperceptível, não obstante a diligência empregada, não há responsabilidade pessoal.’

47. Não prospera, portanto, a alegação do recorrente na qual afirma que a licitação ocorreria de qualquer forma, uma vez que a homologação do certame seria feita pelo ordenador de despesa (Prefeito), com ou sem a concordância da Comissão de Licitação. Caso fosse encontrada alguma irregularidade, era dever do membro da Comissão registrar, em ata de reunião na qual se tomou a decisão, a sua posição contrária à continuidade do processo conforme § 3º do art. 51 da Lei de Licitações.

48. O membro da comissão de licitação manifestou sua concordância com o ato viciado por total negligência de sua parte, ao não analisar detidamente as propostas. No caso em tela, há clara irregularidade, que o senso comum poderia perceber. O padrão existente nos preços é probabilisticamente muito difícil de ocorrer com diferenças em progressões aritméticas de quase todos os produtos. Também é bastante improvável que os valores entre três empresas estejam sempre em ordem crescente. Não pode o recorrente se apoiar em teorias de culpabilidade e erro de proibição quando não seria necessário nenhum conhecimento jurídico para perceber o conluio das empresas nas propostas. A seguir, mostramos a planilha dos produtos e seus respectivos preços nos convites nº 79/97 e nº 96/97.

(...)

[Planilhas transcritas anteriormente]

(...)

49. O julgamento das propostas não pode limitar-se à verificação do menor preço dentre as ofertas, mas também deve examinar o respeito aos princípios do certame licitatório de modo a garantir a

legalidade do processo e não permitir que haja qualquer tipo de fraude ou conluio contra a livre competição entre as empresas participantes.

50. Quanto à desproporcionalidade da multa no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) em função do débito de R\$ 4.876,68 (quatro mil, oitocentos e setenta e seis e sessenta e oito centavos) e R\$ 1.285,30 (um mil, duzentos e oitenta e cinco e trinta centavos), não é plausível o que alega o recorrente. O débito não está atualizado sendo necessária a sua atualização conforme já determinado no Acórdão recorrido. Assim, conforme cálculo anexado às fls. 31/32, o total do débito mais encargos legais até o dia da publicação do Acórdão (25/8/2004) resulta um valor de R\$ 18.126,70 (dezoito mil, cento e vinte e seis reais e setenta centavos). Desse modo, o valor da multa aplicada é menor que o montante do débito atualizado até a data de publicação do Acórdão no DOU.

51. Além disso, não há nenhuma correlação entre o débito e a multa aplicada, conforme art. 58 da Lei 8.442/93 e art. 268 do Regimento Interno deste Tribunal. A legislação define apenas o máximo valor da multa, sendo de livre competência do colegiado determinar o montante da penalidade a ser aplicada dentro do limite legal.

52. Análise final: A proposta é de se conhecer o recurso de consideração para, no mérito, negar-lhe provimento.

Conclusão

53. Em vista do exposto, elevamos o assunto à consideração superior, propondo:

a) a) conhecer dos Recursos de Reconsideração interpostos por Antônio Lisboa Alves, Eduardo Oliveira Cruz e a empresa ENGEB – Botelho Engenharia Ltda., com fundamento no art. 32, I, da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) b) sejam os recorrentes comunicados da decisão que vier a ser adotada.”

2. O Ministério Público anuiu à proposta da Unidade Técnica (fl. 34, anexo 3).

VOTO

Trata-se dos recursos de reconsideração interpostos por Antônio Lisboa Alves, Eduardo Oliveira Cruz e a empresa ENGEB – Botelho Engenharia Ltda., contra o Acórdão nº 1.235/2004 - Plenário, proferido em sede de Tomada de Contas Especial decorrente da conversão de processo de Representação, tendo por objeto a apuração de irregularidades na aplicação de recursos federais repassados ao município de Rosário do Catete/SE, por meio do qual esta Corte de Contas julgou irregulares as contas dos referidos gestores, condenando-os em débito e aplicando-lhes multa.

2. Os presentes Recursos merecem ser conhecidos por este Tribunal, porquanto preenchidos os pressupostos de admissibilidade aplicados à espécie.

3. Quanto ao mérito, acolho o judicioso parecer emitido pela Secretaria de Recursos, corroborado pelo ilustre representante do **Parquet** especializado, cujos fundamentos incorporo, desde já, a estas razões de decidir, no sentido de negar provimento às peças recursais, mantendo-se a deliberação recorrida, visto que os recorrentes não trouxeram aos autos elementos suficientes para a alteração do juízo de irregularidade formado por esta Corte quando da apreciação do Tomada de Contas Especial. Nada obstante a percuciente instrução da Serur, entendo pertinente reforçar algumas considerações.

4. Como já esclarecido, constitui-se em ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos, o que não ocorreu nos presentes autos, não cabendo a esta Corte, também, diligenciar para a obtenção destas provas.

5. Relativamente ao Sr. Antônio Lisboa Alves, ex-presidente da comissão de licitação do Município, a mera alegação de falta de estrutura da prefeitura municipal (falta de cadastro de produtos e de registro de preços de mercado) não elide ou atenua a irregularidade consistente no descumprimento da Lei de Licitações, relativamente ao superfaturamento apurado nos autos e ao conluio entre os licitantes. Como bem registrou em seu Voto o Exmo. Ministro-Relator, Benjamin Zymler, não há como não perceber um padrão improvável nas propostas referentes ao Convite 96/97, não se fazendo necessário conhecimento técnico ou um banco de dados informatizado para perceber as irregularidades nos preços ofertados pelas licitantes.

6. Quanto à empresa Engeb Botelho Engenharia Ltda., esclareço que a declaração juntada aos autos não constitui prova de que os materiais adquiridos foram realmente entregues ao município, vez que nas

notas fiscais apresentadas não há assinatura de representante da Prefeitura Municipal de Rosário do Catete/RN atestando o recebimento dos materiais pela municipalidade.

7. No tocante ao Sr. Eduardo Oliveira Cruz, membro da comissão de licitação municipal, suas alegações de que não deveria ser responsabilizado pelos ilícitos apurados no certame licitatório são desprovidas de fundamento, bastando, para tanto, verificar o disposto no § 3º, art. 51, da Lei de Licitações, **verbis**:

“§ 3º Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.”

8. Não constam, dos autos, informações de que o responsável tenha manifestado divergência quanto aos demais membros da referida comissão de licitação, concorrendo, portanto, para a realização de um certame viciado.

9. Nada obstante, relativamente à multa que lhe foi aplicada, de valor igual ao Presidente da Comissão de Licitação, julgo que, por ser uma pena de caráter personalíssimo, deveria ser graduada em razão das competências inerentes a cada membro da referida Comissão, razão pela qual entendo que deve ser fixada nova multa, reduzindo seu valor; porém, mantendo-se o julgamento pela irregularidade das contas.

10. No que tange aos demais argumentos aduzidos pelos recorrentes, alio-me às considerações apresentadas pela Unidade Instrutiva, transcritas no Relatório precedente, as quais entendo terem esgotado o tema em questão e ressalto a impossibilidade de dar provimento total aos recursos sob exame, devendo ser mantido, em seus exatos termos, exceto quanto ao valor da multa tratada no item precedente, o Acórdão nº 1.235/2004 - Plenário.

11. **Ex positis**, acolhendo, no essencial, os pareceres uniformes constantes dos autos, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de maio de 2006.

AUGUSTO NARDES

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 678/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-013.628/1999-2 (com 4 volumes, 3 anexos e 1 apenso: TC-013.452/2003-0)
2. Grupo: I; Classe de assunto: I – Recurso de Reconsideração.
3. Recorrentes: Antônio Lisboa Alves, CPF nº 102.081.865-49; Eduardo Oliveira Cruz, CPF nº 235.704.665-15; e Engob Botelho Engenharia Ltda., CNPJ nº 32.716.110/0001-40.
4. Entidade: Município de Rosário do Catete/SE.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Serur e Secex/SE.
8. Advogados constituídos nos autos: José Hunaldo Santos da Mota, OAB/SE nº 1.984; Fred Amado Martins Alves, OAB/SE nº 2.862; Mario Cesar Vasconcelos Freire de Carvalho, OAB/SE nº 2.725; João Carlos Oliveira Costa, OAB/SE nº 1.331; Michela Érica Ricarte Costa, OAB/SE nº 2.651; e Sérgio Silva de Souza, OAB/SE nº 2.634.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, examinam-se os recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão nº 1.235/2004 – Plenário.

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei nº 8.443/1992, c/c art. 285 do Regimento Interno/TCU, conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Antônio Lisboa Alves e Engeb Botelho Engenharia Ltda., para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei nº 8.443/1992, c/c art. 285, do Regimento Interno/TCU, conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Eduardo Oliveira Cruz, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, alterando o subitem 9.11 do Acórdão recorrido, para reduzir o valor da multa que lhe fora imputada, de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), para R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

9.3. dar ciência da presente deliberação aos recorrentes.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0678-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes (Relator).

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral em substituição

GRUPO II - CLASSE I - Plenário

TC-011.552/2003-7 (com 2 volumes e 5 anexos)

Natureza: Embargos de declaração

Unidades:

- Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Sescoop/Nacional;
- Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Regional no Mato Grosso do Sul – Sescoop/MS; e

- Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - FUFMS

Interessados:

- Flodoaldo Alves de Alencar (CPF 040.436.421-72); e
- Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Sescoop/Nacional (CNPJ 03.087.543/0001-86);

Advogados constituídos nos autos:

- Guilherme Gomes Krueger (OAB/RJ 75.798);
- Roberto Guerrero de Carvalho (OAB/DF 12.467);
- Bruno Gomes de Assumpção (OAB/DF 10.249); e
- Gustavo Monteiro Fagundes (OAB/DF 11.129).

Sumário: REPRESENTAÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO-ACOLHIMENTO.

1. O Tribunal, para fazer determinação corretiva ao órgão jurisdicionado, não está obrigado a ouvir o responsável.

2. Eventual discordância entre o parecer da unidade técnica e o Voto do Ministro-Relator não constitui contradição e, portanto, não é objeto a ser discutido em sede de Embargos de Declaração.

RELATÓRIO

Tratam os autos de representação formulada pela 5ª Secex sobre suposta irregularidade no Convênio Proplan/CPE 055/2001, celebrado entre a Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (FUFMS) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop/Nacional), que, em seu 1º Termo Aditivo, estabeleceu a cessão do Sr. Flodoaldo Alves de Alencar, servidor da FUFMS, para exercer o cargo de Superintendente do Sescoop/Nacional, com ônus para aquela universidade, sem prejuízo das atividades didáticas.

2. Após a realização de diligências e da audiência dos responsáveis, a unidade técnica apurou que, além da ausência de amparo legal para a cessão em questão, o servidor cedido percebeu remuneração no âmbito das duas entidades e que o Sistema Sescoop, por intermédio de sua unidade regional no Mato Grosso do Sul (Sescoop/MS), contratou profissional no mercado local para substituir o Sr. Flodoaldo Alves de Alencar em suas atividades didáticas junto à FUFMS, contratação que constou do 2º Termo Aditivo ao mencionado convênio, muito embora os pagamentos ao profissional tenham sido custeados pelo Sescoop/Nacional, conforme Cláusula Terceira do Termo de Cooperação Técnica firmado entre as duas unidades da mencionada entidade do Sistema “S” (fls. 504/506-v2).

3. Diante desse quadro, o Tribunal, na Sessão de 22/02/2006, prolatou o Acórdão 226/2006 – TCU – Plenário (fls. 566/586-v2), nos seguintes termos:

“9.1. com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, c/c o art. 69, inciso VI, da Resolução TCU 136/2000, conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Márcio Antônio Portocarrero;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Manoel Catarino Paes Però, Márcio Lopes de Freitas e Flodoaldo Alves de Alencar;

9.4. aplicar ao Sr. Manoel Catarino Paes Però a multa prevista nos arts. 43, parágrafo único, e 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’ do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do término do prazo fixado neste acórdão, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

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

9.6. determinar à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS) que:

9.6.1. sob pena de responsabilização solidária, adote providências necessárias para que o Sr. Flodoaldo Alves de Alencar restitua aos cofres da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS) os valores líquidos recebidos a título de remuneração no período de 3/7/2001 a 16/2/2003, vez que percebeu, nesse período, remuneração da Universidade por serviços não prestados, em razão de cessão sem amparo legal e de incompatibilidade de horários, observando, para tanto:

9.6.1.1. o disposto nos arts. 46 e 47 da Lei 8.112/1990;

9.6.1.2. que deve, entretanto, ser dispensada a devolução da remuneração referente aos dias, dentro do período mencionado, em que, eventualmente, venha a ser efetivamente comprovado que o Sr. Flodoaldo Alves de Alencar exerceu as atribuições do seu cargo na FUFMS; e

9.6.1.3. que também devem ser restituídos os valores recebidos no período a título de férias, tendo em vista que, como o servidor não estava regularmente prestando serviços à FUFMS, não fazia jus ao usufruto de férias remuneradas;

9.6.2. caso não logre êxito na cobrança determinada no item 9.6.1 acima, instaure, de imediato, a respectiva tomada de contas especial, nos termos do art. 1º, § 2º, da Instrução Normativa TCU 13/1996, com a redação dada pela Instrução Normativa TCU 35/2000;

9.6.3. adote as providências necessárias junto aos órgãos competentes no sentido de reaver os valores recolhidos referentes a imposto de renda e contribuição social sobre a remuneração objeto do item 9.6.1 supra;

9.6.4. atualize os assentamentos funcionais do Sr. Flodoaldo Alves de Alencar, fazendo constar que no período de 3/7/2001 a 16/2/2003 o servidor esteve afastado de seu cargo, prestando serviços ao Sescoop/Nacional;

9.6.5. promova o ressarcimento ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Regional no Mato Grosso do Sul (Sescoop/MS) do valor referente ao total das despesas correspondentes a salários e demais encargos relativos à contratação da Sra. Ana Paula Mangieri Gomes de Almeida para substituir, no período de 9/8/2001 a 31/12/2002, o professor Flodoaldo Alves de Alencar em suas atividades didáticas na Universidade;

9.6.6. abstenha-se de disponibilizar servidores para os Serviços Sociais Autônomos, uma vez que não há amparo legal para tanto, tendo em vista que esses entes não integram a Administração Pública e, portanto, não podem ser beneficiários do instituto da cessão, previsto no art. 93 da Lei 8.112/1990;

9.6.7. abstenha-se de aceitar que professores contratados por outrem atuem no âmbito da Universidade, tendo em vista a ausência de amparo legal para tanto;

9.7. recomendar à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS) que evite autorizar cessões ou licenças prolongadas de servidores ocupantes dos cargos relativos a sua atividade fim, especialmente quando a entidade estiver com carência de profissionais, sob pena de colocar em risco a qualidade do ensino desenvolvido pela universidade;

9.8. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e da proposta de deliberação que o fundamentam, e de outras peças processuais que se mostrarem relevantes, ao Ministério Público junto a este Tribunal, para que, tendo em vista as irregularidades apuradas nestes autos, avalie a conveniência e oportunidade de interpor recurso de revisão contra os Acórdãos 1.282/2003-2ª Câmara, 1.191/2004-1ª Câmara e 1.313/2005-1ª Câmara, por meio dos quais foram julgadas regulares com ressalva as contas do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop/Nacional) relativas aos exercícios de 2001, 2002 e 2003, respectivamente;

9.9. determinar o apensamento destes autos às contas da Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (FUFMS) relativas ao exercício de 2001 (TC-009.882/2002-7), para que possa subsidiar a análise quanto à regularidade da gestão Sr. Manoel Catarino Paes Peró naquele exercício;

9.10. determinar à Secex/MS que acompanhe o cumprimento das medidas contidas nos itens 9.6. e 9.7. deste Acórdão;

9.11. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e da proposta de deliberação que o fundamentam, à Controladoria-Geral da União, à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS), ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop/Nacional) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Regional no Mato Grosso do Sul (Sescoop/MS)”.

4. Examina-se, no presente momento, embargos de declaração opostos pelo Sr. Flodoaldo Alves de Alencar (Anexo 1) e pelo Sescoop/Nacional (Anexo 2) contra o mencionado Acórdão.

5. O Sr. Flodoaldo Alves de Alencar argumenta, em síntese, que:

a) houve contradição no item 9.6.1 do Acórdão 226/2006-Plenário, que contém determinação à FUFMS para que promova a restituição, pelo embargante, dos valores recebidos a título de remuneração no período de 03/07/2001 a 16/02/2003, uma vez que o ofício de audiência (Ofício 429/Dv, de 21.06.2004) solicitou razões de justificativa referentes ao período de 09/08/2001 a 23/07/2002, configurando-se julgamento *ultra petita*;

b) houve contradição entre o item 54 do Voto, em que o Ministro-Relator afirmou não vislumbrar boa-fé nos atos praticados pelos responsáveis, e os itens 87 e 88 da instrução da unidade técnica, onde se propôs fossem relevadas as ilegalidades verificadas nos autos, tendo em vista que não teria ocorrido prejuízo financeiro às instituições e considerando a presunção de boa-fé dos responsáveis, reforçada pelas tentativas de saneamento das irregularidades;

c) a decisão é contraditória porque, ao tempo em que se fundamenta da manifestação da Secex para impor condenação aos responsáveis, tendo o Relator exposto em seu Voto que concordava com análise da unidade técnica, essa análise é ignorada no tocante ao reconhecimento de boa-fé;

d) considerando que afirmação de que os responsáveis não agiram de boa-fé equivale a dizer que os mesmos agiram de má-fé, e tendo em vista que o dolo e a má-fé não podem ser presumidos, o Acórdão foi omissivo ao não apontar as provas da má-fé; e

e) o Acórdão é contraditório com a prova documental constante dos autos, tendo em vista que considera ter havido remuneração em duplicidade, sendo que o Sescoop/Nacional jamais pagou vencimentos ao embargante, mas tão-somente “verba de representação”, “destinada a complementar o

rendimento do mesmo junto à FUFMS, para fazer frente às despesas e grandes responsabilidades do cargo então assumido”.

6. O Sescoop/Nacional, em seus embargos, traz alegações idênticas àquelas sintetizadas nas alíneas “b” a “e” do item 5 acima, contidas no recurso apresentado pelo Sr. Flodoaldo Alves de Alencar.

7. Além dos embargos de declaração em análise, o Acórdão 226/2006-Plenário é objeto de pedidos de reexame interpostos pelo Sr. Manoel Catarino Paes Però (Anexo 3), pela FUFMS (Anexo 3), pelo Sescoop/Nacional (Anexo 4) e pelo Sr. Flodoaldo Alves de Alencar (Anexo 5).

É o relatório.

VOTO

Examinam-se, no momento, embargos de declaração opostos pelo Sr. Flodoaldo Alves de Alencar e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop/Nacional) contra o Acórdão 226/2006 – TCU – Plenário, por meio do qual o Tribunal conheceu e julgou procedente representação formulada pela 5ª Secretaria de Controle Externo, versando sobre irregularidade no Convênio Proplan/CPE 055/2001, celebrado entre a Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (FUFMS) e o Sescoop/Nacional.

2. Considerando que os interessados tomaram ciência do Acórdão 226/2006 – TCU – Plenário em 20/03/2006 e opuseram os Embargos de Declaração em 21/03/2006, apresentando supostas omissões e contradições no mencionado *decisum*, entendo que foram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno, e, dessa forma, devem ser conhecidos os presentes embargos.

3. No mérito, os argumentos lançados pelos embargantes foram sintetizados no item 5 do Relatório precedente.

4. Com relação à alegação contida na alínea “a” do item 5 do Relatório, presente apenas nos Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Flodoaldo Alves de Alencar, diz respeito a suposta contradição em razão de o responsável ter sido ouvido em audiência por ter recebido remuneração da FUFMS, sem a devida contraprestação laboral, no período de 09/08/2001 a 23/07/2002, enquanto que o Tribunal, mediante item 9.6.1 do Acórdão 226/2006-TCU – Plenário, determinou à Universidade que obtivesse do embargante a devolução da remuneração percebida no período de 03/07/2001 a 16/02/2003.

5. Não assiste razão ao interessado. No âmbito deste Tribunal, para fazer determinação corretiva ao órgão jurisdicionado, não se faz necessário ouvir o responsável.

6. Além disso, após análise das informações dos documentos encaminhados em resposta a audiências e diligências, restou comprovado que havia remuneração indevida ao Sr. Flodoaldo Alves de Alencar não só durante a vigência do Convênio (de 09/08/2001 a 23/07/2002), mas pelo período de julho de 2001 a fevereiro de 2003, o que motivou a determinação à Universidade para que obtivesse o ressarcimento dos respectivos valores.

7. A Proposta de Deliberação que embasou o Acórdão embargado não traz contradições e é clara em apontar as razões que motivaram a determinação para a restituição dos valores pagos no período de 03/07/2001 a 16/02/2003. No item 3 daquela Proposta constou:

“3. Manifesto minha concordância com a análise realizada pela Secex/MS, com os ajustes constantes desta Proposta de Deliberação, que abordará o caso em comento separando os períodos em três situações distintas, para uma melhor compreensão:

a) de 9/8/2001 a 23/7/2002, quando o Sr. Flodoaldo Alves de Alencar esteve à ‘disposição’ do Sescoop/Nacional com fundamento no Convênio Proplan/CPE 055/2001;

b) de 3/7/2001 a 8/8/2001 e de 24/7/2002 a 16/2/2003, quando não estava vigendo o Convênio Proplan/CPE 055/2001 e o servidor exerceu simultaneamente seu cargo na FUFMS e o cargo de Superintendente do Sescoop/Nacional; e

c) de 17/2/2003 a 31/5/2004, quando o servidor esteve licenciado da FUFMS, sem a percepção de vencimentos, e exercendo cargos no Sistema Sescoop” (grifei).

8. Ao realizar a análise sobre os períodos descritos nas alíneas “a” e “b” transcritas acima, o Relator, conforme itens 18, 19 e 34 daquela Proposta de Deliberação, também concluiu pela

irregularidade da remuneração paga pela FUFMS ao Sr. Flodoaldo Alves de Alencar nos períodos indicados.

9. Com relação às alegações contidas nas alíneas “b” e “c” do item 5 do Relatório, importa destacar que o Relator e o Tribunal não estão obrigados a concordar com a análise realizada pela unidade técnica e, eventual discordância, não se configura contradição a justificar o acolhimento de Embargos de Declaração. Também não há incoerência em o Tribunal concordar com parte da análise realizada pela unidade técnica e discordar de outra parte. É situação corriqueira nos julgados desta Corte. Haveria contradição se o Relator manifestasse expressamente sua concordância integral à análise da unidade técnica e, ao mesmo tempo, propusesse medidas em desacordo com essa análise, o que não ocorreu nesses autos. Conforme pode ser visto na transcrição contida no item 3 acima, o Relator expressou que concordava com a análise empreendida pela Secex/MS, com os ajustes constantes da Proposta de Deliberação. Assim, não assiste razão aos embargantes.

10. Os embargante alegam, conforme alínea “d” do item 5 do Relatório, que houve omissão no Acórdão recorrido quanto aos fundamentos para a configuração da má-fé dos responsáveis. Nesse ponto, vale destacar o seguinte trecho da Proposta de Deliberação que fundamentou aquele *decisum*:

“54. Considerando todo o contexto analisado (assinatura de convênio prevendo intercâmbio de pessoal, tendo como consequência cessão de servidor público para prestar serviço no SESCOOP/Nacional, sem amparo legal, bem como a contratação de profissional mediante processo seletivo simplificado para assumir as funções relativas ao cargo de professor universitário em entidade pública federal, também sem amparo legal, pagamento de remuneração no âmbito das duas entidades), não vejo como vislumbrar boa-fé nos atos praticados pelos responsáveis que tiveram suas razões de justificativa rejeitadas e entendo que devam ser apenados. Como já defendido nesta Proposta de Deliberação, as condutas dos gestores da FUFMS e do SESCOOP/Nacional e do Sr. Flodoaldo Alves de Alencar geraram prejuízo aos cofres públicos e colocaram em risco a qualidade do ensino desenvolvido pela universidade” (grifei).

11. Como pode ser visto, o Relator, diante dos fatos analisados, afastou o reconhecimento da boa-fé dos responsáveis. Ressaltando, o Relator entendeu que os fatos, devidamente apurados, não condizem com uma conduta de boa-fé dos responsáveis. Com relação à situação dos embargantes, em especial, o Sr. Flodoaldo Alves de Alencar recebeu durante 19 meses remuneração paga pela FUFMS simultaneamente com remuneração paga pelo SESCOOP/Nacional, prestando serviços somente a esta última entidade. Não é conduta compatível com a boa-fé receber remuneração sem a devida contraprestação laboral ou, vindo por outro ângulo, receber remuneração de duas entidades que gerenciam recursos públicos prestando serviços somente a uma.

12. No tocante ao outro embargante, SESCOOP/Nacional, registro que essa discussão acerca de reconhecimento de boa-fé não deveria ser aceita, em princípio, como objeto de embargos opostos pela entidade. O Tribunal, ao analisar a questão da boa-fé, o faz com a intenção de medir o grau de reprovabilidade da conduta dos gestores das entidades e, assim, avaliar a pertinência da aplicação de sanções. Desta feita, o reconhecimento, ou não, da boa-fé dos gestores do SESCOOP/Nacional não traz, em princípio, qualquer prejuízo à entidade, o que impediria a aceitação de recurso acerca desse tema.

13. De qualquer forma, em relação aos gestores do Sistema SESCOOP, não é conduta compatível com a boa-fé assinar Convênio que previa disposição ao SESCOOP/Nacional, sem amparo legal, do Sr. Flodoaldo Alves de Alencar com ônus para a FUFMS, bem como a disposição de profissional, contratado mediante processo seletivo simplificado, para exercer as funções relativas ao cargo público de professor universitário, também sem amparo legal. Também não é conduta compatível com a boa-fé os gestores do SESCOOP/Nacional, tendo ciência de que o Sr. Flodoaldo Alves de Alencar já estava sendo remunerado pela Universidade, efetuarem pagamentos de outras verbas remuneratórias ao servidor, com recursos de natureza pública.

14. Assim, não procede a alegação de que o Acórdão guerreado foi omissivo quanto aos fundamentos do não-reconhecimento da boa-fé. Eventual discordância com a leitura que o Relator fez dos fatos é questão de mérito e não deve ser discutida em sede de embargos de declaração.

15. Por fim, no que se refere ao argumento sintetizado na alínea “e” do item 5 do Relatório, os embargantes afirmam ser contraditório o Acórdão 226/2006 – TCU – Plenário por se fundamentar no fato de que o Sr. Flodoaldo Alves de Alencar foi remunerado pelo SESCOOP/Nacional, sendo que os

documentos constantes dos autos comprovam que essa entidade apenas complementou o rendimento do servidor com uma “verba de representação”.

16. Não merece prosperar essa alegação. Os elementos constantes das fls. 81/113 do vol. principal confirmam o pagamento de dupla remuneração ao Sr. Flodoaldo Alves de Alencar. Independentemente da nomenclatura conferida pelo Sescoop/Nacional aos valores pagos ao servidor, o fato é que o Convênio assinado entre essa entidade e a FUFMS previa expressamente que a Universidade arcaria com os vencimentos e todos os direitos, vantagens e benefícios do servidor. Apesar de irregular a cessão, bem como essa cláusula que previa o ônus para a entidade cessionária (FUFMS), o Convênio foi celebrado nesses termos. O pagamento de “verba de representação” pelo Sescoop/Nacional, que, em valores brutos, variou entre R\$ 6.773,67 e R\$ 10.000,00 mensais no período impugnado, teve como objetivo remunerar o Sr. Flodoaldo Alves de Alencar pelo exercício do cargo de Superintendente da entidade. O Tribunal, considerando a dupla remuneração e tendo em vista que o servidor atuou nesse período, efetivamente, junto ao Sescoop/Nacional, decidiu por determinar à FUFMS que promovesse a cobrança da remuneração paga ao Sr. Flodoaldo Alves de Alencar sem a devida contraprestação laboral.

17. Importar destacar que o servidor no mês de janeiro de 2003, quando ainda estava percebendo remuneração da FUFMS, recebeu do Sescoop/Nacional R\$ 10.000,00 de “verba de representação” (fls. 108 do vol. principal). Apesar de a FUFMS ter concedido ao servidor licença sem vencimentos a contar de 17/02/2003, o Sr. Flodoaldo Alves de Alencar continuou a receber do Sescoop/Nacional os mesmos R\$ 10.000,00 brutos nos meses de fevereiro a junho de 2003 (fls. 109/113 do vol. principal). Esses dados servem para comprovar que a “verba de representação” paga pelo Sescoop/Nacional não consistia em complemento da remuneração paga ao servidor pela FUFMS. Era, na verdade, uma remuneração paga ao servidor pelo Sescoop/Nacional, de forma independente daquela efetivada pela Universidade.

18. Dessa forma, considerando que não há qualquer omissão ou contradição no Acórdão 226/2006 – TCU – Plenário, proponho que os presentes Embargos de Declaração sejam conhecidos e, no mérito, não sejam acolhidos.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

Sala das Sessões, em 10 de maio de 2006.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 679/2006 – TCU – Plenário

1. Processo TC-011.552/2003-7 (com 2 volumes e 5 anexos)
2. Grupo: II – Classe de assunto: I – Embargos de declaração.
3. Interessados: Flodoaldo Alves de Alencar (CPF 040.436.421-72) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Sescoop/Nacional (CNPJ 03.087.543/0001-86).
4. Unidades: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop/Nacional); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Regional no Mato Grosso do Sul (Sescoop/MS); e Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS).
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/MS.
8. Advogados constituídos nos autos: Guilherme Gomes Krueger (OAB/RJ 75.798); Roberto Guerrero de Carvalho (OAB/DF 12.467); Bruno Gomes de Assumpção (OAB/DF 10.249); Gustavo Monteiro Fagundes (OAB/DF 11.129).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que, no momento, são analisados Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Flodoaldo Alves de Alencar (Anexo 1) e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Sescoop/Nacional (Anexo 2) contra o Acórdão 226/2006 – TCU –

Plenário, por meio do qual o Tribunal conheceu e julgou procedente representação formulada pela 5ª Secretaria de Controle Externo, aplicando multa ao Sr. Manoel Catarino Paes Però e efetivando determinações e recomendações à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenária, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer e, no mérito, não acolher os Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Flodoaldo Alves de Alencar e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop/Nacional), mantendo-se em seus exatos termos o Acórdão 226/2006 – TCU - Plenário;

9.2. dar ciência do presente Acórdão aos embargantes; e

9.3. encaminhar os autos à Secretaria de Recursos – Serur, para que proceda à análise dos Pedidos de Reexame interpostos pelo Sr. Manoel Catarino Paes Però (Anexo 3), pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – FUFMS (Anexo 3), pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Sescoop/Nacional (Anexo 4) e pelo Sr. Flodoaldo Alves de Alencar (Anexo 5).

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0679-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral em substituição

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC – 007.262/2006-5

NATUREZA: Solicitação do Congresso Nacional

ENTIDADES: Banco do Brasil S/A e Caixa Econômica Federal

INTERESSADO: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

EMENTA: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AUDITORIA. VERBAS DE PATROCÍNIOS CONCEDIDOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E PELO BANCO DO BRASIL S/A. ESCOPO DA PRESENTE SOLICITAÇÃO JÁ GARANTIDO NOS PROCEDIMENTOS DESTE TRIBUNAL. APENSAMENTO E JUNTADA DE CÓPIA. ARQUIVAMENTO.

Cuidam os autos de solicitação de auditoria formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

2. Por meio do Ofício nº 016/2002 (fl. 1), o Exmo. Deputado Isaías Silvestre, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, encaminhou a este Tribunal cópia da Proposta de Fiscalização e Controle nº 104/05, por meio da qual o Deputado Luiz Carlos Haully propôs fosse solicitada a realização de auditoria especial à Controladoria-Geral da União e ao Tribunal de Contas da União sobre as verbas de patrocínios oficiais concedidos pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil S/A, no período de 2003 até a presente data.

3. A presente solicitação veio acompanhada de cópia do Relatório Prévio, elaborado pelo Deputado Francisco Garcia e aprovado em reunião ordinária da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, que concluiu pela sua implementação (fls. 2/7), bem como de esclarecimentos e documentos enviados ao

então Ministro de Estado da Fazenda pela Caixa Econômica Federal (fls. 10/12 e 15/34) e pelo Banco do Brasil (fls. 13/14).

4. Por intermédio do Despacho de fl. 38, determinei à 2ª Secretaria de Controle Externo (2ª SECEX), com fulcro nos artigos 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c os artigos 1º, inciso II, 231 e 232, inciso III, do RITCU, que adotasse as providências necessárias à análise e formulação da proposta de encaminhamento adequada para a matéria.

5. Ao se manifestar (fls. 39/40), a Unidade Técnica salientou, inicialmente, que já existe procedimento de inspeção deflagrado no âmbito desta Corte, por meio da Portaria de Fiscalização nº 429/2006 (Registro Fiscalis nº 177/2006 – TC nº 008.108/2006-0), com o objetivo de verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de concessão de patrocínio realizados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), no período de 1999 a 2006. Tal procedimento originou-se de despacho exarado nos autos do TC nº 015.179/2003-7.

6. A inspeção acima mencionada, segundo a 2ª SECEX, também serviria para examinar a regularidade da utilização de recursos de patrocínio da CAIXA por entidades beneficiadas, nos termos do Acórdão nº 574/2004-Plenário.

7. No que diz respeito ao Banco do Brasil, a Unidade Técnica informou que já existe, no âmbito do TC nº 016.986/2005-6, que tramita neste Gabinete, proposta de realização de auditoria para averiguar a regularidade da concessão de patrocínios pelo conglomerado Banco do Brasil, no período de janeiro de 2001 a dezembro de 2005. Referido processo refere-se a representação formulada pelo Exmo. Senador Eduardo Matarazzo Suplicy a partir de denúncias divulgadas pela mídia acerca de patrocínios concedidos, em especial, a eventos ligados ao Poder Judiciário e ao esporte.

8. A 2ª SECEX destaca, entretanto, que a proposta de auditoria feita no bojo do TC nº 016.986/2005-6 tem caráter generalizante e seu escopo abrange todas as espécies de patrocínio concedidos pelo Banco do Brasil, inclusive a solicitação ora sob exame.

9. Assim, a Unidade Técnica propõe sejam os presentes autos apensados ao TC nº 008.108/2006-0, bem como sejam extraídas cópias a serem juntadas ao processo de fiscalização que vier a ser instaurado a partir da proposta exarada no TC nº 016.986/2005-6.

10. Os Srs. Diretor e Secretário de Controle Externo ratificaram a proposta acima descrita (fl. 40).

É o relatório.

VOTO

Tendo em vista os fatos relatados pela Unidade Técnica, que fazem concluir que a presente solicitação já tem seu escopo garantido nos procedimentos deste Tribunal por meio dos TCs nº 008.108/2006-0 e 016.986/2005-6, acolho a proposta de encaminhamento apresentada.

2. Informo, por oportuno, que, nos autos do TC nº 016.986/2005-6, a Unidade Técnica propôs fosse realizada auditoria, no 1º semestre de 2006, com o objetivo de averiguar a regularidade da concessão de patrocínios pelo conglomerado do Banco do Brasil no período de janeiro de 2001 a dezembro de 2005.

3. Remetido o feito à Secretaria Adjunta de Fiscalização (Adfis) para que fosse expedido parecer quanto à conveniência da realização da auditoria sugerida, esta Unidade Técnica destacou a importância do objeto da auditoria, relativo à concessão de patrocínios pelo conglomerado BB, frente ao momento atual do país. Além disso, informou que o Banco do Brasil é o terceiro colocado na Matriz de Risco de Órgãos e Entidades da 2ª SECEX, restando caracterizada, portanto, a significância da fiscalização proposta.

4. Contudo, quanto ao aspecto de oportunidade, a Adfis chamou a atenção para o excesso de HDF já programado pela 2ª SECEX para o semestre atual (1234 HDF incluídos ante a previsão de 870) e o fato de a fiscalização referir-se aos exercícios de 2001 a 2005. Dessa forma, manifestou-se pela não inclusão da auditoria no plano de fiscalização 2006/1 e pela oportuna proposição por parte da 2ª SECEX de inclusão da fiscalização em comento no Plano de Fiscalização relativo ao 2º semestre de 2006, proposta com a qual manifestei minha concordância.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 680/2006 – TCU – Plenário

1. Processo: TC – 007.262/2006-5
2. Grupo I – Classe II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
4. Entidades: Banco do Brasil S/A e Caixa Econômica Federal
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: 2ª SECEX
8. Advogado constituído: não há

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de solicitação de auditoria formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, cujo objetivo seria verificar a regularidade das verbas de patrocínios oficiais concedidos pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil S/A, no período de 2003 até a presente data.

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

9.1. apensar estes autos ao TC nº 008.108/2006-0, nos termos do artigo 27 da Resolução TCU nº 136/2000;

9.2. autorizar a juntada de cópia dos presentes autos ao processo de fiscalização que vier a ser autuado a partir da proposta formulada no âmbito do TC nº 016.986/2005-6;

9.3. dar ciência desta deliberação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminhando-lhe cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0680-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSO MOTA
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC-007.670/2002-6 (c/2 vols. e 2 anexos)

Natureza: Tomada de Contas, exercício de 2001

Órgão: Tribunal Regional Federal da 3ª Região

Responsáveis: José Kallás (CPF 010.082.696-20), Marcio José de Moraes (CPF 199.313.958-34), Anna Maria Pimentel (CPF 126.416.501-34), Gilberto de Almeida Nunes (CPF 040.509.778-69), Rosinei Silva (CPF 033.025.408-17), Arlindo Rufino (CPF 366.469.978-53), Raul Correa de Almeida César Júnior (CPF 116.482.328-09), Cláudio Brino (CPF 040.431.118-00), Ana Mariza Vanzin (CPF 220.248.750-68), Maria Aparecida Martinez Ciliano (CPF 103.858.248-23), Marcus Vinícius Marques Barbosa (CPF 971.716.388-04), Célia Regina Firmino (CPF 038.880.908-65) e José Valdeci da Silva (CPF 051.955.718-21).

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário:

TOMADA DE CONTAS. APURAÇÃO DE OCORRÊNCIAS DE POUCA RELEVÂNCIA NO EXERCÍCIO CORRESPONDENTE. CONTAS REGULARES COM RESSALVA E QUITAÇÃO AOS RESPONSÁVEIS, SEM PREJUÍZO DE DETERMINAÇÕES À UNIDADE JURISDICIONADA.

- A pouca relevância das impropriedades apuradas em relação à Tomada de Contas de 2001 do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, aliada às razões de justificativa e medidas saneadoras apresentadas pelo dirigente máximo do órgão, justificam o julgamento pela regularidade com ressalva das referidas contas e quitação aos responsáveis, sem prejuízo de determinações à Unidade Jurisdicionada.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, relativa ao exercício de 2001, sob responsabilidade dos agentes supracitados.

2. O Controle Interno manifesta-se pela regularidade das contas (fls. 70).

3. Após análise de mérito por parte da Unidade Técnica competente deste Tribunal – SECEX/SP (fls. 159/60) -, o Senhor Desembargador Federal Marcio José de Moraes trouxe aos autos a documentação que compõe os anexos 1 e 2 do processo, objetivando esclarecer as ocorrências apontadas pelo nosso órgão instrutivo, compreendendo o descumprimento de determinações expedidas pelo TCU, tendentes à correção de falhas na área de recursos humanos do TRF/3ª Região.

4. Mediante o Despacho de fls. 183, determinei a análise desses novos elementos pela SECEX-SP, sobrevindo em consequência a instrução de fls.186/94, com a seguinte proposta de encaminhamento:

“Ante o exposto, considerando que as razões de justificativas apresentadas foram suficientes para elidir, na maior parte, as irregularidades, submetemos os autos à consideração superior, propondo que as presentes contas sejam julgadas **regulares com ressalva**, dando-se quitação ao responsável, Excelentíssimo Sr. Desembargador Federal Márcio Moraes, e demais responsáveis arrolados às fls. 3 a 5, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, sem prejuízo de se determinar à Administração do Tribunal Regional Federal da 3ª Região que:

a) desconstitua os atos concessivos de quinquênios aos juízes do TRF da 3ª Região, bem como, considerando o disposto na alínea “b” infra, promova o ressarcimento das importâncias indevidamente recebidas nos períodos em que lhes foram pagas Gratificações de Adicional por Tempo de Serviço acima do limite de 35 % previsto no art. 65, inciso VIII, da Lei Complementar nº 35/79, conforme determinação insita no subitem 8.2.14 da Decisão 424/2001-Plenário;

b) adote as medidas necessárias ao ressarcimento dos valores indevidamente recebidos, a teor do disposto nos subitens 8.2.14 e 8.2.17 da Decisão 424/2001-TCU-Plenário, a partir da data de publicação da referida deliberação;

c) comunique ao Tribunal de Contas da União, no prazo de sessenta dias, o resultado das medidas ora determinadas.”

5. Por último, a SECEX-SP propõe seja encaminhada cópia da decisão a ser proferida pelo Tribunal ao Conselho da Justiça Federal.

6. No âmbito do Ministério Público junto ao TCU, o processo recebeu o Parecer do Senhor Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, cujos termos permito-me reproduzir por inteiro, para melhor compreensão da matéria:

“Questiona-se, nestes autos, o descumprimento das seguintes determinações, endereçadas à administração do TRF/3ª Região quando da prolação da Decisão nº 424/2001–TCU–Plenário, por meio do qual se apreciou relatório de auditoria na área de pessoal realizada naquele órgão:

‘8.2.4. não permita, aos juízes do TRF da 3ª Região, o acúmulo de férias por período superior a 2 meses, considerando que o art. 67, § 1º, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional - LOMAN (Lei Complementar n.º 35, de 14.03.79) veda referida concessão;

8.2.5. não conceda período de férias inferior a 30 dias aos juízes desse Tribunal, considerando que o art. 67, § 1º, da LOMAN só permite gozo de, no mínimo, 30 dias;

(...)

8.2.11. altere o ‘Programa de Benefícios e Assistência Pró-Social’, de forma a adequá-lo às prescrições do item 22 da IN/SAF n.º 12, de 23.12.93, relativamente à participação dos servidores;

(...)

8.2.14. desconstitua os atos concessivos de quinquênios aos juízes do TRF da 3ª Região, bem como promova o ressarcimento das importâncias indevidamente recebidas nos períodos em que lhes foram pagas Gratificações de Adicional por Tempo de Serviço, sob a forma de anuênios, acima do limite de 35 % previsto no art. 65, inciso VIII, da Lei Complementar n.º 35/79;

(...)

8.2.17. suspenda o pagamento da diferença de opção, até a presente data, a ex-ocupantes de DAS 4, 5 e 6, pois a Lei n.º 9.421/96 nada dispõe a respeito.’

Em nossa anterior intervenção neste feito, às folhas 162 e 163, ponderamos que se afigurava excessivamente rigorosa a proposta da Secex/SP que então se apresentava nos autos, no sentido de que as presentes contas fossem julgadas irregulares, com aplicação de multa ao dirigente máximo do TRF/3ª Região, em razão do descumprimento das determinações a que acima se referiu. Para nós, o excessivo rigor daquela proposta técnica não se justificava ante as seguintes considerações: a Decisão nº 424/2001–TCU–Plenário foi proferida em 11.07.2001, ou seja, quando já havia transcorrido mais da metade do exercício ora em exame; das vinte determinações constantes daquela decisão, apenas cinco não teriam sido cumpridas naquele exercício; e as determinações proferidas pelo TCU versavam, em muitos casos, sobre matérias controversas, que se encontravam em exame no âmbito do Conselho da Justiça Federal – CFJ. Por conseguinte, propusemos, naquele parecer, que as contas sob exame fossem julgadas regulares com ressalva, sem prejuízo de se determinar à administração do TRF/3ª Região a adoção de medidas tendentes ao ressarcimento dos valores indevidamente recebidos a partir da publicação da Decisão nº 424/2001–TCU–Plenário por magistrados, a título de gratificação de adicional por tempo de serviço, sob a forma de anuênios acima do limite de 35% previsto no artigo 65, VIII, da Lei Complementar n.º 35/1979, e por servidores ex-ocupantes dos cargos DAS 4, 5 e 6, a título de diferença de opção, por falta de amparo legal. Propusemos, também, o encaminhamento ao CFJ da deliberação que viesse a ser proferida nestes autos.

Por meio da peça de folhas 186 a 193, a Secex/SP, atendendo ao teor do despacho de V.Ex.ª exarado à folha 183, manifestou-se novamente, desta feita com o fim de examinar novos elementos de defesa trazidos aos autos. Ao cabo do exame a que procedeu, a unidade técnica entendeu descaracterizado o descumprimento das determinações a que se referem os itens 8.2.4, 8.2.5 e 8.2.11 da Decisão nº 424/2001–TCU–Plenário. No que tange às determinações veiculadas por meio dos itens 8.2.14 e 8.2.17 daquela deliberação, a Secex/SP, não obstante reputá-las não-cumpridas, aqui escutando ao argumento trazido pelo Controle Interno do TRF às folhas 26 a 33 do Anexo 1, no sentido de que a jurisprudência do TCU tem caminhado no sentido de não se aplicar a Súmula 235 nos casos em que o recebimento indevido tenha se dado em observância a interpretação legal procedida por autoridade legalmente investida na função de orientação e supervisão, entendeu que o Tribunal deva tão-somente proferir determinação para que os ressarcimentos alcancem apenas os valores recebidos a partir da publicação da Decisão nº 424/2001–TCU–Plenário. Propõe, então, a Secex/SP, às folhas 192 e 193, que as presentes contas sejam julgadas regulares com ressalva, encaminhando-se ao Conselho Federal de Justiça cópia da deliberação que vier a ser proferida e determinando-se à administração do Tribunal Regional Federal da 3ª Região que:

‘a) desconstitua os atos concessivos de quinquênios aos juízes do TRF da 3ª Região, bem como, considerando o disposto na alínea ‘b’ infra, promova o ressarcimento das importâncias indevidamente

recebidas nos períodos em que lhes foram pagas Gratificações de Adicional por Tempo de Serviço acima do limite de 35 % previsto no art. 65, inciso VIII, da Lei Complementar nº 35/79, conforme determinação ínsita no subitem 8.2.14 da Decisão 424/2001-Plenário;

b) adote as medidas necessárias ao ressarcimento dos valores indevidamente recebidos, a teor do disposto nos subitens 8.2.14 e 8.2.17 da Decisão 424/2001-TCU-Plenário, a partir da data de publicação da referida deliberação;

c) comunique ao Tribunal de Contas da União, no prazo de sessenta dias, o resultado das medidas ora determinadas.’

Ante o exposto, e considerando que a mais recente proposta apresentada pela Secex/SP corresponde, no essencial, à que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União havia oferecido em seu anterior parecer, à folha 163, este representante do MP/TCU propõe que o Tribunal delibere conforme aquela proposição técnica, lavrada às folhas 192 e 193.”

É o Relatório.

VOTO

Estou submetendo o presente processo à deliberação do Plenário, em face da faculdade conferida pelo § 1º do art. 17 do Regimento Interno/TCU, bem assim em razão de os autos tratarem de matérias anteriormente apreciadas nesse nível de Colegiado.

2. Como visto no Relatório precedente, restam ainda pendentes de regularização no âmbito do Tribunal Regional Federal da 3ª Região tão-somente duas questões entre aquelas abordadas nesta Tomada de Contas de 2001, as quais tiveram origem na Decisão nº 424/2001-TCU-Plenário, adotada em Relatório de Auditoria realizada naquele órgão, consistindo nas seguintes determinações daqui emanadas:

“8.2.14. desconstitua os atos concessivos de quinquênios aos juízes do TRF da 3ª Região, bem como promova o ressarcimento das importâncias indevidamente recebidas nos períodos em que lhes foram pagas Gratificações de Adicional por Tempo de Serviço, sob a forma de anuênios, acima do limite de 35 % previsto no art. 65, inciso VIII, da Lei Complementar nº 35/79;

(...)

8.2.17. suspenda o pagamento da diferença de opção, até a presente data, a ex-ocupantes de DAS 4, 5 e 6, pois a Lei nº 9.421/96 nada dispõe a respeito;”

3. No caso da primeira determinação (item 8.2.14), o TCU teve como parâmetro decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a Gratificação Adicional por Tempo de Serviço dos magistrados deve obedecer o limite estabelecido no art. 65, inciso VIII, da Lei Complementar nº 35/79, recepcionada pelo art. 93, **caput**, da Constituição Federal, até que seja expedido novo Estatuto da Magistratura (cf. Ação Ordinária nº 184-6/TO, 1ª Turma, decisão unânime, Relator: Ministro Otávio Gallotti, DJ de 6/3/93).

4. Quanto a isso, alega o TRF/3ª Região que vinha seguindo orientação expedida pelo Conselho da Justiça Federal, mediante Nota Técnica (fls. 188 – item 11), ao apreciar o Processo Administrativo nº 2741/92, em 24/4/1997, orientação essa que foi revogada somente em 23/6/2005, quando o CJF julgou o Processo Administrativo nº 2002.16.0826, em face da Lei nº 10.474/2002, que dispõe sobre a remuneração da magistratura da União.

5. No tocante à segunda determinação (item 8.2.17), trata-se de vantagem recebida por servidores ex-ocupantes dos cargos DAS 4, 5 e 6, a título de diferença de opção, sem amparo legal, cujo pagamento foi suspenso somente em maio de 2003, após alteração do posicionamento inicial do Conselho da Justiça Federal a respeito do assunto, conforme se verifica às fls. 191 – item 25.

6. Como se vê, nas duas situações antes descritas, os procedimentos adotados pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região basearam-se em orientações provenientes do Conselho da Justiça Federal, órgão ao qual compete, nos termos do inciso II do art. 5º da Lei nº 8.472/92, “expedir normas gerais de procedimentos relacionados com sistemas de recursos humanos, orçamento, administração financeira, controle interno e informática da Justiça Federal de 1º e 2º Graus, além de outras atividades auxiliares comuns que necessitem de uniformização”.

7. Daí a proposta da SECEX-SP, com a aquiescência do Ministério Público, no sentido de que

sejam as presentes contas julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis, afora determinação ao TRF/3ª Região, no sentido de que adote providências para a devolução dos valores recebidos indevidamente pelos beneficiários das sobreditas vantagens, mas apenas a partir da data de publicação da referida Decisão nº 424/2001-TCU-Plenário (DOU de 9/8/2001).

8. Creio que as sugestões de encaminhamento oferecidas pela SECEX-SP e pelo Ministério Público estão consentâneas com as circunstâncias que cercam estas contas, ajustando-se perfeitamente à jurisprudência predominante deste Tribunal, no sentido de não se aplicar a Súmula nº 235 do TCU nos casos em que o recebimento indevido tenha se dado em face de interpretação de ato normativo realizada por autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, como o Conselho da Justiça Federal, a AGU, a antiga SAF, o extinto MARE e órgãos semelhantes (cf. Decisões nºs 46/96-Plenário, 316/96-Plenário, 101/96-2ª Câmara, 12/97-Plenário, entre outras).

9. Assim, tenho para mim que a pouca relevância das impropriedades apuradas em relação a esta Tomada de Contas, aliada às razões de justificativa e medidas saneadoras apresentadas pelo dirigente máximo do órgão, justificam o julgamento pela regularidade com ressalva das referidas contas e quitação aos responsáveis, sem prejuízo das determinações alvitradas pela instrução, com o apoio do MP.

Com essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 681/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-007.670/2002-6 (c/2 vols. e 2 anexos)

2. Grupo I, Classe de Assunto: II - Tomada de Contas, exercício de 2001.

3. Responsáveis: José Kallás (CPF 010.082.696-20), Marcio José de Moraes (CPF 199.313.958-34), Anna Maria Pimentel (CPF 126.416.501-34), Gilberto de Almeida Nunes (CPF 040.509.778-69), Rosinei Silva (CPF 033.025.408-17), Arlindo Rufino (CPF 366.469.978-53), Raul Correa de Almeida César Júnior (CPF 116.482.328-09), Cláudio Brino (CPF 040.431.118-00), Ana Mariza Vanzin (CPF 220.248.750-68), Maria Aparecida Martinez Ciliano (CPF 103.858.248-23), Marcus Vinícius Marques Berzosa (CPF 971.716.388-04), Célia Regina Firmino (CPF 038.880.908-65) e José Valdeci da Silva (CPF 051.955.718-21).

4. Órgão: Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

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

7. Unidade Técnica: SECEX/SP

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, relativa ao exercício de 2001.

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

9.1. julgar a Tomada de Contas do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, relativa ao exercício de 2001, regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis identificados no item 3 supra, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei n.º 8.443, de 16 de junho de 1992;

9.2. determinar ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, conforme prevê o art. 18 da Lei n.º 8.443/1992, que adote providências visando ao ressarcimento, pelos respectivos beneficiários, no prazo de 60 dias, das importâncias indevidamente recebidas a partir da data de publicação da Decisão nº 424/2001-TCU-Plenário (DOU de 9/8/2001), a título de:

9.2.1. Gratificação de Adicional por Tempo de Serviço, sob a forma de anuênios, acima do limite de

35 % previsto no art. 65, inciso VIII, da Lei Complementar nº 35/79;

9.2.2. diferença de opção por ex-ocupantes de cargos DAS 4, 5 e 6, sem amparo legal;

9.3. determinar à SECEX-SP que monitore a implementação do contido no item 9.2, representando ao Tribunal em caso de descumprimento;

9.4. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região e ao Conselho da Justiça Federal.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0681-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSON MOTTA
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

GRUPO I - CLASSE V – PLENÁRIO

TC-004.630/2003-5 (com 7 volumes)

Apenso: TC-009.951/2004-2 (com 1 volume)

Natureza: Auditoria de Obras

Entidade: Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU

Interessados: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional,

Sumário: AUDITORIA. FISCOBRAS 2003. LINHA 1 DO METRÔ DE BELO HORIZONTE/MG. ANÁLISE DE AUDIÊNCIAS. ACOLHIMENTO.

1. Anulado o ato ou contrato sobre o qual pendem indícios de irregularidade exaure-se o interesse processual desta Corte de Contas sobre o assunto, desde que verificada a inexistência de débito ou de qualquer conduta punível por parte dos gestores públicos.

2. O dimensionamento do prazo entre a publicação do edital e a apresentação das propostas pelos licitantes deve guardar relação com a complexidade do objeto licitado, e ser estabelecido em função do tempo realmente necessário para a formulação das propostas. Os prazos referenciados no art. 21 da Lei nº 8.666/93 representam valores mínimos, não excluindo a necessidade de sua dilação, se assim o exigir a complexidade do objeto da contratação.

3. A possibilidade de conjugação de concessão administrativa de uso com a prévia construção de obra pública deve ser verificada caso a caso, devendo ser demonstrada a vantagem técnica e econômica de tal arranjo, preservado, em todo o caso, o interesse público.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento de auditoria realizado pela Secex/MG em cumprimento ao Plano Especial de Auditoria de Obras para o exercício de 2003 (Fiscobras 2003) nas obras de implantação da Linha 1 do Metrô de Belo Horizonte/MG, no trecho São Gabriel – Via Norte.

2. Esse processo já foi apreciado em caráter preliminar por meio do Acórdão nº 753/2003 – Plenário (fls. 816/831, vol. 4). Naquela oportunidade, foram identificadas irregularidades graves nos Contratos nºs 023/2002-DA e 035/2002-DA que motivaram a audiência dos responsáveis e a expedição de recomendação ao Congresso Nacional para a interrupção do aporte de recursos a essas contratações, sem prejuízo da continuidade do empreendimento.

4. O primeiro contrato, de nº 023/2002-DA, tinha por objeto a prestação de serviços técnicos de consultoria e assessoria nas áreas administrativa, financeira, contábil, patrimonial, tributária, jurídica e na gestão e fiscalização técnica de contratos através da locação de mão-de-obra especializada

5. Os trabalhos desenvolvidos pela Secex/MG indicaram a presença das seguintes irregularidades nessa contratação:

i) escolha da modalidade pregão quando o objeto do serviço não está entre aqueles permitidos para esta modalidade licitatória, conforme definição contida no Decreto nº 3.555/2000, em particular porque estava prevista a prestação de serviços de engenharia (gestão e fiscalização técnica de contratos);

ii) contratação de serviços sem especificação da natureza e aplicação dos mesmos, conforme determina o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8666/93, uma vez que o Anexo IV do Edital (Termo de Referência) lista apenas um rol genérico de descrições de cargos nas mais variadas especialidades profissionais;

iii) contratação de mão-de-obra terceirizada, com as mesmas atribuições de cargos compreendidos nas categorias funcionais do quadro de pessoal da empresa, realizando atividades típicas da Administração Central da empresa, infringindo o disposto no Decreto nº 2.271/1997 e a exigência de prévio concurso público estabelecida no art. 37, inciso II, da Constituição Federal;

iv) utilização, para custeio do contrato, de recursos orçamentários de Programas de Trabalho de investimentos, sendo que natureza da prestação de serviço destina-se a atividades de natureza administrativa, desvinculadas dos projetos específicos das obras a que se destinam os recursos mencionados.

6. Por seu turno, o Contrato nº 035/2002-DA previa a concessão de direito real de uso de terreno anexo à Estação Vilarinho, com a obrigação, por parte do concessionário, em construir um terminal rodoviário de passageiros integrado à estação, além de empreendimento comercial agregado, garantindo-lhe, em retribuição, o direito de exploração comercial exclusiva do complexo comercial pelo período da concessão, previsto em trinta anos.

7. Nesse contrato foram identificadas as seguintes irregularidades:

i) fixação de prazo para abertura das propostas em 30 dias, em desacordo com o art. 21, §2º, inciso I, alínea “b” da Lei nº 8.666/93, que fixa prazo mínimo de 45 dias para a contratação via empreitada por preço global;

ii) não-reabertura do prazo para apresentação de propostas em função de nova publicação de aviso de edital, conforme prevê o §3º do art. 21 da Lei nº 8.666/93;

iii) estabelecimento de prazo para formulação de propostas pelos licitantes inteiramente incompatível com o grande porte e extrema complexidade do objeto, afastando potenciais interessados e comprometendo o caráter competitivo da licitação, em aberta violação ao art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93;

iv) redução do valor contratual da garantia de execução, estabelecido na cláusula 26ª do contrato, em favor do particular, descumprindo os termos do Edital e afrontando o art. 41 da Lei nº 8666/93;

v) alteração dos termos do contrato, introduzindo mudanças substanciais na cláusula 26 do mesmo, sem a competente celebração de Termo Aditivo, indo de encontro ao previsto nos arts. 38, inciso X, e 60 da Lei nº 8666/93;

vi) redução da garantia a valores ínfimos em relação aos valores previstos no edital e alterando a data de sua prestação para seis meses após a entrada em operação do objeto do contrato, retirando do instituto qualquer capacidade de prevenção de riscos para a contratante e desatendendo ao exposto no art. 31, §2º, da Lei nº 8.666/93;

vii) prestação efetiva da garantia pela contratada apenas em 13.02.2003, quando o contrato exigia que tivesse sido realizada em 13.12.2002;

viii) licitação de obra pública (Terminal de Integração Vilarinho) utilizando como critério de julgamento utilizado o de maior lance, limitado pela lei à hipótese de concessão do direito real de uso (art.

45, §1º, inciso IV, da Lei nº 8666/93), inovando o tipo de licitação, contra a vedação do §5º do mesmo artigo;

ix) licitação de obra pública introduzindo complexas variáveis de julgamento, dispersas ao longo de trinta anos de concessão, desconsiderando o simples critério de menor preço de construção e afastando do certame as empresas de construção civil, prejudicando a competitividade do certame, e atentando contra o disposto no art. 3º, §1º, da Lei nº 8.666/93;

8. Em face da possibilidade de ser decretada a nulidade dos contratos foi aberta a oportunidade das empresas contratadas se manifestarem sobre as irregularidades apontadas. A empresa Diedro Construções e Serviços Ltda., contratada para a construção do Terminal de Integração Vilarinho e do centro comercial anexo (Contrato nº 035/2002-DA), apresentou vários documentos, mas a empresa Adservis Multiperfil Ltda., contratada para o fornecimento de mão-de-obra (Contrato nº 023/2002-DA), optou por permanecer silente.

9. Após analisar em profundidade todos os argumentos apresentados pelos responsáveis e pela licitante no parecer de fls. 1355/1439, o ACE Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt da Secex/MG concluiu seu trabalho tecendo os seguintes comentários:

“529. Em síntese, constatamos em relação ao Contrato nº 023/2002-DA que persistem razões fundamentais de nulidade do mesmo (a inobservância do disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal), impondo-se a proposta pela respectiva declaração de sustação do contrato com fulcro no art. 45 caput da Lei nº 8443/92.

530. A CBTU informa às fls. 1352/1354 ter rescindido o contrato em referência, pelo que a medida em referência pode ser considerada dispensável. Quanto à informação objeto da Portaria TCU nº 219/2003 [que determina às Unidades Técnicas que façam constar expressamente manifestação acerca da conveniência de paralisação ou continuidade da obra e quanto ao saneamento ou não das irregularidades inicialmente apontadas como graves, quando da emissão de instruções em processos de fiscalização de obras], cabe registrar que encontram-se saneadas as irregularidades quanto ao Contrato em referência, visto ter sido o mesmo rescindido pela CBTU.

531. Em relação à apreciação da conduta dos responsáveis, tendo em conta a situação de carência de pessoal enfrentada pela CBTU, a relativa disseminação da prática irregular pela Administração Federal à época da ocorrência, a não-comprovação de má-fé e a inexistência de dano ao erário, com amparo em diversos precedentes jurisprudenciais, entendemos poderem ser acatadas as justificativas apresentadas no sentido da não-apenação dos responsáveis, aplicando-se o art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno.

532. Com fulcro nos mesmos dispositivos, cabe estabelecer determinações no sentido preventivo para orientação da empresa na contratação de serviços, no sentido de:

a) abster-se da contratação de mão-de-obra terceirizada para os cargos inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos da empresa, tendo em vista a inobservância do disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, respeitando os princípios gerais que informam o Decreto nº 2.271/97, em especial o seu art. 1º, § 2º;

b) aplicar os recursos do Orçamento da União nele classificados como despesas de capital exclusivamente naquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (Manual Técnico do Orçamento, Portaria SOF nº 11/2002, item 3.2 - 'c'), não incluídas aí, em qualquer caso, despesas correntes que tenham efeitos genéricos ou apenas indiretos na produção dos bens de capital que sejam objeto do programa de trabalho;

c) não incluir entre os serviços contratados através da modalidade pregão:

c.1) serviços de consultoria e assessoria técnica de qualquer natureza, bem como aqueles definidos como serviços técnico-profissionais especializados pelo art. 13 da Lei nº 8.666/93, uma vez que tal caracterização torna-os incompatíveis com o art. 1º da Lei 10.520/2002;

c.2) obras e serviços de engenharia, estes definidos pela Lei nº 5.194/66 e regulamentação correspondente, frente à expressa vedação do Decreto nº 3.555/2000 (atualizado pelo Decreto nº 3.693/2000).

d) nas contratações de serviços que efetuar:

d.1) *discriminar em cláusula contratual o objeto de modo preciso, com todos os seus elementos caracterizadores quantitativa e qualitativamente, em observância ao disposto no art. 55, inciso I, da Lei nº 8.666/93;*

d.2) *elaborar o projeto básico de todas as obras e serviços contratados, previamente à contratação, no grau de detalhamento exigido nos arts. 6º, inciso IX, e 7º da Lei nº 8.666/93, tendo em conta que na contratação de serviços a sua adequada caracterização exige a especificação da natureza e do conteúdo concreto das atividades que serão desempenhadas por quaisquer agentes da empresa contratada em benefício da administração, não sendo suficiente a simples enumeração dos recursos humanos a serem alocados no atendimento do contrato;*

d.3) *abster-se de celebrar contratos que estabeleçam a execução com base em Ordens de Serviço emitidas a posteriori, sem definição prévia e precisa do objeto (Decisão nº 881/97 – Plenário – Ata nº 47/97, publicada junto à Ata nº 52/97, item 8.3 – ‘q’), podendo tais instrumentos apenas requisitarem a execução de parcelas de serviços já definidos no contrato.*

533. *Já em relação ao Contrato nº 035/2002-DA também persistem razões fundamentais de nulidade do mesmo, impondo-se a proposta pela respectiva declaração de nulidade da Concorrência nº 002/02-DELIC/AC-CBTU como ato administrativo e do contrato dela decorrente (nos termos do art. 39, § 2º, da Lei nº 8.666/93), com a conseqüente emissão de determinação à CBTU para sustação do contrato com fulcro no art. 45, caput, da Lei nº 8.443/92 em função das seguintes ocorrências:*

a) *prazos inferiores ao de quarenta e cinco dias definido pelo art. 21, §2º, inciso I, alínea ‘b’, da Lei nº 8.666/93 para as concorrências sob regime de empreitada integral, visto que as características concretas da execução da obra inserida no contrato tornam aplicável a caracterização da mesma como empreitada integral nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea ‘e’, da mesma Lei (ainda que com pagamentos parcelados), e portanto implicam (formal e axiologicamente) na necessidade dos maiores prazos de estudo e formulação de propostas que o referido dispositivo fixa para esse regime de execução;*

b) *alteração de dispositivo contratual em relação ao Edital, referente às condições e valores da caução a ser exigida do contratado, com impacto substancial na equação econômico-financeira do contrato, em detrimento do princípio da vinculação ao edital expresso no art. 41 da Lei nº 8.666/93;*

c) *falta de previsão legal para inserção, na mesma licitação, dos objetos distintos de construção de obra pública a expensas da Administração e de concessão de direito real de uso (precedida ou não de encargo a expensas do concessionário), o que implica ademais em inovar os tipos de licitação aplicáveis (utilizando o de melhor lance ou oferta para um objeto – a obra pública por conta da administração onde o cabível é o menor preço) contra a vedação do § 5º do art. 45 da Lei nº 8.666/93 (sem que esteja comprovada no processo de licitação ou nos presentes autos a inviabilidade técnica ou econômica da licitação em separado)*

534. *Não existindo referência a eventual rescisão ou anulação, e nos termos da Portaria TCU 219/2003, cabe registrar que não se encontram saneadas as irregularidades em relação ao Contrato em referência.*

535. *Em relação à apreciação da conduta dos responsáveis, tendo em conta essencialmente a inovação representada pelo projeto de concessão de empreendimento comercial associado à rede metroviária, a não-comprovação de má-fé e a inexistência de dano ao Erário, entendemos poderem ser acatadas as justificativas apresentadas no sentido da não-apenação dos responsáveis, aplicando-se o art. 43 inciso I da Lei 8443/92, c/c o art. 250 inciso II do Regimento Interno.*

536. *Com fulcro nos mesmos dispositivos, cabe formular as determinações orientativas à CBTU no sentido de:*

a) *dimensionar os prazos entre a publicação do aviso de edital de licitação (com a simultânea disponibilidade da íntegra do edital aos interessados) em função do tempo efetivamente demandado, em cada caso concreto, para o exame do edital e redação das propostas por parte de qualquer interessado em potencial, visando a promover as melhores condições possíveis de competitividade para o certame (art. 3º § 1º inc. I da Lei nº 8.666/93), uma vez que os prazos referenciados no art. 21 § 2º do estatuto licitatório representam valores mínimos que não excluem a necessidade de ampliação se assim o exigir a complexidade do objeto da contratação.*

b) *cumprir as normas e condições estabelecidas no edital de licitação, respeitando o princípio da vinculação ao edital estatuído no art. 41 da Lei nº 8.666/93;*

c) na hipótese de verificar a qualquer tempo eventual nulidade ou a inconveniência dos termos do edital proceder ao refazimento do mesmo, com invalidação dos procedimentos licitatórios desenvolvidos até esse momento e reinício do procedimento (inclusive com novas publicações);

d) esclarecer à CBTU que as presentes deliberações não representam, de modo algum, objeção à iniciativa de realizar negócio comercial licitando a concessão do direito real de uso do terreno com a construção de empreendimento comercial, nem quanto ao custeio pela CBTU da obra do Terminal intermodal Vilarinho, mas fazem reparo tão somente aos pontos especificamente indicados.

537. Por fim, ainda no que se refere à Portaria TCU nº 219/2003, cabe registrar que não existem outras objeções acerca da continuidade de obras e serviços que não aquelas expressas em relação ao Contrato nº 035-2002-DA, cuja declaração de nulidade se propõe.”

10. Após a análise das alegações de defesa, a empresa Diedro – Construções e Serviços Ltda., em três oportunidades, fez juntar novos elementos, presentes às fls. 1350/1469, que tratam, respectivamente, de:

a) Doc nº 38.883.491 – comparativo entre o projeto do Terminal do Vilarinho e outro concebido pela BHTrans no Barreiro, constituído de exposição e planilhas;

b) Doc nº 38.883.460 – exposição e planilhas que buscam demonstrar a não-adequação da divisão do empreendimento em duas etapas, simulando situações distintas; em que se tem, primeiro, a CBTU licitando a construção do terminal de integração e, depois, a construção e exploração do empreendimento comercial; e

c) Doc 38.887,444 – novo comparativo entre o terminal do Vilarinho e Barreiro e demonstração da importância social do empreendimento para a população beneficiada, constituído de exposição, planilha e pesquisa de mercado.

11. Em que pese o empenho da empresa, esses novos elementos não foram capazes de modificar o posicionamento adotado pela Unidade Técnica. Em despacho de fls. 1470/1472 o Diretor da área e o Secretário manifestaram sua anuência a proposta de encaminhamento formulado pelo analista.

12. Ante a natureza da matéria em discussão, solicitei o pronunciamento do Ministério Público junto ao Tribunal, sendo atendido com o parecer de fls. 190/3, elaborado pela Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, reproduzido parcialmente a seguir:

“5. Examinam-se, nesta oportunidade, em atenção à audiência com que nos distingue o eminente Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça (vol. 7, fl. 1477), os resultados da análise das razões de justificativa dos gestores públicos responsáveis e das manifestações dos representantes legais das empresas contratadas, consoante constam das instruções e parecer da Secex/MG às fls. 1355/1439 e 1470/1472 do vol. 7.

6. Posteriormente ao recebimento dos autos neste Gabinete, a Diedro Construções e Serviços Ltda. protocolizou no Tribunal, em 11/8/2004, documento a título de memorial, ora acostado à segunda contracapa deste volume 7 (doc. 0000041843956), no qual tece considerações sobre os principais aspectos da análise realizada pela Unidade Técnica na referida instrução, as quais também serão levadas em conta ao longo do presente parecer.

7. No tocante ao Pregão nº 002/2002-DELIC/AC-CBTU e ao Contrato nº 023/2002-DA (...) ao término dos exames dos documentos trazidos pelos responsáveis da CBTU, ausente a empresa contratada, a Secex/MG concluiu pela necessidade de nulidade desse certame e respectivo contrato, em virtude da contratação de mão-de-obra terceirizada para os cargos inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos da CBTU, em inobservância do disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal (subitem 529 da instrução; vol. 7, fl. 1435). Todavia, considerando que a CBTU já havia rescindido o contrato, a Unidade Técnica considerou dispensável que o Tribunal determinasse a medida.

9. Estamos de acordo com a proposta da Unidade Técnica seja quanto ao exame de mérito seja acerca do exaurimento do interesse processual em determinar a nulidade do certame e, conseqüentemente, a do contrato. De fato, nas medidas adotadas internamente, a CBTU realizou concurso público para complemento de seu quadro de pessoal, o que conduziu à rescisão do contrato com a empresa Adservis Multiperfil Ltda. em 15/12/2003 (vol. 7, fl. 1353). Por outro lado, com vistas a prevenir ocorrências de mesma natureza, faz-se necessário que o Tribunal determine à CBTU a observância de disposições legais a respeito da contratação de serviços afetos às categorias funcionais

dos empregados, bem como acerca da aplicação de recursos na forma da classificação funcional-programática prevista, dos tipos de serviços passíveis de serem contratados mediante a modalidade do pregão e de outros requisitos atinentes ao procedimento licitatório, conforme proposta contida no item 538, alíneas 'c.1' a 'c.4', da instrução (vol. 7, fl. 1438/1439).

10. Concordamos, também, com o entendimento da Unidade Técnica em não apenar os responsáveis pelas irregularidades relacionadas com o objeto do Contrato nº 023/2002-DA, dadas as circunstâncias de carência de pessoal enfrentada pela CBTU, a relativa disseminação da prática pela administração federal à época da ocorrência, a não-comprovação de má-fé e a inexistência de dano ao erário (item 531; vol. 7, fl. 1435).

11. Relativamente à Concorrência nº 02/02-DELIC-AC/CBTU e ao Contrato nº 035/2002-DA (...) o principal aspecto jurídico em debate (...) refere-se à regularidade ou não do instituto da concessão de direito real de uso de terreno, conjugado com a execução de empreendimento composto de terminal intermodal de passageiros e de edificações para fins comerciais.

13. A linha de defesa dos responsáveis e da empresa contratada é uniforme em conceber o objeto da licitação e do contrato sob o ponto de vista empresarial. Nesse caso, o objetivo visado não é a mera realização de uma obra, mas a concepção de um empreendimento de maiores proporções, em que há uma vantagem patrimonial para a concedente (CBTU), sob a forma indireta de autofinanciamento com base no resultado futuro do empreendimento e com menor dispêndio imediato de valores para a execução da obra.

14. Ainda segundo a defesa, a ênfase do objeto está na modalidade de concessão do direito real de uso, utilizando-se o prazo de trinta dias para apresentação de propostas e o critério de julgamento do maior lance ou oferta, conforme previsto nos arts. 17, inciso I, alínea 'f', 21, § 2º, inciso II, alínea 'a', e 45, § 1º, inciso IV, da Lei nº 8.666/93. A realização de obra, que sempre será um bem público, pode ser pressuposto da concessão de direito real de uso, pois essa modalidade é adequada a finalidades específicas de interesse social ou econômico, entre elas a edificação, conforme se depreende das disposições do art. 18, § 1º, da Lei nº 9.636/98, c/c as do art. 7º do Decreto-lei nº 271/67.

15. Com as devidas escusas à Unidade Técnica, entendemos que assiste razão aos responsáveis e à empresa contratada especificamente no tocante aos requisitos de prazo e forma de julgamento de uma licitação sob a forma de concessão de direito real de uso. Independentemente de tal figura ser permitida ou não para a situação vertente, hipótese que será examinada mais adiante neste parecer, é certo que a licitação foi concebida sob os fundamentos jurídicos específicos desse instituto, não havendo respaldo legal em particularizar elementos do objeto, como a execução de obra e respectivo regime, para alterar requisitos da modalidade licitatória quanto ao prazo de recebimento de envelopes e à forma do julgamento das propostas de preço.

16. Portanto, em se tratando de concessão de direito real de uso, aplicam-se o prazo de trinta dias para o recebimento dos envelopes e o critério de maior lance ou oferta no julgamento das propostas de preço, conforme previsto nos arts. 21, § 2º, inciso II, alínea 'a', e 45, § 1º, inciso IV, da Lei nº 8.666/93. Nesse caso, podem ser acolhidas as razões de justificativa dos responsáveis e a defesa da empresa contratada em relação aos respectivos itens da audiência e do contraditório (item 7.1 deste parecer).

17. Quanto ao exame da possibilidade da adoção da concessão de direito real de uso para a execução de obra pública...

(...)

...no presente caso, considerando que a construção do terminal intermodal presta-se ao atendimento de uma ação de utilidade pública atinente ao sistema de transportes rodoviário e ferroviário, em terreno destinado especificamente à localização da obra pública, configura-se a gestão de bem público segundo a categoria de uso especial. Aí reside o ponto determinante da questão relacionada com a possibilidade ou não de utilizar-se a concessão de direito real de uso para exploração de terreno afetado a um uso especial. Trata-se de saber se a espécie jurídica e as condições nas quais foi concebida são adequadas à finalidade pretendida.

(...)

29. Em princípio, a concessão de direito real de uso de terrenos, de que trata o art. 7º, caput, do Decreto-lei nº 271/67, está voltada para o desenvolvimento de ramos de atividade, como industrialização e edificação, que estejam atrelados a um interesse social predominantemente de loteamento urbano. O

próprio decreto-lei, ao prever o instituto, o insere na disciplina do loteamento urbano, cujo objetivo se assemelha às atividades de interesse social discriminadas, para fins de desapropriação, no art. 2º da Lei nº 4.132/62, acrescido pela Lei nº 6.513/77, entre elas, o aproveitamento de bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; a construção de casas populares; e a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

30. Entende-se, portanto, a concessão de direito real de uso de terrenos como figura compatível com a exploração de espaços geográficos ociosos ou de aproveitamento improdutivo, para fins de loteamento urbano, de interesse diverso de uma atividade pública. Por sua vez, o empreendimento a cargo da CBTU está dirigido, no caso, principalmente para a integração das modalidades de transportes rodoviário e ferroviário, sem ter uma relação necessária com políticas e diretrizes de loteamento urbano, ainda que possa causar ou vir a sofrer implicações indiretas desse ramo.

31. Considerados todos esses aspectos, a concessão de direito real de uso em exame afigura-se, a nosso ver, irregular, por contemplar bem público de uso especial, ou seja, afetado a uma destinação específica de serviço público. Como agravante, menciona-se que, na forma em que foi concebida a concessão na licitação e respectivo contrato, o uso do terreno se estende, como direito real, também a todo o conjunto de edificações que nele se fizerem, englobando, assim, o espaço de uso privativo da CBTU destinado à exploração dos serviços de transporte ferroviário, concernente à parcela do terreno e às áreas da edificação do terminal de integração de passageiros. Ainda que, no caso do terminal, se pudesse contra-argumentar que a atuação da empresa contratada se restringe à manutenção e à conservação dos espaços físicos, sem ingerência na operação dos equipamentos e na prestação efetiva dos serviços de transportes rodoviário e ferroviário de passageiros, persiste o direito real de uso de área privativa utilizada na gestão da entidade pública, a descaracterizar o instituto.

(...)

34. À luz das presentes considerações, como desdobramento da conclusão pela irregularidade da concessão de direito real de uso objeto da Concorrência nº 02/02-DELIC-AC/CBTU e do Contrato nº 035/2002-DA, medida imediata seria analisar a possibilidade de convalidação dos atos por meio de outras formas de concessão passíveis de aplicação.

35. Nesse sentido, a conduta mais coerente com a intenção do edital licitatório seria adequar os termos contratuais à concessão de uso de bem público, dirigindo-se esta apenas para as áreas do Complexo Vilarinho estritamente destinadas à exploração da atividade comercial pretendida pela contratada. A concessão poderia abarcar tanto parte do terreno, como estacionamentos e vias de acesso e circulação de veículos particulares, quanto as áreas da edificação destinadas à exploração comercial, sem alterar as demais obrigações e direitos contratuais da concessionária e da concedente. Excluem-se, portanto, da concessão as áreas (terreno e edificações) destinadas ao uso privativo da CBTU para a operação do terminal intermodal e outras atividades exclusivas, saneando, dessa forma, a irregularidade anteriormente existente quanto à incidência de direito de uso sobre bens específicos da gestão da entidade concedente.

36. Nesses termos, a convalidação do certame e contrato seria viável, a nosso ver, por não macular a natureza jurídica do objeto nem alterar a essência das condições financeiras do empreendimento, não implicando, também, prejuízo ao procedimento concorrencial e ao interesse de terceiros interessados.

37. Em prosseguimento, abstraindo-se agora, em respeito ao princípio da eventualidade, da irregularidade incidente na concessão de direito real de uso nos moldes concebidos na Concorrência nº 02/02-DELIC-AC/CBTU e do Contrato nº 035/2002-DA e da possibilidade de sua convalidação, merecem destaque, pela relevância que apresentam no conjunto da matéria, dois outros aspectos discutidos nos autos, quais sejam: a) a previsão de construção de obra pública no regime de concessão de direito real de uso, acrescida da participação financeira da CBTU no financiamento dessa obra (subitens 9.12.2 e 9.15.9 do acórdão e itens 130/150 da instrução; vol. 7, fls. 1375/1378); e b) a alteração, no contrato, dos valores originalmente previstos no edital para garantia à CBTU (subitens 9.10.3 e 9.15.6 do acórdão e itens 270/288 da instrução; vol. 7, fls. 1395/1399).

38. *Nas condições estabelecidas nos subitens 2.3 e 10.1 do edital da licitação (vol. 1, fls. 177 e 183), foi prevista a construção de um terminal rodoviário de passageiros integrado à Estação Ferroviária Vilarinho (terminal intermodal), em cujos investimentos a participação da CBTU ficou limitada, para efeito da proposta comercial da licitante, ao total estimado de R\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões de reais). Não foi permitida a participação financeira da CBTU nos investimentos para a construção do empreendimento comercial agregado. Discute-se, nos autos, se é legalmente permitida a inserção de construção de obra pública no escopo da concessão de direito real de uso. Questiona-se, também, se a participação da entidade pública contratante nos investimentos descaracteriza a concessão e implica prejuízo à competitividade, inovando em relação ao tipo de licitação, hipótese vedada pelo art. 45, § 5º, da Lei nº 8.666/93.*

(...)

42. *O Contrato nº 035/2002-DA, conquanto se apresenta deveras atípico na prática da Administração Pública em geral, possui objeto composto: em primeiro plano, a concessão de direito real de uso incide sobre o terreno, englobando, posteriormente, as edificações construídas; em plano secundário e acessório, a construção da obra pública segue o regime da concessão de obra pública, nos termos da Lei nº 8.987/95, para exploração exclusivamente comercial, em benefício próprio do concessionário privado e, também, indiretamente, da concedente.*

43. *Note-se que, a rigor, há uma impropriedade no edital e no contrato ao definir o objeto como sendo a concessão de direito real de uso de terreno precedida da construção de terminal. Isso porque, no ato da assinatura do contrato, a concessão do direito real de uso do terreno já se concretiza, independentemente da construção do terminal, que constitui apenas uma das condições de eficácia da totalidade do objeto concessório. Como já se disse, a concessão de direito real de uso do terreno incorpora as edificações que nele se forem realizando, porquanto, juridicamente, os acessórios seguem o principal.*

44. *Note-se, nesse momento, que, numa eventual convalidação do contrato para admitir-se a figura da concessão de uso, aí, sim, o objeto contratual seria uma concessão (administrativa) de uso precedida de obra pública. Na verdade, quando se fala em concessão de obra pública nos termos da Lei nº 8.987/95, com aproveitamento privativo por particular, está implícito o conceito de concessão de uso, pois ao término da obra a concessionária passará a usufruir de suas utilidades.*

45. *Também não há, a nosso ver, óbices à participação financeira da CBTU nos investimentos para a construção do terminal intermodal, nos moldes previstos na licitação e no contrato. Conforme exposto anteriormente neste parecer, trata-se de um só empreendimento, constituído de um terminal de integração de passageiros agregado a instalações físicas para exploração comercial por terceiros. Nessa perspectiva, a participação nos investimentos pela CBTU é parcial, pois se refere apenas à parcela do empreendimento relativo ao terminal intermodal, e não constitui, por isso, remuneração ou contraprestação à concessionária pela execução de obras e serviços, hipótese que caracterizaria uma contratação de obra por empreitada.*

(...)

49. *Outro aspecto relevante em discussão nos autos consiste na alteração, na fase de assinatura do contrato, dos valores originalmente previstos no edital como garantia do empreendimento. Estamos de acordo, na essência, sem prejuízo de divergirmos em alguns aspectos pontuais, em relação aos resultados dos exames procedidos na instrução da Secex/MG (itens 270/288, às fls. 1395/1399 do vol. 7, e outros de conteúdo semelhante) a respeito das razões de justificativa dos responsáveis e da manifestação da empresa contratada (entre outros, os itens 246/269 e 356/360, às fls. 1392/1395 e 1410 do vol. 7).*

(...)

51. *Não há dúvida, conforme bem demonstrado pela Unidade Técnica na simulação do fluxo de caixa dos investimentos, que tais alterações conduzem a uma significativa redução dos encargos financeiros da contratada. Ainda que o diferencial reduzido no montante da garantia inicialmente prevista para a CBTU não conduza a uma redução no aporte de recursos à concedente para efeito de auferimento de receita e respectiva capitalização, pois a garantia não se serve a esse objetivo, a alteração efetuada no contrato apresenta uma sensível redução do custo da garantia em favor da*

contratada, benefício este que inexistente nas condições editalícias originais e que modifica a formulação de propostas pelas licitantes.

(...)

55. A alteração da cláusula prevista na minuta do contrato, integrante do edital, significa modificação do conteúdo das condições que regeram a formulação de propostas pelo licitante e que foram levadas a conhecimento público, no decurso do certame licitatório. O defeito se torna insuscetível de convalidação na atualidade, mediante a inserção de nova cláusula no contrato com a licitante vencedora, por não poder a medida retroagir à época de realização do certame e ser capaz de afastar a infringência dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia entre os licitantes, bem como o comprometimento do caráter competitivo da licitação.

(...)

57. Portanto, as implicações da redução da caução no contrato assinado esbarram, inevitavelmente, em vedações legais pertinentes às licitações e aos contratos. Impõe-se, em consequência, que o Tribunal determine à CBTU providências para a nulidade do certame e do contrato, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443/92, conforme proposto pela Unidade Técnica.

58. Contudo, noticia-se em documentos remetidos mais recentemente a este Gabinete pela Secex/MG, para juntada a estes autos por autorização do Tribunal no subitem 9.1 do Acórdão nº 1.391/2004-TCU-Plenário, na Sessão de 15/9/2004, no processo TC-009.951/2004-2 (vol. 7, fls. 1478/1566), que a CBTU anulou, em 22/10/2003, a Concorrência nº 02/02-DELIC-AC/CBTU, com fundamento no art. 49 da Lei nº 8.666/93. Conforme consta do ofício CRT/0231-2003-P (vol. 7, fl. 1515), a CBTU tomou por base, em sua decisão, relatório de comissão de sindicância instaurada para examinar a licitação e, ainda, parecer jurídico do escritório Spagno Guimarães e Leão Lara Advogados Associados. Em linhas gerais, foi considerado irregular um conjunto de medidas adotadas no decurso da licitação, tais como celeridade incomum na tramitação do processo licitatório; inexistência de saldo financeiro na CBTU, na data de publicação do edital, para cobertura das despesas do contrato; inobservância do prazo para elaboração das propostas; e redução no valor da garantia a ser prestada à CBTU.

(...)

60. A anulação da licitação e, em decorrência, do contrato pela CBTU extingue, também, o interesse processual da Corte de Contas em determinar a mesma medida. Não há impedimento, contudo, em se fazer determinações à CBTU com vistas a prevenir futuras ocorrências semelhantes às tratadas neste processo, em especial acerca do objeto de concessões e dos respectivos regimes e legislações aplicáveis.

61. Por fim, estamos de acordo com a proposta da Secex/MG no sentido de acolher parcialmente as razões de justificativa dos responsáveis da CBTU e da empresa contratada para efeito de não se aplicar penalidade pelas falhas cometidas (item 535; vol. 7, fl. 1437). Deve-se, ainda, dar ciência da deliberação à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, informando-lhes as medidas adotadas pela CBTU acerca dos Contratos nºs 023/2002-DA e 035/2002-DA.

62. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se nestes autos ao eminente Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça no seguinte sentido:

I – sejam acolhidas parcialmente as razões de justificativa dos responsáveis da CBTU e os argumentos oferecidos em contraditório pelos representantes legais das empresas contratadas Adservis Multiperfil Ltda. e Diedro Construções e Serviços Ltda., para, no mérito, considerar prejudicado o interesse processual do Tribunal em determinar a nulidade dos certames relativos ao Pregão nº 002/2002-DELIC/AC-CBTU e à Concorrência nº 02/02-DELIC-AC/CBTU, ante as medidas já adotadas internamente pela CBTU;

II – seja determinado à CBTU:

a) em relação ao objeto do Pregão nº 002/2002-DELIC/AC-CBTU e do Contrato nº 023/2002-DA, que adote as medidas propostas pela Secex/MG no item 538, alíneas ‘c.1’, ‘c.2’, ‘c.3’ e ‘c.4’, às fls. 1438/1439 do vol. 7;

b) quanto ao objeto da Concorrência nº 02/02-DELIC-AC/CBTU e do Contrato nº 035/2002-DA, que:

b.1) abstenha-se de utilizar, nas licitações para construção de obras públicas, a concessão de direito real de uso de bens de uso especial ou, ainda, a concessão de uso de áreas referentes a terrenos ou edificações especificamente utilizados na prestação de serviços de competência da entidade concedente, por descaracterizar ambos os institutos;

b.2) cumpra as normas e condições estabelecidas no edital de licitação, respeitando, entre outros, os princípios da isonomia e da competitividade entre os licitantes e o da vinculação ao instrumento convocatório, estatuídos nos arts. 3º e 41 da Lei nº 8.666/93;

b.3) verificada, a qualquer tempo, eventual inexecutabilidade ou nulidade de termos do edital ou do contrato, re faça o certame licitatório escoimado das irregularidades, após adotar as devidas providências para nulidade da licitação e do contrato;

III – seja dada ciência da deliberação que for proferida nos autos à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, informando-lhes que as irregularidades verificadas no Pregão nº 002/2002-DELIC/AC-CBTU e na Concorrência nº 02/02-DELIC-AC/CBTU, e nos respectivos contratos, foram saneadas, haja vista a declaração de nulidade emitida pela CBTU em ambos os casos.”

É o relatório.

VOTO

Apreciam-se, neste feito, as respostas das audiências dirigidas aos responsáveis, bem como os argumentos apresentados por uma das empresas contratadas, em relação às irregularidades verificadas nos Contratos nºs 023/2002-DA (locação de mão-de-obra) e 035/2002-DA (concessão de direito real de uso, precedido de construção de obra pública), promovidos pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, para a implantação da Linha 1 do metrô de Belo Horizonte/MG, no trecho São Gabriel – Via Norte.

2. Analisando os pareceres emitidos pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público, observa-se uma certa sintonia entre as propostas de encaminhamento, em que pese a divergência em relação a alguns aspectos jurídicos da contratação para construção do Terminal Rodoviário do Vilarinho e concessão de uso do shopping anexo (Contrato nº 035/2002-DA).

3. O primeiro ponto de discordância entre os pareceres diz respeito ao prazo para apresentação das propostas durante o processo de licitação associado ao Contrato nº 035/2002-DA. A Unidade Técnica, ponderando que o empreendimento inclui a realização de uma obra pública, entende que deveria ter sido respeitado o prazo de 45 dias, consoante orientação contida no art. 21, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações. O Ministério Público, por seu turno, acredita que a essência do empreendimento é mesmo uma concessão de uso, aplicando-se, por conseguinte, o prazo de 30 dias previsto no inciso II do mesmo artigo.

4. Mesmo concordando com o MP/TCU quando este afirma que o principal aspecto da contratação em questão é a concessão de uso, é preciso ver que os prazos definidos em lei para a apresentação das propostas pelos licitantes guardam relação direta com a complexidade esperada para o objeto licitado. Assim, a presença da construção de uma obra pública, mesmo que acessória ao objeto do contrato, atrai para o procedimento o prazo de 45 dias estabelecido no inciso I do § 1º do art. 21 da Lei nº 8.666/93.

5. Quanto à viabilidade jurídica da licitação, nos moldes estabelecidos no edital, tanto a Unidade Técnica quanto o Ministério Público reconhecem os méritos da iniciativa, que apesar de atípica, tem a virtude de agregar os interesses privado e público. A Secex/MG entende, porém, que não podem ser conjugados em uma mesma licitação, sob a mesma modalidade, a concessão de direito real de uso (com ou sem encargo) e a construção de obra custeada pela Administração.

6. O MP/TCU, divergindo da Secex/MG, não vê óbices à conciliação entre esses elementos, apesar de reconhecer a inadequação da utilização do instituto de concessão do direito real de uso, conforme proposto originalmente pela CBTU. Considera adequado neste caso a concessão de uso de bem público.

7. Trata-se de questão interessante, seja pela inexistência de precedentes, seja pelo silêncio das normas a respeito da matéria.

8. Acredito, na mesma linha do MP, que realmente é possível harmonizar os dois objetos, desde que reste demonstrada a vantagem técnica e econômica de tal arranjo, preservado, em todo o caso, o interesse

público. Observo, porém, que a engenharia envolvendo tal operação é delicada e deve sempre ser examinada caso a caso, sendo inviável firmar-se qualquer entendimento prévio sobre o assunto sem examinar a situação concreta.

9. Para esse efeito, a contratação em tela mostra-se inadequada, tanto por ser impossível sua convalidação em face das outras irregularidades graves apontadas, como por já ter sido anulada administrativamente.

10. Aliás, a anulação de ambos os contratos extingue as irregularidades apontadas e, verificada a inexistência de qualquer débito, exaure o interesse processual desta Corte de Contas sobre o assunto, persistindo, em todo o caso, a possibilidade de apreciar a conduta dos gestores, e sua eventual participação no cometimento de algum ilícito.

11. Neste particular, apesar de rejeitar parcialmente as razões de defesa apresentadas, acolho a opinião unânime expressa nos autos de que não houve dolo, má-fé, ou outra conduta punível por parte dos responsáveis, não sendo necessária ou cabível a sua apenação.

13. Do mesmo modo, concordo com as demais conclusões presentes nos pareceres da Secex/MG e do MP/TCU, sem prejuízo de alterar a redação de algumas determinações encaminhadas à entidade, bem como de suprimir outras, por conterem apenas orientação genérica para o cumprimento da Lei de Licitações, sem agregar informações adicionais às já contidas no texto legal.

14. Deixo também de acolher as determinações contidas nos itens c.1 e c.2 das conclusões da Unidade Técnica, que impõem limitações aos objetos passíveis de serem licitados via pregão, por entender que se tratam de regras gerais que extrapolam a matéria examinada nesse processo, além de potencialmente conflitarem com as definições contidas na Lei nº 10.520/2002, que rege o instituto em questão.

15. Registro, por último, que a empresa Diedro acrescentou novos elementos aos autos após o parecer do Ministério Público. No novo expediente, a empresa requer que seja reconhecida a possibilidade da continuidade da contratação com a CBTU. Como já exposto anteriormente, a existência de vícios insanáveis na licitação e no contrato impossibilita o atendimento à pretensão da interessada.

Assim sendo, acolho, com as ressalvas indicadas, os pareceres da Unidade Técnica e do Ministério Público, e Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de maio de 2006.

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 682/2006-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-004.630/2003-5 (com 7 volumes) Apenso: TC-009.951/2004-2 (com 1 volume)
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Auditoria de Obras
3. Entidade: Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU
4. Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidades Técnicas: Secex/MG e Secob
8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG nº 71.947), Patrícia Güércio Teixeira (OAB/MG nº 90.459), Marina Hermeto Corrêa (OAB/MG nº 75.173), Carlos Pinto Coelho Motta (OAB/MG nº 12.228), Luiz Carlos Nogueira Bicalho (OAB/MG nº 10.731), Alécia Paolucci N. Bicalho Tostes (OAB/MG nº 60.929), Leonardo Motta Espírito Santo (OAB/MG nº 81.884), Maria de Lourdes Flecha de Lima Xavier Caçado (OAB/MG nº 80.050), Fernanda Mendonça dos Santos Figueiredo (OAB/MG nº 84.375), Fernando Durão Schleder (OAB/RJ nº 26.362), Márcio Ferreira Victorino (OAB/RJ nº 65.453), Enildo José da Silva (OAB/RJ nº 25.263), Domício Ferreira Lima (OAB/RJ nº 11.885), Nara Eni Pacheco de Siqueira (OAB/RJ nº 75.757), Augusto Santiago Du Pin

Calmon (OAB/RJ nº 48.055), Anilma Lage Pessoa (OAB/RJ nº 61.694), Maria Felipe Naziazeno (OAB/RJ nº 47.295), Cristina Alice Sparano (OAB/RJ nº 35.290), Agostinho Tadeu Gonçalves (OAB/RJ nº 64.094) e Frederico Pires da Silva (OAB/RJ nº 50.773)

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria nas obras de implantação da Linha 1 do Metrô de Belo Horizonte/MG, no trecho São Gabriel – Via Norte, empreendimento previsto no Plano de Trabalho nº 26.783.0222.5753.0101 do orçamento de 2003.

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

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis da CBTU, sem, contudo, aplicar-lhes sanção, considerando que: a) as irregularidades apontadas no Pregão nº 002/2002-DELIC/AC-CBTU e na Concorrência nº 002/2002-DELIC-AC/CBTU e nos respectivos contratos de nºs 023/2002-DA e 035/2002-DA, deixaram de existir após ser decretada, pela via administrativa, a anulação dos certames, bem como dos contratos deles decorrentes; b) não foi constatado a existência de dano ao erário; c) a inexistência de dolo, má-fé, ou outra conduta punível por parte dos gestores;

9.2. determinar à CBTU, nos termos do art. 250, inciso I, do RI/TCU, que:

9.2.1. abstenha-se de contratar mão-de-obra terceirizada para exercer atividades inerentes às categorias funcionais previstas no Plano de Cargos da empresa, por infringir o disposto no Decreto nº 2.271/1995, além de consistir burla à exigência de concurso público, estabelecida no art. 37, inciso II, da Constituição Federal;

9.2.2. aplique os recursos orçamentários destinados a despesas de capital exclusivamente em dispêndios que contribuam diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, conforme orientação presente no item 3.2, “c”, do Manual Técnico do Orçamento – MTO, não sendo cabível sua utilização para o custeio de despesas correntes que contribuam apenas marginalmente na produção dos referidos bens;

9.2.3. discrimine, de forma precisa, no edital de licitação e no respectivo contrato, o objeto a ser adquirido, fornecendo todos os elementos necessários à sua caracterização, tanto quantitativa como qualitativamente, em observância ao disposto no art. 55, inciso I, da Lei nº 8.666/93. Do mesmo modo, elabore o projeto básico do serviço a ser prestado previamente ao certame, no grau de detalhamento exigido nos arts. 6º, inciso IX, e 7º da Lei nº 8.666/93, especificando, para os contratos que lidarem com o fornecimento de mão-de-obra, a relação das atividades que serão desempenhadas pelos agentes da empresa contratada, não sendo suficiente nestes casos a simples enumeração dos recursos humanos a serem alocados;

9.2.4. dimensione os prazos entre a publicação do aviso de edital de licitação e a apresentação das propostas pelos licitantes, em função do tempo efetivamente demandado para o exame do edital e redação das propostas por parte dos interessados em potencial, uma vez que os prazos referenciados no art. 21, § 2º, do estatuto licitatório representam valores mínimos que não excluem a necessidade de sua ampliação se assim o exigir a complexidade do objeto da contratação;

9.3. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, às presidências do Congresso Nacional e da sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, informando-lhes que as irregularidades verificadas no Pregão nº 002/2002-DELIC/AC-CBTU e na Concorrência nº 002/2002-DELIC-AC/CBTU, e nos respectivos contratos de nºs 023/2002-DA e 035/2002-DA, realizados no âmbito da implantação da Linha 1 do Metrô de Belo Horizonte/MG, no trecho São Gabriel – Via Norte, obra relacionada no Anexo VIII da Lei nº 10.837/2004. (LOA 2004), deixaram de existir após a anulação dos certames pela CBTU, não existindo mais óbices à plena retomada dos investimentos destinados ao empreendimento.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0682-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSO MOTT
Presidente

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

**GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 800.106/1998-9 (com 1 volume)**

Natureza: Levantamento de Auditoria

Entidade: Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC

Responsáveis: Aluizio Bezerra de Oliveira (CPF 003.402.431-04), José Alan de Moura Freitas (CPF 197.580.222-53), Sigma Engenharia Ltda (CNPJ 84.301.001/0001-66), Construtora Irmãos Ltda (CNPJ 14.278.097/0001-03), CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda (CNPJ 02.083.281/0001-19)

Advogados constituídos nos autos: Raimundo Silva (OAB/AC 1.284), Jefferson Marinho (OAB/AC 784).

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. CONVÊNIO. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DE GINÁSIO POLIESPORTIVO. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DE CONVÊNIO. FRAUDE À LICITAÇÃO. MULTA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

Configurada a ocorrência de fraude à licitação, aplica-se multa aos gestores responsáveis e declara-se a inidoneidade para licitar das empresas envolvidas.

RELATÓRIO

Em apreciação Relatório de Levantamento de Auditoria realizado na Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC, objetivando o exame da aplicação de recursos públicos federais oriundos do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – INDESP, por força do Convênio nº 0462/97, tendo por finalidade a construção e equipamento de um ginásio poliesportivo na municipalidade.

2. O valor total dos recursos a serem empregados à conta do aludido convênio montavam, à época dos fatos, em R\$ 138.930,00, cabendo ao concedente destinar R\$ 126.300,00 ao município.

3. Diante dos elementos coligidos no levantamento de auditoria, consoante relatório de fls. 140/155, foi proposta a audiência dos responsáveis, o que restou acolhido pelo relator à época (cf. despacho de fl. 160), com as alterações sugeridas pelo Ministério Público junto ao TCU.

4. Foram então realizadas as audiências que passo a resumir em seguida.

5. Sr. Aluizio Bezerra de Oliveira, Prefeito Municipal de Cruzeiro do Sul/AC à época dos fatos (cf. Ofícios nº 292 e 293/98, fls. 161/165):

a) pagamento antecipado, no percentual de 60% do valor do Contrato nº 04/98, firmado com a empresa Sigma Engenharia Ltda, sem contrapartida em bens ou serviços ou garantias, em ofensa aos arts. 65, inciso II, alínea “c”, e 40, inciso XIV, alínea “d”, da Lei nº 8.666/93, e art. 63 da Lei nº 4.320/64;

b) pagamento indevido de R\$ 17.034,06, referente à primeira medição da obra, uma vez que a medição apresentada pela empresa Sigma Engenharia apresentava-se 57% inferior ao efetivamente realizado na obra que, à época do referido pagamento (9/6/98), ainda não contava com os serviços de cobertura, revestimento de paredes, pisos, instalações e serviços complementares, sendo que o valor

adiantado (item acima) era suficiente para cobrir até 60% da execução da obra, não havendo necessidade de novo pagamento antecipado requerido pela contratada;

c) falta de publicação do extrato do Contrato nº 04/98 no Diário Oficial da União, contrariando o art. 61 da Lei nº 8.666/93;

d) falta de especificação, no Contrato nº 04/98, do crédito pela qual correria a despesa, contrariando o disposto no art. 55, inciso V, da Lei nº 8.666/93;

e) falta das notificações exigidas pela Lei nº 9.452/97;

f) evidências de que o procedimento licitatório realizado pela Carta Convite nº 015/98 (Processo Administrativo nº 015/98) foi simulado, com a finalidade de frustrar o caráter competitivo do certame, mediante ajustes e combinação com outros supostos concorrentes, quais sejam CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda e Construtora Irmãos Ltda, além da empresa vencedora, Sigma Engenharia Ltda. As evidências da simulação são as seguintes: todas as propostas foram emitidas na mesma data, possuem o mesmo formato, inclusive de impressão, além de mencionarem em seus preâmbulos o número errado da Carta Convite (015/97, quando o correto seria 015/98); as planilhas orçamentárias de custos possuem o mesmo erro de grafia no item 1.0 e as mesmas falhas de impressão nos quadros apresentados pelas empresas; indícios de que o Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura, Sr. José Alan de Moura Freitas tenha assinado a proposta da empresa Construtora Irmãos Ltda., uma vez que a assinatura aposta na proposta coincide com o visto apostado junto à numeração do processo; a pessoa que assinou o recibo referente ao pagamento da primeira medição da obra foi a mesma que representou a empresa CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda. no processo licitatório;

g) habilitação indevida da empresa Sigma Engenharia, vez que o capital social registrado era inferior ao mínimo exigido no edital, o que ensejaria sua desclassificação;

h) habilitação indevida da Construtora Irmãos Ltda, ante a ausência de apresentação de Certidão Negativa do INSS e de prova de regularidade com a Fazenda Municipal, visando simplesmente atingir o número mínimo de três propostas válidas;

i) a Carta Convite nº 015/98 não foi entregue com a antecedência mínima de cinco dias úteis, contrariando o art. 21, § 2º, inciso IV, da Lei nº 8.666/93;

j) ausência, no instrumento convocatório, de exigência de apresentação da Certidão de Quitação da Dívida Ativa da União, nos termos do art. 62 do Decreto-lei nº 147/67 e Decisão nº 246/97-TCU-Plenário;

k) inexistência de procuração do representante da empresa Sigma Engenharia Ltda. que assinou o Contrato nº 04/98.

6. Sr. José Alan de Moura Freitas, Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC à época dos fatos (cf. Ofício nº 294/98, fls. 166/168):

a) evidências de que o procedimento licitatório realizado pela Carta Convite nº 015/98 (Processo Administrativo nº 015/98) foi simulado, com a finalidade de frustrar o caráter competitivo do certame, mediante ajustes e combinação com outros supostos concorrentes, quais sejam CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda e Construtora Irmãos Ltda, além da empresa vencedora, Sigma Engenharia Ltda. As evidências da simulação são as seguintes: todas as propostas foram emitidas na mesma data, possuem o mesmo formato, inclusive de impressão, além de mencionarem em seus preâmbulos o número errado da Carta Convite (015/97, quando o correto seria 015/98); as planilhas orçamentárias de custos possuem o mesmo erro de grafia no item 1.0 e as mesmas falhas de impressão nos quadros apresentados pelas empresas; indícios de que o Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura, Sr. José Alan de Moura Freitas tenha assinado a proposta da empresa Construtora Irmãos Ltda., uma vez que a assinatura aposta na proposta coincide com o visto apostado junto à numeração do processo; a pessoa que assinou o recibo referente ao pagamento da primeira medição da obra foi a mesma que representou a empresa CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda. no processo licitatório;

b) habilitação indevida da empresa Sigma Engenharia, vez que o capital social registrado era inferior ao mínimo exigido no edital, o que ensejaria sua desclassificação;

c) habilitação indevida da Construtora Irmãos Ltda, ante a ausência de apresentação de Certidão Negativa do INSS e de prova de regularidade com a Fazenda Municipal, visando simplesmente atingir o número mínimo de três propostas válidas;

d) a Carta Convite nº 015/98 não foi entregue com a antecedência mínima de cinco dias úteis, contrariando o art. 21, § 2º, inciso IV, da Lei nº 8.666/93;

e) ausência, no instrumento convocatório, de exigência de apresentação da Certidão de Quitação da Dívida Ativa da União, nos termos do art. 62 do Decreto-lei nº 147/67 e Decisão nº 246/97-TCU-Plenário;

f) inexistência de procuração do representante da empresa Sigma Engenharia Ltda. que assinou o Contrato nº 04/98.

7. Sigma Engenharia Ltda., Construtora Irmãos Ltda. e CIC – Construções, Indústria e Comércio Ltda. (cf. Ofícios nºs 295, 296 e 297, fls. 169/174):

- evidências de o procedimento licitatório realizado pela Carta Convite nº 015/98 (Processo Administrativo nº 015/98) foi simulado, com a finalidade de frustrar o caráter competitivo do certame, mediante ajustes e combinação com outros supostos concorrentes, quais sejam CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda e Construtora Irmãos Ltda, além da empresa vencedora, Sigma Engenharia Ltda. As evidências da simulação são as seguintes: todas as propostas foram emitidas na mesma data, possuem o mesmo formato, inclusive de impressão, além de mencionarem em seus preâmbulos o número errado da Carta Convite (015/97, quando o correto seria 015/98); as planilhas orçamentárias de custos possuem o mesmo erro de grafia no item 1.0 e as mesmas falhas de impressão nos quadros apresentados pelas empresas; indícios de que o Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura, Sr. José Alan de Moura Freitas tenha assinado a proposta da empresa Construtora Irmãos Ltda., uma vez que a assinatura aposta na proposta coincide com o visto apostado junto à numeração do processo; a pessoa que assinou o recibo referente ao pagamento da primeira medição da obra foi a mesma que representou a empresa CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda. no processo licitatório.

8. Vieram aos autos os elementos de defesa oferecidos pelos Senhores Aluizio Bezerra de Oliveira, José Alan de Moura Freitas e pela empresa Construtora Irmãos Ltda.

9. A Secex-AC registra a revelia da empresa CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda que, embora regularmente oficiada para apresentar suas razões de justificativas e tendo formalizado, por intermédio de advogado regularmente constituído, prorrogação de prazo para defesa (fls. 269/271), não trouxe nenhum elemento no intuito de afastar as imputações que lhe foram feitas na audiência.

10. Por sua vez, a empresa Sigma Engenharia Ltda. foi considerada revel por Despacho do Relator original do feito, Ministro Adylson Motta, à fl. 288, tendo em vista que não foi regularizada a situação processual do advogado que produziu as razões de justificativa em nome da empresa, vez que não juntou a necessária procuração aos autos. Mesmo cientificado pessoalmente da necessidade dessa regularização, sob pena de não ser aceita pelo Tribunal a defesa apresentada (fls. 289/290), não trouxe o advogado, Sr. Jefferson Marinho, o documento requerido. De igual sorte, não foi interposto recurso contra o Despacho de fl. 288.

11. O Analista da Secex-AC, Cláudio Fernandes de Almeida, examinou as respostas às audiências consoante síntese que faço adiante.

12. O Sr. Aluizio Bezerra de Oliveira alegou que, ao tomar conhecimento do presente processo, editou, baseado em parecer de escritório de advocacia, decreto declarando nula a licitação questionada neste feito, em 29/12/98. Em virtude dessa providência, limitou-se a argumentar que inexistiria prejuízo ao erário, uma vez que os recursos foram efetivamente utilizados na consecução do objeto do convênio, nada acrescentando especificamente em relação às irregularidades que motivaram a audiência.

13. Analisando a resposta do citado responsável, aduz o ACE, basicamente, que:

a) o parecer produzido pelo escritório de advocacia (fls. 204/245) e apresentado pelo Sr. Aluizio Bezerra de Oliveira confirma os achados de auditoria que motivaram a audiência;

b) as medidas implementadas não possuem o condão de sanear as irregularidades detectadas, visto que a decretação de nulidade do procedimento licitatório data de 29/12/98, ocasião em que já se encontrava exaurido o contrato (julho/98) e o convênio que lhe dava suporte (27/10/98), sendo que a obra já se encontrava praticamente concluída quando da decretação de nulidade, conforme laudo de fl. 249.

14. Quanto ao responsável José Alan de Moura Freitas, apresentou os mesmos argumentos do então Prefeito, no que concerne à decretação de nulidade da licitação o que, no seu entender, sanaria as irregularidades apontadas, acrescentando não ter havido conluio entre a Comissão Permanente de Licitação e os licitantes. Justificou as coincidências das planilhas apresentadas em virtude da distribuição

padronizada de arquivo por meio de disquete. Declarou não ter assinado quaisquer documentos senão aqueles de sua competência legal, tendo apostado os vistos de praxe na documentação apresentada.

15. Tais alegações mereceram o seguinte exame na Secex-AC:

a) o responsável limitou-se a tecer defesa com relação à irregularidade concernente aos indícios de conluio no procedimento licitatório em exame, restando silente quanto aos demais pontos da audiência que lhe foi dirigida;

b) embora o alegado fornecimento de disquete às licitantes possa justificar algumas coincidências entre as propostas apresentadas, não elidem as seguintes: a mesma data de apresentação das três propostas no dia 24/04/98, enquanto a licitação estava marcada para o dia 28/04/98; as três propostas apresentam os mesmos defeitos de impressão, o qual é repetido no mapa de apuração do certame lavrado pela Comissão de Licitação, revelando que tais documentos foram produzidos na mesma impressora, possivelmente pertencente à Prefeitura;

c) no mapa de apuração e na ata de adjudicação somente constam a assinatura do Sr. José Alan de Mora Freitas, indicando não ter a comissão os três membros exigidos em lei;

d) deve ser registrada a ausência de assinatura do representante legal da empresa vencedora do certame na proposta, o que implicaria sua invalidação;

e) a empresa Construtora Irmãos Ltda não reconhece a assinatura de seu representante legal na proposta por ela apresentada, assinatura essa que apresenta grandes semelhanças e características com a rubrica do responsável, o que corrobora a simulação da licitação.

16. No que tange às razões de justificativa apresentadas pela empresa Construtora Irmãos Ltda., foi aduzido, em essência, que as coincidências nas propostas decorreram da utilização dos modelos de propostas e de planilhas fornecidos em disquete pela Prefeitura. Além disso, afirmou não reconhecer a assinatura “aposta nos autos”.

17. Diante desses elementos de defesa, o analista registra que:

a) os modelos anexados pela empresa não são semelhantes aos contidos no procedimento administrativo da Carta Convite nº 015/98;

b) a negativa de reconhecimento de assinatura corrobora as evidências de fraude perpetradas no procedimento licitatório;

c) o motivo principal da participação da empresa Construtora Irmãos Ltda. e da empresa CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda. (revel) foi no sentido de compor o certame, fazendo transparecer a regularidade da licitação e concorrendo para a consumação da ilegalidade identificada.

18. Merece relato, ainda, consoante consignado pela unidade técnica às fls. 302/303 da instrução, a conduta do Sr. Élio Alencar Alvanari, representante da prefeitura e responsável pela fiscalização da obra, que teria atestado, inveridicamente, serviços não realizados pela construtora à época da requisição de pagamento da primeira medição, em 09/06/98.

19. Concluindo, o analista-informante consignou suas propostas de encaminhamento às fls. 307/310, as quais podem ser assim resumidas:

a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas e considerar revéis as empresas CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda. e Sigma Engenharia Ltda.;

b) aplicar aos Srs. Aluizio Bezerra de Oliveira e José Alan de Moura Freitas e às empresas Sigma Engenharia Ltda., CIC – Construções, Indústria e Comércio Ltda. e Construtora Irmãos Ltda. a multa ínsita no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

c) declarar a inidoneidade das empresas Sigma Engenharia Ltda., CIC – Construções, Indústria e Comércio Ltda. e Construtora Irmãos Ltda. para participarem, por prazo a ser fixado, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos dos artigos 46 da Lei 8.443/1992 e 271 do Regimento Interno/TCU;

d) expedir à Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC as determinações adiante consignadas:

d.1) abster-se de realizar certame licitatório envolvendo obras sem proceder ao prévio levantamento de custos, passando a elaborar planilhas orçamentárias detalhadas de modo a contemplar todos os quantitativos e preços dos serviços envolvidos, bem como a completa composição de seus custos unitários, conforme estatui os arts. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II, da Lei nº 8.666/93;

d.2) exigir da fiscalização, no caso de realização de obras, a implantação do documento “diário de obras”, procedendo de forma sistemática ao registro dos serviços executados e de informações relevantes

concernentes à execução do contrato, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei nº 8.666/93;

d.3) abster-se de executar obras sem a prévia elaboração de projeto básico completo e respectivos projetos executivos, tais como projetos arquitetônicos, estruturais, elétricos, hidráulicos, tendo em vista os ditames do art. 7º, § 2º, inc. I, da Lei nº 8.666/93;

d.4) abster-se de receber, em virtude de realização de certame licitatório, propostas sem apresentação do respectivo cronograma físico-financeiro da obra, tendo em vista o que preceitua o art. 8º, da Lei de Licitações;

d.5) atentar para a necessidade de exigir as devidas garantias quando da realização de pagamentos antecipados previstos em editais de licitação, conforme prevê o art. 63, da Lei nº 4.320/64;

d.6) deixar, doravante, de efetuar antecipação de pagamentos não previstas em edital às empresas contratadas, passando a observar, nesses casos, o que preceitua o art. 38 do Decreto nº 93.872/86;

d.7) fazer publicar no Diário Oficial, extrato dos contratos firmados em consonância com o art. 61 da Lei nº 8.666/93;

d.8) especificar junto aos contratos assinados o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, conforme previsto no inciso V do art. 55 da Lei nº 8.666/93;

d.9) providenciar a elaboração de parecer técnico ou jurídico sobre os futuros contratos a serem firmados entre a Administração e o licitante vencedor, juntando-os aos respectivos processos de licitação, conforme disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações;

d.10) passar a notificar os Partidos Políticos, Sindicatos de Trabalhadores e às Entidades Empresariais, com sede no Município, a respeito da liberação de recursos públicos mediante convênios, segundo dispõe o art. 2º da Lei nº 9.452, de 20/03/97;

e) determinar ao Ministério dos Esportes que, na celebração de convênios com entes da federação, elabore planos de trabalhos mais analíticos, de maneira a definir com precisão o objeto a ser construído e o orçamento do empreendimento financiado, evitando-se, dessa forma, o ocorrido na construção do ginásio poliesportivo de Cruzeiro do Sul/AC;

f) enviar cópia da decisão que sobrevier, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, à Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul/AC e ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Acre, este último para que seja verificada a conduta profissional do Eng. Agrim. Elio Alencar Almanari, fiscal representante da Prefeitura no decorrer da obra, uma vez que prestou informações inverídicas e atestou serviços não-executados, com o objetivo de promover a antecipação de pagamentos não previstos em edital, beneficiando, dessa forma, a contratada, em detrimento da Administração Pública;

g) remeter cópia da decisão que vier a ser proferida, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, ao Ministério Público Federal para ciência e providências que entender cabíveis.

20. O Secretário de Controle Externo subscreve a peça de instrução em conjunto com o analista.

21. Solicitado o pronunciamento do Ministério Público, oficiou nos autos o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, ofertando o parecer de fls. 315/318, no qual tratou a questão de mérito nos termos do excerto a seguir incorporado a este Relatório:

“Afigura-se escorreito o encaminhamento alvitado pela unidade técnica.

De fato, as defesas oferecidas não merecem prosperar, eis que não se mostram hábeis a elidir as irregularidades apuradas nos autos.

O sr. Aluizio Bezerra de Oliveira limita-se a noticiar que, por meio do Decreto 112, de 29.12.1998, anulou a Carta Convite 15/1998, por ilegalidade; bem assim que nomeou nova comissão de licitação e instaurou novo procedimento licitatório para os serviços remanescentes, devendo ser determinado o arquivamento do presente feito, uma vez que inexistente o prejuízo ao erário, tendo os recursos até então gastos sido efetivamente utilizados na execução do objeto avençado. Verifica-se que o ex-alcaide não se pronuncia, de forma específica, quanto cada uma das irregularidades objeto da audiência, as quais, pois, permanecem injustificadas. A anulação do certame somente após o chamamento do ex-gestor aos autos e quando as obras e os respectivos pagamentos já haviam sido quase que integralmente realizados não tem o condão de desconfigurar os ilícitos identificados, ao contrário, apenas confirmam as ilegalidades.

O sr. Mário Souza Correia sustenta que as semelhanças identificadas nas propostas e planilhas decorreram do fato de a Prefeitura ter distribuído às empresas disquetes contendo os modelos a serem

preenchidos. O sr. José Alan de Moura Freitas, de sua parte, além de informar sobre a anulação do certame, assevera que, em momento algum, houve conluio entre as licitantes e os membros da CPL, sendo as coincidências apontadas nas propostas e planilhas explicadas pelo fornecimento de disquetes com modelos pela Prefeitura. Afirma, ainda, que não assinou documento algum que não fosse de sua competência, tendo apostado os vistos de praxe na documentação apresentada. Da mesma forma, as justificativas ofertadas não são suficientes para descaracterizar as irregularidades, eis que o exame conjunto dos indícios evidenciam a ocorrência da fraude à licitação, como, por exemplo, a apresentação, pelas três empresas, de propostas contendo as mesmas falhas de impressão e com data anterior ao dia do certame licitatório, coincidindo com o dia 24.4.1998, sendo, portanto, pertinente a proposta de declaração de inidoneidade das empresas vertentes. Nesse sentir, o Parquet endossa a análise levada a efeito pela Secex/AC.

Ante o exposto, em atenção à oitiva propiciada por Vossa Excelência (fl. 314), manifesta-se o Ministério Público de acordo com a proposta da Secex/AC esposada às fls. 307/10, item V, subitens 1 a 12.”

É o Relatório.

VOTO

Registro, de início, que prossigo na relatoria do presente processo, originalmente afeto ao Ministro Adylson Motta, tendo em conta a ascensão de Sua Excelência à Presidência desta Corte de Contas.

2. Em apreciação relatório de levantamento de auditoria para verificar a aplicação de recursos públicos federais destinados à Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC por meio do Convênio nº 0462/97, celebrado com o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – INDESP. Referida avença tinha por objeto a construção e equipamento de um ginásio poliesportivo na municipalidade.

3. No curso da fiscalização foram identificadas diversas irregularidades na aplicação dos recursos repassados, o que motivou a audiência do Sr. Aluizio Bezerra de Oliveira, Prefeito Municipal à época dos fatos; do Sr. José Alan de Moura Freitas, então Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura; das empresas Sigma Engenharia Ltda.; Construtora Irmãos Ltda.; e CIC – Construções, Indústria e Comércio Ltda.

4. Os fatos irregulares ensejadores das audiências foram resumidos no Relatório que antecede este Voto.

5. Em sua análise, a Secex-AC, em posicionamento unânime do Analista-instrutor e do Secretário, que subscrevem em conjunto a instrução final, manifesta-se pela rejeição das alegações de defesa, pela aplicação de multa ao ex-Prefeito, ao então Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura, às empresas e, ainda, pela declaração de inidoneidade das mesmas empresas para participarem de licitações no âmbito da Administração Pública Federal.

6. O Ministério Público assente às propostas da unidade técnica, em parecer do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

7. É importante destacar as duas espécies de irregularidades identificadas nestes autos. A primeira abrange irregularidades concernentes ao procedimento licitatório e à execução do contrato firmado, as quais, no meu entender, por si só, configuram atos praticados com grave infração à norma legal, tais como habilitação indevida de empresas licitantes, não-exigência de prova de regularidade com a fazenda federal, desatendimento de prazos da Lei nº 8.666/93, pagamento antecipado à empresa contratada, falta de publicação do extrato do contrato no Diário Oficial da União.

8. Em razão desses atos, os quais não foram elididos com as razões de justificativas trazidas pelos Srs. Aluizio Bezerra de Oliveira e José Alan de Moura Freitas, devem os responsáveis serem sancionados, com a aplicação da multa de que trata o art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, entendimento a que chego diante dos elementos constantes dos autos, da análise realizada pela Secex-AC e do parecer do Ministério Público junto ao TCU.

9. A outra espécie de irregularidade que viceja nos autos – também objeto da devida audiência dos responsáveis e das empresas envolvidas – é a perpetração de fraude à licitação representada pelo Convite

nº 015/98, organizado pela Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC, objetivando contratar a execução das obras do ginásio poliesportivo, fim colimado pela celebração do Convênio nº 0462/97.

10. A essência do tema que trago a julgamento do Pleno consiste em verificar se ocorreu efetivamente a fraude em razão da qual os gestores municipais e as empresas foram chamadas à responder perante o TCU.

11. Do exame dos elementos probatórios carreados aos autos e da análise das razões de justificativas, consoante a instrução da Secex-AC e o parecer do Ministério Público, forma-se minha convicção de que o desfecho do julgamento deste feito caminha para a declaração de inidoneidade das empresas participantes do Convite nº 015/98 e para a aplicação de multa ao ex-prefeito e ao então presidente da comissão de licitação da prefeitura.

12. As argumentações das defesas, doravante apreciadas, não conseguem elidir a existência da fraude à licitação. De fato, conta-se com robusto conjunto probatório e fartos elementos de convicção que demonstram a manipulação realizada, com a montagem de propostas de preço, tendo as empresas Construtora Irmãos Ltda. e CIC Construções, Indústria e Comércio Ltda. emprestado seu nome ao certame apenas para dar aparência de regularidade ao procedimento que culminou na contratação da Sigma Engenharia Ltda., firma “vencedora” do convite.

13. Os elementos que demonstram a manipulação fraudulenta das propostas e a “montagem” de todo o procedimento são os seguintes:

a) todas as propostas foram emitidas na mesma data, possuem o mesmo formato, inclusive de impressão, além de mencionarem em seus preâmbulos o número errado da Carta Convite (015/97, quando o correto seria 015/98);

b) as planilhas orçamentárias de custos possuem o mesmo erro de grafia no item 1.0 e falhas de impressão nos mesmos pontos dos quadros apresentados pelas empresas;

c) indícios de que o Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura, Sr. José Alan de Moura Freitas tenha assinado a proposta da empresa Construtora Irmãos Ltda, uma vez que a assinatura aposta na proposta coincide com o visto apostado junto à numeração das folhas do processo administrativo;

f) a mesma data de apresentação das três propostas no dia 24/04/98, enquanto a licitação estava marcada para o dia 28/04/98;

g) as três propostas apresentam os mesmos defeitos de impressão, o qual é repetido no mapa de apuração do certame lavrado pela comissão de licitação (fl. 92), revelando que tais documentos foram produzidos na mesma impressora, possivelmente pertencente à Prefeitura;

h) no mapa de apuração e na ata de adjudicação somente constam a assinatura do Sr. José Alan de Moura Freitas, indicando não ter a comissão os três membros exigidos em lei;

i) ausência de assinatura do representante legal da empresa vencedora do certame na proposta, o que implicaria sua invalidação.

14. As defesas apresentadas não lograram afastar os elementos acima evidenciados pelo trabalho da unidade técnica do Tribunal.

15. Em primeiro lugar, há que se registrar que duas das empresas envolvidas sequer se defenderam validamente da imputação de fraude que recai sobre elas.

16. A firma CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda, regularmente oficiada para apresentar suas razões de justificativas, inclusive tendo formalizado, por intermédio de advogado regularmente constituído, prorrogação de prazo para defesa (fls. 269/271), não trouxe nenhum elemento no intuito de afastar as imputações que lhe foram feitas na audiência.

17. Por sua vez, conforme já mencionado no Relatório que precede este Voto, a empresa Sigma Engenharia Ltda. foi considerada revel por Despacho do Relator original do feito, Ministro Adylson Motta, à fl. 288, tendo em vista que não foi regularizada a situação processual do advogado que produziu as razões de justificativa em nome da empresa, vez que não juntou a necessária procuração aos autos. Mesmo cientificado pessoalmente da necessidade dessa regularização, sob pena de não ser aceita pelo Tribunal a defesa apresentada (fls. 289/290), não trouxe o advogado, Sr. Jefferson Marinho, o documento requerido. De igual sorte, não foi interposto recurso contra o Despacho de fl. 288.

18. A defesa apresentada pelo Sr. Aluizio Bezerra de Oliveira limitou-se a alegar que, ao tomar conhecimento do presente processo, editou, baseado em parecer de escritório de advocacia (fls. 204/245), decreto datado de 29/12/98 declarando nula a licitação questionada. Em virtude dessa providência e do

argumento de que inexistiria prejuízo ao erário, uma vez que os recursos foram efetivamente utilizados na consecução do objeto do convênio, entende estarem saneadas as irregularidades que motivaram a audiência.

19. Contrariamente ao argumentado pelo responsável, a análise levada a efeito pela Secex-AC conduz à rejeição das alegações de defesa. As medidas implementadas não possuem o condão de sanear as irregularidades detectadas, visto que a decretação de nulidade do procedimento licitatório data de 29/12/98, ocasião em que já se encontrava exaurido o contrato (julho/98) e o convênio que lhe dava suporte (27/10/98), sendo que a obra já se encontrava praticamente concluída quando da decretação de nulidade, conforme laudo de fl. 249.

20. Ademais, a decretação da nulidade por si só não tem efeitos práticos para regularizar a situação, mormente por se tratar de contrato de obra que se encontrava em plena execução. A referida decretação de nulidade não veio seguida de outros atos tendentes a dar-lhe efeitos práticos, tais como o encerramento do contrato, com a indenização da construtora pelo serviços já prestados, encampação da obra e realização de novo procedimento licitatório para sua conclusão. Ora, nenhuma dessas providências foi adotada pelo responsável.

21. E, para além das irregularidades que afetam o procedimento licitatório e a execução do contrato, o fato mais grave imputado ao ex-prefeito refere-se justamente à fraude ao Convite nº 015/98, a qual não deixa de existir pela simples decretação de nulidade do procedimento. Mesmo se a decretação de nulidade tivesse gerado efeitos práticos e efetivos, ainda assim perduraria a ocorrência do gravíssimo ato ilícito em apreciação neste feito. Nesse sentido a manifestação do representante do Ministério Público, que mais uma vez transcrevo, por ser contribuição essencial à formação do meu convencimento: *“(...) Verifica-se que o ex-alcaide não se pronuncia, de forma específica, quanto cada uma das irregularidades objeto da audiência, as quais, pois, permanecem injustificadas. A anulação do certame somente após o chamamento do ex-gestor aos autos e quando as obras e os respectivos pagamentos já haviam sido quase que integralmente realizados não tem o condão de desconfigurar os ilícitos identificados, ao contrário, apenas confirmam as ilegalidades.”*

22. Melhor sorte não assiste à defesa produzida pelo Sr. José Alan de Moura Freitas, pois o responsável limitou-se a apresentar os mesmos argumentos do ex-prefeito no que toca à decretação de nulidade da licitação, o que já restou fartamente apreciado. Acrescentou, como mera alegação, sem trazer outros elementos probatórios, que não teria havido conluio entre a comissão de licitação e as licitantes e que as coincidências das propostas deviam-se ao fornecimento de arquivo em disquete às empresas convidadas.

23. Embora se o alegado fornecimento de disquete às licitantes pudesse justificar algumas coincidências entre as propostas apresentadas, tais como formato do documento impresso, não elidiria a maioria dos demais elementos corroboradores da fraude perpetrada, listados no parágrafo 13 deste Voto.

24. Além das já mencionadas evidências, mais uma circunstância reforça a certeza da fraude ocorrida, consistente na montagem de propostas de preço e na participação das empresas Construtora Irmãos Ltda. e CIC Construções, Indústria e Comércio Ltda. como meras coadjuvantes que emprestaram seu nome ao certame, apenas para dar aparência de regularidade ao procedimento que culminou na contratação da Sigma Engenharia Ltda., firma “vencedora” do convite. Essa outra circunstância refere-se aos preços “cotados” pelas três empresas para os 14 (quatorze) itens da planilha orçamentária. Verifico dos documentos de fls. 87/88, 90/91 e 97/98, que, sistematicamente, todos os itens, a exceção de apenas um, apresentam preços ligeiramente superiores nas “propostas” da Construtora Irmãos Ltda., última colocada, e a empresa CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda., segunda colocada. E, prosseguindo na mesma esteira de improvável coincidência, os preços da empresa vencedora estão, para 13 (treze) itens dos 14 (quatorze) que compõem a planilha orçamentária, cotados ligeiramente abaixo dos preços da empresa com o segundo melhor preço.

25. Por sua vez, a defesa apresentada pela única empresa que compareceu validamente ao processo para apresentar razões de justificativas, a Construtora Irmãos Ltda., acrescenta mais um ponto de convicção à ocorrência da fraude e da montagem das propostas. Isto porque os supostos modelos distribuídos em disquete pela Prefeitura não correspondem ao modelo apresentado pela empresa (fls. 257/259), anexo à peça de defesa trazida aos autos. Diferem, segundo a unidade técnica, em termos de

formatação, fontes com tipos desiguais e tracejamento diferenciado das linhas e colunas dos quadros das planilhas.

26. Diante de todo o exposto, firma-se a minha convicção da ocorrência de fraude à licitação, devendo os gestores responsáveis serem apenados com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e as empresas terem declarada sua inidoneidade para participarem de licitação na Administração Pública Federal, com fulcro no art. 46 da mesma lei.

27. Divirjo da unidade técnica e do Ministério Público apenas quanto à aplicação concomitante, às empresas, da multa de que cuida o art. 58, inciso II, da citada Lei Orgânica do TCU. Isto porque entendo que em razão da irregularidade por eles perpetradas, qual seja, a fraude à licitação, a lei comina penalidade específica, a qual já estará sendo aplicada, se assim entender o Plenário, qual seja, a declaração de inidoneidade. Imputar também a multa pecuniária configuraria, a meu ver, dupla punição pelo mesmo fato, o que é repellido pelo princípio da especialidade que deve ser aplicado analogicamente ao caso sob julgamento. Há que se ter em conta que referido princípio, na aplicação da lei penal, afasta a incidência de dois tipos a uma mesma conduta, ou seja, impede que ocorra o *bis in idem* e, por consequência, evita que a punição seja duplamente aplicada em face de um mesmo ilícito.

28. Por fim, acolho, com as adaptações necessárias, as demais propostas de determinações e de encaminhamento da deliberação conforme sugerido pela unidade técnica e acompanhadas pelo Ministério Público.

Ante o exposto, Voto no sentido de que o Plenário adote o Acórdão que submeto à sua consideração.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 683/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC 800.106/1998-9
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Entidade: Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC
4. Responsáveis: Aluizio Bezerra de Oliveira (CPF 003.402.431-04), José Alan de Moura Freitas (CPF 197.580.222-53), Sigma Engenharia Ltda, Construtora Irmãos Ltda (CNPJ 14.278.097/0001-03, CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda (CNPJ 02.083.281/0001-19)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Secex-AC
8. Advogados constituídos nos autos: Raimundo Silva (OAB/AC 1.284) e Jefferson Marinho (OAB/AC 784)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado na Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC, objetivando o exame da aplicação de recursos públicos federais oriundos do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – INDESP, por força do Convênio nº 0462/97, tendo por finalidade a construção e equipamento de um ginásio poliesportivo na municipalidade.

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

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Aluizio Bezerra de Oliveira, Prefeito Municipal de Cruzeiro do Sul/AC à época dos fatos, tendo em vista que os argumentos oferecidos não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas nos Ofícios de Audiência nºs 292 e 293/98, às fls. 161/165 dos autos, especialmente ante a fraude perpetrada na licitação representada pela Carta Convite nº 015/98, organizada pela Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC com o intuito de

contratar a execução das obras do ginásio poliesportivo, fim colimado pela celebração do Convênio nº 0462/97;

9.2. aplicar ao Sr. Aluízio Bezerra de Oliveira, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Alan de Moura Freitas, Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC à época dos fatos, tendo em vista que os argumentos oferecidos não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas no Ofício de Audiência nº 294/98, às fls. 166/168 dos autos, especialmente ante a fraude perpetrada na licitação representada pela Carta Convite nº 015/98, organizada pela Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC com o intuito de contratar a execução das obras do ginásio poliesportivo, fim colimado pela celebração do Convênio nº 0462/97;

9.4. aplicar ao Sr. José Alan de Moura Freitas, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas decorrentes das multas aplicadas nos itens 9.2 e 9.4, caso não atendidas as notificações;

9.6. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela empresa Construtora Irmãos Ltda., tendo em vista que os argumentos oferecidos não foram suficientes para elidir a participação em fraude perpetrada na licitação representada pela Carta Convite nº 015/98, organizada pela Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC com o intuito de contratar a execução das obras do ginásio poliesportivo da municipalidade;

9.7. considerar revéis, com base no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92, as empresas CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda e Sigma Engenharia Ltda., devendo as referidas empresas responderem pela mesma ilegalidade apontada no item 9.6 supra;

9.8. declarar a inidoneidade das empresas Sigma Engenharia Ltda. (CNPJ 84.301.001/0001-66), Construtora Irmãos Ltda. (CNPJ 14.278.097/0001-03) e CIC – Construções Indústria e Comércio Ltda (CNPJ 02.083.281/0001-19) para participarem de licitação no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 03 (três) anos, com fulcro no art. 46 da Lei nº 8.443/1992;

9.9. solicitar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que providencie, junto à unidade administrativa competente, a inserção da declaração de inidoneidade das empresas de que trata o item anterior no Portal de Compras do Governo Federal - Comprasnet;

9.10. determinar à Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/AC, que, quando da utilização de recursos federais repassados mediante convênio, ajustes ou outros instrumentos assemelhados:

9.10.1. abstenha-se de realizar certame licitatório envolvendo obras sem proceder ao prévio levantamento de custos, passando a elaborar planilhas orçamentárias detalhadas de modo a contemplar todos os quantitativos e preços dos serviços envolvidos, bem como a completa composição de seus custos unitários, conforme estatui os arts. 7º, § 2º, inciso II e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

9.10.2. exija da fiscalização, no caso de realização de obras, a implantação do documento “diário de obras”, procedendo de forma sistemática ao registro dos serviços executados e informações relevantes relativas à execução do contrato, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei nº 8.666/93;

9.10.3. abstenha-se de executar obras sem a prévia elaboração de projeto básico, tendo em vista os ditames do art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;

9.10.4. abstenha-se de receber, em virtude de realização de certame licitatório, propostas sem apresentação do respectivo cronograma físico-financeiro da obra, tendo em vista o que preceitua o art. 8º, da Lei de Licitações;

9.10.5. atente para a necessidade de exigir as devidas garantias quando da realização de pagamentos

antecipados previstos em editais de licitação, conforme prevê o art. 63, da Lei nº 4.320/64;

9.10.6. abstenha-se de efetuar antecipação de pagamentos, em atenção ao art. 65, inciso II, alínea “c”, da Lei nº 8.666/93;

9.10.7. publique no Diário Oficial da União, extrato dos contratos firmados, em consonância com o art. 61 da Lei nº 8.666/93;

9.10.8. especifique nos contratos assinados o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, conforme previsto no inciso V do art. 55 da Lei nº 8.666/93;

9.10.9. providencie a elaboração de parecer técnico ou jurídico sobre os futuros contratos a serem firmados entre a Administração e o licitante vencedor, juntando-os aos respectivos processos de licitação, conforme disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações;

9.10.10. expeça as notificações de que trata a Lei nº 9.452, de 20/03/97;

9.11. determinar ao Ministério dos Esportes que, na celebração de convênios com entes da federação, exija planos de trabalhos detalhados, de maneira a atender os requisitos de que trata o art. 2º da IN-STN nº 01/1997;

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

9.12.1. às empresas declaradas inidôneas;

9.12.2. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.12.3. ao Ministério dos Esportes;

9.12.4. à Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul/AC;

9.12.5. ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Acre, para que seja verificada a conduta profissional do Eng. Agrim. Elio Alencar Almanari, fiscal representante da Prefeitura no decorrer da obra, uma vez que prestou informações inverídicas e atestou serviços não-executados, com o objetivo de promover a antecipação de pagamentos não previstos em edital, beneficiando, dessa forma, a contratada, em detrimento da Administração Pública;

9.13. encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Federal, com base no art. 102 da Lei 8.666/93, visto que os fatos que ensejaram o presente acórdão são tipificados, na referida lei, como ilícitos penais;

9.14. arquivar o processo.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0683-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSO MOTA
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-006.930/2002-2 (com 2 volumes).

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidade: 16ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre – 16ª Unit/Dnit.

Responsáveis: Luiz Francisco Silva Marcos, CPF nº 269.130.547-34 – Diretor-Geral; João José dos Santos, CPF nº 542.170.249-91 – Coordenador.

Interessado: Congresso Nacional.

Advogado constituído nos autos: não atuou.

Sumário: AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO. ÁREA DE LICITAÇÕES. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO. ADOÇÃO DE PROCEDIMENTO ALTERNATIVO. IRREGULARIDADE SANADA. ARQUIVAMENTO.

Detectada irregularidade em procedimento de licitação e determinadas ações específicas para sanar as falhas identificadas, é lícita a adoção, pelos responsáveis, de procedimentos alternativos que, igualmente, atinjam os fins colimados.

RELATÓRIO

Cuida-se do relatório de auditoria realizada na 16ª Unidade de Infra-estrutura Terrestre do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – 16ª Unit/Dnit, na modalidade conformidade, com o objetivo de verificar o cumprimento do Acórdão nº 1.821/2004–TCU–Plenário (fl. 340), quanto à determinação de providências a serem adotadas pelo Dnit, em relação à Concorrência promovida pela Autarquia, mediante o Edital nº 541/2001, de 17/1/2002, que teve como objeto a execução das obras e serviços de restauração e manutenção dos dois lotes de obra da Rodovia BR-280/SC, no trecho desde o Porto de São Francisco do Sul até Canoinhas, segmento: km 0,0 – km 235,0, com extensão de 235,0 km; e dos dois lotes de obra da BR-282/SC, no trecho Entroncamento BR-470(B) – Chapecó, segmento: km 322,7 – km 532,9, com extensão de 210,2 km.

2. Em decisão preliminar (Acórdão nº 517/2003–TCU–Plenário), esta Corte determinou ao Dnit que alterasse o referido Edital, de forma a estabelecer que seriam desclassificadas as propostas que apresentassem preços global e unitários acima dos previstos no orçamento do projeto da obra.

3. Ciente da determinação, o Dnit propôs alternativa no sentido de repactuar, com as licitantes que viessem a ser declaradas vencedoras do certame, os preços unitários, por elas ofertados, que se encontrassem acima dos constantes do orçamento da obra. Tal proposição deveu-se ao fato de que, à época da expedição do Acórdão nº 517/2003, a execução das obras se encontrava em estado avançado, o que desaconselhava a alteração do respectivo Edital.

4. O TCU aquiesceu à proposição, desde que, previamente à adjudicação dos serviços, fosse dada, às empresas melhor classificadas no certame, oportunidade para reduzirem os valores unitários de suas propostas aos níveis estabelecidos nos orçamentos (fl. 340). Adotado tal procedimento, foram proclamadas vencedoras as empresas Coneville Serviços e Construções Ltda. (Lote 1), Sociedade Mafrense de Engenharia Ltda. (Lote 2), Consórcio Cesbe/Setep (Lote 3) e Pavimar Construtora de Obras Ltda. (Lote 4), conforme documento de fls. 364/366, denominado “Relato à Diretoria Executiva do Dnit nº 162/2005”.

5. O Analista responsável pela Inspeção, Ricardo José Macêdo de Vasconcellos Dias, a propósito das medidas implementadas pelo Dnit, aduziu as seguintes considerações, para, ao final concluir e propor:

“2.3. Quatro contratos de empreitada a preços unitários foram firmados entre o Dnit e as empresas vencedoras da Concorrência nº 541/2002, acima identificadas (fls. 357/358, 361, 389/395, 411/416, 429/434 e 445/450), logrando-se uma redução global em relação às propostas iniciais dessas mesmas empresas de R\$ 3.491.196,26, portanto, cerca de três milhões e meio de reais ou 11,70% (fl. 365).

3. ANÁLISE DOS ELEMENTOS PRESENTES NOS AUTOS

3.1 Os novos elementos trazidos aos autos (fls. 370/452), onde se destacam as novas planilhas de preços unitários repactuados – os preços originais encontram-se às fls. 387/388, 405/406, 427/428 e 443/444, enquanto os novos preços reduzidos encontram-se às fls. 397, 409/410, 436 e 452, respectivamente –, comprovam a regularidade dos procedimentos do Dnit no sentido de corrigir as irregularidades constatadas na execução da licitação objeto do Edital nº 541/2002, bem como, o fiel cumprimento do Acórdão nº 1.881/2004 – TCU – Plenário pela mesma autarquia federal.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Tendo sido alcançada a finalidade à qual se buscava com o presente processo, conforme subitem 9.2 do Acórdão nº 517/2003–TCU–Plenário (fl. 57), bem ainda, cumpridos os subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 1.821/2004–TCU–Plenário (fl. 340), submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com suporte no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, o arquivamento dos mesmos.”

6. O Diretor Substituto da 2ª DT da Secex/SC, anuindo à proposta de encaminhamento formulada pelo Analista às fls. 453/454, acrescentou as seguintes considerações (fl. 455):

“Ressalte-se que a atuação deste Tribunal resultou em uma economia da ordem de R\$ 3.449.773,67, conforme se depreende da comparação entre as propostas a adjudicar de fls. 365 e as propostas originais de fls. 321.

O fato de a economia ter sido um pouco menor que a prevista às fls. 321 decorre do fato de que as empresas vencedoras dos Lotes 1 e 2 não aceitaram o acordo, tendo sido chamadas as seguintes licitantes melhores colocadas. As vencedoras dos Lotes 3 e 4 aceitaram a repactuação.

Conforme evidenciado durante a inspeção, o método determinado pelo TCU, ou seja, a manutenção do preço unitário licitado, se menor que o orçado, e a redução do preço unitário, se maior que o orçado, foi aplicado às propostas das duas novas empresas, resultando em um desconto um pouco menor que o previsto, mas, mesmo assim, considerável (12 %, ante o desconto de 14 % que seria observado se todas as quatro empresas tivessem aceitado a repactuação).

Não se pode olvidar que as empresas colocadas em 2º lugar aceitaram valor global menor que o oferecido pelas empresas vencedoras da licitação, ou seja, cumpriu-se o disposto no art. 64, § 2º, até com vantagem ao Erário. Ao mesmo tempo, constata-se que não houve ‘jogo de preços’, pois nenhum preço unitário ficou acima do orçado.

Registre-se que, embora a negociação com as vencedoras dos Lotes 1 e 2 não tenha sido bem sucedida, as empresas em seguida melhor colocadas aceitaram as condições impostas pelo TCU, ou seja, não haver preços unitários superiores ao orçamento.

Considerando-se que a solução adotada pelo DNIT trouxe benefício ao Erário, ante o desconto de 12 % em relação às propostas iniciais e considerando-se que os quatro contratos assinados obedecem a determinação do Tribunal (Acórdão nº 1.821/2004 – TCU – Plenário), inexistindo preço unitário superior ao orçado, não se vê óbice à execução dos contratos.”

7. O Titular da Unidade Técnica pôs-se de acordo com os pareceres precedentes (fl. 456).

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Plenário Relatório de Auditoria de Conformidade realizada na 16ª Unidade de Infra-estrutura Terrestre do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – 16ª Unit/Dnit, para verificar o cumprimento de determinação formulada ao Dnit no Acórdão nº 1.821/2004–TCU–Plenário, para sanar falhas constatadas no Edital nº 541/2001, de 17/1/2002.

2. A 16ª Unit/Dnit, com prévia anuência do Tribunal, adotou providências diversas daquelas formalmente determinadas no referido Acórdão, alcançando, porém, resultados bastante semelhantes àqueles que poderiam ser obtidos mediante o estrito cumprimento do que fora determinado.

3. A Unidade Técnica, conforme se verifica no excerto da instrução, transcrito no Relatório antecedente, constatou que houve redução de R\$ 3.491.196,26 em relação aos preços inicialmente propostos pelas licitantes, às quais, ademais, foi dada ampla oportunidade de adequar suas propostas aos preços, global e unitários, previstos no orçamento do projeto da obra, respeitando-se, dessa forma, o preceito de isonomia entre os concorrentes.

4. O procedimento adotado pela 16ª Unit/Dnit encontra respaldo no § 3º do art. 48 da Lei nº 8.666/1993, uma vez que, conforme informado no Ofício nº 2451/2003-DG (fl. 72), houve desclassificação de todas as propostas e estabelecimento de prazo mínimo de oito dias para que todas as licitantes habilitadas apresentassem novas propostas de preços, adequadas às determinações desta Corte.

5. Assim sendo, estou de acordo com as conclusões da Secex/SC, no sentido de que o presente processo alcançou a finalidade para a qual foi constituído, cabendo seu arquivamento, com base no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno desta Corte.

Diante do exposto, acolho a proposição unívoca da Secex/SC e VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de maio de 2006.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 684/2006 – TCU – Plenário

1. Processos nº TC-006.930/2002-2 (com 2 volumes).
2. Grupo I, Classe de Assunto V: Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: 16ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre – 16ª Unit/Dnit.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/SC.
8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade realizada na 16ª Unidade de Infra-estrutura Terrestre do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes, com a finalidade de verificar o cumprimento do Acórdão nº 1.821/2004–TCU–Plenário.

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

9.1. com fundamento no inciso IV, do art. 169, do Regimento Interno/TCU, arquivar o presente processo, tendo em vista ter sido cumprido o objetivo para o qual foi constituído;

9.2. dar ciência desta deliberação à 16ª Unidade de Infra-estrutura Terrestre do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – 16ª Unit/Dnit, ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes –Dnit e ao Ministério dos Transportes;

9.3. enviar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para ciência.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0684-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes (Relator).

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-017.371/2005-5 (c/ 2 anexos).

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.

Entidades: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS e Secretaria de Recursos Hídricos no Estado do Rio Grande do Norte – SERHID/RN.

Interessado: Congresso Nacional.

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: FISCOBRAS 2005. RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. CONTRATAÇÃO DE PROJETO BÁSICO ANTES DA CONCLUSÃO DE ESTUDOS PRELIMINARES. INEXISTÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL PRÉVIA.

1. Configura ato antieconômico e contrário à norma legal a contratação de projeto básico antes da conclusão dos estudos preliminares de viabilidade econômica do empreendimento.

2. É imprescindível a obtenção de licença ambiental prévia para o início das obras.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do Relatório do Levantamento de Auditoria de fls. 1/18, v.p., realizado pela Secex/RN, no período de 10/10 a 7/11/2005, nas obras de Implantação do Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodí, no estado do Rio Grande do Norte, relativas ao Programa de Trabalho nº 20.607.037.910DE0002, em cumprimento do disposto no Acórdão nº 879/2005 – Plenário.

2. Acerca da importância socio-econômica da obra, esclarece a equipe de auditoria que “A conclusão da Barragem Santa Cruz, localizada no município de Apodi/RN, oriunda de investimentos do Governo Federal e do Governo Estadual, propicia a irrigação das terras da chapada do Apodi, considerada as mais férteis do Rio Grande do Norte. Esta medida torna-se necessária ante a irregularidade das chuvas na região e, principalmente, ante a constatação de que as fontes de água até então utilizadas (poços artesianos) têm afetado excessivamente o lençol freático, causando seu rebaixamento a níveis cada vez mais profundos. A implantação do projeto de irrigação permitirá o desenvolvimento de cultivos intensivos e de alta produtividade, beneficiando, na primeira etapa, área de aproximadamente 9.000 ha. Em uma primeira estimativa, aponta-se a geração de 27.000 empregos (diretos e indiretos).”

3. Consoante informação presente no mencionado Relatório, a obra encontra-se em fase de elaboração do Projeto Básico, tendo sido contratados, para tal fim, o consórcio formado pelas empresas Tecnosolo Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais S/A e Hydros Engenharia e Planejamento Ltda. (Contrato nº PGE-13/2002, celebrado pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - Dnocs, no âmbito da Concorrência nº. 15/2001). O referido contrato foi suspenso em 4/2/2003, por ausência de recursos financeiros no âmbito da mencionada entidade.

4. Informa ainda a equipe que, por meio do Termo de Sub-Rogação de Contrato nº PGE 01/2004, de 29/6/2004, o Estado do Rio Grande do Norte assumiu o pólo ativo do contrato celebrado anteriormente pelo Dnocs.

5. A obra em tela já foi fiscalizada pelo TCU no ano de 2004, tendo sido observados indícios de irregularidades graves, relacionadas ao contrato.

6. Como a obra ainda se encontra em fase de elaboração de projeto básico, não foi informado o valor estimado para sua conclusão.

7. Foram utilizados, pelo Dnocs, no exercício de 2002, recursos do PT 18.5.44.0515.1855.0024, totalizando R\$ 223.512,22. A execução financeira/orçamentária teve o seguinte desenvolvimento:

Desembolso

Origem	Ano	Valor Orçado	Valor Liquidado	Créditos Autorizados	Moeda
União	2005	17.202.000,00	0,00	17.202.000,00	Real
União	2004	5.020.000,00	0,00	5.020.000,00	Real

8. Sobre os indícios de irregularidades apontados na presente fiscalização, anotou a equipe de auditoria:

IRREGULARIDADE nº. 1:

Contrato PGE-13/2002.

IG-P: Ato de gestão ilegal, ilegítimo antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

“Descrição/Fundamentação: A concorrência nº. 15/2001 e o contrato nº. PGE 13/2002 [firmado com as empresas Tecnosolo e Hydros – fl. 335, anexo 1], ambos a cargo do Dnocs, que se destinam à elaboração do Projeto Básico do Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodi, revelam-se atos antieconômicos e contrários à norma legal (Lei nº. 8.666/93, art. 6º, IX, c/c 7º).

Como já ressaltado em outra irregularidade deste relatório, o TCU determinou, por meio da Decisão nº. 424, 2ª Câmara, proferida no ano de 2000, que fossem atualizados os estudos de viabilidade econômica do empreendimento em tela. É fato que a determinação foi dirigida à Serhid/RN [Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Norte], mas o Dnocs também foi cientificado, em conformidade com o item 8.7 da referida decisão:

‘8.7. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Proposta de Decisão que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, aos Ministros de Estado da Integração Nacional e do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Departamento Nacional de Obras Contra a Seca - Dnocs.’

Assim, não poderia o Dnocs ter licitado e contratado o projeto básico do empreendimento antes de proceder à atualização determinada por este Tribunal.

Ao fazê-lo, além de inobservar orientação desta Casa, descumpriu a Lei nº 8.666/93, que prevê expressamente, antes do projeto básico, a conclusão de estudos prévios preliminares (por óbvio, atualizados) que assegurem, entre outros, a viabilidade técnica do empreendimento (art. 6º, IX).

Também concretizou, o gestor do Dnocs, ato de gestão antieconômico. Conforme cláusula sexta do contrato nº. PGE 13/2002, o preço de elaboração do projeto básico é de R\$ 2.765.477,78, data-base janeiro de 2002. Em decorrência das atualizações determinadas pela Decisão nº. 424/2000, 2a. Câmara (por exemplo, dos estudos mercadológicos e de disponibilidade hídrica), é bastante provável que o projeto básico já contratado tenha de ser objeto de adequações. Ou seja, os produtos a serem entregues no âmbito do contrato nº. PGE 13/2002 não poderão ser adotados como projeto básico para a licitação das obras do perímetro, pois estarão em desconformidade com os estudos preliminares. Em síntese, terá havido o dispêndio inoportuno de mais de R\$ 2,7 milhões.

O Dnocs poderia alegar que o contrato nº PGE 13/2002 já engloba as duas fases (estudos preliminares e projeto básico). Todavia, a alegação não mereceria acolhida. A uma, porque o empreendimento prevê, em duas etapas, a irrigação de mais de 25.000 hectares, ao passo que o referido contrato só contempla a primeira etapa (aproximadamente 9.000 hectares). A duas, porque já previsto no contrato que o empreendimento será realizado (v.g., devem ser fornecidos pelas contratadas, entre outros, o orçamento estimativo e o manual de operação e manutenção), muito embora os estudos de viabilidade possam sugerir execução bastante diversa (por hipótese, irrigar apenas 6.000 hectares). A três, porque o contrato nº PGE 13/2002 contempla a realização contínua de uma série de estudos, sem que haja interrupção entre uns e outros, impossibilitando ao órgão público avaliar as alternativas apresentadas para o empreendimento (a escolha de uma certa alternativa no estudo anterior repercute diretamente nos trabalhos a serem desenvolvidos na fase seguinte). A quatro, porque alguns dos estudos preliminares não foram contemplados (por exemplo, a disponibilidade hídrica).

O próprio consórcio encarregado de elaborar o projeto básico apontou (Relatório de Inspeção à Área do Projeto e dos Parâmetros e Critérios de Projeto, Evento A-01, item 5.3.1) que:

‘Na análise dos documentos existentes observa-se que os elementos de entrada e os resultados obtidos e/ou informados por diferentes fontes são conflitantes, condição que exige uma verificação criteriosa de todos os estudos existentes para harmonizá-los dentro de um conceito lógico através da aplicação de tecnologias atuais. (...)’

Diante da grande divergência dos valores informados há que se verificar e consolidar o estudo de disponibilidade de água para diversos níveis de garantia aplicando uma metodologia atualizada e específica para bacias hidrográficas do semi-árido nordestino.’

Imperativo concluir que, antes de finalizados e atualizados os estudos preliminares, o DNOCS não deveria ter licitado ou contratado o projeto básico do Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodi. Impõe-se, em resguardo aos cofres públicos, a não-continuidade da execução do contrato nº. PGE 13/2002.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Não.

Justificativa: Como demonstrado acima, a realização de licitação para o projeto básico antes da conclusão dos estudos preliminares atualizados é ato antieconômico e contrário à norma legal (Lei nº. 8.666/93, art. 6º, IX, c/c 7º). Assim, havendo nulidade no processo licitatório, ela se estende ao contrato, nos termos do art. 49, § 2º, da Lei nº. 8.666/93.

A paralização decorre, então, do art. 102, § 1º, IV, da LDO/2006.

Esclarecimentos Adicionais:

(...)

A responsabilidade pela irregularidade deve ser imputada ao Diretor-Geral do Dnocs à época da licitação e da contratação, o Sr. José Francisco dos Santos Rufino (CPF 018.790.573-87), como atestam os documentos de fls. 75 e 335 (anexo I).

Também devem manifestar-se, em atendimento aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, as empresas contratadas.”

IRREGULARIDADE nº. 2:

Outras Irregularidades: deficiência de projetos.

“Descrição/Fundamentação: Não foram cumpridas integralmente, até o momento, as determinações constantes do item 8.2, alínea a, da Decisão nº. 424/2000, 2ª Câmara:

‘8.2. determinar à Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Norte - Serhid/RN que:

a) proceda à atualização dos estudos de viabilidade econômica desenvolvidos pelo ‘Plano Diretor’ do DNOCS, relativo à construção da barragem, os quais deverão apresentar, no período de 6 (seis) meses a contar do início dos trabalhos técnicos, conclusões precisas acerca da previsão de reserva ambiental e área de sequeiro no perímetro; previsão de área de infra-estrutura de uso comum da área a ser irrigada; previsão para expansão da área do perímetro; modalidade do sistema de irrigação a ser implementado; forma de captação e adução; concepção sócio-econômica do projeto (percentual destinado dos lotes do perímetro a empresários, colonos, técnicos e agrônomos); projetos que contemplem: estudos preliminares, topográficos, geológicos, geotécnicos, pedológicos e de drenagem; análise da climatologia e da disponibilidade hídrica; aspectos sócio-demográficos; aspectos da economia da região e adequação do projeto a mesma; uso da terra na região; estudos mercadológicos e de comercialização dos produtos obtidos no perímetro; classificação das terras para irrigação; análise de alternativas das obras de irrigação; plano de operação, manutenção e administração do projeto, incluindo a área irrigada (empregos diretos a serem gerados, produção agrícola prevista, renda média estimada e população beneficiada); avaliação econômica e financeira e cronograma de necessidades futuras e influência dos níveis de precipitação e déficit hídrico da região (item 6.13 do relatório inicial);’

Impende enfatizar que, conquanto proferida em fiscalização relativa à Barragem Santa Cruz, a decisão repercute precipuamente sobre o perímetro de irrigação.

A atualização dos estudos de viabilidade econômica é necessária porque o ‘Plano Diretor para o Aproveitamento dos Recursos de Solo e Água do Vale do Apodi (RN)’ foi elaborado em 1978. Em função da longa defasagem (27 anos), tais estudos não são suficientes para a licitação das obras do perímetro.

Nem mesmo o projeto básico poderia ser contratado antes da atualização determinada por este Tribunal. É que várias das análises (v.g., estudos mercadológicos e de comercialização dos produtos obtidos no perímetro) influem diretamente sobre a concepção do empreendimento. As conclusões obtidas podem, por exemplo, apontar para a possibilidade (técnica ou econômica) de irrigação de apenas 3.000 hectares, valor bastante inferior ao constante do projeto básico, aproximadamente 9.000 hectares, na primeira etapa.

Importante esclarecer ainda que as deficiências apontadas pelo TCU não são supridas pelos ‘Estudos de Viabilidade do Projeto Santa Cruz/Apodi - PLANGESF Plano de Gestão dos Recursos Hídricos com Derivação de Águas do Rio São Francisco’, elaborado em 1994 pela Secretaria de Irrigação do extinto Ministério da Integração Regional. A uma, porque não foram localizados pela equipe de auditoria na Biblioteca do Dnocs, local em que, segundo o edital de contratação do projeto básico, seriam encontrados. A duas, por ser também documento antigo (mais de 10 anos). A três, porque elaborados anteriormente à decisão do TCU que, em 2000, expressamente determinou a atualização dos estudos de viabilidade.

Segundo a Serhid/RN, a realização dos estudos depende de verbas federais, a serem descentralizadas por meio de convênio com o Ministério da Integração Nacional, em processo de celebração.

Esclarecimentos Adicionais:

Para comprovar a irregularidade, basta consultar o documento de fl. 15 (anexo I), no qual a Serhid/RN informa que os estudos ainda não foram atualizados e dependem de verbas federais, a serem descentralizadas por meio de convênio com o Ministério da Integração Nacional, em processo de celebração.

A medida apropriada é a de expedir determinação dirigida ao Ministério da Integração Nacional para que condicione a liberação de verbas para o Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodi ao cumprimento da Decisão nº. 424/2000, 2ª Câmara, esclarecendo que a vedação restringe-se apenas às obras em si e não aos estudos relacionados na referida decisão, que poderão ser realizados com recursos federais.”

IRREGULARIDADE nº. 3:

Outras Irregularidades: Descumprimento de exigências relativas ao meio ambiente.

“Descrição/Fundamentação: Não foram efetuados os estudos previstos na legislação ambiental, não sendo obtida, por conseguinte, a licença prévia exigida pela Resolução CONAMA nº 237, de 19/12/1997, art. 8º, inciso I, **verbis**:

‘Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;’

Cumpra enfatizar a importância dos estudos ambientais prévios: além de garantirem a viabilidade ambiental do perímetro de irrigação, servirão de base para o estabelecimento de condicionantes pelo órgão ambiental competente, com possíveis reflexos significativos sobre a concepção do empreendimento.

Por estes motivos, a obtenção de licença ambiental prévia deve anteceder a contratação do projeto básico do perímetro. Caso contrário, as escolhas e definições efetuadas neste projeto podem mostrar-se incompatíveis com as exigências ambientais, levando à reformulação do empreendimento.

Este Tribunal já se manifestou pela imprescindibilidade da licença ambiental prévia (v.g., Acórdão Plenário nº. 1.551/2004, item 9.2.2).

Segundo a Serhid/RN, a realização dos estudos ambientais depende de verbas federais, a serem descentralizadas por meio de convênio com o Ministério da Integração Nacional, em processo de celebração.

Esclarecimentos adicionais:

(...)

A medida apropriada é a de expedir determinação dirigida ao Ministério da Integração Nacional para que condicione a liberação de verbas para o Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodi ao cumprimento da Resolução CONAMA nº. 237, de 19/12/1997, art. 8º, inciso I, esclarecendo que a vedação restringe-se apenas às obras em si e não aos estudos necessários para a obtenção de licença ambiental prévia, que poderão ser realizados com recursos federais.”

9. Ao final do Relatório, a equipe de auditoria, com a anuência do Sr. Diretor e do Titular da Unidade Técnica, propõe as audiências do Sr. José Francisco dos Santos Rufino, ex-Diretor do Dnocs, e das empresas Tecnosolo Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais S/A e Hydros Engenharia e Planejamento Ltda., tendo em vista a seguinte irregularidade:

“A concorrência nº 15/2001 e o contrato nº PGE 13/2002, ambos a cargo do Dnocs, que se destinam à elaboração do Projeto Básico do Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodi, revelam-se atos antieconômicos e contrários à norma legal (Lei nº8.666/93, art. 6º, IX, c/c art. 7º) (...)”

10. Acolhendo a proposta da Unidade Técnica, determinei, por meio do Despacho acostado à fl. 33, v.p., a realização das audiências.

11. Promovidas as comunicações processuais pertinentes, conforme Ofícios Secex/RN nº.s. 12, 13 e 14/2006, os representantes legais das empresas Tecnosolo e Hydros compareceram aos autos com a

documentação de fls. 2/163 do anexo 3. Ante a impossibilidade de localizar o ex-Diretor do Dnocs, foi promovida sua audiência editalícia (fls. 49/50, v.p.).

12. O ACE responsável pela análise final do processo, com a anuência do Diretor, bem como do Sr. Secretário, assim se manifestou sobre o feito (fls. 60/74, v.p.):

“2.2. Como a defesa trazida aos autos estende-se aos outros indícios de irregularidades (números 2 e 3), constantes do relatório de auditoria (fls. 11 a 13, volume principal), opta-se por transcrever abaixo, em conjunto, os argumentos das empresas e por analisá-los em seguida.

a) entre a elaboração (pela antiga Secretaria de Irrigação do Ministério da Integração Regional) dos estudos de viabilidade do Projeto Santa Cruz/Apodi (PLANGESF - dezembro de 1994) e a publicação do edital de licitação pelo Dnocs (2001) decorreram apenas sete anos, tempo pequeno haja vista que tais estudos ‘são desenvolvidos considerando-se horizontes longos de avaliação econômico-financeira [no caso específico, 30 anos], não perdendo a sua finalidade com o passar dos anos’;

b) ‘a cesta de culturas considerada na fase de viabilidade deve ser ajustada de acordo com as alterações das perspectivas de mercado’;

c) os parâmetros obtidos naqueles estudos (taxa interna de retorno e relação benefício/custo) demonstram a viabilidade do empreendimento, de sorte que se recomenda ali, de imediato, a execução do ‘projeto básico incluindo uma análise mais detalhada da alternativa de inclusão do sistema de abastecimento de água a Mossoró’;

d) o contrato para elaboração do projeto básico vigorou por curto espaço de tempo (5 meses), sendo suspenso após a realização de apenas dois estudos, merecendo destaque que, ante a constatação de existência de algumas informações conflitantes, foi recomendado ao DNOCS uma verificação criteriosa das mesmas;

e) o projeto de irrigação em tela insere-se em um conjunto de iniciativas — que abrange ainda a Barragem Santa Cruz e o Sistema Adutor Alto Oeste — dirigidas ao desenvolvimento regional do oeste e sudoeste do RN, sendo que apenas a barragem foi inaugurada ‘enquanto os dois principais empreendimentos associados estavam somente em fase de estudos e projetos’;

f) como o escopo dos serviços contratados pelo DNOCS não contempla estudos ambientais, o consórcio tomou como base os elementos constantes do PLANGESF (dezembro de 1994): ‘estudos ambientais prévios e necessários à demonstração da viabilidade contendo as caracterizações, a identificação dos impactos ambientais e efeitos indiretos e recomendações de medidas de proteção ambiental (monitoramento e controle ambiental)’;

g) a Resolução CONAMA nº 237/1997 não condiciona a elaboração do projeto básico à obtenção da Licença Prévia — LP, ao passo que a Resolução CONAMA nº 284/2001 dispõe não ser necessária a apresentação do projeto básico para a obtenção da LP;

h) ‘o Projeto Básico não se constitui em uma fase de implementação de um empreendimento. Ele também antecede às atividades de implantação das obras conforme previsto na Lei nº 8.666/93’.

2.3. Conquanto os indícios tenham sido relatados em tópicos separados do relatório (nºs 1, 2 e 3 — fls. 09 a 13, volume principal), imperativo constatar que eles se resumem a apenas um: impossibilidade de licitar o projeto básico do Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodi, seja pela não atualização dos estudos de viabilidade econômica, seja pela não obtenção da licença ambiental prévia.

(...)

2.4. Importante consignar que a auditoria contou com a participação do Sr. Dinarte Aéda da Silva, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, com mestrado em Irrigação, e que a linha de argumentação e as conclusões expostas no relatório inicial foram compartilhadas pelo referido especialista.

II

3. A questão fulcral consiste em saber se o Dnocs poderia ter licitado o projeto básico do Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodi ou se precisaria adotar providências preliminares. Salvo opinião mais abalizada, os elementos presentes nos autos levam a crer que a alternativa escolhida deveria ser a segunda.

3.1. A Decisão TCU nº 424/2000, 2ª Câmara, expressamente consignou a necessidade de atualização dos estudos de viabilidade econômica do empreendimento em tela (item 8.2, alínea ‘a’). A preocupação não deve ser considerada de somenos importância (como, por exemplo, se fosse dirigida

apenas à forma ou à ordem de realização de estudos independentes entre si), pois volta-se para a comparação entre os impactos sociais e econômicos da obra e o montante de recursos públicos a serem despendidos.

3.2. É fato, por um lado, que a determinação foi proferida em fiscalização relativa à Barragem Santa Cruz. Contudo, ela repercute precipuamente sobre o perímetro de irrigação, como ilustram os trechos abaixo assinalados:

Decisão nº 424/2000, 2ª Câmara.

‘8.2. determinar à Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Norte - Serhid/RN [com ciência ao DNOCS] que:

a) proceda à atualização dos estudos de viabilidade econômica desenvolvidos pelo ‘Plano Diretor’ do Dnocs, relativo à construção da barragem, os quais deverão apresentar, no período de 6 (seis) meses a contar do início dos trabalhos técnicos, conclusões precisas acerca da previsão de reserva ambiental e área de sequeiro no perímetro; previsão de área de infra-estrutura de uso comum da área a ser irrigada; previsão para expansão da área do perímetro; modalidade do sistema de irrigação a ser implementado; forma de captação e adução; concepção sócio-econômica do projeto (percentual destinado dos lotes do perímetro a empresários, colonos, técnicos e agrônomos); projetos que contemplem: estudos preliminares, topográficos, geológicos, geotécnicos, pedológicos e de drenagem; análise da climatologia e da disponibilidade hídrica; aspectos sócio-demográficos; aspectos da economia da região e adequação do projeto a mesma; uso da terra na região; estudos mercadológicos e de comercialização dos produtos obtidos no perímetro; classificação das terras para irrigação; análise de alternativas das obras de irrigação; plano de operação, manutenção e administração do projeto, incluindo a área irrigada (empregos diretos a serem gerados, produção agrícola prevista, renda média estimada e população beneficiada); avaliação econômica e financeira e cronograma de necessidades futuras e influência dos níveis de precipitação e déficit hídrico da região (item 6.13 do relatório inicial);’ [Destques do original]

3.3. É verdade, ainda, que não é feita menção (salvo **en passant** – item 58, alínea c, do Relatório) no mencionado aresto aos ‘Estudos de Viabilidade do Projeto Santa Cruz/Apodi - PLANGESF Plano de Gestão dos Recursos Hídricos com Derivação de Águas do Rio São Francisco’, elaborado em 1994 pela Secretaria de Irrigação do extinto Ministério da Integração Regional. Todavia, s.m.j., os estudos do PLANGESF não suprem as deficiências apontadas pelo TCU: a uma, porque não foram localizados pela equipe de auditoria na Biblioteca do DNOCS, local em que, segundo o edital de contratação do projeto básico, seriam encontrados; a duas, por ser também documento antigo (mais de 10 anos); a três, porque elaborados anteriormente à decisão do TCU que, em 2000, expressamente determinou a atualização dos estudos de viabilidade; a quatro, porque, segundo se depreende do título (‘derivação de águas’), partem da premissa (equivocada) de que a transposição de águas do Rio São Francisco ocorrerá em breve. Com as devidas vênias, justificar um empreendimento atual a partir de outro futuro significa inverter a ordem natural das coisas.

3.4 Não se olvida que está em discussão um contrato para elaboração do projeto básico do empreendimento, e não a obra em si. Contesta-se aqui a prematuridade daquele contrato, haja vista que, em decorrência das atualizações determinadas pela Decisão nº 424/2000, 2ª Câmara (por exemplo, dos estudos mercadológicos e de disponibilidade hídrica), é bastante provável que o projeto básico já contratado tenha de ser objeto de adequações. Ou seja, os produtos a serem entregues no âmbito do contrato nº PGE 13/2002 não poderão ser adotados como projeto básico para a licitação das obras do perímetro, pois estarão em desconformidade com os estudos preliminares. Terá havido, então, o desperdício de mais de R\$ 2,7 milhões (valor do contrato nº PGE 13/2002).

3.5. A impropriedade agrava-se ainda mais pela existência de informações conflitantes nos documentos que serviram de base para o projeto básico. O próprio consórcio contratado apontou (Relatório de Inspeção à Área do Projeto e dos Parâmetros e Critérios de Projeto, Evento A-01, item 5.3.1 – fl. 405, anexo 1) que:

‘Na análise dos documentos existentes observa-se que os elementos de entrada e os resultados obtidos e/ou informados por diferentes fontes são conflitantes, condição que exige uma verificação criteriosa de todos os estudos existentes para harmonizá-los dentro de um conceito lógico através da aplicação de tecnologias atuais. (...)

Diante da grande divergência dos valores informados há que se verificar e consolidar o estudo de disponibilidade de água para diversos níveis de garantia aplicando uma metodologia atualizada e específica para bacias hidrográficas do semi-árido nordestino.’

3.6. Não bastasse, o empreendimento não conta ainda com a Licença Ambiental Prévia — LP, prevista expressamente pelo inciso I, art. 8º, da Resolução CONAMA nº 237/1997. Para que não parem dúvidas sobre o momento adequado de obtenção desta licença, merecem transcrição os ensinamentos de Paulo Affonso Leme Machado (Direito Ambiental Brasileiro, 7ª. edição, pp. 200/201):

‘(...) o projeto básico deve ser ‘elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental.

Elaborar o projeto básico com base em um estudo, evidentemente, supõe a anterioridade desse estudo ao projeto mencionado. Incensurável afirmar-se que os estudos sobre o adequado tratamento do impacto ambiental devem ser acabados e aprovados, para que o projeto básico possa ser elaborado e, depois, apresentado. Relembre-se que essa é a metodologia da Lei 8.666/93, que não salta ou queima etapas (art. 7º, §1º).’ [Grifo do ACE]

3.7. Conquanto o consórcio faça menção a estudos ambientais constantes do PLANGESF, tais elementos não foram submetidos ao órgão ambiental competente para expedir a Licença Prévia, de modo que, previamente à autorização, pode aquele órgão exigir novos levantamentos. Ocorre que, segundo informação das próprias empresas, o escopo dos serviços contratados pelo DNOCS não contempla estudos ambientais.

3.8. Cumpre enfatizar a importância dos estudos ambientais prévios: além de garantirem a viabilidade ambiental do perímetro de irrigação, servirão de base para o estabelecimento de condicionantes pelo órgão ambiental competente, com possíveis reflexos significativos sobre a concepção do empreendimento. Por estes motivos, a obtenção de licença ambiental prévia deve anteceder a contratação do projeto básico do perímetro. Caso contrário, as escolhas e definições efetuadas neste projeto podem mostrar-se incompatíveis com as exigências ambientais, levando à reformulação do empreendimento. Este Tribunal já se manifestou pela imprescindibilidade da licença ambiental prévia, v.g. no Acórdão Plenário nº 1.551/2004, item 9.2.2, e no Acórdão Plenário nº 516/2003, do qual merecem transcrição os seguintes trechos:

Relatório

‘126. Ao conceder a licença prévia, o órgão ambiental está aprovando a concepção, a localização e a viabilidade ambiental do empreendimento e estabelecendo os requisitos básicos e as condicionantes ambientais a serem atendidas nas próximas fases do processo de licenciamento (Resolução Conama nº 237/97, inciso I, art. 8º).’

127. Aprovados esses atributos do empreendimento, pode o empreendedor elaborar o projeto básico. A anterioridade da licença prévia em relação ao projeto básico se deve ao fato de a localização e a concepção do empreendimento e as suas condicionantes ambientais serem itens de extrema importância na elaboração do projeto básico, como se verá a seguir.’ [Grifo do ACE]

Acórdão

‘9.2. determinar à Segecex que:

9.2.3. inclua no Fiscobras, como indício de irregularidade grave, as seguintes ocorrências:

9.2.3.1. a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência da licença prévia, conforme art. 2º, § 2º, inciso I e art. 12, ambos da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/97;’

3.9. Em síntese, o projeto básico não poderia ser licitado ou contratado (contrato nº PGE 13/2002), antes da adoção de providências preliminares, por três razões: os estudos de viabilidade econômica do empreendimento ainda se encontravam desatualizados; a par da existência de informações conflitantes nos documentos que serviram de base para a contratação do projeto básico, as conclusões dos novos estudos de viabilidade implicarão necessidade de atualização dos produtos entregues no âmbito do contrato nº PGE 13/2002; a inexistência de Licença Ambiental Prévia, além de representar afronta à norma, significa que possíveis condicionantes a serem estabelecidos pelo órgão ambiental competente terão de ser incorporados ao projeto básico, com novas alterações aos produtos entregues em decorrência do contrato acima.

3.10. Pelos motivos expostos, não merecem acolhida as razões de justificativa apresentadas pelas empresas Tecnosolo Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais S.A. e Hydros Engenharia e Planejamento Ltda. (parágrafo 2.2 desta instrução).

III

4. No relatório de auditoria haviam sido apontados outros indícios de irregularidades, nos seguintes termos (fls. 14 e 15, volume principal):

‘Em fiscalização anterior (FISCOBRAS 2004, TC 008.551/2004-6, Acórdão Plenário nº 2.016, Ata nº 48/2004) foram apontados indícios de várias falhas, nos seguintes termos:

c) outros indícios de irregularidades dizem respeito aos preços (e quantitativos) contratados (contrato nº PGE-13/2002, celebrado entre o Dnocs e o consórcio Tecnosolo/Hydros), em especial quando confrontados com os valores presentes no orçamento estimativo que subsidiou a licitação:

c.1) o orçamento estimativo previa a realização de levantamento aerofotogramétrico em 10.000 ha, valor compatível com a área da primeira etapa do perímetro (9.236 ha), correspondente a R\$ 57.700,00; o consórcio, por outro lado, inseriu na sua proposta um quantitativo de 36.000 ha, ou R\$ 192.500,00 (acréscimo superior a 200%), sem explicação plausível.

c.2) a constatação acima torna-se mais grave ao se observar que o item ‘Restituição Aerofotogramétrica’, que deveria guardar compatibilidade com o levantamento (como ocorria no orçamento estimativo, 10.000 ha), traz um quantitativo de 13.000 ha. Além de inferior ao previsto para o levantamento (36.000 ha), o quantitativo de restituição é superior à área da primeira etapa do perímetro em 3.000 ha, com um custo adicional da ordem de R\$ 90.000,00.

c.3) no item ‘Cadastro Fundiário’, além do mesmo acréscimo de 3.000 ha, o valor apresentado pelo consórcio (R\$ 20,00 por hectare) é muito superior ao estimado pelo Dnocs (R\$ 10,00 por hectare), significando um acréscimo não previsto de R\$ 160.000,00; no item ‘Levantamento Topo-batimétrico’, a diferença entre o orçado (R\$ 420,00 por hectare) e o contratado (R\$ 1.800,00 por hectare), da ordem de 300%, também parece indicar que o Dnocs não insere em seus editais critérios de aceitação dos preços unitários (art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93).

c.4) outros itens também trazem diferenças significativas entre os quantitativos do orçamento estimativo e os da proposta vencedora, por exemplo:

	orçamento	proposta
3.3. Transporte de coordenadas por GPS:	5	20
3.4. Transporte de cotas por GPS:	5	20
4.1. Poligonais	93	50
4.3. Seções transversais	465	250

c.5) também não se mostra adequada, em uma primeira análise, a inclusão da coluna ‘custos administrativos’ na planilha I, representando um encargo extra de 33% sobre os valores referentes a mão-de-obra. Caso estes custos administrativos realmente existam, eles deveriam constar como item da planilha, devidamente discriminado em quantitativos e preços unitários, ou, caso se referissem a itens não apropriáveis diretamente (v.g., os custos da administração central), deveriam integrar o BDI.

Importante notar que o TCU já se manifestou sobre a questão, expedindo determinação no sentido de ‘fixar o prazo de 60 dias para que o Dnocs efetue e encaminhe a este Tribunal estudos acerca dos índices a serem utilizados para o cálculo dos encargos sociais, custos administrativos e benefícios nos contratos custeados por recursos da autarquia (...)’ (item 8.3, DC-0766-23/02-P).

c.6) o consórcio contratado, na planilha I de preços, além da inclusão da coluna ‘Benefícios’, com um percentual de 15%, fez incidir sobre os valores totais o percentual de 10,16%, a título de ‘Encargos Fiscais Diretos’, o que significa que o BDI empregado pelas empresas contratadas foi de 26,68% ($1,15 * 1,1016 - 1$). O orçamento estimativo do Dnocs previa que as empresas trabalhassem com BDI (coluna ‘Benefícios’) de 15%.

c.7) houve também inclusão do mesmo percentual de 10,16%, a título de ‘Encargos Fiscais Diretos’, na planilha II - custos indiretos. Como os itens desta planilha são despesas reembolsáveis (v.g., aluguel de veículos, diárias, passagens aéreas), não se vislumbram quais ônus tributários incidiriam sobre tais reembolsos.’

4.1. O Dnocs, por meio do Ofício nº 218/DI (fls. 11 e 12, anexo 1), esclareceu que o orçamento estimativo fornecido inicialmente à equipe de auditoria não era aquele que foi utilizado na licitação. Os

quantitativos previstos na planilha correta (fl. 178, anexo I) são compatíveis com a proposta de preços apresentada pelos licitantes vencedores, de sorte que sanadas as questões das alíneas c.1 a c.4.

4.2. Como esclarecimentos adicionais, as empresas contratadas justificam (fls. 9 a 12, anexo 3) o aparente descompasso entre a área da primeira etapa do perímetro (12.000 ha de área bruta irrigável – fl. 18, anexo 3) e os valores contratados da seguinte forma: ‘as fotografias aéreas são ferramentas essenciais para o desenvolvimento de estudos e projetos (...) sendo extremamente prudente e adequado se dispor da cobertura mais ampla que uma área restrita àquela a ser irrigada’. Esclarecem ainda que ‘no caso da restituição [bem mais cara que o simples levantamento aerofotogramétrico], entretanto, ela pode e deve ficar mais restrita à área específica de interesse, pois caso seja necessário (...), já se dispondo do vôo, o serviço adicional é perfeitamente executado **a posteriori**, por se constituir em um serviço de escritório’. Merecem acolhida tais considerações.

4.3. Quanto às discrepâncias de preços (alínea c.3, acima) entre os valores do orçamento estimativo e os contratados, alega o consórcio (fls. 12 e 13, anexo 3) que não teve acesso, quando da apresentação da proposta, ao orçamento estimativo, insistindo que seus preços são os usualmente praticados no mercado, ao passo que os constantes do orçamento do Dnocs se encontravam subdimensionados. Considerando que o processo licitatório deu-se em ampla concorrência, com a participação de quatro consórcios (fl. 329, anexo 1), não é possível concluir pela ocorrência de superfaturamento. Quanto à inobservância, pelo Dnocs, do comando inserto no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93, desnecessário dirigir determinação àquela autarquia, haja vista que isto já foi feito (v.g., AC-1774-43/04-P, item 9.1.3).

4.4. Por fim, em relação aos questionamentos das alíneas c.5, c.6 e c.7, argumenta o Dnocs (fls. 23 a 29, volume principal) que os valores inseridos a título de custos administrativos, encargos fiscais diretos e benefícios guardam compatibilidade com os previstos pelo Dnit e pela ABCE (Associação Brasileira de Consultores de Engenharia). Também aqui afastados os indícios de irregularidades, seja pelos argumentos acima, seja pela ampla concorrência no processo licitatório (fl. 329, anexo 1).

IV

5. Pelas razões expostas anteriormente (parágrafos 3 a 3.10 desta instrução), a concorrência nº 15/2001 e o contrato nº PGE 13/2002 (firmado com as empresas Tecnosolo e Hydros – fl. 335, anexo 1), ambos a cargo do Dnocs, que se destinam à elaboração do Projeto Básico do Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodí, revelam-se atos antieconômicos e contrários à norma legal (Lei nº 8.666/93, art. 6º, IX, c/c 7º). Conquanto se tenha defendido anteriormente (fl. 10, volume principal) a nulidade do processo licitatório, extensiva ao contrato, nos termos do art. 49, §2º, Lei nº 8.666/93, outra solução afigura-se mais consentânea com o interesse público.

5.1. De início, mister reiterar a importância do Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodí para o Rio Grande do Norte. A Barragem Santa Cruz, de onde será captada a água utilizada no perímetro, originou-se de vultosos dispêndios (acima de R\$ 144 milhões) dos Governos Federal e Estadual. Os benefícios para a economia, até o momento, de tais investimentos são pequenos, se comparados com os que resultarão do aproveitamento pleno deste potencial hídrico. Urge, pois, dar continuidade às tarefas de implantação do perímetro de irrigação.

5.2. Em consonância com o já enfatizado anteriormente (fl. 02, volume principal), a irrigação das terras da chapada do Apodí, consideradas as mais férteis do Rio Grande do Norte, justifica-se pela irregularidade das chuvas na região e, principalmente, ante a constatação de que as fontes de água até então utilizadas (poços artesianos) têm afetado excessivamente o lençol freático, causando seu rebaixamento a níveis cada vez mais profundos.

5.3. Não obstante, as considerações acima não se prestam a elidir as falhas apontadas na contratação do projeto básico. É indispensável que medidas saneadoras urgentes sejam adotadas pelos órgãos competentes: cumprimento integral das determinações constantes da Decisão TCU nº 424/2000, 2ª Câmara, e obtenção da Licença Ambiental Prévia (Resolução CONAMA nº 237/1997, art. 8º, inciso I).

5.4. Tais providências devem ser adotadas antes de se dar seguimento ao contrato nº PGE 13/2002 — e devem servir de subsídio aos trabalhos ali desenvolvidos —, sob pena de serem necessárias extensas e profundas adequações do projeto básico. As medidas saneadoras podem ser adotadas, haja vista que, dos 26 eventos previstos para serem realizados no âmbito do referido contrato, apenas dois foram concluídos e estes se destinam apenas à coleta inicial de informações (fl. 459, anexo 1).

5.5. Importante esclarecer que o contrato nº PGE 13/2002 não mais se situa na órbita federal, em decorrência do termo de sub-rogação de fls. 54 a 58 (anexo 3), por meio do qual foram transferidos ao Estado do Rio Grande do Norte, com a anuência do Dnocs, todos os direitos, obrigações e responsabilidades anteriormente atribuídos àquela autarquia federal. Contudo, segundo informações da Serhid/RN (fls. 13 a 16, anexo 1), deve ocorrer aporte de recursos federais para o empreendimento, por meio de convênio a ser celebrado com o Ministério da Integração Nacional. Assim, as determinações devem ser dirigidas a esse órgão.

5.6. Por fim, considerando que a prestação de contas do Dnocs referente ao exercício de 2002 ainda se encontra em trâmite neste Tribunal (TC 010.976/2003-6), conveniente determinar o apensamento destes autos àqueles, em observância ao art. 16, inciso II, da IN TCU nº 49/2005.

6. As irregularidades apontadas no presente relatório não justificam, s.m.j., a paralisação da obra. A uma, porque o empreendimento é de fundamental importância para a população do Rio Grande do Norte. A duas, porque as providências saneadoras podem ser adotadas imediatamente.

6.1. Assim, oportuno comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, em relação ao Perímetro de Irrigação Santa Cruz, a ser implantado no município de Apodi/RN, não existem irregularidades que impeçam o aporte de recursos federais.

7. Em cumprimento ao que estabelece a Portaria TCU nº 59, de 30/1/2004, seguem abaixo as informações acerca dos benefícios das ações de controle externo quantificados nestes autos.

7.1. Benefício do tipo melhorias, decorrente da atuação positiva do TCU, correspondente a impactos sociais, econômicos e ambientais positivos, bem como fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

7.2. Benefício do tipo economias e ganhos, eliminação de desperdícios, no montante de R\$ 2.118.000,00, conforme memória de cálculo de fl. 59 (volume principal).

V

8. Ante todo o exposto, com fundamento no art. 16, inciso II, da IN TCU nº 49/2005, proponho:

a) seja determinado ao Ministério da Integração Nacional que condicione o repasse de verbas federais para o Perímetro de Irrigação Santa Cruz, localizado no município de Apodi/RN, à adoção das seguintes medidas: cumprimento integral das determinações constantes da Decisão TCU nº 424/2000, 2ª. Câmara, e obtenção da Licença Ambiental Prévia (Resolução CONAMA nº 237/1997, art. 8º, inciso I);

b) seja esclarecido ao referido órgão que pode haver aporte de recursos federais para o empreendimento em tela, desde que para uso nas providências acima, mas não para a continuidade de execução do contrato PGE nº 13/2002 (celebrado entre o DNOCS e o consórcio formado pelas empresas Tecnosolo/Hydros, posteriormente cedido ao Estado do Rio Grande do Norte) antes de concluídas as referidas providências.

8.1. Proponho ainda seja comunicado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, em relação ao Perímetro de Irrigação Santa Cruz, localizado no município de Apodi/RN, não existem irregularidades que impeçam o aporte de recursos federais.

8.2. Por fim, proponho seja determinado o apensamento destes autos ao TC 010.976/2003-6 (Prestação de Contas do Dnocs, exercício de 2002).”

É o Relatório.

VOTO

O presente Relatório de Levantamento de Auditoria objetivou averiguar as obras custeadas pelo Plano de Trabalho nº 20607037910DE0002, relativo à “Implantação do Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodi - Estado do Rio Grande do Norte”, em cumprimento do disposto no Acórdão nº 879/2005 – Plenário.

2. De início, empresto minha concordância à percuente análise empreendida pela Secex/RN, cujos fundamentos incorporo, desde já, a estas razões de decidir.

3. Como se observa no relatório precedente, a Unidade Técnica apurou que houve realização de licitação (Concorrência Dnocs nº 15/2001 e Contrato nº PGE 13/2002) para o projeto básico antes de concluídos os estudos preliminares atualizados para o empreendimento, configurando ato antieconômico

e contrário à norma legal, e que não foi obtida a licença ambiental prévia requerida pelo inciso I do art. 8º da Resolução CONAMA nº 237/1997. De conformidade com a jurisprudência desta E. Corte, é imprescindível a obtenção da referida licença (Acórdãos nº 1.551/2004 e nº 516/2003, ambos do Plenário).

4. Segundo a equipe, o projeto básico não poderia ter sido licitado ou contratado, antes da adoção de providências preliminares, pelas seguintes razões: a) os estudos de viabilidade econômica do empreendimento ainda se encontravam desatualizados; b) a par da existência de informações conflitantes nos documentos que serviram de base para a contratação do projeto básico, as conclusões dos novos estudos de viabilidade implicariam na necessidade de atualização dos produtos entregues no âmbito do contrato nº PGE 13/2002; e c) a inexistência de Licença Ambiental Prévia, além de representar afronta à norma, denota que possíveis condicionantes a serem estabelecidos pelo órgão ambiental competente teriam de ser incorporados ao projeto básico, com novas alterações dos produtos entregues em decorrência do citado contrato.

5. Nesse contexto, cabe ainda o destaque de que esta Corte de Contas, por meio da Decisão nº 424/2000 – 2ª Câmara, ainda pendente de cumprimento pela Secretaria de Recursos Hídricos do estado do Rio Grande do Norte segundo a Secex/RN, determinou que fossem atualizados os estudos de viabilidade econômica do empreendimento, mais uma razão porque teria sido inoportuna a celebração do Contrato nº PGE 13/2002.

6. As razões de justificativa apresentadas pelas empresas signatárias da avença não lograram elidir as falhas apontadas na contratação do projeto básico. Nada obstante, bem concluiu a Unidade Técnica por uma solução que se afigura mais consentânea com o interesse público, qual seja, devem ser adotadas, por parte dos órgãos competentes, medidas saneadoras no sentido de dar cumprimento integral às determinações constantes da Decisão TCU nº 424/2000 – 2ª Câmara, bem como de se obter a necessária licença ambiental para o início das obras.

7. Tais medidas seriam adotadas antes de se dar seguimento ao Contrato nº PGE 13/2002, servindo de subsídio para os trabalhos desenvolvidos no âmbito daquele ajuste, de forma a se evitar que sejam realizadas extensas adequações no projeto básico, gerando, por óbvio, custos desnecessários.

8. Consoante relatado pela Secex/RN, as “medidas saneadoras podem ser adotadas, haja vista que, dos 26 eventos previstos para serem realizados no âmbito do referido contrato, apenas dois foram concluídos e estes se destinam apenas à coleta inicial de informações (fl. 459, anexo 1).”

10. De conformidade com o entendimento esposado pela Unidade Técnica, e tendo em vista as informações complementares apresentadas, entendo que as irregularidades apontadas pela auditoria não justificam a paralisação da obra. Com efeito, além da importância do empreendimento para a população do Rio Grande do Norte, existe a possibilidade de adoção imediata de providências saneadoras por parte das entidades responsáveis.

11. Por fim, considerando que a prestação de contas do DNOCS referente ao exercício de 2002 ainda se encontra em trâmite neste Tribunal (TC 010.976/2003-6), julgo oportuno determinar o apensamento destes autos àqueles.

12. Outrossim, entendo também pertinente o endereçamento de comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, juntamente com cópia do Acórdão a ser proferido, e dos presentes Relatório e Voto, conforme sugerido nos autos.

Ante o exposto, acolhendo, no essencial, os pareceres constantes dos autos, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de maio de 2006.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 685/2006 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-017.371/2005-5 (c/ 2 anexos)
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria.

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Entidades: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - Dnocs e Secretaria de Recursos Hídricos no Estado do Rio Grande do Norte – Serhid/RN.

4.1. Responsáveis: José Francisco dos Santos Rufino, CPF nº 018.790.573-87, Tecnosolo Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais S/A, CNPJ nº 33.111.246/0001-90; e Hydros Engenharia e Planejamento Ltda., CNPJ nº 13.937.479/0001-39.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/RN.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/RN, no âmbito do Fiscobras 2005, nas obras de implantação do Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodi/RN, relativas ao Programa de Trabalho nº 20607037910DE0002, em cumprimento do disposto no Acórdão nº 879/2005 - Plenário,

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

9.1. não acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis;

9.2. determinar ao Ministério da Integração Nacional que condicione o repasse de verbas federais para o Perímetro de Irrigação Santa Cruz, localizado no município de Apodi/RN, à adoção das seguintes medidas:

9.2.1. cumprimento integral das determinações constantes da Decisão TCU nº 424/2000, 2ª Câmara;

9.2.2. obtenção da licença ambiental prévia, de conformidade com o disposto na Resolução CONAMA nº 237/1997;

9.3. esclarecer ao referido Ministério sobre a impossibilidade do aporte de recursos federais para a continuidade da execução do contrato PGE nº 13/2002 (celebrado entre o DNOCS e o consórcio formado pelas empresas Tecnosolo/Hydros, posteriormente assumido pelo estado do Rio Grande do Norte), antes de concluídas as providências referidas no subitem anterior;

9.4. encaminhar comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional, dando ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o acompanham, e informando que a continuidade das obras de implantação do Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodi, no estado do Rio Grande do Norte, relativas ao Programa de Trabalho nº 20.607.037.910DE0002, ficam condicionadas ao cumprimento do disposto na presente deliberação;

9.5. pensar o processo ao TC nº 010.976/2003-6.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0685-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes (Relator).

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSO MOTT
Presidente

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

GRUPO I – CLASSE V – Plenário**TC-003.965/2006-7**

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.

Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes.

Interessado: Congresso Nacional.

Advogado constituído nos autos: não há.

LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. PROGRAMA EMERGENCIAL DE TRAFEGABILIDADE E SEGURANÇA NAS ESTRADAS – PETSE. CONSOLIDAÇÃO DAS FISCALIZAÇÕES A CARGO DO TCU.

1. O compromisso de não realizar pagamentos supostamente indevidos afasta o **periculum in mora** e, destarte, exclui a necessidade da pronta concessão de medida cautelar.

2. Vícios administrativos e orçamentários ensejam o encaminhamento de audiências e de determinações.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a bem lançada instrução conjunta dos Analistas de Controle Externo Fernanda Folchi França e Virgínio Borges Piauilino (fls. 1/63 – volume principal), reproduzida a seguir, com os ajustes de forma que julgo necessários:

“Tratam os autos de levantamento de auditoria realizado no período de 20/2 a 28/4/2006 no Departamento Nacional de Infra-estrutura dos Transportes – Dnit, com o intuito consolidar os trabalhos de fiscalização no âmbito do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas.

2. Os presentes autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica por força do despacho à fl. 8 do TC-002.501/2006-3, do Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, que determina à Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob que elabore relatório consolidado contendo visão global do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE.

HISTÓRICO**I.1. Conservação e manutenção rodoviária**

3. O Manual de Conservação Rodoviária, publicação oficial do Dnit, elaborado por seu corpo técnico, traz informações importantes para que se tenha um panorama da evolução das atividades de construção e manutenção rodoviária no Brasil. Nesse trabalho, serão abordados os aspectos relativos a esta última, por ter relação direta com o programa em análise – PETSE – instituído pelo Governo Federal por meio da Portaria Dnit nº 1.806 (Anexo 1, fls. 2/4), de 30 de dezembro de 2005.

4. Com o fim da segunda guerra mundial, o transporte rodoviário começou a se mostrar de grande importância para a integração do país. Já no início da década de 50, o modal rodoviário ultrapassava o ferroviário e a navegação de cabotagem em importância para a nação. No entanto, a expansão da malha rodoviária nacional se deu em maior grau nas décadas de 60 e 70, época em que boa parte dos gastos públicos – em torno de 20%, de acordo com o Banco Mundial – era destinada à construção e manutenção rodoviárias. O processo de construção da malha rodoviária brasileira foi financiado, essencialmente, com recursos gerados pelos próprios usuários e vinculados à aplicação no setor de transportes. Atualmente o modal rodoviário é responsável por cerca de 60% do transporte de cargas e 96% do transporte de passageiros do país.

5. Embora passe pelas rodovias grande parte das riquezas nacionais, 47% da malha encontra-se em mau estado, 35% em estado regular e apenas 18% em bom estado, de acordo com classificação estabelecida pelo Dnit. Esse quadro de deterioração começou a se desenhar no final dos anos 70, quando a malha já apresentava uma parcela muito pequena em bom estado – cerca de 25%. A diferença é que naquela época o percentual em mau estado era também baixo (18%). Apenas no início do novo século esse percentual atingiu a casa de 40%. Além do quadro de degradação, existem outros agravantes, como o grande número de pontos críticos; as condições precárias de sinalização; e a grande extensão da malha com capacidade insuficiente.

6. O estado de má conservação da malha traz muitas conseqüências negativas para o país, entre as quais destacam-se as seguintes:

- a) inibição do desenvolvimento econômico;
- b) perda de patrimônio público (avaliado em US\$ 200 bilhões);
- c) elevação do custo operacional dos veículos;
- d) elevação do índice de acidentes;
- e) acréscimo do custo dos fretes e passagens rodoviárias.

7. Dificuldades de ordem administrativa, gerencial e institucional e a questão do financiamento insuficiente, passando pela priorização, por instâncias políticas, de ações de cunho social, em detrimento dos argumentos defendidos pelo corpo técnico rodoviário do Dnit, estão entre as razões que teriam levado à atual situação.

8. A questão orçamentária tem como solução apontada para reversão do quadro a médio prazo, inclusive pelo Dnit, a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, tributo incidente basicamente sobre a importação e comercialização de combustíveis, cujo produto de sua arrecadação seria vinculado, entre outras coisas, à aplicação no financiamento de programas de infraestrutura de transportes. A CIDE-Combustíveis, prevista na Constituição Federal, em seu art. 177, § 4º, inciso II, foi instituída pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, e teve seus critérios de aplicação definidos pela Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002. Ressalta, porém, o Dnit, a necessidade da consolidação dos critérios de aplicação do referido tributo, o que ainda não se tem observado, conforme decisões do Tribunal de Contas da União – TCU sobre o tema comentadas mais adiante.

9. No que tange à sistemática de execução, são apresentadas a seguir apenas as principais modalidades de contratação que o Dnit adotou nos últimos anos para atender à demanda da malha federal por conservação e manutenção. Desde meados da década de 90, o Dnit vem adotando o modelo baseado na Concessão Rodoviária, que consiste na exploração da rodovia pela iniciativa privada, sendo esta responsável por todos os serviços necessários a dotar a via de boas condições, fazendo jus à receita oriunda da cobrança de pedágio aos usuários da estrada, o que o torna inviável economicamente em rodovias que não apresentem grande volume de tráfego.

10. Como alternativa de aplicação em rodovias que não apresentassem necessariamente viabilidade econômica para a cobrança de pedágio, surgiu uma espécie de variação desse modelo, denominada CREMA – Contrato de Restauração e Manutenção. Em resumo, trata-se o CREMA de uma contratação por preço global fixo, com duração de cinco anos, baseada em projeto básico elaborado pelo Dnit e com método de avaliação baseado em metas predefinidas de desempenho. Ou seja, para ser considerada adimplente de sua parte no contrato, a contratada deve manter, durante todo o período contratual, indicadores de desempenho mínimos. Uma simplificação do CREMA foi concebida pelo Dnit para aplicação em trechos que não apresentassem danos na estrutura do pavimento e que, conseqüentemente, necessitariam de menor montante de recursos para a sua consecução. Esse modelo mais simplificado, porém nos mesmos moldes do CREMA, recebeu o nome de PIR IV – Programa Integrado de Revitalização. Como vantagens do CREMA e do PIR em relação ao modelo tradicional, são apresentados basicamente os fatos seguintes. Primeiro, no modelo CREMA/PIR é mais fácil responsabilizar a contratada, uma vez que está a cargo dela tanto a elaboração do projeto de engenharia como a execução de todas as obras e serviços (recuperação inicial, restauração e conservação), o que não ocorre no modelo tradicional, em que, normalmente, empresas distintas são responsáveis pelas várias etapas do processo. A segunda vantagem diz respeito ao próprio objeto do contrato, já que, no modelo tradicional, contrata-se a execução de obras e serviços de conservação e manutenção e, no novo modelo, o que é contratada é a própria conservação e manutenção do pavimento, dentro de níveis preestabelecidos de desempenho.

11. Dentro do contexto deste trabalho, torna-se imprescindível reproduzir, antes de se abordar outros aspectos, a classificação pelo Dnit, em seu Manual de Conservação Rodoviária, das tarefas de conservação em três grupos básicos, em razão de suas características, como a seguir transcrito:

‘a) Conservação Corretiva Rotineira

É o conjunto de operações de conservação que tem como objetivo reparar ou sanar um defeito e restabelecer o funcionamento dos componentes da rodovia, propiciando conforto e segurança aos usuários.

b) Conservação Preventiva Periódica

É o conjunto de operações de conservação, realizadas periodicamente, com o objetivo de evitar surgimento ou agravamento de defeitos; trata-se de tarefas requeridas durante o ano mas cuja frequência de execução depende do trânsito, topografia e clima. Ex: operação tapa-buracos, fechamento de trincas etc.

c) Conservação de Emergência

É o conjunto de operações, que com o serviço ou obras necessárias para reparar, repor, reconstruir ou restaurar trechos ou estrutura da rodovia que tenham sido seccionados, obstruídos ou danificados por um evento extraordinário, catastrófico, ocasionando a interrupção do tráfego da rodovia. (Grifos nossos).

12. Nesse ponto, e deixando-se as discussões mais aprofundadas acerca do que seja emergencialidade para o decorrer deste relatório, vale mencionar apenas que a terminologia oficial do Dnit define como característica das situações que demandam a Conservação de Emergência a imprevisibilidade de suas causas e a interrupção do tráfego como sua consequência. Ressalte-se, ainda, e também sem maiores discussões no momento, a utilização do documento do Dnit de ‘tapa-buracos’ como exemplo de Conservação Preventiva Periódica, cujo objetivo é ‘evitar o surgimento ou agravamento de defeitos’.

13. O mesmo Manual de Conservação Rodoviária, quando tece comentários sobre as mudanças ocorridas nos conceitos relativos à administração da conservação a partir da segunda metade da década de 70, traz a seguinte afirmação:

‘De fato, grande parte da conservação pode ser planejada com precisão razoável. Isto não é difícil quando se compreende que um pequeno número de tarefas é responsável pela maior parte dos gastos. Portanto, um esforço administrativo dirigido às poucas tarefas importantes, e não às muitas tarefas triviais, pode ter um ótimo resultado. Além disso, a prática mostrou que os recursos requeridos pela conservação – mão de obra, equipamentos, materiais, tempo e valores financeiros – podem ser claramente identificados e que procedimentos administrativos podem ser empregados para assegurar a utilização eficaz desses recursos e o cumprimento dos objetivos planejados. (...)’ (Grifos nossos).

14. Mais adiante, o referido manual menciona que o Dnit dispõe atualmente de um sistema denominado SAC – Sistema de Administração da Conservação, que constitui a sua norma básica do gerenciamento das atividades de conservação rodoviária e abrange as funções de planejamento, execução e controle dos programas de conservação. Conforme é apresentado, por meio desse instrumento, o Dnit ‘tem condições de elaborar/desenvolver o orçamento geral de conservação com objetividade e eficiência (...)’.

15. O aspecto do Orçamento Anual aprovado para o Dnit torna-se questão decisiva quando se fala em manutenção da malha federal, e será abordado mais detalhadamente ainda neste relatório. Esse foi também um tema recorrente em várias decisões do TCU, conforme apresentaremos adiante.

I.2. Decisões do TCU sobre o assunto

16. O TCU tem, nos últimos anos, proferido grande número de decisões que abordam variados aspectos relacionados à gestão da malha rodoviária federal pelas entidades competentes: o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, até 2002, e, desde então, o Dnit. Da leitura desse conjunto de decisões, pode-se ter uma visão geral dos problemas encontrados por ocasião de diversos tipos de auditorias realizadas pelo Tribunal naqueles entes. A seguir, são apresentados, de forma resumida, os aspectos mais importantes apontados por esta Corte de Contas nesse período.

17. Dentre os aspectos levantados pelo TCU, o que afeta mais diretamente a condição de operação da malha rodoviária federal é, sem dúvida, a baixa quantidade de recursos financeiros alocados nas ações de manutenção, não obstante a previsão constitucional e legal da CIDE-Combustíveis. Embora as normas que instituíram e definiram seus critérios de aplicação assegurem que os recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis têm de ser alocados na infra-estrutura de transporte, o Tribunal apontou em seus Acórdãos nº 938/2003 e nº 1.857/2005, ambos do Plenário, desvio na aplicação desses recursos. Observou ainda o Tribunal, no Acórdão nº 897/2003 – Plenário e na Decisão nº 826/2002 – Plenário, que a insuficiente alocação de recursos poderia levar ao desperdício do dinheiro público que viesse a ser aplicado em ações emergenciais paliativas.

18. As consequências desse panorama de dotação orçamentária e recursos financeiros insuficientes são agravadas quando os poucos recursos destinados aos programas de manutenção e conservação de

rodovias são utilizados em finalidade diversa da prevista na Lei Orçamentária Anual, como assinalou o TCU no Acórdão nº 888/2004 – Plenário.

19. Especial atenção também tem sido dada por esta Corte para a previsão de recursos com vistas à implantação e manutenção de um efetivo sistema de pesagem de veículos, como apontado nos Acórdãos nº 938/2003, nº 1243/2003 e nº 1943/2004 e Decisões nº 486/1995 e nº 303/2002, todos do Plenário.

20. A adoção de determinadas ações alegando situação emergencial, como citado anteriormente, foi tema de outras decisões do TCU. Nessas deliberações, a saber os Acórdãos nº 71/1996-Plenário, nº 133/2000-Plenário, nº 212/2000-Plenário e a Decisão nº 300/1995-2ª Câmara, esta Corte destacou, de maneira geral, que não é suficiente a alegação de emergência, sendo necessário demonstrar que a contratação imediata – e sem prévia licitação – constitui medida efetiva para afastar o estado de emergência. Também não pode a Administração Pública invocar emergência se não adotou anteriormente medidas sistemáticas para combater as causas que previsivelmente levariam à situação extrema. Mas antes de proferir todas as decisões citadas acima, o Tribunal respondendo, em tese, à consulta do Sr. Ministro de Estado dos Transportes quanto à caracterização de casos de emergência ou de calamidade pública, para efeitos da dispensa de licitação prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, já havia se pronunciado sobre o tema, por meio da Decisão nº 347/1994-Plenário, conforme transcrição abaixo:

‘a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

(...)

a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado;

(...)

21. Cumpre lembrar que a resposta do TCU à consulta formulada por autoridade competente a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares afetos à sua competência constitui prejulgamento da tese e tem caráter normativo, nos termos do § 2º do art. 1º de sua Lei Orgânica - Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

22. Outro ponto várias vezes apontado pelo TCU foi a deficiência do quadro de servidores do Dnit frente a missão institucional a ser cumprida. A situação foi diagnosticada como caótica pelo Tribunal e caracterizada, inclusive, como pela total inexistência de política de pessoal, conforme Acórdão nº 938/2003-Plenário. Nesse sentido também os Acórdãos nº 218/2004, nº 555/2005, nº 1.278/2005 e nº 1.436/2005, todos do Plenário.

23. Dentro desse contexto, considerando-se as normas estabelecidas pelo próprio Dnit e as decisões já proferidas pelo TCU sobre o assunto, deve-se avaliar a conformidade do PETSE, instituído pelo Dnit por meio da Portaria Dnit nº 1.806/2005.

O PETSE

II.1. Escopo do Programa

24. O PETSE, instituído pela Portaria Dnit nº 1.806/2005, tem por objetivo restabelecer a integridade física e as condições de trafegabilidade e segurança para os usuários nas rodovias integrantes do Sistema Nacional de Viação – SNV.

25. A constatação de que alguns trechos de rodovias federais apresentavam estado precário nas condições de seu pavimento, sinalização e obras de arte especiais e correntes, colocando em risco a vida das pessoas, bem como a necessidade de se promover a urgente redução dos índices de acidentes e a recuperação e conservação dessas rodovias, foram os argumentos que motivaram a criação do Programa.

26. Outro ponto abordado pelo Dnit para instituição do Programa consiste no péssimo estado de conservação das rodovias federais transferidas para os Estados e o Distrito Federal por meio da Medida Provisória nº 82, de 07 de dezembro de 2002, ocasionado pelo fato de que não houve a aplicação dos recursos devidamente repassados, nem qualquer outro investimento, pela maior parte dos Estados destinatários.

27. A referida Medida Provisória foi vetada e a validade dos termos de transferência física das rodovias está em análise no âmbito do TCU, que já se pronunciou inclusive, nos processos TC nº 015.680/2005-1 e TC nº 020.704/2005-6, por meio da concessão de medidas cautelares, autorizando a execução de obras emergenciais em trechos das rodovias transferidas, facultada a possibilidade de contratação direta, com base no art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993.

28. O PETSE engloba diversos tipos e modalidades de serviços e obras de caráter emergencial, que consistem em ações de tapa-buracos, recuperação de pavimentos em segmentos críticos, recuperação de obras de arte especiais e correntes em situação crítica e recuperação de sinalização. Tais obras e serviços emergenciais, conforme o disposto na Portaria Dnit nº 1.806/2005, compreendem uma extensão de 26.516,1 km de rodovias, distribuídos em 24 Estados e no Distrito Federal, tendo as obras sido alocadas em dois grupos, apresentados nos Anexos I e II da referida portaria.

29. Para os trechos do Anexo I, numa extensão de 7.251,9 km, foi declarado estado de emergência pelo prazo de até 180 dias, com vistas à contratação direta para execução das obras e serviços de recuperação, na forma do art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993. A contratação emergencial foi efetuada por meio de procedimento licitatório simplificado, com empresas detentoras de aptidão técnica e regularidade fiscal, nos termos dos arts. 29 e 30 da Lei nº 8.666/1993. Dispõe a Portaria Dnit nº 1.806/2005, que, durante o citado prazo de 180 dias, o Dnit deverá iniciar um procedimento licitatório visando à solução definitiva dos problemas identificados. Uma vez concluído o procedimento e promovida a contratação da licitante vencedora, estará extinta, de imediato, a contratação emergencial.

30. Os trechos constantes do Anexo II, numa extensão de 19.264,2 km, já possuem contratos celebrados oriundos de procedimento licitatório legal. Esses contratos, que se encontram em andamento e/ou paralisados por falta ou insuficiência de recursos, poderão ser executados por meio de créditos orçamentários extraordinários, na forma da legislação vigente.

31. O Dnit, por meio da Portaria Dnit nº 54 (Anexo 1, fls. 5/11), de 30 de janeiro de 2006, alterou os Anexos I e II da Portaria Dnit nº 1.806/2005. Com base nesta nova norma, o PETSE passou a compreender obras numa extensão de 23.874,0 km, sendo 6.509,6 km pertencentes ao Anexo I e 17.364,4 km ao Anexo II.

32. Os recursos para realização do PETSE foram liberados pelas Medidas Provisórias nº 276, de 2 de janeiro de 2006, e nº 282, de 23 de fevereiro de 2006, que estabelecem a abertura de créditos extraordinários de R\$ 350.000.000,00 e R\$ 57.554.718,00, respectivamente, em favor do Ministério dos Transportes, para utilização no Programa de Trabalho nº 26.782.0220.1F40.0001 – Obras Rodoviárias Emergenciais (Crédito extraordinário) – Nacional. Dessa forma, o total de recursos destinados ao Programa passou a ser de R\$ 407.554.718,00.

33. Em virtude da Medida Provisória nº 282/2006 ter aberto um novo crédito extraordinário para utilização dos recursos no PETSE, o Dnit editou a Portaria Dnit nº 191 (Anexo 1, fls. 12/19), de 2 de março de 2006, alterando os Anexos I e II da Portaria Dnit nº 1.806/2005, já alterados anteriormente pela Portaria nº 54/2006. A partir dessa Portaria, o Programa passou a compreender obras numa extensão de 25.887,4 km, sendo 6.644,0 km pertencentes ao Anexo I e 19.243,4 km ao Anexo II.

34. O Dnit, por meio da Portaria Dnit nº 357 (Anexo 1, fls. 20 a 27), de 05 de abril de 2006, alterou novamente os Anexos I e II da Portaria Dnit nº 1.806/2005, em virtude da Medida Provisória nº 287, de 28 de março de 2006, ter aberto um crédito extraordinário no valor de R\$ 171.401.452,00, em favor do Ministério dos Transportes, para utilização no Programa de Trabalho 26.782.0220.1F71.0101 – Recuperação de Rodovias – Nacional, o qual teria por objeto as obras constantes do Anexo II. Assim, a partir desta última alteração, o PETSE passou a compreender obras numa extensão de 27.031,2 km, sendo 6.801,6 km no Anexo I e 20.229,6 km no Anexo II; para as obras do Anexo I, foram utilizados recursos no valor de R\$ 239.402.448,32, abertos pelas Medidas Provisórias nº 276/2006 e nº 282/2006 e, para as obras do Anexo II, recursos de R\$ 171.401.452,00, abertos pela Medida Provisória nº 287/2006, totalizando um valor de R\$ 410.803.900,32 para todo o Programa.

II.2. Normativos

35. O PETSE foi instituído pela Portaria Dnit nº 1.806/2005, a qual define os trechos de rodovias federais que compõem o Programa, tendo seu início previsto para 9 de janeiro de 2006.

36. Para os trechos do Anexo I à Portaria, foi declarado estado de emergência pelo prazo de até 180 dias, com vistas à contratação direta para execução das obras e serviços de recuperação, na forma do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

37. Os trechos constantes do Anexo II já possuem contratos celebrados, oriundos de procedimento licitatório legal, em andamento e/ou paralisados por falta ou insuficiência de recursos, e poderão ser executados por meio de créditos orçamentários extraordinários, na forma da legislação vigente.

38. Com base nessa Portaria, as obras emergenciais no âmbito do PETSE compreendem uma extensão de 26.516,1 km de rodovias, distribuídos em 24 Estados e no Distrito Federal, sendo 7.251,9 km pertencentes ao Anexo I e 19.264,2 km ao Anexo II.

39. O Dnit, por meio da Portaria Dnit nº 54/2006, alterou os Anexos I e II da Portaria Dnit nº 1.806/2005. Com base nesta nova Portaria, o PETSE passou a compreender obras numa extensão de 23.874,0 km, sendo 6.509,6 km pertencentes ao Anexo I e 17.364,4 km ao Anexo II.

40. Por meio da Medida Provisória nº 276/2006, foram liberados os recursos destinados ao PETSE, com a abertura de um crédito orçamentário extraordinário no valor R\$ 350.000.000,00 em favor do Ministério dos Transportes para cumprimento do Programa de Trabalho 26.782.0220.1F40.0001 – Obras Rodoviárias Emergenciais – Nacional.

41. Em 23 de fevereiro de 2006, por meio da Medida Provisória nº 282/2006, foi aberto um novo crédito extraordinário no valor de R\$ 57.554.718,00 em favor do Ministério dos Transportes para utilização no Programa de Trabalho 26.782.0220.1F40.0001 – Obras Rodoviárias Emergenciais – Nacional. Dessa forma, o total de recursos destinados ao PETSE passou a ser de R\$ 407.554.718,00.

42. Após a publicação da Medida Provisória nº 282/2006, o Dnit emitiu a Portaria Dnit nº 191/2006, alterando novamente os Anexos I e II da Portaria Dnit nº 1.806/2005, já alterados pela Portaria nº 54/2006. Com base nessa Portaria, o Programa passou a compreender obras numa extensão de 25.887,4 km, sendo 6.644,0 km pertencentes ao Anexo I e 19.243,4 km ao Anexo II.

43. Em 28 de março de 2006, a Medida Provisória nº 287/2006 abriu um crédito extraordinário no valor de R\$ 171.401.452,00 em favor do Ministério dos Transportes para utilização no Programa de Trabalho 26.782.0220.1F71.0101 – Recuperação de Rodovias – Nacional (Crédito extraordinário). Para utilização desses recursos, o Dnit editou a Portaria Dnit nº 357/2006, com as seguintes alegações:

‘Considerando que a Medida Provisória nº 282, de 23 de fevereiro de 2006, aumentou os recursos destinados ao PETSE no valor de R\$ 57.554.718,00, que somados aos R\$ 350.000.000,00 contidos na Medida Provisória nº 276, de 2 de janeiro de 2006, resulta num valor global de R\$ 407.554.718,00;

Considerando que as Medidas Provisórias acima citadas foram especificamente destinadas para trechos que se caracterizaram como situações de emergência e que os entendimentos legais obrigam a aplicação dos recursos a estas situações na forma do anexo I do PETSE;

Considerando a edição da Medida Provisória nº 287, de 28 de março de 2006, que abriu crédito extraordinário para recuperação de rodovias no valor de R\$ 171.401.452,00, destinados à manutenção da malha rodoviária federal e que tais recursos podem ser aplicados nos contratos contidos no anexo II do PETSE;

(...)

Art. 1º - Autorizar a aplicação dos recursos previstos para obras emergenciais, contidos na Medida Provisória nº 276, de 2 de janeiro de 2006 e na Medida Provisória nº 282, de 23 de fevereiro de 2006, somente nos trechos rodoviários contidos no anexo I, desta Portaria.

Art. 2º - Autorizar a aplicação dos recursos previstos para recuperação de rodovias contidos na Medida Provisória nº 287, de 28 de março de 2006, nos trechos rodoviários contidos no anexo II, desta Portaria.

Art. 3º - Alterar os anexos I e II da Portaria nº 1.806, de 30 de dezembro de 2005, modificados pela Portaria nº 54, de 31 de janeiro de 2006 e pela Portaria nº 191, de 02 de março de 2006, para todos os fins e efeitos legais, de acordo com os quadros I e II anexos.

(...)' (Grifos nossos).

44. Dessa forma, o volume de recursos alocados no PETSE, conforme a Portaria Dnit nº 1.806/2005 e todas as suas alterações posteriores, corresponde a R\$ R\$ 410.803.900,32, sendo R\$ 239.402.448,32 para as obras do Anexo I – liberados pelas Medidas Provisórias nº 276/2006 e nº 282/2006 – e R\$ 171.401.452,00 para as obras do Anexo II – liberados pela Medida Provisória nº 287/2006.

45. Ressalte-se que, dentre os 27.031,2 km de rodovias incluídos no PETSE, incluem-se trechos de rodovias federais transferidas para os Estados e Distrito Federal, por meio da Medida Provisória nº 82/2002, sob a alegação de que tais rodovias encontram-se em péssimo estado de conservação, dado que não houve a adequada aplicação de recursos pela maioria dos Estados destinatários.

46. Dos 27.031,2 km de extensão incluídos no programa, 5.850,9 km (21,6% do total) correspondem a trechos de rodovias transferidas conforme dispõe a Medida Provisória nº 82/2002, sendo 3.036,1 km pertencentes ao Anexo I e 2.814,8 km ao Anexo II.

47. O Ministro de Estado dos Transportes, por meio da Portaria nº 002/MT (Anexo 1, fls. 28), de 4 de janeiro de 2006, definiu algumas orientações gerais a serem adotadas pelo Dnit na operacionalização do PETSE. Com base nessa Portaria, o Dnit foi orientado a identificar previamente, com precisão, os serviços a serem executados nos trechos constantes do PETSE; assegurar, por contrato e mediante intensiva fiscalização, a qualidade do produto final entregue; e disponibilizar, via internet, a relação das empresas contratadas, com os respectivos extratos de contratos e aditivos firmados.

48. O Ministro de Estado dos Transportes também recomendou como critério de preço global valores inferiores àqueles praticados pelo Sistema de Custos Rodoviários – SICRO para a contratação dos serviços; bem como a instituição de equipes volantes de fiscalização e recebimento dos serviços e a edição de relatórios semanais dos serviços executados, devidamente publicados e disponibilizados aos órgãos de controle.

49. O Dnit definiu alguns procedimentos especiais para o cumprimento do PETSE, por meio da Instrução de Serviço – IS – nº 1/DG (Anexo 1, fls. 29), de 5 de janeiro de 2006, tomando por base as orientações da Portaria nº 002/2006/MT, do Ministro de Estado dos Transportes. Dispõe essa IS que, para a contratação dos serviços e obras de recuperação em caráter emergencial, deve ser observada a ‘elaboração e aprovação pela UNIT, de Programa Anual de Trabalho e Orçamento – PATO, ou planilha detalhada de serviços a serem executados, cuja composição de preços unitários seja com valores inferiores àqueles obtidos pela aplicação do Sistema de Custos Rodoviários – SICRO.’

50. A IS nº 1/2006/DG do Dnit menciona também que ‘dentre os documentos a embasar a execução e controle dos serviços emergenciais em comento, deverão constar as ISC – Instrução de Serviço de Conservação – 13/04 e 14/04, constantes da Base Tecnológica da Engenharia Rodoviária, do IPR – Instituto de Pesquisas Rodoviárias – da DPP/Dnit, como recomendações específicas para os procedimentos construtivos a serem observados nos trabalhos rodoviários de execução de reparos de falhas, panelas, buracos, fissuras e trincas dos pavimentos betuminosos.’

51. As Instruções de Serviço de Conservação – ISC – 13/04 e 14/04 estabelecem procedimentos técnicos a serem adotados, respectivamente, na ‘Execução de reparos de falhas, panelas e buracos dos pavimentos betuminosos’ e na ‘Execução de reparos de fissuras e trincas dos pavimentos betuminosos’. Nessas ISC, são apresentadas orientações sobre os materiais e equipamentos a serem empregados e as etapas executivas a serem seguidas em cada uma das obras mencionadas, orientações estas que, conforme definido na IS nº 1/2006/DG, devem ser obedecidas nos serviços e obras realizados no âmbito do PETSE.

52. Em relação à fiscalização dos serviços executados, a IS nº 1/2006/DG menciona que ‘caberá ao IPR realizar, por amostragem, inspeções mediante análise **in loco**, visando à verificação da qualidade dos serviços executados’. Além disso, são instituídas Equipes Volantes de Supervisão, para auxiliar o Coordenador das UNITS na supervisão e fiscalização dos serviços, por meio de sua Unidade Local – UL. O Coordenador da UNIT fica responsável, também, pela elaboração de relatórios semanais sobre os trabalhos em andamento e pela juntada aos autos de relatório fotográfico de todas as fases de execução dos serviços.

53. Em 6 de janeiro de 2006, foram emitidos os Ofícios nº 027/2006/SE-MT e nº 028/2006/SE-MT (Anexo 1, fls. 30/31) da Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes e endereçados à Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Dilma Roussef, com o pedido de envio de correspondência do Governo Federal ao TCU e à Controladoria-Geral da União - CGU, respectivamente, solicitando o acompanhamento de todos os atos e procedimentos de responsabilidade do Dnit no PETSE, sobretudo no que se refere aos critérios de contratação eleitos para obras a serem executadas em caráter emergencial, com dispensa de licitação. Conforme nota à imprensa, divulgada no sítio do Ministério dos Transportes na internet, ‘Os atos visam a dar máxima transparência e garantir a correta aplicação dos recursos públicos destinados emergencialmente para a manutenção da malha rodoviária federal’. A

solicitação, ao TCU e à CGU, de acompanhamento dos atos e procedimentos no âmbito do PETSE foi enviada pela Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República, por meio dos Avisos nº 012/2006/SE-C.Civil PR e nº 013/2006/SE-C.Civil PR (Anexo 1, fls. 32/33), datados de 6 de janeiro de 2006.

54. O Dnit divulgou algumas orientações e recomendações sobre o PETSE por meio da IS nº 02/DG (Anexo 1, fls. 34/37), de 7 de janeiro de 2006, dentre os quais destacam-se:

‘Art. 1º. Determinar a todos os Coordenadores de UNIT, responsáveis diretos pelo cumprimento e gerenciamento dos procedimentos emanados do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE, aprovado pela Portaria nº 1.806, de 30/12/2005, publicada no DOU de 31/12/2005, a adoção dos seguintes critérios, no tocante o contido no inciso I, § 1º, do artigo 3º dessa portaria e no inciso I, § 1º, do artigo 1º da Instrução de Serviço nº 1/06, quando referente a trechos rodoviários elencados no anexo I da portaria de aprovação, sem cobertura contratual, e, portanto, passíveis de dispensa de licitação, para que:

I – os preços obtidos com a utilização do Sistema de Custos Rodoviários – SICRO são apenas referenciais máximos para fins de elaboração do Programa Anual de Trabalho e Orçamento – PATO, ou planilha detalhada dos serviços a serem executados, e serão aprovados pelo Coordenador da UNIT;

II – a composição de preços unitários deverá contemplar uma redução de, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos valores obtidos pela aplicação do Sistema de Custos Rodoviários – SICRO;

III – obtendo o Coordenador da UNIT preços cuja redução não tenha atingido ao mínimo de 20% (vinte por cento), esses deverão ser devidamente justificados e, após a aprovação do Coordenador, serem submetidos à homologação pelo Diretor da Diretoria de Infra-estrutura Terrestre – DIT/Dnit.

(...)

Art. 3º. O processo individual por medição, contendo todos os documentos inerentes às obras e serviços emergenciais do Programa, como relatório de medição, relatório fotográfico e parecer técnico sobre a qualidade face às normas do Instituto de Pesquisas Rodoviárias – IPR, será mensalmente elaborado conforme itens da planilha, com as quantidades de serviços efetivamente executados e atestados pelo Coordenador da UNIT e, em seguida, devidamente identificado pelo PETSE através de etiqueta ou meio que o individualize, e encaminhado ao Diretor-Geral do Dnit, via protocolo, para os seguintes passos:

I – conhecimento, análise e despacho, remetendo-o à Diretoria de Infra-estrutura Terrestre – DIT;

II – a Diretoria de Infra-estrutura Terrestre – DIT, após conhecimento e análise, fará sua remessa à Auditoria Interna/Dnit;

III – a Auditoria Interna/Dnit deverá proceder a uma auditoria prévia, procedendo ao encaminhamento processual à Diretoria de Administração e Finanças – DAF que, através da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças – CGOF, efetuará o pagamento, devolvendo os autos através da Diretoria de Administração e Finanças – DAF ao Diretor- Geral do Dnit.

(...)’ (Grifos nossos).

55. Com relação aos contratos a serem celebrados por dispensa de licitação, o Dnit emitiu o Ofício Circular nº 004/2006/DG (Anexo 1, fls. 38/40), em 17 de janeiro de 2006, endereçado aos Coordenadores das UNITS, contendo a seguinte determinação: ‘(...) fica determinado a esta Coordenação que encaminhe impreterivelmente até o dia 20 de janeiro de 2006, via fax, a esta Administração Central, ofício do Coordenador contendo a Convocação e Adjudicação das Empresas selecionadas para execução dos serviços emergenciais na forma do anexo I da referida portaria, com análise da Procuradoria Federal Especializada, para submissão à Diretoria Colegiada do Dnit, no sentido de Ratificação dos atos praticados, Adjudicação e Autorização para Contratação (...)’.

56. Neste mesmo Ofício Circular, o Dnit estabelece que os processos de convocação, dispensa e contratação devem obedecer às orientações da IS nº 3/DG (Anexo 1, fls. 41/44), de 24 de junho de 2004, além das já citadas IS nº 1/2006/DG e nº 2/2006/DG.

57. Na IS nº 03/2004/DG, o Dnit estabelece alguns procedimentos relativos à contratação, mediante dispensa de licitação, em casos de emergência, os quais devem ser aplicados às obras constantes do Anexo I da Portaria Dnit nº 1.806/2005 e suas alterações, conforme dispõe o Ofício Circular nº 004/2006/DG. Dentre os procedimentos descritos na referida IS, destacam-se:

(...)

Art. 2º. A decisão de caracterização da emergência ocorrida ou da situação de iminente risco, bem como da adoção da dispensa de licitação para execução das obras correspondentes cabe ao Coordenador da Unidade Regional, na área de sua circunscrição, em documento devidamente formalizado, **ad referendum** do Diretor-Geral do Dnit.

(...)

§ 3º Ratificado pelo Diretor-Geral do Dnit o ato praticado pelo Coordenador da Unidade Regional, deverá ser providenciada a publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da ratificação do Diretor-Geral do Dnit, como condição para eficácia dos atos. Posteriormente o processo deverá ser encaminhado à Procuradoria Federal Especializada ou Procuradoria da Unidade Regional para parecer quanto às formalidades legais de todo procedimento, visando autorizar seu prosseguimento, inclusive com a lavratura de contrato.

(...)

Art. 4º. Ratificados os atos do Coordenador da Unidade Regional pelo Diretor-Geral do Dnit, a mesma terá até 15 (quinze) dias consecutivos, a partir do conhecimento da ratificação, para encaminhar o processo ao Diretor Setorial, devidamente instruído, no que couber, com os seguintes elementos básicos:

(...)

5) razões da escolha da firma convocada, considerando entre outras:

a) encontrar-se instalada nas proximidades do local da obra a ser contratada com dispensa de licitação e com plena possibilidade de atendimento imediato;

b) capacidade técnica para atendimento das condições e prazos requeridos;

c) desempenho em serviços correlatos que tenha executado.

(...)

Art. 3º. O ato de dispensa do Coordenador da Unidade Regional podará não ser ratificado pelo Diretor-Geral do Dnit:

I Por falhas administrativas ou técnicas dos setores envolvidos, quando então será determinada a imediata suspensão dos trabalhos, bem como promovida a responsabilidade de quem ordenou os atos praticados, quando este for o caso.

II Por indisponibilidade de recursos orçamentários, quando então deverão ser desenvolvidas ações pelo Coordenador da Unidade Regional para a interdição do trecho e indicação ao usuário de alternativas de tráfego.

(...)

Art. 5º. O objeto dos contratos de obras emergenciais efetuados por dispensa de licitação, limitar-se-á aos serviços estritamente necessários ao restabelecimento do tráfego na via atendimento à situação emergencial, objetivando minimizar os riscos ou conseqüências de danos ao interesse público.

(...)

Art. 6º. Caso a obra exija complementação, com vistas a integrar o trecho afetado dentro da concepção do projeto original, tais serviços deverão ser realizados mediante licitação, de acordo com as modalidades previstas na lei nº 8.666/93, com base em projeto previamente elaborado e aprovado.

(...)' (Grifos nossos).

58. Em 18 de janeiro de 2006, foi emitido o Ofício nº 167/GM/MT (Anexo 1, fl. 45) do Ministério dos Transportes, endereçado ao Diretor-Geral do Dnit, recomendando, com relação à obras constantes do Anexo I da Portaria Dnit nº 1.806/2005 e suas alterações, a adoção imediata das 'providências necessárias para a deflagração de procedimentos licitatórios nos trechos de rodovias contratados emergencialmente, que não possuem contratos em andamento, cuja tramitação deverá ser encerrada logo na seqüência dos serviços executados por conta do PETSE'. Essa recomendação foi ratificada com a publicação no DOU da Portaria nº 19/MT (Anexo 1, fl. 46), de 18 de janeiro de 2006, a qual repete a recomendação do citado Ofício.

59. Na Portaria nº 19/2006/MT, o Ministério dos Transportes também determina ao Dnit e aos Coordenadores de UNITs a apuração imediata de todas as denúncias de irregularidades detectadas na execução de contratos no âmbito do PETSE, com a instauração do respectivo procedimento administrativo apuratório.

60. Em 19 de janeiro de 2006, o Dnit encaminhou aos Coordenadores Gerais das UNITs o Ofício Circular nº 005/2006/DG (Anexo 1, fls. 47/52), divulgando algumas orientações a serem seguidas no

desenvolvimento dos trabalhos do PETSE, emanadas pela Casa Civil da Presidência da República, pelo TCU, pela CGU e pelo Ministro de Estado dos Transportes, dentre as quais destacam-se: pesquisa de preços contendo no mínimo três propostas, no processo de escolha das empresas contratadas emergencialmente; publicidade dos atos de ratificação e adjudicação do objeto contratado emergencialmente; qualidade dos serviços executados; preço compatível com os descontos auferidos em licitações do órgão; caracterização da situação de emergência; fiscalização adequada dos serviços executados; pagamento somente dos serviços efetivamente prestados com qualidade e economicidade; apuração imediata das irregularidades detectadas; deflagração imediata de procedimentos licitatórios nos trechos de rodovias contratados emergencialmente.

61. Por meio da Portaria Dnit nº 79 (Anexo 1, fls. 53/59), de 7 de fevereiro de 2006, o Dnit designou os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos trechos elencados nos Anexos I e II da Portaria Dnit nº 1.806/2005 e suas alterações. Nessa mesma data, o Dnit encaminhou aos Coordenadores Gerais das UNITS o Memorando Circular nº 172/2006/DG (Anexo 1, fls. 60/61) determinando o cumprimento de todos os procedimentos necessários relativos à dispensa de licitação, para as obras do Anexo I, dentre eles: sua correta caracterização, a convocação de no mínimo três empresas, o valor da vencedora com desconto mínimo de 20%, a capacidade técnica da empresa, sua idoneidade e localização próxima ao objeto da dispensa.

62. O Ofício Circular nº 007/2006/DG (Anexo 1, fls. 62/63), de 18 de fevereiro de 2006, foi encaminhado pelo Dnit aos Coordenadores Gerais das UNITS, determinando a estes um contato transparente com o TCU e a CGU, no sentido de atender e prestar as informações solicitadas, bem como apurar e corrigir os indícios e/ou irregularidades apurados por esses órgãos de controle.

II.3. Atuação do TCU

II.3.1. Das diretrizes para fiscalização do Programa

63. Conforme já mencionado, a Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes, em 6 de janeiro de 2006, pediu à Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República Dilma Rousseff que solicitasse ao TCU e à CGU o acompanhamento de todos os atos e procedimentos de responsabilidade do Dnit no PETSE, sobretudo no que se refere aos critérios de contratação eleitos para obras a serem executadas em caráter emergencial, com dispensa de licitação.

64. Em 17 de janeiro de 2006, o Exmo. Sr. Ministro Presidente Adylson Motta reuniu-se com o Ministro dos Transportes Alfredo Nascimento e com a Ministra-Chefe da Casa Civil Dilma Rousseff, para exposição das características do Programa e, ao final, foi definido que este Tribunal iria acompanhar essas obras emergenciais.

65. Anteriormente, nos dias 15 e 16 de janeiro de 2006, o Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, acompanhado de técnicos do Tribunal, efetuou visitas técnicas em trechos de rodovias incluídos no PETSE, no sentido de verificar o andamento das obras, a qualidade dos serviços executados e a adequabilidade da fiscalização efetuada pelo Dnit, tendo sido constatados indícios de irregularidades, conforme trecho do relatório da Secob constante do TC – 002.501/2006-3, fls. 3/4.

66. Diante do exposto, o Exmo. Sr. Ministro Presidente Adylson Motta determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex que elaborasse um Plano de Fiscalização para o acompanhamento das ações atinentes ao referido Programa.

67. Para dar cumprimento à determinação da Presidência, foi submetida representação pela 1ª Secretaria de Controle Externo – Secex (Processo TC – 002.501/2006-3, fls. 1/7) ao relator da matéria, o Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, com sugestão de realização de levantamentos de auditoria em todos os Estados nos quais haveria execução de obras compreendidas no PETSE, por meio da seguinte proposta:

a) seja autorizada a realização, pela Segecex, de fiscalizações no Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE em até metade dos trechos constantes do Anexo I e até um terço dos trechos do Anexo II, ambos da Portaria do Dnit de nº 1806, de 30/12/2005, bem como solicite apoio da Polícia Rodoviária Federal, caso necessário, com vistas a garantir a segurança das equipes na execução dos trabalhos;

b) seja determinado à Secob que elabore procedimentos técnicos a serem adotados na realização das fiscalizações explicitadas no item anterior, bem como efetue relatório consolidado contendo visão global do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE.

68. A representação foi aprovada na Sessão Plenária de 25/1/2006, tendo o início dos trabalhos sido previsto para 31/1/2006, com a definição de que o Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes seria o relator de todos os processos.

69. As fiscalizações realizadas pelo TCU deveriam ter início o mais rápido possível, em virtude da necessidade de verificação do carácter emergencial das obras em execução. Com o objetivo de antecipar o trabalho das Unidades Técnicas, a Secretaria Adjunta de Fiscalização – Adfis já havia encaminhado correio eletrônico em 19/1/06 contendo as diretrizes básicas de execução das fiscalizações, detalhadas nos itens seguintes.

70. Foi definido que cada Secex deveria realizar um número de fiscalizações no respectivo Estado que abrangesse até metade dos itens relacionados no Anexo I e até um terço no Anexo II. A estimativa do número de fiscalizações por Secex foi enviada no referido correio eletrônico. O TCU manteve contato com a CGU, que também realizaria fiscalizações no âmbito do PETSE, de modo a conciliar o trabalho de ambos. Nesse sentido, foi definido que todas as obras do Anexo I seriam fiscalizadas, sendo parte pelo TCU e parte pela CGU.

71. A seleção das obras a serem fiscalizadas pelo TCU foi feita em conjunto pela Adfis e pela Secob, segundo os critérios de risco e materialidade. Com base no cronograma planejado, foi dada prioridade de início para as fiscalizações do Anexo I, com realização de 75% dos trabalhos até 24/2/2006 e o restante até o final do PETSE.

72. Foi realizada, em 27/1/2006, uma videoconferência, com o objetivo de fornecer maiores detalhes do trabalho e esclarecer as dúvidas das diversas unidades. Participaram da videoconferência representantes da Segecex, Adfis, Secob e Secex nos Estados. Na ocasião, foram apresentadas as características do programa, a atuação do TCU na fiscalização do mesmo, a participação da Secob nos trabalhos, bem como toda a metodologia desenvolvida pela Secob para a realização das fiscalizações.

73. Nessa mesma data, foi encaminhado pelo Exmo. Sr. Ministro Presidente Adylson Motta ao Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal – PRF (Anexo 1, fl. 64) aviso de início dos trabalhos realizados pelo TCU no âmbito do PETSE com solicitação do apoio da PRF caso necessário, com o seguinte teor:

‘Este Tribunal estará iniciando, em 30/1 corrente, diversas fiscalizações no Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE do Governo Federal, instituído pela Portaria nº 1.806/2005-Dnit.

Considerando a magnitude do referido programa, deverão estar envolvidos aproximadamente 100 auditores lotados em todos os Estados da Federação onde houver obras contempladas. A execução das fiscalizações prevê visitas aos locais onde serão realizados os serviços.

Nesse sentido, solicito a Vossa Senhoria o apoio da Polícia Rodoviária Federal, quando necessário, aos auditores do Tribunal designados para a realização de auditorias por meio de Portarias do Tribunal.’

II.3.2. Da atuação da Secob

74. Foram apresentados alguns questionamentos ao Dnit, por intermédio da Secob, acerca dos critérios de seleção das obras incluídas no Programa. Em 19 de janeiro de 2006, a Secob encaminhou o Ofício nº 7/2006/SECOB (Anexo 1, fls. 65/66) ao Dnit, tendo como principais indagações as seguintes:

‘(...)

critérios adotados para a classificação das obras a serem executadas como emergenciais;

(...)

g) razões para a inclusão das obras de que trata o Anexo II, trechos rodoviários que já possuem contratos, na Portaria Dnit nº 1.806/2005, isto é, a razão para a classificação das obras nos referidos trechos como emergenciais, dado que os referidos trechos rodoviários já possuem contrato;

(...)”

75. Em resposta ao Ofício nº 7/2006/SECOB, o Dnit emitiu os Ofícios nº 94/2006/DG (Anexo 1, fls. 67/68) e nº 234/2006/DG (Anexo 1, fls. 69/160), em 25 de janeiro de 2006 e 10 de fevereiro de 2006, respectivamente, com os seguintes esclarecimentos:

“Para a classificação das obras a serem executadas como emergenciais, os critérios adotados foram as determinações do Poder Judiciário e dessa Egrégia Corte de Contas, além das inspeções e verificações “in loco” de técnicos das UNITS/Dnit, onde se constatou que o estado precário de diversos segmentos das rodovias ou obras de arte especiais, relacionadas no Anexo I, exigia intervenções urgentes, em razão do

elevado estado de deterioração do pavimento da rodovia, com existência de diversos buracos de significativas dimensões, obrigando os motoristas a transitar em faixa contrária de tráfego e acostamentos, provocando, em consequência, riscos à segurança dos mesmos e de outros usuários, além de prejudicar, ainda mais, a preservação do patrimônio público, assim como a elevação dos custos da operação do transporte de passageiros e cargas, comparativamente às condições técnicas previstas originalmente nos projetos de engenharia e normas técnicas que regem as condições de segurança e economicidade ao tráfego.” (Grifos nossos).

“(…)

Com os resultados obtidos através do SGP – Sistema de Gerência de Pavimentos/HDM – Highway Design and Maintenance Standards Model (Modelo de Padrões de Conservação e de Manutenção de Rodovias), da análise da evolução das condições da rede e dos investimentos realizados em restauração e manutenção nos últimos anos, pode-se fazer os seguintes comentários:

os problemas apresentados pela malha são em sua maioria de natureza funcional, ou seja, apresentam deficiências apenas na superfície; com a falta de uma conservação adequada, geram-se, em princípio, deficiências que são notadas apenas nesta superfície do pavimento, o que pode ser corrigido com soluções de pequena monta como por exemplo: tapa-buracos. Com o passar do tempo, a persistir a insuficiente alocação de recursos, a situação tende a agravar-se, vindo a afetar a estrutura do pavimento, o que exigirá um maior volume de recursos para recuperação da via.

verifica-se também que 80% da malha possui restaurações com mais de 10 anos, ou seja: há indicação de que as bases dessas rodovias estejam boas, entretanto o pavimento está chegando no limite da vida útil, o que corresponde dizer que começarão a aparecer painéis e outros problemas que demandarão reparos emergenciais.

grande parte da malha apresenta volume médio diário inferior a 2000 veículos/dia, favorecendo, desta forma, a manutenção das condições estruturais originais dos pavimentos, mas em contrapartida há rodovias com predominância de tráfego de veículos pesados, freqüentemente com excesso de peso, contribuindo para um menor tempo da vida útil e a conseqüente degradação rápida do pavimento.

houve um elevado crescimento da frota de veículos circulantes pelas Rodovias Federais nos últimos anos, associado, ainda, ao aumento de capacidade de transporte de cargas dos veículos e da fabricação de novos modelos, tais como treminhões e outros, sendo que as normas vigentes para dimensionamento de pavimentos não contemplam ainda alguns desses modelos, gerando um fator de desgaste ainda maior dos pavimentos.’ (Grifos nossos).

‘Cito as principais razões para inclusão das obras emergenciais contidas no Anexo II da Portaria Dnit nº 1.806/2005:

Trechos que se encontram incluídos na MP 82, onde o Dnit estava impedido de aplicar recursos;

Trechos cujos contratos estavam paralisados por falta de recursos;

Trechos que estavam sem contrato, já licitados, em vias de contratação, aguardando recursos;

Trechos com contratos em andamento, mas que, por insuficiência de recursos, não tiveram como executar o total programado.’

76. Questionado pelo TCU, em 7 de fevereiro de 2006, acerca das razões que motivaram as alterações dos Anexos I e II da Portaria Dnit nº 1.806/2005, o Dnit pronunciou-se, por meio do Ofício nº 235/2006/DG (Anexo 1, Volume 1, fls. 161/247), no seguinte sentido:

‘1. O montante de recursos destinado ao PETSE, através da Medida Provisória nº276, de 2 de janeiro de 2006, foi de R\$ 350.000.000,00, o que fez com que o valor global do Programa fosse limitado a esse montante.

2. As necessidades identificadas nos levantamentos de campo, para edição da primeira Portaria (nº 1.806/2005), em algumas UNITS, eram superiores aos recursos financeiros disponibilizados.

3. Com a situação acima e com o detalhamento das ações a serem desenvolvidas, realizado pelas UNITS após a edição da Portaria nº 1.806/2005, constatou-se que havia necessidade de ajustes como concentração de recursos em pontos específicos que se apresentavam como críticos, divisão de recursos alocados em alguns trechos para atendimento de outros que necessitavam de ações emergenciais ou, até mesmo, retirada de trechos para inclusão de outros que, inicialmente, tinham ficado fora do Programa, mas que também necessitavam de intervenções emergenciais.’ (Grifo nosso).

77. A Secob participou, por meio da cessão de analistas de controle externo – ACEs, de algumas fiscalizações realizadas pelas Secex que manifestaram dificuldade de pessoal ou que apresentavam necessidade de apoio técnico.

78. Foi criada e supervisionada pela Secob uma lista de discussão sobre o PETSE, via correio eletrônico, com a participação de todos os envolvidos no processo, de modo a esclarecer dúvidas e uniformizar os procedimentos adotados durante as fiscalizações realizadas pelo TCU.

79. Conforme determinação do Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, a Secob ficou responsável pela elaboração de relatório consolidado contendo visão global do PETSE, ora apresentado.

80. Outra determinação do Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes à Secob foi a definição de procedimentos técnicos a serem adotados nas fiscalizações realizadas pelo TCU no âmbito do PETSE. Esse procedimento foi importante para a padronização dos trabalhos realizados e para uma melhor consolidação dos resultados obtidos.

81. Os procedimentos técnicos foram classificados em quatro grupos: seleção dos trechos a serem fiscalizados, verificações físicas, verificações documentais e relatório de auditoria/papéis de trabalho.

a) Seleção dos trechos

82. Conforme determinação do Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, foi definido o número de fiscalizações no PETSE em até metade dos trechos constantes do Anexo I e até um terço dos trechos do Anexo II, ambos da Portaria Dnit nº 1.806/2005 e suas alterações.

83. Para os trechos do Anexo I, nos quais foi caracterizado o caráter emergencial e permitida a dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993, foram adotados os seguintes critérios de seleção dos trechos:

- Custos envolvidos: foram selecionados, prioritariamente, os trechos que envolviam maior volume de recursos do PETSE e, para os trechos com menor volume de recursos, foram escolhidos aqueles que apresentavam maior custo por km.

- Serviços pontuais (pontes): foram selecionadas também as obras em pontes, tanto por envolverem um grande volume de recursos como por serem obras que, para serem consideradas emergenciais, devem estar em péssimo estado de conservação e necessitando de reparos urgentes, o que pode ser facilmente percebido no momento da fiscalização.

- Trechos próximos: para facilitar o trabalho das equipes de fiscalização, foram selecionados trechos próximos uns aos outros, desde que enquadrados nos critérios citados anteriormente.

84. Para os trechos do Anexo II, que já possuem contratos em andamento e/ou paralisados por falta ou insuficiência de recursos, foram adotados os seguintes critérios de seleção dos trechos:

- Trabalhos já iniciados: foram priorizados os trechos que, segundo informação do Dnit, já estavam com as obras iniciadas, de modo a tornar a fiscalização mais eficiente e evitar que obras desnecessárias fossem concluídas antes do início da fiscalização.

- Custos envolvidos: foi adotado o mesmo critério apresentado para os trechos do Anexo I.

- Trechos próximos: foi adotado o mesmo critério apresentado para os trechos do Anexo I, sendo que, nos estados com fiscalizações dos Anexos I e II, a proximidade entre todos os trechos fiscalizados foi analisada.

85. Tanto para as obras do Anexo I como do Anexo II, foram incluídos todos os trechos sobre os quais há alguma decisão do TCU ou decisão judicial, em que haja determinação de realização das obras.

86. O cronograma de fiscalizações considerou que 75% dos trabalhos seriam realizados até 24/02/2006 e o restante até o final do PETSE, com prioridade de início para as fiscalizações do Anexo I.

b) Verificações físicas

87. Na análise física das obras, durante a verificação **in loco** realizada pelas equipes de auditoria, foram avaliados os seguintes pontos:

- Caracterização do estado emergencial: conforme dispõe o Manual de Pavimentação do Dnit '12.2.1.7. Ações emergenciais – é o conjunto de ações a serem empreendidas em caráter excepcional e que caracterize uma emergência – com as finalidades de eliminar o risco real ou potencial à vida humana ou ao patrimônio público, ou então, de restabelecer as condições mínimas necessárias ao fluxo de tráfego de uma rodovia, interrompida ou na iminência de interromper, devido a manifestações de ruína e/ou colapso repentino'.

Para a caracterização do estado emergencial, deve ser avaliada a condição geral do pavimento de cada segmento do trecho rodoviário fiscalizado, por meio de um Índice de Defeitos por Km – IDK e também pela verificação de ocorrências pontuais que possam, isoladamente, caracterizar a situação como emergencial, realizando-se registro fotográfico dos procedimentos, se for o caso.

IDK consiste num índice objetivo que representa a quantidade de painéis e remendos novos no percurso de um quilômetro, medidos por meio de inspeção visual, considerando-se remendo novo aquele que tenha sido executado recentemente, ou seja, com a utilização de recursos do PETSE. A avaliação deve ser feita para segmentos homogêneos, isto é, que apresentem uma aparência razoavelmente uniforme, de modo que a situação de emergencialidade poderá estar concentrada em um segmento do trecho, no trecho todo ou não estar caracterizada.

Dentre as ocorrências pontuais que possam caracterizar a situação como emergencial, incluem-se a iminência de desmoronamento de maciço sobre o pavimento, a iminência de ruptura do aterro que suporta o pavimento, a iminência de ruptura de uma ponte, a existência de painéis com tamanho tal que inviabilize completamente o tráfego sobre a pista de rolamento etc.

Deve-se verificar também se há serviços de natureza diversa de ‘tapa-buracos’ sendo executados, tais como recapeamento, sinalização etc.

- Conformidade da execução do serviço em relação às normas estabelecidas pelo Dnit: para as obras em execução ou já concluídas, deve-se avaliar se os procedimentos descritos nas normas técnicas do Dnit foram cumpridos, realizando-se registro fotográfico dos procedimentos, se for o caso.

- Justificativa para escolha do contratado: algumas razões para escolha do contratado podem ser constatadas na verificação **in loco**, como a existência de canteiro de obras próximo ao local da obra. Deve-se avaliar se a instalação do canteiro é recente ou se a empresa contratada já estava mobilizada no momento de início das obras, de forma a justificar o critério adotado para a dispensa de licitação.

- Qualidade da fiscalização realizada pelo Dnit: deve ser verificado se há instrumento legal de designação de responsável pela fiscalização, bem como se a fiscalização dispõe de planilhas de serviços, cronograma de execução e outras informações que permitam a realização de um serviço de fiscalização com qualidade. Deve-se solicitar também vistas do Diário de Obras, junto à UNIT responsável, de modo a identificar inconsistências ou irregularidades na execução dos serviços.

c) Verificações documentais

88. Para os trechos do Anexo I, a análise documental considerou a verificação dos seguintes pontos: caracterização da situação emergencial, análise dos preços adotados, justificativa para escolha do contratado e qualidade dos serviços executados.

89. Para a declaração de emergência com a decorrente dispensa de licitação, há obrigatoriedade de motivação conforme dispõe o art. 50, inciso IV da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Desta forma, a caracterização da situação emergencial deve ser embasada tanto na verificação documental, por meio da análise das razões apresentadas, como na verificação *in loco* feita pela equipe de auditoria.

90. Conforme dispõem as IS nº 01/2006/DG e nº 02/2006/DG, com relação aos preços adotados, o preço global da obra deve ser, no máximo, igual ao calculado com base no SICRO e a composição de preços unitários deve considerar uma redução de, no mínimo, 20% dos valores obtidos pela aplicação do SICRO. Os preços cuja redução não tenha atingido no mínimo de 20% devem, se devidamente justificados e após a aprovação do Coordenador da UNIT, ser submetidos à homologação pelo Diretor da Diretoria de Infra-estrutura Terrestre – DIT/Dnit.

91. A escolha do contratado deve ser obrigatoriamente justificada. Com base na IS nº 3/2004/DG, dentre as razões que justifiquem a escolha da firma convocada devem constar: encontrar-se instalada nas proximidades do local da obra a ser contratada com dispensa de licitação e com plena possibilidade de atendimento imediato; capacidade técnica para atendimento das condições e prazos requeridos; desempenho em serviços correlatos que tenha executado. Eventualmente, a análise das razões pode ser complementada pela verificação *in loco* das condições apresentadas.

92. Para os trechos do Anexo II, a análise documental considerou a verificação dos seguintes pontos: vigência do contrato e aditivos contratuais firmados; análise dos preços adotados; obediência ao limite máximo de 25% do valor inicial atualizado do contrato, para os aditivos contratuais; qualidade dos serviços executados.

93. Um ponto importante a ser verificado é se a data dos aditivos firmados é compatível com a vigência do contrato, de modo que não haja aditivos com data de assinatura posterior ao encerramento do contrato. Além disso, conforme dispõe o art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder o limite de até 25% do valor inicial atualizado do contrato.

94. Com relação aos preços adotados, para os itens de serviços existentes no contrato original, deve ser mantido o preço original e, para os itens de serviço novos, devem ser adotados preços, no máximo, iguais ao calculado com base no SICRO, entendimento este com base no Acórdão TCU nº 172/2004 – Plenário, que diz: ‘9.2. determinar à Companhia Metropolitana de Transportes Públicos - CMTP que quaisquer acréscimos ao Contrato AT-N 30/87 sejam devidamente justificados e tenham por limite os referenciais de preço contidos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil - SINAPI, da Caixa Econômica Federal, e no Sistema de Custos Rodoviários - SICRO do Dnit, optando-se pelo menor entre os dois referenciais no caso de divergência’.

95. Devem ser avaliados também, na análise documental da fiscalização, os aspectos relativos ao processo licitatório, à regularidade do contrato e aos preços contratuais.

d) Relatório de auditoria/papéis de trabalho

96. Foram disponibilizadas na página da Secob na intranet do TCU as matrizes de Planejamento, Procedimentos e Possíveis Achados, tanto para as obras do Anexo I como do Anexo II. As matrizes foram elaboradas de acordo com as verificações físicas e documentais a serem realizadas e são comuns a todas as fiscalizações, de modo a garantir a uniformidade dos resultados.

97. Os papéis de trabalho, a serem registrados na página da Secob na intranet do TCU para cada fiscalização, incluem o Registro da Execução dos Procedimentos, a Matriz de Achados e a Avaliação do Estado dos Segmentos do Trecho fiscalizado.

98. O Relatório de Auditoria será registrado no Sistema Fiscobras, na categoria Outras Fiscalizações de Obras – OFO, de forma a facilitar a consolidação dos resultados obtidos em todas as fiscalizações realizadas.

II.3.3. Das fiscalizações realizadas

99. Conforme o disposto na Portaria Dnit nº 1.806/2005, o PETSE compreendia 245 itens de obras e serviços emergenciais, sendo 242 trechos de rodovias federais e de rodovias transferidas aos Estados por meio da Medida Provisória nº 82/2002, dois serviços pontuais (pontes, bueiros) e um serviço de sinalização horizontal de âmbito nacional. O Programa cobria uma extensão de 26.516,1 km, com a programação de alocação de recursos no valor de R\$ 350.000.000,00. Dos 245 itens incluídos no Programa, 77 pertenciam ao Anexo I e 168 ao Anexo II.

100. Com as alterações constantes da Portaria Dnit nº 54/2006, o PETSE passou a compreender 245 itens de obras e serviços emergenciais, sendo 232 trechos de rodovias, onze serviços pontuais (pontes, bueiros), um serviço de sinalização horizontal de âmbito nacional e um serviço de fornecimento de material betuminoso. Dos 245 itens, 87 pertenciam ao Anexo I e 158 ao Anexo II, de forma que, embora a quantidade total de itens não tenha sido alterada, houve um incremento de dez itens no Anexo I e uma redução de dez itens no Anexo II, com movimentação de itens entre os Anexos inclusive. Ressalte-se que a Portaria Dnit nº 54/2006 foi editada em 30/1/2006, data em que o PETSE já estava em andamento e as fiscalizações a serem realizadas pelo TCU já haviam sido selecionadas, o que acarretou uma revisão nas fiscalizações selecionadas pelo Tribunal, de modo a contemplar os novos trechos. As modificações introduzidas no Programa por meio dessa Portaria são apresentadas no Quadro 1.

QUADRO 1 – Alterações no PETSE constantes da Portaria Dnit nº 54/2006

Valores (em reais)	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Portaria nº 1.806/2005	182.887.000,00	167.113.000,00	350.000.000,00
Novos	12.485.000,00	12.240.000,00	24.725.000,00
Excluídos	(9.640.000,00)	(21.615.000,00)	(31.255.000,00)
Anexo I para II	(10.455.000,00)	10.455.000,00	-
Anexo II para I	10.978.000,00	(10.400.000,00)	578.000,00
Modificados (Valor ou Km)	9.928.000,00	(3.976.000,00)	5.952.000,00
Portaria nº 54/2006	196.183.000,00	153.817.000,00	350.000.000,00

Extensões (em km)	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Portaria nº 1.806/2005	7.251,9	19.264,2	26.516,1
Novos	315,2	1.314,4	1.629,6
Excluídos	(932,8)	(2.655,4)	(3.588,2)
Anexo I para II	(511,9)	511,9	-
Anexo II para I	359,1	(389,5)	(30,4)
Modificados (Valor ou Km)	28,1	(681,2)	(653,1)
Portaria nº 54/2006	6.509,6	17.364,4	23.874,0
Quantidade de itens	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Portaria nº 1.806/2005	77	168	245
Novos	16	15	31
Excluídos	(10)	(21)	(31)
Anexo I para II	(5)	5	-
Anexo II para I	9	(9)	-
Modificados (Valor ou Km)	22	50	72
Portaria nº 54/2006	87	158	245

101. Por força da Portaria Dnit nº 191/2006, que alterou novamente a Portaria Dnit nº 1.806/2005, o PETSE passou a compreender 255 itens, sendo 90 pertencentes ao Anexo I e 165 ao Anexo II. Dentre os 255 itens previstos, há 236 trechos de rodovias, onze serviços pontuais (pontes, bueiros), seis serviços de fornecimento de material betuminoso, um serviço de sinalização horizontal de âmbito nacional e um serviço de fiscalização, por meio de um Convênio firmado com o Exército. Com essa segunda alteração, além da quantidade total de itens ter sido alterada, houve um incremento líquido de três itens no Anexo I e sete itens no Anexo II. Nessa Portaria, as alterações concentraram-se no Anexo I, com incremento de valores em itens já constantes da Portaria anterior, visto que a Medida Provisória nº 282/2006 abriu um novo crédito extraordinário no valor de R\$ 57.554.718,00. As modificações introduzidas no Programa por meio da Portaria Dnit nº 191/2006 são apresentadas no Quadro 2.

QUADRO 2 – Alterações no PETSE constantes da Portaria Dnit nº 191/2006

Valores (em reais)	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Portaria nº 54/2006	196.183.000,00	153.817.000,00	350.000.000,00
Novos	6.482.804,17	13.706.452,00	20.189.256,17
Excluídos	-	(2.420.000,00)	(2.420.000,00)
Anexo I para II	-	-	-
Anexo II para I	-	-	-
Modificados (Valor ou Km)	34.151.913,48	5.633.548,00	39.785.461,48
Portaria nº 191/2006	236.817.717,65	170.737.000,00	407.554.717,65
Extensões (em km)	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Portaria nº 54/2006	6.509,6	17.364,4	23.874,0
Novos	134,4	2.751,7	2.886,1
Excluídos	-	(872,7)	(872,7)
Anexo I para II	-	-	-
Anexo II para I	-	-	-
Modificados (Valor ou Km)	-	-	-
Portaria nº 191/2006	6.644,0	19.243,4	25.887,4
Quantidade de itens	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Portaria nº 54/2006	87	158	245
Novos	3	13	16
Excluídos	-	(6)	(6)
Anexo I para II	-	-	-
Anexo II para I	-	-	-
Modificados (Valor ou Km)	23	6	29

Portaria nº 191/2006	90	165	255
-----------------------------	-----------	------------	------------

102. A Portaria Dnit nº 191/2006 menciona, dentre as razões que justificaram a alteração dos Anexos I e II, 'o alto grau de desgaste apresentado em determinados segmentos rodoviários contidos no PETSE, combinado com o grande volume de tráfego, exigindo soluções técnicas mais onerosas que as previstas inicialmente', 'após análises e avaliações mais apuradas, determinados segmentos rodoviários tiveram necessidade de ser incluídos ou substituídos no PETSE' e 'parte dos recursos previstos em obras e serviços do PETSE, destinados ao fornecimento de material betuminoso, são pagos diretamente à Petrobrás' (Grifo nosso).

103. Vale lembrar que, quando da publicação da Portaria Dnit nº 191/2006, tanto as obras do PETSE como as fiscalizações do TCU já estavam em andamento. Embora as alterações efetuadas pelo Dnit não tenham comprometido os trabalhos do TCU, posto que os itens selecionados anteriormente permaneceram no PETSE, é razoável supor que tais alterações tenham afetado de forma significativa a execução das obras e serviços bem como os procedimentos de fiscalização efetuados pelo próprio Dnit, o que, de certa forma, compromete o resultado final do Programa. O Quadro 3 apresenta a distribuição das obras e serviços definida por essa Portaria.

QUADRO 3 – Obras e serviços do PETSE com base na Portaria Dnit nº 191/2006

Itens incluídos no PETSE (Valores em reais)			
	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Rodovias federais	147.778.960,87	129.937.000,00	277.715.960,87
Rodovias transferidas	89.038.756,78	40.800.000,00	129.838.756,78
TOTAL	236.817.717,65	170.737.000,00	407.554.717,65
Itens incluídos no PETSE (Extensões em km)			
	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Rodovias federais	3.758,50	16.351,20	20.109,70
Rodovias transferidas	2.885,50	2.892,20	5.777,70
TOTAL	6.644,00	19.243,40	25.887,40
Itens incluídos no PETSE (Quantidade de itens)			
	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Rodovias federais	49	130	179
Rodovias transferidas	41	35	76
TOTAL	90	165	255

104. Como já exposto e com base na determinação do Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, foi definido o número de fiscalizações no PETSE em até metade dos itens constantes do Anexo I e até um terço dos itens do Anexo II, ambos da Portaria Dnit nº 1.806/2005 e suas alterações. Tomando-se por base os critérios de seleção apresentados, foram definidas pela Adfis e pela Secob as fiscalizações a serem realizadas pelo TCU, em todo o território nacional.

105. Para as obras do Anexo I, foram fiscalizados 49 itens (54,4% do total de obras do Anexo I), com extensão de 4.242,2 km (63,9% do total de obras do Anexo I) e um volume de recursos aplicado no valor de R\$ 165.007.880,71 (69,7% dos recursos destinados ao Anexo I). Ressalte-se que, para os demais itens constantes do Anexo I, não fiscalizados pelo TCU, a fiscalização ficou sob responsabilidade da CGU, de forma que todos os itens do Anexo I tivessem a fiscalização de um destes órgãos de controle.

106. Para as obras do Anexo II, foram selecionados 54 itens (32,7% do total de obras do Anexo II), com extensão de 6.548,6 km (34,0% do total de obras do Anexo II) e um volume de recursos aplicado no valor de R\$ 77.019.000,00 (45,1% dos recursos destinados ao Anexo II).

107. Desta forma, as fiscalizações realizadas pelo TCU totalizam 103 itens (40,4% do total do PETSE), numa extensão de 10.790,8 km (41,7% do total), com um volume de recursos aplicado no valor de R\$ 242.026.880,71 (59,4% do total de recursos aplicados), conforme apresentado no Quadro 4. Vale

ressaltar que todos esses valores tomam por base os dados da Portaria Dnit nº 191/2006, vigente à época das fiscalizações.

QUADRO 4 – Obras e serviços do PETSE a serem fiscalizados pelo TCU

Fiscalizações efetuadas pelo TCU (Valores em reais)			
	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Rodovias federais	100.393.016,59	47.604.000,00	147.997.016,59
Rodovias transferidas	64.614.864,12	29.415.000,00	94.029.864,12
TOTAL	165.007.880,71	77.019.000,00	242.026.880,71
Fiscalizações efetuadas pelo TCU (Extensões em km)			
	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Rodovias federais	2.208,9	4.615,0	6.823,9
Rodovias transferidas	2.033,3	1.933,6	3.966,9
TOTAL	4.242,2	6.548,6	10.790,8
Fiscalizações efetuadas pelo TCU (Quantidade de itens) *			
	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Rodovias federais	26	35	61
Rodovias transferidas	23	19	42
TOTAL	49	54	103

* Os 103 itens correspondem a 101 fiscalizações, posto que em uma delas foram fiscalizados 3 trechos.

108. Após a conclusão das fiscalizações realizadas pelo TCU, o Dnit editou a Portaria Dnit nº 357/2006 alterando novamente os itens dos Anexos I e II da Portaria Dnit nº 1.806/2005. Com base nessa última Portaria, o PETSE passou a compreender 265 itens, sendo 94 pertencentes ao Anexo I e 171 ao Anexo II. Dentre os 265 itens previstos, há 246 trechos de rodovias, onze serviços pontuais (pontes, bueiros), seis serviços de fornecimento de material betuminoso, um serviço de sinalização horizontal de âmbito nacional e um serviço de fiscalização, por meio de um Convênio firmado com o Exército. Com essa alteração, houve um incremento de um item no Anexo I e dezessete itens no Anexo II, três itens migraram do Anexo II para o I, oito itens foram excluídos – sendo que dois deles já haviam inclusive sido fiscalizados pelo TCU – e 37 itens sofreram alterações de extensão ou valor. As modificações introduzidas no Programa por meio da Portaria Dnit nº 357/2006 são apresentadas no Quadro 5.

QUADRO 5 – Alterações no PETSE constantes da Portaria Dnit nº 357/2006

Valores (em reais)	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Portaria nº 191/2006	236.817.717,65	170.737.000,00	407.554.717,65
Novos	700.000,00	5.311.995,00	6.011.995,00
Excluídos	-	(1.924.078,32)	(1.924.078,32)
Anexo I para II	-	-	-
Anexo II para I	2.425.000,00	(2.425.000,00)	-
Modificados (Valor ou Km)	(540.269,33)	(298.464,68)	(838.734,01)
Portaria nº 357/2006	239.402.448,32	171.401.452,00	410.803.900,32
Extensões (em km)	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Portaria nº 191/2006	6.644,0	19.243,4	25.887,4
Novos	7,0	1.994,4	2.001,4
Excluídos	-	(792,4)	(792,4)
Anexo I para II	-	-	-
Anexo II para I	150,6	(150,6)	-
Modificados (Valor ou Km)	-	(65,2)	(65,2)

Portaria nº 357/2006	6.801,6	20.229,6	27.031,2
Quantidade de itens	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Portaria nº 191/2006	90	165	255
Novos	1	17	18
Excluídos	-	(8)	(8)
Anexo I para II	-	-	-
Anexo II para I	3	(3)	-
Modificados (Valor ou Km)	12	25	37
Portaria nº 357/2006	94	171	265

109. A Portaria Dnit nº 357/2006 apresenta como justificativa da alteração dos Anexos I e II a necessidade de os recursos liberados pelas Medidas Provisórias nº 276/2006 e nº 282/2006 serem aplicados somente em trechos caracterizados como emergenciais, ou seja, constantes do Anexo I da Portaria Dnit nº 1.806/2005. Para tanto, os itens constantes do Anexo II passaram a utilizar somente os recursos liberados pela Medida Provisória nº 287/2006, que abriu um crédito extraordinário para recuperação de rodovias.

110. É importante frisar que, quando da publicação da Portaria Dnit nº 357/2006, as obras do PETSE já estavam em andamento e as fiscalizações do TCU já haviam sido concluídas, tendo sido excluídos do Programa dois itens fiscalizados por este Tribunal. Desta forma, as informações constantes dessa Portaria não serão confrontadas com as fiscalizações realizadas, posto que alguns dos itens que serviram de base para a seleção das fiscalizações deixaram de integrar o Programa. Todas essas alterações reforçam a tese de que o planejamento do Programa não foi adequado, tendo que ser revisado diversas vezes ao longo do tempo, o que pode ter comprometido a execução das obras e serviços e os procedimentos de fiscalização efetuados pelo próprio Dnit. O Quadro 6 apresenta a distribuição das obras e serviços definida por essa Portaria.

QUADRO 6 – Obras e serviços do PETSE com base na Portaria Dnit nº 357/2006

Itens incluídos no PETSE (Valores em reais)			
	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Rodovias federais	148.478.959,44	133.426.452,00	281.905.411,44
Rodovias transferidas	90.923.488,88	37.975.000,00	128.898.488,88
TOTAL	239.402.448,32	171.401.452,00	410.803.900,32
Itens incluídos no PETSE (Extensões em km)			
	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Rodovias federais	3.765,5	17.414,8	21.180,3
Rodovias transferidas	3.036,1	2.814,8	5.850,9
TOTAL	6.801,6	20.229,6	27.031,2
Itens incluídos no PETSE (Quantidade de itens)			
	Anexo I	Anexo II	TOTAL
Rodovias federais	50	138	188
Rodovias transferidas	44	33	77
TOTAL	94	171	265

II.4. Análise da concepção do Programa

II.4.1. Da Portaria Dnit nº 1.806/2005

111. Conforme citado anteriormente, a Portaria que instituiu o PETSE listou os serviços e as obras a serem realizados para levar a efeito o Programa e, nos seus anexos, os trechos que receberiam tais serviços ou obras, tendo os referidos trechos sido objeto de modificações posteriores feitas pelas Portarias Dnit nº 54/2006, nº 191/2006 e nº 357/2006, como já detalhado neste trabalho.

112. Nos tópicos seguintes, far-se-á uma análise com relação aos seguintes aspectos: os requisitos constitucionais para abertura de créditos extraordinários e a contratação direta com base em situação de emergência. Para tanto, vale lembrar os dois pontos da supracitada norma inaugural do Programa que guardam relação direta com os aspectos a serem abordados.

113. O primeiro diz respeito aos tipos de serviços e obras a serem realizados e aparecem listados no art. 2º, transcrito a seguir.

‘Art. 2º. Os tipos e modalidades de serviços e obras de caráter emergencial e recuperação de que trata o PETSE constituem em ações de:

I - Tapa-buracos;

II - Recuperação de pavimentos em segmentos críticos;

III - Recuperação de obras de artes especiais e correntes em situação crítica;

IV - Recuperação de sinalização.’

114. O segundo é relativo aos itens constantes dos anexos da Portaria. Os itens, conforme descrição anterior, foram divididos em dois grupos: aqueles em que já existiam contratos em vigor mas estavam paralisados por falta de recursos – constantes do Anexo II – e aqueles em que não havia contratos e para os quais foi declarada emergência para fins de contratação direta – listados no Anexo I –, nos termos do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993.

115. A seguir são abordados separadamente cada um dos aspectos citados.

II.4.2. Dos requisitos para abertura de créditos extraordinários

116. Como antes comentado, as Medidas Provisórias nº 276/2006 e nº 282/2006 abriram créditos extraordinários em favor do Ministério dos Transportes, no valor de R\$ 350.000.000,00 e R\$ 57.554.718,00 respectivamente, para atender ao programa de trabalho 26.782.0220.1F40.0001 – Obras Rodoviárias Emergenciais – Nacional. Foi também publicada a Medida Provisória nº 287/2006, que abre outro crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes no valor de R\$ 361.554.596,00, dos quais R\$ 171.401.452,00 a serem utilizados também no PETSE, conforme a Portaria Dnit nº 357/2006.

117. A Constituição Federal, em seu art. 62, declara que o Presidente da República pode adotar medidas provisórias em caso de relevância e urgência e autoriza, excepcionalmente, a sua utilização para tratar de matéria orçamentária, remetendo ao dispositivo que cuida da abertura de créditos extraordinários – art. 167, § 3º.

118. O art. 167, § 3º, por seu turno, estabelece que a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, citando como exemplo as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, também estabelece, em seu art. 41, inciso III, que os créditos extraordinários são destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

119. Importante ressaltar a modificação substancial, embora sutil, introduzida pela Carta Magna em relação à regra que trata da abertura de créditos extraordinários contida na Lei nº 4.320/1964. A referida Lei, que estatui as normas gerais de direito financeiro e que foi recepcionada em sua maior parte pela Constituição de 1988, traz no seu art. 41:

‘art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

suplementares (...);

especiais (...); e

extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.’ (Grifos nossos).

120. A Constituição, por sua vez, estatui em seu art. 167, § 3º que:

‘§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.’ (Grifo nosso).

121. Ao comentar essa inovação, o professor Heilio Kohama destaca:

‘Na realidade, a nosso ver, houve uma imprecisão na colocação do termo ‘despesas urgentes e imprevistas’, pois pode dar a impressão que houve falha de previsão, o que não é correto. Melhor seria a aplicação do termo ‘despesas urgentes e imprevisíveis’, que caracteriza melhor o sentido que está sendo pretendido. Aliás, ressalte-se que a nova Constituição Federal corrigiu essa impropriedade.’

(...)

Esclarecendo o texto, verificamos que os créditos extraordinários, como o próprio nome já procura aclarar, são despesas que decorrem de fatos que não permitem um planejamento prévio, e ainda obriga o Poder Executivo a procedimentos sumários para atendimento rápido e urgente. (...)’ (Grifos nossos).

122. Os professores José Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis também alertam para a tênue diferença:

‘Veja-se a diferença que faz dizer fatos imprevistos e fatos imprevisíveis. Na verdade a Constituição é que está certa. A expressão fatos imprevistos admite o erro de previsão, ao passo que fatos imprevisíveis são aqueles que estão acima ou além da capacidade humana de prevê-los.’ (Grifo nosso).

123. Dessa forma, deve-se avaliar neste momento se as obras e serviços previstos pelo PETSE, e para as quais foram alocados recursos autorizados pelos créditos abertos pelas mencionadas Medidas Provisórias, atendem aos requisitos que ensejam a abertura de crédito extraordinário, uma vez que a redação do texto constitucional não deixa dúvidas quanto à obrigação de simultaneidade dos dois requisitos - imprevisibilidade e urgência - para cada ação destinatária dos recursos. Ou seja, não basta o atendimento de apenas um, ou o atendimento de ambos os requisitos sendo cada um em uma ação distinta.

124. Ênfase será dada, nesse ponto, ao critério da imprevisibilidade, uma vez que o conceito de urgência confunde-se comumente com o de emergência, tema a ser discutido adiante, quando do exame da dispensa de licitação para os trechos do Anexo I. Portanto, a seguir serão avaliadas as ações previstas no art. 2º da Portaria que instituiu o Programa do ponto de vista da imprevisibilidade, primeira característica exigida pela norma contida no § 3º do art. 167 da Carta Magna.

125. Sabe-se que a ausência de conservação periódica do pavimento, ou a sua execução de maneira precária fatalmente culminará com uma situação de degradação. A literatura técnica é uniforme quando aborda o tema. Como exemplo, o professor Wlastermiller de Senço ensina que:

‘Deve-se manter, antes de mais nada, uma conservação preventiva, a qual corresponde às operações realizadas, a fim de antecipar a ocorrência de falhas. Uma vigilância constante, acompanhada de uma razoável experiência, permite sejam executados alguns serviços que podem evitar que ocorram falhas já em estado potencial.’ (Grifos nossos).

126. Porém, no contexto deste trabalho, ainda mais relevante que a opinião de autores renomados é a posição oficial da entidade central responsável pelas rodovias federais. O Dnit em seu Manual de Conservação Rodoviária, quando trata da conceituação básica relativa a conservação, define:

‘(...)

b) Conservação Preventiva Periódica

É o conjunto de operações de conservação, realizadas periodicamente com o objetivo de evitar surgimento ou agravamento de defeitos; trata-se de tarefas requeridas durante o ano mas cuja frequência de execução depende do trânsito, topografia e clima. Ex.: operação tapa-buraco, fechamento de trincas, etc.

(...)’ (Grifos nossos).

127. Parece claro, quando se fala em serviços de tapa-buracos, que não está presente o requisito da imprevisibilidade dos fatos que levam à necessidade de se lançar mãos de tais serviços. Como visto, o próprio Dnit afasta qualquer dúvida ao usar esse tipo de serviço como exemplo de operações de caráter periódico, requeridas o ano inteiro, cujo objetivo é evitar o surgimento ou agravamento de defeitos.

128. Entendimento semelhante pode-se ter em relação aos serviços de sinalização. De início, tem-se a certeza lógica de que uma vez deteriorada a capa de rolamento de um pavimento, pelas causas acima demonstradas, vai-se com ela a sinalização horizontal – faixas e marcações no pavimento. É razoável concluir também que, se não for feita a correta manutenção, as sinalizações do tipo vertical e aérea (placas, painéis, etc.) serão igualmente perdidas. O já citado normativo oficial do Dnit também menciona o tema:

‘A implantação e a manutenção permanente da sinalização rodoviária são os aspectos mais importantes da segurança e do conforto que o órgão público tem por obrigação proporcionar aos usuários da rodovia.’ (Grifos nossos).

129. A ausência de imprevisibilidade fica demonstrada claramente pela publicação, já em novembro de 2005, do edital de Concorrência Pública nº 332/05/Dnit (Anexo 1, Volume 1, fl. 248), que deflagra

procedimento licitatório para a contratação de ‘manutenção da sinalização horizontal, vertical, suspensa e dispositivos de segurança, subdividido em 56 (cinquenta e seis) Lotes’.

130. Da análise do conceito de segmento crítico, pode-se também concluir que a identificação dos mesmos não se dá de maneira repentina. Conforme definição publicada pelo DNER e adotada internacionalmente, segmento crítico é o ‘segmento da rodovia em que se verificam acidentes com muita frequência’. Ora, excetuando-se um acontecimento de natureza extraordinária e circunstancial, não se verifica um crescimento súbito do número de acidentes em um trecho rodoviário a não ser pela influência da deficiente ou inexistente conservação dos elementos da rodovia que estão diretamente ligados à segurança do usuário, especialmente os comentados anteriormente: pavimento e sinalização; o que afasta qualquer aspecto de imprevisibilidade que se possa levantar.

131. Diante de todo o exposto, da letra das normas, da manifestação da doutrina e da própria clareza da palavra ‘imprevisível’, pouco resta a acrescentar além de repisar que imprevisível é a situação em que nenhuma ação preventiva, planejada e executada com antecedência mínima seria capaz de evitar o seu surgimento.

132. Portanto, não estando presente um – a imprevisibilidade –, e sendo obrigatória a presença dos dois requisitos, conclui-se que o dispositivo constitucional constante do art. 167, § 3º, não foi obedecido. E que, ressaltando-se a utilização na recuperação de obras de arte especiais ou correntes que tenham sofrido danos decorrentes de eventos catastróficos, os créditos extraordinários abertos pelas Medidas Provisórias em questão não deveriam ter sido alocados nas demais ações de conservação rodoviária previstas no art. 2º - incisos I, II e IV - da Portaria Dnit nº 1.806/2005, já que os fatos que levaram à necessidade daqueles tipos de ação eram e são totalmente previsíveis e conhecidos.

133. Esta Corte já havia se inclinado neste sentido ao proferir o Acórdão nº 1.021/2003 – Primeira Câmara.

II.4.3. Da emergência para efeitos de dispensa de licitação

134. De acordo com o inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, a licitação poderá ser dispensada nos casos de emergência ou calamidade pública, ou seja, nas situações em que o prazo para conclusão do procedimento licitatório for incompatível com a urgência na adoção das medidas necessárias para se evitar dano irrecoerável. Nesses casos a realização da licitação seria prejudicial ao interesse público.

135. Nesse sentido, no que tange à caracterização da urgência, cabe reproduzir a lição do professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

‘... é, fundamentalmente, a absoluta impossibilidade de atender ao interesse público – fim único de toda atividade administrativa –, se adotado o procedimento licitatório. Emergência, para autorizar dispensa, requer a caracterização de uma situação cujo tempo de atendimento implique a necessidade de dispensar o procedimento licitatório.

Deve, por conseguinte, haver direta correlação entre o sentido da palavra emergência e o tempo necessário à realização de licitação.’

136. É oportuno, ainda, observar que a emergência, para efeitos do dispositivo em tela, constitui anormalidade em que o não atendimento imediato da necessidade gerada pela situação excepcional comprometa a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos ou outros bens públicos ou privados ou cause prejuízos à comunidade. Segundo Marçal Justen Filho:

‘Para dispensa da licitação incumbe à Administração avaliar a presença de dois requisitos:

a) Demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano: a urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência. (...).

A expressão ‘prejuízo’ deve ser interpretada com cautela, por comportar significações muito amplas. Não é qualquer ‘prejuízo’ que autoriza a dispensa de licitação. O prejuízo deverá ser irreparável. Cabe comprovar se a contratação imediata evitará prejuízos que não possam ser recompostos posteriormente. O comprometimento à segurança significa o risco de destruição ou de seqüelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração.

b) Demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco: a contratação imediata apenas será admissível se evidenciado que será instrumento adequado e eficiente de eliminar o risco. (...) Trata-se, portanto, de expor a relação de causalidade entre a ausência de contratação e a

ocorrência de dano – ou, mais precisamente, a relação de causalidade entre a contratação e a supressão do risco de dano.’

137. Por fim, convém destacar que a situação emergencial não deverá ter sido causada por má gestão ou pela inércia administrativa, quando a Administração se omite no dever de resguardar o interesse público. Entretanto, havendo a constatação da emergência, a contratação há que ser realizada por dispensa, com fundamento no dispositivo em apreço, para que a sociedade não seja duplamente penalizada, sem prejuízo de responsabilização dos agentes que deram causa ao cenário crítico. Esse entendimento é pacífico na doutrina como pode-se observar no dizer de Marçal Justen Filho:

‘Isso não significa afirmar a possibilidade de sacrifício de interesses curados pelo Estado em consequência da desídia do administrador. Havendo risco de lesão a interesses, a contratação deve ser realizada, punindo-se o agente que não adotou as cautelas necessárias. A questão apresenta relevância especialmente no tocante à comumente denominada ‘emergência fabricada’, em que a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível. (...) Isso coloca a Administração diante do dilema de fazer licitação (e cessar o atendimento a necessidades impostergáveis) ou realizar a contratação direta (sob a invocação de emergência). O que é necessário é verificar se a urgência existe efetivamente e, ademais, se a contratação é a melhor possível nas circunstâncias. Deverá fazer-se a contratação pelo menor prazo e com o objeto mais limitado possível, visando afastar o risco de dano irreparável. Simultaneamente, deverá desencadear-se a licitação indispensável. (...)’ (Grifo nosso).

138. Na mesma direção é o ensinamento de Jessé Torres Pereira Junior:

‘Assim, não é de emergência real a situação que deve ser resolvida de imediato (...), quando já se tinha conhecimento muito tempo antes. Nessa hipótese diz-se que a emergência é ficta ou fabricada. Em tais casos, há negligência, não urgência. Apesar disso, contrata-se e, pela negligência, responderá a autoridade omissiva.’ (Grifos nossos).

139. As obras emergenciais no âmbito do PETSE compreendem uma extensão de 27.031,2 km de rodovias, distribuídos em 23 Estados e no Distrito Federal. Conforme o disposto na Portaria Dnit nº 1.806/2005 e suas alterações, as obras emergenciais foram separadas em dois grupos, apresentados nos Anexos I e II da referida Portaria e suas alterações.

140. Para os trechos do Anexo I, numa extensão de 6.801,6 km, após a terceira alteração, introduzida pela Portaria Dnit nº 357/2006, foi declarado estado de emergência pelo prazo de até 180 dias, com vistas à contratação direta para execução das obras e serviços de recuperação, na forma do art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993. A contratação emergencial será efetuada por meio de procedimento licitatório simplificado, com empresas detentoras de aptidão técnica e regularidade fiscal, nos termos dos arts. 29 e 30 da Lei nº 8.666/1993. Dispõe a Portaria Dnit nº 1.806/2005 que, durante o citado prazo de 180 dias, o Dnit deverá iniciar um procedimento licitatório visando à solução definitiva dos problemas identificados. Uma vez concluído o procedimento e promovida a contratação da licitante vencedora, estará extinta de imediato a contratação emergencial.

141. Os trechos constantes do Anexo II, totalizando extensão de 20.229,6 km, também já atualizados pelas três normas retificadoras, já possuem contratos celebrados oriundos de procedimento licitatório legal. Esses contratos se encontram em andamento e/ou paralisados por falta ou insuficiência de recursos.

142. Vale ressaltar que, para os trechos do Anexo II, não há que se falar em emergência para efeito de dispensa de licitação – situação esta prevista somente para o Anexo I –, mas há que se verificar a urgência para efeito de utilização de recursos de crédito extraordinário. Visto que os conceitos de urgência e emergência apresentam definições muito próximas, a não caracterização da emergência, apresentada pelas equipes de auditoria, desqualifica tanto a inclusão dos trechos no Anexo I – para efeito de dispensa de licitação – como a inclusão dos trechos no Anexo II – para efeito de utilização de recursos do crédito extraordinário.

143. Diante dessa análise, é razoável concluir que a edição da Portaria Dnit nº 357/2006 no sentido de utilizar para as obras do Anexo II somente os recursos abertos pela Medida Provisória nº 287/2006 – posto que nesses casos não há situação emergencial – não atende ao seu propósito principal. Ora, a Medida Provisória nº 287/2006 também abriu um crédito extraordinário de forma que, para a utilização

desses recursos, embora não haja necessidade de constatação de situação emergencial, os requisitos de urgência e imprevisibilidade devem estar devidamente satisfeitos.

144. Voltando-se para os trechos do Anexo I, de acordo com a doutrina dominante, conforme visto acima, pouco importa se a situação de emergência foi causada pela omissão da administração; se ficar constatada a emergência a contratação direta deve ser feita, de maneira que a população não seja penalizada pela não realização das obras e serviços necessários ao afastamento da emergencialidade. Ressalte-se que esse entendimento não exime da possibilidade de responsabilização futura o gestor que, por omissão, tenha contribuído para que o quadro se tornasse crítico. Ou seja, o fato de a situação emergencial ter sido causada pela desídia do administrador não faz a emergencialidade desaparecer, portanto não impede a contratação com base no art. 24, IV, da Lei de Licitações, mas agrava a situação dos responsáveis pela omissão quando tiverem suas contas julgadas. Ou ainda, o fato de a causa da emergência não poder ter sido prevista não a torna mais emergente, mas apenas isenta o administrador de ser considerado responsável.

145. Nesse sentido devem ser interpretadas as decisões deste Tribunal sobre o tema, especialmente a Decisão Plenária nº 347/1994, quando esta corte tratou do assunto em tese, como transcrito a seguir:

“O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

1 conhecer do expediente formulado pelo ilustre Ministro de Estado dos Transportes para informar a Sua Excelência que, de acordo com as normas que disciplinam a matéria, o Tribunal não responde a consultas consubstanciadas em caso concreto;

2 responder ao ilustre Consulente, quanto à caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública, em tese:

que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma Lei:

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado;” (Grifos nossos).

146. É de conhecimento geral que as rodovias federais estão em péssimas condições, causando danos irreparáveis – materiais, à vida dos usuários e econômicos à nação. O quadro tem sido mostrado repetidamente pela imprensa nos últimos anos. Os dados trazidos pelo Manual de Conservação Rodoviária dão conta que 82% da malha encontra-se em estado inadequado – 47% em mau estado e 35% em estado regular. Ora, se confirmado o estado emergencial alegado pelo Dnit para os trechos listados no anexo I da Portaria Dnit nº 1.806/2005 e suas alterações, a contratação direta por meio de dispensa de licitação restará amparada pela regra do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993. Saliente-se novamente que tal situação não eximirá prontamente da devida responsabilização, quando do julgamento de suas contas, os gestores que deram causa ao cenário atual.

147. Claro está que, se a emergência estiver presente e não for provocada por nenhum fato catastrófico repentino e imprevisto, é porque a causa está na omissão daqueles que, gerindo os recursos públicos, deveriam ter adotado as providências tecnicamente corretas e ao tempo de evitar que a situação caminhasse até o ponto em que se encontra.

148. Essa responsabilidade pela conduta desidiosa pode certamente ser atribuída aos órgãos e entidades responsáveis diretamente pela conservação da malha rodoviária. Porém, pode ser também estendida aos responsáveis pela gestão da nação como um todo, já que o modal rodoviário ocupa posição dominante dentro da matriz de transportes no Brasil - cerca de 60% do transporte de cargas e 96% do transporte de passageiros. A questão da conservação rodoviária não é, portanto, um caso de interesse apenas dos usuários diretos das vias – embora esse fato por si só devesse ser motivo de preocupação das

autoridades –, mas muito além disso, é de interesse da nação, pois castiga diretamente a economia e trava o desenvolvimento do país, provocando gargalos que afetam negativamente o desempenho dos mais variados setores da economia.

II.4.4. Da documentação encaminhada pela ABCE e pelo SINAENCO

149. Por força do despacho do Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, foi encaminhada à Secob uma documentação (DOC 44700850) enviada a esta Corte pela Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCD e pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – SINAENCO, para que seja providenciada sua juntada aos autos do TC 002.501/2006-3 – representação interposta pela 1ª Secex acerca de possíveis irregularidades na âmbito do PETSE – em virtude da correlação da matéria com as questões abordados naquele processo. Visto que as determinações apontadas no TC 002.501/2006-3 a esta unidade técnica estão sendo tratadas no presente relatório, far-se-á aqui uma breve análise dos pontos abordados na documentação em comento.

150. O documento da ABCD/SINAENCO tem por objetivo demonstrar a inércia do Dnit com relação à deterioração da malha rodoviária federal bem como questionar a caracterização da emergência nos trechos constantes do PETSE para efeito de dispensa de licitação nas contratações. A seguir são listadas as propostas apresentadas, afetas ao escopo deste trabalho:

‘(...)

13.3. A limitação da abrangência e prazo das anunciadas contratações de obras emergenciais de efeito precário e curta durabilidade (a denominada “operação tapa-buracos”), com o imediato início do processo licitatório para a contratação de projetos e execução de obras definitivas para a efetiva restauração das rodovias a recuperar, conforme normas técnicas vigentes.

13.4. A publicação das justificativas da seleção das empresas para a execução das obras emergenciais anunciadas, bem como as dos preços fixados e demais condições contratuais, conforme exigido pela lei, para contratações com dispensa de licitação.

(...)

151. Com relação ao item 13.3. o próprio Dnit previu a deflagração imediata de procedimentos licitatórios visando à solução definitiva dos problemas identificados para os trechos em que houve dispensa de licitação, conforme consta da Portaria Dnit nº 1.806/2005, do Ofício nº 167/GM/MT e da Portaria nº 19/2006/MT. Para o disposto no item 13.4., o Dnit também previu o cumprimento dessas normas legais em sua IS nº 03/2004/DG. Por se tratarem de documentos oficiais, alinhados com os mandamentos da Lei nº 8.666/1993, espera-se o adequado cumprimento das regras pelo Dnit, sem prejuízo de ações de acompanhamento por parte deste Tribunal.

II.5. Consolidação dos resultados do TCU

152. Conforme já mencionado anteriormente, com base na determinação do Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, foi definido o número de fiscalizações no PETSE em até metade dos itens constantes do Anexo I e até um terço dos itens do Anexo II, ambos da Portaria Dnit nº 1.806/2005 e suas alterações.

153. É importante frisar que, em virtude da Portaria Dnit nº 357/2006 ter sido publicada somente após o término das fiscalizações do TCU, os resultados apresentados nessas fiscalizações serão confrontados com os dados constantes da Portaria Dnit nº 191/2006, vigente à época da realização dos trabalhos por este Tribunal.

154. Para as obras do Anexo I, foram fiscalizados 49 itens, numa extensão de 4.242,2 km e um volume de recursos aplicado no valor de R\$ 165.007.880,71. Para as obras do Anexo II, foram selecionados 54 itens, numa extensão de 6.548,6 km e um volume de recursos aplicado no valor de R\$ 77.019.000,00. Assim, as fiscalizações realizadas pelo TCU totalizam 103 itens do Programa, numa extensão de 10.790,8 km, com um volume de recursos aplicado no valor de R\$ 242.026.880,71, conforme mostra o Quadro 7.

QUADRO 7 – Obras e serviços do PETSE* x Fiscalizações do TCU

Anexo I	Total	Fiscalizados TCU	% total
Quantidade de itens	90	49	54,4%
Extensão (em km)	6.644,0	4.242,2	63,9%
Recursos aplicados (em reais)	236.817.717,65	165.007.880,71	69,7%
Anexo II	Total	Fiscalizados TCU	% total

Quantidade de itens	165	54	32,7%
Extensão (em km)	19.243,4	6.548,6	34,0%
Recursos aplicados (em reais)	170.737.000,00	77.019.000,00	45,1%
TOTAL	Total	Fiscalizados TCU	% total
Quantidade de itens	255	103	40,4%
Extensão (em km)	25.887,4	10.790,8	41,7%
Recursos aplicados (em reais)	407.554.717,65	242.026.880,71	59,4%

* Dados constantes da Portaria Dnit nº 191/2006.

155. A seguir, são apresentados os resultados obtidos nas fiscalizações lembrando-se que, embora os trabalhos de campo já tenham sido encerrados, nem todos os resultados alcançados pelas equipes já estão devidamente registrados no sistema. Assim, os dados apresentados representam a posição de 28/04/2006, sujeita a algumas alterações posteriores.

156. Uma das análises realizadas pelas equipes de fiscalização consistiu na caracterização dos itens em emergencial ou não emergencial, a partir da avaliação da condição geral do pavimento de cada segmento do trecho rodoviário fiscalizado. Essa condição geral do pavimento foi estabelecida por meio do IDK e pela verificação de ocorrências pontuais que, isoladamente, já caracterizavam a situação como emergencial, como por exemplo a iminência de desmoronamento de maciço sobre o pavimento, a iminência de ruptura do aterro que suporta o pavimento, a iminência de ruptura de uma ponte, a existência de painéis com tamanho tal que inviabilize completamente o tráfego sobre a pista de rolamento etc.

157. A partir dos resultados obtidos, em 15,8% das fiscalizações efetuadas a situação do trecho foi avaliada como ‘emergencial’ em toda a sua extensão; em 39,6% alguns segmentos dos trechos fiscalizados também foram avaliados como ‘emergencial’. Verifica-se que, em algumas situações, o isolamento dos segmentos ‘emergenciais’ é inviável, pois o trecho apresenta segmentos ‘emergenciais’ e ‘não emergenciais’ intercalados; de qualquer forma, nesses casos, é razoável concluir que o volume de recursos alocado poderia ser inferior ao aplicado visto que nem todo o trecho encontra-se em situação emergencial, como apontado pelo Dnit. Assim, pode-se dizer que os trechos ‘emergenciais’ em toda a sua extensão (15,8%) estão adequadamente enquadrados no Programa; os trechos que apresentam alguns segmentos ‘emergenciais’ (39,6%) podem não estar adequadamente enquadrados; e os trechos ‘não emergenciais’ (23,8%) não atendem à condição de emergencialidade. O Quadro 8 apresenta a avaliação dos itens quanto à situação emergencial, realizada pelas equipes de fiscalização.

QUADRO 8 – Classificação dos trechos fiscalizados quanto à emergencialidade

Situação dos segmentos do trecho fiscalizado *	Quantidade de fiscalizações					
	Anexo I		Anexo II		TOTAL	
Emergencial SOMENTE	11	22,9%	5	9,4%	16	15,8%
Não emergencial SOMENTE	4	8,3%	20	37,7%	24	23,8%
Emergencial E Não emergencial	22	45,8%	18	34,0%	40	39,6%
Não informado	11	22,9%	10	18,9%	21	20,8%
Total	48	100,0%	53	100,0%	101	100,0%

* Emergencial SOMENTE: trecho avaliado como emergencial em toda a sua extensão; Não emergencial SOMENTE: trecho avaliado como não emergencial em toda a sua extensão; Emergencial E Não emergencial: trecho com alguns segmentos avaliados como emergenciais e outros avaliados como não emergenciais.

158. Os itens fiscalizados e avaliados como ‘não emergenciais’ em toda a sua extensão correspondem a 9,4% do total de itens do Programa, lembrando-se que foram fiscalizados somente 40,4% dos itens do Programa. Esses itens “não emergenciais” representam uma extensão de 2.237,9 km (8,6% do total) e tiveram recursos alocados no valor de R\$ 38.286.171,00 (9,4% do total). Os Quadros 9, 10 e 11 mostram a representatividade dos trechos fiscalizados em relação ao total do PETSE, quanto à caracterização da situação emergencial.

QUADRO 9 – Obras e serviços do PETSE*: Trechos ‘emergenciais SOMENTE’

Anexo I	Total	Emergencial SOMENTE	% total
Quantidade de itens	90	11	12,2%
Extensão (em km)	6.644,0	670,7	10,1%
Recursos aplicados (em reais)	236.817.717,65	34.293.066,69	14,5%
Anexo II	Total	Emergencial SOMENTE	% total
Quantidade de itens	165	5	3,0%
Extensão (em km)	19.243,4	728,7	3,8%
Recursos aplicados (em reais)	170.737.000,00	10.310.000,00	6,0%
TOTAL	Total	Emergencial SOMENTE	% total
Quantidade de itens	255	16	6,3%
Extensão (em km)	25.887,4	1.399,4	5,4%
Recursos aplicados (em reais)	407.554.717,65	44.603.066,69	10,9%

* Dados constantes da Portaria Dnit nº 191/2006.

QUADRO 10 – Obras e serviços do PETSE*: Trechos ‘não emergenciais SOMENTE’

Anexo I	Total	Não emergencial SOMENTE	% total
Quantidade de itens	90	4	4,4%
Extensão (em km)	6.644,0	242,9	3,7%
Recursos aplicados (em reais)	236.817.717,65	8.819.171,00	3,7%
Anexo II	Total	Não emergencial SOMENTE	% total
Quantidade de itens	165	20	12,1%
Extensão (em km)	19.243,4	1.995,0	10,4%
Recursos aplicados (em reais)	170.737.000,00	29.467.000,00	17,3%
TOTAL	Total	Não emergencial SOMENTE	% total
Quantidade de itens	255	24	9,4%
Extensão (em km)	25.887,4	2.237,9	8,6%
Recursos aplicados (em reais)	407.554.717,65	38.286.171,00	9,4%

- Dados constantes da Portaria Dnit nº 191/2006.

QUADRO 11 – Obras e serviços do PETSE*: Trechos ‘emergenciais E não emergenciais’

Anexo I	Total	Emergencial E Não emergencial	% total
Quantidade de itens	90	22	24,4%
Extensão (em km)	6.644,0	2.853,5	42,9%
Recursos aplicados (em reais)	236.817.717,65	85.782.906,43	36,2%
Anexo II	Total	Emergencial E Não emergencial	% total
Quantidade de itens	165	18	10,9%
Extensão (em km)	19.243,4	2.500,0	13,0%
Recursos aplicados (em reais)	170.737.000,00	28.560.000,00	16,7%
TOTAL	Total	Emergencial E Não emergencial	% total
Quantidade de itens	255	40	15,7%

Extensão (em km)	25.887,4	5.353,5	20,7%
Recursos aplicados (em reais)	407.554.717,65	114.342.906,43	28,1%

* Dados constantes da Portaria Dnit nº 191/2006.

159. Quanto à ocorrência de indícios de irregularidades, as equipes de fiscalização apontaram as seguintes alternativas: indício de irregularidade grave – categoria P (IG-P), indício de irregularidade grave – categoria C (IG-C), indício de outras irregularidades ou sem indício de irregularidades. Conforme disposição da LDO e decisão deste Tribunal, os indícios de irregularidades graves são aqueles que geram audiência ou citação dos responsáveis, sendo que o IG-P recomenda a suspensão cautelar (paralisação) das execuções orçamentária, física e financeira da obra, serviço, contrato, convênio ou instrumento congêneres, e o IG-C, embora gere audiência ou citação do responsável, permite a continuidade da obra, serviço, contrato, convênio ou instrumento congêneres. Os indícios de outras irregularidades apresentam gravidade intermediária e/ou formal, com determinação de medidas corretivas.

160. A partir dos resultados obtidos, 47,5% das fiscalizações efetuadas apresentam pelo menos um IG-P e somente 7,9% não apresentam indícios de irregularidades. O Quadro 12 apresenta os trechos fiscalizados quanto à existência de indícios de irregularidades, de forma que as fiscalizações foram alocadas no grupo de maior gravidade, podendo haver também outros indícios de menor gravidade na mesma fiscalização.

QUADRO 12 – Classificação dos trechos fiscalizados quanto aos indícios de irregularidade

Indícios de irregularidades apontados	Quantidade de fiscalizações					
	Anexo I		Anexo II		TOTAL	
IG-P	29	60,4%	19	35,8%	48	47,5%
IG-C	13	27,1%	19	35,8%	32	31,7%
Outras irregularidades	2	4,2%	11	20,8%	13	12,9%
Sem irregularidades	4	8,3%	4	7,5%	8	7,9%
TOTAL	48	100,0%	53	100,0%	101	100,0%

161. Os IG-P detectados pelas equipes de auditoria foram apontados em diversas áreas de ocorrência, conforme mostra o Quadro 13, lembrando-se que pode haver mais de um IG-P numa única fiscalização. Verifica-se que 51,7% dos IG-P referem-se à ‘Obra’, incluindo-se ocorrências tais como deficiência na fiscalização/supervisão da obra, execução orçamentária irregular, projeto básico/executivo deficiente ou inexistente com risco de dano ao erário, celebração irregular de contratos, execução de serviços sem formalização de contrato etc. O grande número de ocorrências nessa área deveu-se também ao fato de que boa parte das obras e serviços executados ainda não apresentavam edital ou contrato na época da fiscalização, de modo que a maioria dos indícios de irregularidades identificados foram classificados em ‘Obra’. Ressalte-se que a execução de serviços sem cobertura contratual contraria o disposto no art. 62 da Lei nº 8.666/1993, que diz:

‘Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. (...)’ (Grifos nossos).

QUADRO 13 – Áreas de ocorrência dos indícios de irregularidade apontados pelo TCU

Quantidade de IG-P	Anexo I		Anexo II		TOTAL	
Obra	24	63,2%	7	31,8%	31	51,7%
Projeto Básico	8	21,1%	1	4,5%	9	15,0%
Execução física	-	-	-	-	-	-
Execução financeira	1	2,6%	8	36,4%	9	15,0%
Edital	-	-	1	4,5%	1	1,7%
Contrato	5	13,2%	5	22,7%	10	16,7%

TOTAL	38	100,0%	22	100,0%	60	100,0%
--------------	-----------	---------------	-----------	---------------	-----------	---------------

162. Os itens fiscalizados que apresentaram pelo menos um IG-P correspondem a 18,8% do total de itens do Programa, lembrando-se que foram fiscalizados somente 40,4% dos itens do Programa. Esses itens com IG-P representam uma extensão de 4.302,5 km (16,6% do total) e tiveram recursos alocados no valor de R\$ 115.790.778,36 (28,4% do total), conforme mostra o Quadro 14.

QUADRO 14 – Obras e serviços do PETSE* x Índícios de irregularidade apontados pelo TCU

Anexo I	Total	Com IG-P	% total
Quantidade de itens	90	29	32,2%
Extensão (em km)	6.644,0	2.419,4	36,4%
Recursos aplicados (em reais)	236.817.717,65	85.705.778,36	36,2%
Anexo II	Total	Com IG-P	% total
Quantidade de itens	165	19	11,5%
Extensão (em km)	19.243,4	1.883,1	9,8%
Recursos aplicados (em reais)	170.737.000,00	30.085.000,00	17,6%
TOTAL	Total	Com IG-P	% total
Quantidade de itens	255	48	18,8%
Extensão (em km)	25.887,4	4.302,5	16,6%
Recursos aplicados (em reais)	407.554.717,65	115.790.778,36	28,4%

* Dados constantes da Portaria Dnit nº 191/2006.

III. Aplicação de recursos em CONservação Rodoviária

III.1. Do Orçamento

163. Conforme ensina o professor James Giacomoni, a Constituição da República de 1988 inovou em matéria orçamentária ao criar novos instrumentos – plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias –, valorizando o planejamento e obrigando as administrações a preparar planos de médio prazo que estão vinculados com a lei orçamentária anual.

164. Mais adiante, ao comentar especificamente o plano plurianual – PPA, previsto no art. 165, inciso I da Lei Maior, o autor atesta que ‘o PPA passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual’. (Grifos nossos).

165. As leis que dispuseram sobre os dois últimos PPA’s para a União abordaram a questão de investimentos em infra-estrutura de transportes de maneira semelhante, destacando a importância do setor para o crescimento econômico da Nação.

166. O PPA para o período 2000/2003, ao traçar seus macroobjetivos, assegurava:

‘ANEXO I

MACROOBJETIVOS

(...)

8) **PROMOVER A MODERNIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA E A MELHORIA DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES, ENERGIA E TRANSPORTES**

A forte recuperação dos investimentos em infra-estrutura, com a crescente participação da iniciativa privada, é um dos pilares que devem sustentar a expansão da economia nos próximos anos. Estes investimentos não apenas eliminam obstáculos ao dinamismo e à competitividade do sistema produtivo, mas representam também um passo decisivo rumo à modernização e à universalização dos serviços públicos básicos. O principal desafio associado à modernização da infra-estrutura é reconstruir a geografia econômica do país, viabilizando uma distribuição mais equitativa das oportunidades das regiões na atração dos investimentos produtivos: Serão prioridades nessa área:

- estimular a navegação de cabotagem e acelerar a modernização institucional do sistema portuário, visando aumentar a competitividade nacional;

- aumentar a participação do gás natural na matriz energética;
- explorar o potencial multimodal nos investimentos em transporte;
- explorar o potencial do transporte hidroviário do País na matriz multimodal;
- melhorar a qualidade dos serviços de energia, transporte e telecomunicações;
- prosseguir a estruturação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.” (Grifos nossos).

167. Na mesma direção está o PPA 2004/2007 ao tratar do tema de infra-estrutura de transportes, como mostra a transcrição a seguir.

‘ANEXO I

A Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo

(...)

Investimentos expressivos na expansão e recuperação da infra-estrutura são, portanto, condição indispensável para viabilizar um período de crescimento sustentado do País.

Os investimentos deste PPA norteiam-se por ações de grande alcance nos diferentes segmentos da infra-estrutura. **No setor de transportes** envolvem a redução do custo de logística, a exploração do potencial de uso multimodal em substituição à matriz predominantemente rodoviária, a abertura de sistemas de integração com a fronteira econômica do território brasileiro e com os países vizinhos, e a melhoria da mobilidade urbana.

(...)

MEGAOBJETIVO II: crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais.’ (Grifos nossos).

168. Para cada megaobjetivo, o PPA 2004/2007 lista os desafios que deveriam ser vencidos para atingi-lo; dentre os desafios do megaobjetivo II está o seguinte:

‘Impulsionar os investimentos em infra-estrutura de forma coordenada e sustentável.’

169. Descrevendo as ações que deveriam nortear esse desafio o texto traz:

‘O crescente déficit de investimentos em infra-estrutura de transporte, aliado à falta de uma política de integração que desenvolva a multimodalidade, tem dificultado o escoamento da produção, umentando o custo dos deslocamentos das cargas. Constata-se expressiva queda da qualidade dos serviços, além de aumentar a incidência no ‘Custo Brasil’, principalmente no que diz respeito às exportações.” (Grifos nossos).

170. Note-se que as referidas leis abordaram de maneira análoga a questão da importância econômica dos investimentos em transportes. No entanto, quando se analisa os dados referentes à execução orçamentária anual, constata-se que a ênfase e o destaque pretendidos nos Planos Plurianuais não se confirmaram.

QUADRO 15 – Despesa total da União x Aplicação em Transportes

Valores em R\$

Exercício	DESPESA DA UNIÃO – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Despesa Liquidada)		
	TOTAL *	Com Transportes *	
		% total	
2000	1.127.447.701.230,29	6.016.271.177,39	0,53%
2001	1.000.093.495.948,97	6.566.007.938,84	0,66%
2002	985.462.746.804,85	7.508.523.196,54	0,76%
2003	1.042.232.493.866,45	3.624.623.804,22	0,35%
2004	987.176.063.410,05	3.969.179.954,38	0,40%
2005	1.135.320.523.146,43	6.896.259.386,22	0,61%

Fonte: sítio da STN na Internet em 3/4/2006 (SIAFI - STN/CCONT/GEINC)

* Valores atualizados com base no IGP-DI do respectivo ano

171. Voltando-se para o processo orçamentário no âmbito específico do Dnit, segundo o Manual de Conservação Rodoviária, aquele Departamento utiliza como instrumento e norma básica de

gerenciamento das atividades de conservação o Sistema de Administração da Conservação – SAC. Tal sistema abrange as funções de planejamento, execução e controle dos programas de conservação.

172. Ainda de acordo com o Manual, ‘por meio deste instrumento, o Dnit tem condições de elaborar e desenvolver o orçamento geral de conservação com objetividade e eficiência, e, ainda, de forma consentânea com a realidade do Dnit, programar – bem como avaliar o seu desempenho em diversos níveis/unidades de sua organização’, tendo as unidades desconcentradas – locais e regionais – participação decisiva nesse processo.

173. O Sistema apresenta um ciclo composto por quatro atividades principais: desenvolvimento do plano de conservação, elaboração do orçamento anual de conservação, execução do programa anual de trabalho e avaliação de desempenho.

174. A seguir é apresentada parte do texto do mesmo Manual, que resume o processo orçamentário naquela autarquia.

‘A Proposta Orçamentária Anual da Conservação será agregada aos demais orçamentos das diversas áreas do Dnit, e encaminhada para aprovação superior.

Uma vez definidas as políticas do Dnit e o teto orçamentário para o ano em planejamento, será elaborada, se necessário, a revisão da Proposta Orçamentária, obtendo-se assim planos compatíveis aos valores limites disponíveis no ano, especificamente para a área de conservação.

Nesta revisão da Proposta Orçamentária poderá haver a necessidade de redução do valor financeiro global, o que implicará na redução dos serviços de conservação, acarretando conseqüentemente a diminuição do padrão de qualidade da conservação, uma vez que a proposta orçamentária inicialmente apresentada reflete a condição tecnicamente indicada para um bom padrão de qualidade de conservação.’ (Grifo nosso).

175. Para que se possa ter uma visão da evolução do processo orçamentário para rodovias, desde os valores orçados pelo Dnit, os créditos aprovados pelo Congresso Nacional (LOA) e aqueles efetivamente despendidos (pagos), efetuou-se levantamento de dados junto ao Dnit (Anexo 1, Volume 1, fls. 249/304). Foram definidos os grandes grupos de intervenção rodoviária, a saber: construção, adequação, restauração, conservação, CREMA e recuperação. Para efeitos de comparação, os grupos foram divididos em dois tipos: I) os que representam novos investimentos (construção e adequação) e II) aqueles que representam a conservação do patrimônio rodoviário já existente (restauração, conservação, CREMA e recuperação). Os dados foram solicitados a partir do exercício de 2002, ano de instituição da CIDE-Combustíveis, conforme mostram os Quadros 16, 17 e 18.

QUADRO 16 – Proposta Orçamentária do Dnit para Transporte Rodoviário

Valores em R\$

Exercício	Proposta Orçamentária do Dnit	
	Construção/Adequação (tipo I)	Restauração/Conservação/ CREMA/Recuperação (tipo II)
2002	991.133.000,00	629.307.535,00
2003	719.384.400,00	715.053.497,00
2004	390.650.000,00	1.040.000.000,00
2005	1.248.300.000,00	1.054.391.146,00
2006	1.685.750.630,00	1.829.622.508,00

QUADRO 17 – Créditos Aprovados (LOA) para Transporte Rodoviário

Valores em R\$

Exercício	Créditos aprovados pelo Congresso Nacional (LOA)	
	Construção/Adequação (tipo I)	Restauração/Conservação/ CREMA/Recuperação (tipo II)
2002	2.014.250.554,00	705.897.029,00
2003	1.750.023.943,00	765.469.171,00
2004	1.046.946.840,00	903.539.708,00
2005	3.073.999.260,00	1.977.083.093,00
2006 *	-	-

* Os dados de 2006 não foram apresentados devido ao atraso na aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

QUADRO 18 – Execução Orçamentária pelo Dnit para Transporte Rodoviário
Valores em R\$

Exercício	Execução orçamentária – Dnit (Valores pagos)	
	Construção/Adequação (tipo I)	Restauração/Conservação/ CREMA/Recuperação (tipo II)
2002	431.247.693,49	85.951.561,30
2003	287.557.242,29	446.049.277,23
2004	859.745.898,20	1.066.752.572,30
2005	1.082.024.716,49	1.422.081.210,00

176. A partir dos dados contidos no Quadro 16, observa-se que o Dnit tem se proposto a alocar de maneira eqüitativa o seu orçamento para as atividades dos tipos I e II, tendo conseguido, salvo variações ano a ano, manter uma média um pouco superior para as atividades do tipo II. Quando da aprovação da Lei Orçamentária, o Poder Legislativo tem aumentado os valores propostos pelo Dnit, conforme mostra o Quadro 17. A execução orçamentária (Quadro 18), entretanto, aproxima-se da Proposta Orçamentária daquela autarquia, ou seja, embora o Poder Legislativo aprove valores superiores aos propostos, essa dotação não tem sido utilizada integralmente pelo Dnit. Essa situação somente não foi verificada no ano de 2004.

177. Tendo em vista a realidade das rodovias federais, conclui-se que esse nível de execução orçamentária não tem sido suficiente para solucionar os problemas da malha rodoviária; uma prova disso é a própria instituição do PETSE. Ora, se os créditos aprovados pelo Legislativo são, via de regra, maiores que a proposta do Dnit, a conservação deficiente da malha rodoviária decorre da previsão inadequada de recursos orçamentários por parte daquele ente e não de algum corte eventual por parte do Poder Legislativo. Vale ressaltar que o Dnit tem elevado a cada ano o volume de recursos nas ações de conservação rodoviária mas, em virtude do déficit histórico, os valores propostos continuam sendo insuficientes.

178. Uma forma de assegurar a adequada execução das ações de conservação por parte do Dnit seria por meio de um controle social, de forma que qualquer cidadão pudesse ter acesso às obras em andamento sob responsabilidade daquela autarquia e exigir seu integral cumprimento. Para tanto, o Dnit poderia disponibilizar, em seu sítio na internet, um relatório gerencial sobre as ações de conservação rodoviária, contendo no mínimo as seguintes informações: rodovia; km inicial; km final; créditos orçamentários solicitados pelo Dnit e autorizados pelo Congresso Nacional para as ações de restauração, conservação e manutenção do trecho; justificativa para os valores solicitados; CNPJ e razão social da contratada; identificação, vigência, valor e percentual de execução do contrato.

179. Neste ponto é forçoso expor também, e de maneira específica, os dados orçamentários relativos ao controle de pesagem de veículos, devido à total pertinência com o tema acima comentado. De nada adianta implementar ações de conservação e manutenção se não houver um controle eficiente de peso dos veículos que trafegam pelas rodovias, pois sabe-se, o pavimento é uma estrutura e como tal é dimensionado para suportar cargas máximas de solicitação previamente estabelecidas.

180. Com dados fornecidos pelo Dnit, por meio do Ofício nº 651/2006/DG (Anexo 1, Volume 2, fls. 305/315), foi montado o Quadro 19 a seguir, partindo-se do ano de instituição da CIDE-Combustíveis.

QUADRO 19 - Créditos Autorizados para a Operação do Sistema de Pesagem de Veículos
Valores em R\$

Exercício	Créditos Autorizados		
	TOTAL *	Operação do Sistema de Pesagem de Veículos	% total *
2002	2.720.147.583,00	45.058.637,00	1,66%
2003	2.515.493.114,00	24.940.200,00	0,99%

2004	1.950.486.548,00	27.893.588,00	1,43%
2005	5.051.082.353,00	40.000.000,00	0,79%
		>>>> Média	1,22%

* Total de créditos aprovados para as seguintes ações em rodovias: construção, adequação, recuperação, manutenção, CREMA e restauração.

181. Observa-se que as ações de controle de pesagem de veículos não têm recebido a importância devida nas Leis Orçamentárias, a julgar pelas dotações orçamentária destinadas a essa área nos últimos anos – média de 1,22% do total destinado aos grandes grupos de ações na área rodoviária, comentados anteriormente.

182. Como agravante, tem-se que os montantes de créditos autorizados sequer são executados na sua totalidade, ou seja, do já insuficiente total autorizado, pouco mais de 32% na média foi liquidado, como vê-se no Quadro 20.

QUADRO 20 – Despesa Liquidada para a Operação do Sistema de Pesagem de Veículos

Valores em R\$

Exercício	Operação do Sistema de Pesagem de Veículos		
	Créditos autorizados (A)	Despesa liquidada (B)	% (B) / (A)
2002	45.058.637,00	6.585.937,20	14,62%
2003	24.940.200,00	12.895.336,00	51,71%
2004	27.893.588,00	8.304.662,75	29,77%
2005	40.000.000,00	13.824.869,94	34,56%
		>>>> Média	32,66%

183. Para justificar a discrepância entre os valores autorizados e sua execução, o Dnit, por meio do Ofício nº 651/2006/DG, alega que em geral os valores financeiros liberados – aquém dos créditos autorizados – e a data da liberação inviabilizam sua aplicação nas ações necessárias. Registra ainda o documento que a destinação de valores para implantação e continuidade de um programa de pesagem que atenda plenamente a necessidade de fiscalização de peso nas rodovias federais tem sido insuficiente nos últimos anos.

184. De acordo com informação contida no sítio do Dnit na internet, existem apenas 22 postos de pesagem operando normalmente, de um total de 96 sob sua responsabilidade. Considerando a extensão da malha rodoviária federal pavimentada: 57.933,1 km; a relação é de 1 posto de pesagem em operação normal para cada 2.633,3 km. Isto é, centenas ou milhares de veículos trafegando com excesso de peso poderiam danificar o pavimento de mais de 2.600 km de rodovias federais sem sofrer fiscalização regular. Um indicativo de quão grande é o déficit de postos de pesagem em relação à malha federal é o lançamento do edital Dnit nº 431/05-00 (Anexo 1, Volume 2, fls. 316/317), para contratação dos serviços de controle de peso de veículos, a serem realizados em 30 Postos de Pesagem de Veículos – PPV's, espalhados nas cinco regiões do Brasil. Eis o objeto da licitação:

“Contratação de empresas ou consórcios de empresas para a prestação de serviços e atividades inerentes à preservação da integridade e da segurança de trânsito das rodovias federais operadas pelo Dnit, mediante uso de equipamentos e sistemas fixos de pesagem dinâmica e sistemas associados de controle de dimensões, velocidade e fuga de veículos nos postos de pesagem de veículos (PPV) situados em rodovias federais, abrangendo: planejamento, projeto executivo, preparação, instalação, operação guarda, conservação e manutenção das instalações físicas, sistemas, equipamentos e software de gerenciamento integrado.”

185. O valor global previsto é de R\$ 130.400.582,69. Ora, a julgar pelo histórico recente de aplicação de recursos em controle de peso, o Dnit levará vários anos para finalizar essa ação. Ou seja, quando concluído o projeto, o déficit dificilmente estará superado pois certamente, ao longo desse período, novos trechos rodoviários serão implantados.

186. O quadro exposto acima, de recorrente distanciamento entre a execução orçamentária e os créditos orçamentários autorizados, expõe a necessidade de se refletir sobre o caráter meramente

autorizativo do orçamento público. Não se pode negar que o Poder Executivo precisa de certa mobilidade para adequar a execução do orçamento às dificuldades de natureza operacional, jurídica ou mesmo decorrentes de situações extraordinárias de grave repercussão no andamento natural das ações administrativas. O Professor Giacomoni, reproduzindo a lição de Aliomar Baleeiro, aponta a existência de dois tipos de despesas: as fixas e as variáveis. As despesas fixas são aquelas com previsão na Constituição e em outras classes de leis. As variáveis são aquelas em que não há norma obrigando a sua execução, ou seja, despesas que o Poder Executivo tem a faculdade de realizar ou não, ‘são créditos limitativos e não imperativos’. As despesas fixas, atualmente existentes, em geral dizem respeito a áreas que são consideradas prioritárias, haja vista sua execução ter recebido tratamento específico em leis ou na própria Constituição da República; como exemplos dessa categoria de despesas, Giacomoni cita os encargos com pessoal e com a dívida pública. Ora, pode-se entender que as despesas com a conservação do patrimônio público devem igualmente ter caráter prioritário na execução do orçamento, sob pena de prejuízos irreversíveis à nação. O patrimônio público, em particular a malha rodoviária, demandou grande volume de recursos para a sua implantação ao longo de várias décadas, além de, como também já exposto neste trabalho, desempenhar uma das principais funções na economia nacional. Portanto a execução orçamentária dessas despesas de conservação em nível secundário implica em prejuízo material, além de retardar o desenvolvimento econômico do país.

187. A inclusão nesse rol de despesas fixas deve, conforme ensinamento da doutrina, ser feita por meio de lei ou de emenda à constituição. A sugestão para o caso do patrimônio público seria a aprovação de lei que imponha um limite mínimo para a execução dos programas relativos a conservação, restauração e manutenção rodoviária, bem como daqueles relativos ao controle de pesagem de veículos. Ressalte-se que está em tramitação no Senado Federal a Proposta de Emenda Constitucional nº 22/2000 (Anexo 1, Volume 2, fls. 411/432), que pretende tornar obrigatória a execução de todo o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional, medida esta de abrangência e rigor ainda maiores do que a proposta anteriormente, que se restringe a impor a conservação permanente do patrimônio rodoviário federal por meio de um patamar mínimo de obrigatoria execução orçamentária.

III.2. Da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE

188. Conforme já citado anteriormente, 47% da malha rodoviária brasileira encontra-se em mau estado, 35% em estado regular e apenas 18% em bom estado, de acordo com classificação estabelecida pelo Dnit. O financiamento insuficiente do setor é uma das razões apontadas pelo Dnit como responsáveis pelo cenário descrito. Para entender a estrutura atual, deve-se discorrer sobre um breve histórico acerca das fontes de financiamento para a infra-estrutura rodoviária federal.

189. Antes da Constituição de 1988, havia o Fundo Rodoviário Nacional – FRN, formado com recursos do Imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos – IULCLG, com o objetivo de custear os programas de construção, conservação e melhoria das rodovias compreendidas no Plano Nacional de Viação – PNV. Além dos recursos do FRN, o setor era financiado pela cobrança da Taxa rodoviária única – TRU, do Imposto sobre serviços de transporte rodoviário intermunicipal e interestadual de passageiros e cargas – ISTR e de pedágios instalados em alguns trechos. Os recursos do IULCLG e da TRU eram repartidos em quotas-parte para a União, os Estados, os Territórios, o Distrito Federal e os Municípios; os recursos do ISTR eram transferidos à União, aos Estados, aos Territórios e ao Distrito Federal. Outros tributos não oriundos do setor e operações de crédito, interno e externo, também eram utilizados para o financiamento do setor rodoviário.

190. A reformulação do sistema tributário nacional, consolidada na Constituição de 1988, trouxe as seguintes inovações nas fontes de financiamento do setor. Em 1986, a TRU foi substituída pelo Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, cuja arrecadação destina-se aos Estados, Distrito Federal e Municípios. O IULCLG e o ISTR foram extintos com a criação do Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, cuja arrecadação também pertence aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Criou-se, então, uma distorção no financiamento da infra-estrutura rodoviária federal pois houve a transferência da quase totalidade dos recursos para os Estados, Distrito Federal e Municípios, sem a correspondente transferência de responsabilidade pela conservação da malha rodoviária federal.

191. Para suprir a falta de recursos no âmbito federal, foram adotadas diversas medidas que não obtiveram êxito, dentre elas: a cobrança de pedágio nas rodovias federais pela Lei nº 7.712, de 22 de

dezembro de 1988, que trouxe uma arrecadação muito aquém do esperado, tendo sido extinta pela Lei nº 8.075, de 16 de agosto de 1990; e a instituição da Taxa de Conservação Rodoviária, pela Lei nº 8.155, de 28 de dezembro de 1990, considerada inconstitucional pelo STF.

192. A nova estrutura tributária e o fim da vinculação de tributos com o setor rodoviário deixou os investimentos na malha rodoviária federal totalmente dependentes de recursos do Orçamento Geral da União, cuja elaboração adota critérios técnicos mas também políticos. No sentido de assegurar a alocação de fontes permanentes de financiamento para o setor, foi instituída em 2001 pelo Poder Legislativo a CIDE-Combustíveis.

193. A CIDE-Combustíveis, instituída pela Lei nº 10.336/2001, incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool combustível. O produto de sua arrecadação, conforme dispõe o art. 177, § 4º, inciso II da Constituição Federal, é destinado ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e, ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. Vale ressaltar que essa enumeração é exaustiva, conforme já se pronunciou inclusive o STF no julgamento da ADIN 2.925, não sendo permitido ao Poder Executivo utilizar os recursos da CIDE-Combustíveis em despesas de natureza diversa daquelas citadas na Constituição. Também no âmbito do TCU, já foi apontado desvio na aplicação desses recursos nos Acórdãos nº 938/2003 e nº 1.857/2005, ambos do Plenário, com determinação de alocação dos recursos somente em ações que apresentem relação direta com os programas apontados no inciso II do § 4º do art. 177 da Constituição Federal.

194. A Lei nº 10.636/2002 dispôs sobre os critérios e diretrizes para aplicação dos recursos da CIDE-Combustíveis e a criação do Fundo Nacional de Infra-estrutura de Transportes – FNIT. Em seu art. 6º, estabelece os objetivos essenciais a serem atingidos com a aplicação dos recursos da CIDE-Combustíveis nos programas de infra-estrutura de transportes, a saber ‘a redução do consumo de combustíveis automotivos, o atendimento mais econômico da demanda de transporte de pessoas e bens, a segurança e o conforto dos usuários, a diminuição do tempo de deslocamento dos usuários do transporte público coletivo, a melhoria da qualidade de vida da população, a redução das deseconomias dos centros urbanos e a menor participação dos fretes e dos custos portuários e de outros terminais na composição final dos preços dos produtos de consumo interno e de exportação’.

195. Alguns dispositivos da Lei nº 10.636/2002 foram vetados pelo Presidente da República, reduzindo drasticamente sua eficácia, inclusive com relação à transferência de recursos da CIDE-Combustíveis ao FNIT, que passou a receber recursos insatisfatórios para resolver os problemas da malha rodoviária federal. O veto foi apreciado e mantido pelo Congresso Nacional na Sessão Conjunta de 20/05/2004. A seguir, são apresentados os dispositivos vetados que contribuíram para a redução da eficácia da lei:

"Art. 5º A aplicação dos recursos da Cide em programas de investimento na infra-estrutura de transportes, em parcela anual do produto da sua arrecadação estabelecida, a cada quatro anos, pelas leis instituidoras dos planos plurianuais de que trata o § 1o do art. 165 da Constituição Federal, em percentual nunca inferior a setenta e cinco por cento, abrangerá a infra-estrutura aquaviária, ferroviária, portuária, rodoviária, e multimodal, de responsabilidade da União, inclusive nos seus componentes delegados a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, atenderá a um ou mais dos objetivos definidos no art. 6o e far-se-á em ações relativas a:

(...)

II – manutenção, restauração e reposição do patrimônio constituído pelas ferrovias, hidrovias, rodovias, sistemas ferroviários metropolitanos, portos e terminais;

III – eliminação de pontos críticos que afetem a segurança de pessoas e bens no tráfego ao longo das vias e na operação dos portos e de outros terminais;

(...)

§ 2o O percentual estabelecido no caput prevalecerá na ausência da disciplinação da matéria pelos PPA.’ (Grifos nossos).

‘Art. 11. Constituem recursos do FNIT:

I – a parcela do produto da arrecadação da Cide de que trata o art. 5o desta Lei;’

196. O Quadro 21 apresenta a arrecadação e a aplicação de recursos da CIDE-Combustíveis desde a sua instituição, com ênfase para a aplicação em transportes rodoviário, ferroviário e hidroviário, sob responsabilidade do Dnit, informação esta obtida junto a Secretaria do Tesouro Nacional – STN e ao Dnit (Anexo 1, Volume 2, fls. 318/330). Vale ressaltar que, do total arrecadado pela União, para se obter o valor líquido de recursos disponível para a União, devem ser descontados os valores relativos às transferências aos Estados e Distrito Federal, prevista no art. 159, inciso III, da Constituição Federal, e à Desvinculação de Receitas da União – DRU, prevista no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sendo que essa última passou a incidir sobre a CIDE-Combustíveis somente a partir de 2004.

QUADRO 21 – Arrecadação e aplicação de recursos da CIDE-Combustíveis

Valores em R\$ mil

Exercício	2002	2003	2004	2005
Arrecadação – CIDE-Combustíveis				
Arrecadação total (A)	7.582.673	8.407.846	7.817.000	7.685.581
DRU (B)	-	-	1.563.400	1.536.803
Transferência aos Estados, DF e Municípios (C)	-	-	1.549.133	1.782.693
Saldo de anos anteriores (D)	-	1.939.828	6.364.969	8.470.578
Líquido disponível para a União (E) = (A) - (B) - (C) + (D)	7.582.673	10.347.674	11.069.436	12.836.663
Aplicação de recursos – CIDE-Combustíveis (Empenhos emitidos – Orçamento Geral da União)				
Total de recursos aplicados (F)	5.642.845	3.982.705	2.598.858	5.840.980
% total (F)/(E)	74,4%	38,5%	23,5%	45,5%
Saldo disponível no final do ano (E) - (F)	1.939.828	6.364.969	8.470.578	6.995.683
Aplicação de recursos da CIDE-Combustíveis em Transportes pelo Dnit				
Rodoviário (G)	3.266.705	1.144.944	1.209.809	4.111.261
% total (G)/(E)	43,1%	11,1%	10,9%	32,0%
Ferrovário (H)	33.590	34.785	6.618	35.286
% total (H)/(E)	0,4%	0,3%	0,1%	0,3%
Hidroviário (I)	144.817	82.487	171.575	290.218
% total (I) / (E)	1,9%	0,8%	1,5%	2,3%
Total (J)	3.445.112	1.262.217	1.388.002	4.436.764
% total (J) / (E)	45,4%	12,2%	12,5%	34,6%

Fonte: STN e Dnit

197. Verifica-se que os recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis não são integralmente aplicados, gerando-se um ‘saldo’ de recursos não utilizados ao final do ano. Em 2005, ano em que houve um acréscimo na aplicação de recursos em relação a 2003 e 2004, somente 45,5% do total de recursos disponíveis foi aplicado, sendo 34,6% para os setores de transportes rodoviário, ferroviário e hidroviário, sob responsabilidade do Dnit.

198. Nota-se portanto que, embora a CIDE-Combustíveis seja um tributo cuja arrecadação é destinada aos programas de financiamento da infra-estrutura de transportes, dentre outros, a falta de uma regulamentação específica permite a aplicação dos recursos somente nas demais ações previstas na Constituição, não relacionadas com o setor de transportes, e até mesmo a não aplicação desses recursos. Houve uma tentativa de assegurar a fonte permanente de recursos ao setor com a edição da Lei nº 10.636/2002 que, diante dos dispositivos vetados, tornou-se uma medida inócua.

199. Dentre as razões do veto, a principal alegação refere-se ao limite mínimo de 75% dos recursos para aplicação nos programas de infra-estrutura de transportes, de forma que os 25% restantes seriam

insuficientes para atender à Política Energética Nacional e ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás. A razão apresentada, entretanto, não se explica pela análise da efetiva aplicação de recursos da CIDE-Combustíveis pois, se os recursos seriam insuficientes, não deveria haver saldo de recursos não utilizados ao final de cada ano. A realidade mostra que, além dos recursos não terem sido aplicados em infra-estrutura de transportes, eles também não o foram nas demais áreas estabelecidas na Constituição Federal.

200. Pode-se extrapolar esta análise por meio de uma suposta aplicação de recursos da CIDE-Combustíveis na manutenção da malha rodoviária federal. Tomando-se por base o ano de 2005, por exemplo, os recursos da CIDE-Combustíveis disponíveis representavam R\$ 12,8 bilhões, sendo que R\$ 7,0 bilhões não foram utilizados. Conforme informação da área técnica do Dnit (Anexo 1, Volume 2, fls. 433 a 436), são necessários recursos da ordem de R\$ 6 bilhões para que toda a malha rodoviária federal passe a apresentar boas condições de trafegabilidade, sendo que esses recursos devem ser distribuídos ao longo de quatro anos – R\$ 1,5 bilhão por ano –, em virtude da limitação de recursos humanos e materiais. Ora, sabendo-se que há um saldo de R\$ 7,0 bilhões de recursos não utilizados no ano e considerando-se que a arrecadação da CIDE-Combustíveis tenha o mesmo comportamento dos últimos anos, esses recursos são mais do que suficientes para recuperar toda a malha rodoviária federal e dotá-la de boas condições de trafegabilidade.

201. Diante do exposto, tomando-se por base as precárias condições da malha rodoviária federal, é razoável concluir que deve haver sim um limite mínimo de aplicação dos recursos da CIDE-Combustíveis nesse setor, conforme estabeleciam os artigos vetados da Lei nº 10.636/2002, de modo a garantir a efetiva aplicação dos recursos.

202. Em 2003, foi apresentado à Câmara o Projeto de Lei nº 1.655/2003, com a proposta de alteração da Lei nº 10.636/2002 de forma a garantir a aplicação de 50% da arrecadação líquida da CIDE-Combustíveis na recuperação, manutenção, melhoria e expansão da malha rodoviária federal. Atualmente, o Projeto está em tramitação na Comissão de Finanças e Tributação, com a inclusão do seguinte texto na Lei nº 10.636/2002:

“Art. 6º

§ 1º Da arrecadação líquida proporcionada pela Cide, serão destinados:

I – cinquenta por cento para a recuperação, manutenção, melhoria e expansão da malha rodoviária federal.

II – vinte e cinco por cento para melhoria dos sistemas de transporte público coletivo urbano e de característica urbana.

III – cinco por cento, no mínimo, para a recuperação, melhoria e ampliação das infra-estruturas aeronáutica e aeroportuária.

§ 2º Os recursos financeiros de que trata o inciso III do § 1º deste artigo integrarão o Fundo Aeroviário criado pelo Decreto-Lei nº 270, de 28 de fevereiro de 1967.” (Grifos nossos).

203. Essa alteração, ainda em tramitação no Congresso Nacional, representa uma nova tentativa do Poder Legislativo de garantir a vinculação de recursos da CIDE-Combustíveis aos programas de infra-estrutura de transporte, com especial atenção para as ações de recuperação, manutenção, melhoria e expansão da malha rodoviária federal. Deve-se atentar, entretanto, que, da forma como o texto foi proposto, as deficiências atuais tendem a continuar; o referido Projeto de Lei busca garantir recursos para ‘recuperação, manutenção, melhoria e expansão da malha rodoviária federal’, ou seja, mesmo com a vinculação de recursos da CIDE-Combustíveis, os mesmos podem continuar sendo aplicados somente em novos projetos, em detrimento das ações de recuperação e manutenção da malha rodoviária federal.

204. Assim, é razoável concluir que a vinculação de recursos da CIDE-Combustíveis é fundamental para assegurar uma fonte permanente de recursos especificamente para as ações de conservação, restauração e recuperação rodoviárias, incluindo-se aí a implantação e manutenção de postos de pesagem de veículos. Para contornar essa situação, o Projeto de Lei nº 1.655/2003 poderia ser alterado de forma a contemplar somente as ações acima descritas, conforme apresentado a seguir.

Proposta de alteração do Projeto de Lei nº 1.655/2003:

‘Art. 6º...

§ 1º Da arrecadação líquida proporcionada pela Cide, serão destinados:

I – cinquenta por cento para a recuperação e manutenção da malha rodoviária federal, incluindo-se a implantação e a manutenção de um sistema de pesagem de veículos eficiente.

(...)

III.3. Da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000)

205. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, amplamente conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabeleceu algumas normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Em seu art. 45, ao tratar da preservação do patrimônio público, dispõe:

‘Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.’ (Grifo nosso).

206. Conforme leciona o consagrado autor Kiyoshi Harada:

‘A norma sob comento visa tão-somente impor uma conduta responsável ao governante. Não proíbe a inserção, na Lei Orçamentária Anual, de novos projetos, desde que assegurados os recursos necessários ao atendimento daqueles que deverão ter continuidade. Nem veda sustação de projetos já iniciados, desde que contempladas as despesas imprescindíveis à conservação do patrimônio público até então gerado. (...)’ (Grifos nossos).

207. Adequando-se os termos da lei aos investimentos em infra-estrutura de transportes, é razoável concluir que a aplicação de recursos em conservação rodoviária deve ter tratamento prioritário em relação aos investimentos em construção rodoviária, ou seja, novos projetos. A LRF deixa a cargo da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO a regulamentação do disposto em seu art. 45. Uma pesquisa nas orientações da LDO desde o ano de 2000, quando foi publicada a LRF, traz o seguinte:

‘Art. 34. Os investimentos programados no orçamento fiscal para construção e pavimentação de rodovias não poderão exceder a vinte por cento do total destinado a rodovias federais.

§ 1º Não se incluem no limite fixado no caput deste artigo os investimentos em rodovias para eliminação de pontos críticos e adequação de capacidade das vias.

§ 2º (VETADO)

§ 3º (VETADO)

§ 4º (VETADO)’

(retirado da Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000 – LDO 2001)

‘Art. 33. Os investimentos programados no orçamento fiscal para construção e pavimentação de rodovias não poderão exceder a vinte por cento do total destinado a rodovias federais.

Parágrafo único. Não se incluem no limite fixado no caput deste artigo os investimentos em rodovias para eliminação de pontos críticos e adequação de capacidade das vias.’

(retirado da Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001 – LDO 2002)

‘Art. 38. Os investimentos programados no orçamento fiscal para construção e pavimentação de rodovias não poderão exceder a 20% (vinte por cento) do total destinado a rodovias federais.

Parágrafo único. Não se incluem no limite fixado no caput deste artigo os investimentos em rodovias para eliminação de pontos críticos e adequação de capacidade das vias.’

(retirado da Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002 – LDO 2003)

‘Art. 38. Os investimentos programados no orçamento fiscal para construção e pavimentação de rodovias não poderão exceder a 20% (vinte por cento) do total destinado a rodovias federais.

Parágrafo único. Não se incluem no limite fixado no caput os investimentos em rodovias para eliminação de pontos críticos e adequação de capacidade das vias.’

(retirado da Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003 – LDO 2004)

‘Art. 40. Os investimentos programados no orçamento fiscal para construção e pavimentação de rodovias não poderão exceder a 20% (vinte por cento) do total destinado a rodovias federais.

Parágrafo único. Não se incluem no limite fixado no caput os investimentos em rodovias para eliminação de pontos críticos e adequação de capacidade das vias.’

(retirado da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 – LDO 2005)

‘Art. 41. Os investimentos programados no orçamento fiscal para construção e pavimentação de rodovias não poderão exceder a 20% (vinte por cento) do total destinado a rodovias federais.

Parágrafo único. Não se incluem no limite fixado no caput deste artigo os investimentos em rodovias para eliminação de pontos críticos, adequação de capacidade das vias, construção e adequação de contornos, acessos, anéis e pontes.’

(retirado da Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005 – LDO 2006)

208. Depreende-se dos textos legais que, até a Lei nº 10.934/2004 (LDO 2005), a programação de investimentos em rodovias federais deveria obedecer ao seguinte critério: no máximo 20% dos recursos devem ser destinados para construção e pavimentação de rodovias e os 80% restantes às demais ações, incluindo-se aí as ações de conservação rodoviária. Há uma exceção, entretanto, que trata das ações de eliminação de pontos críticos e adequação de capacidade das vias, as quais não foram incluídas no limite máximo de 20%, de modo que estas passam a ter a mesma ‘prioridade’ orçamentária dada às ações de conservação.

209. A existência de pontos críticos – tais como cruzamentos perigosos, pontes estreitas, travessia de cidades, estreitamento de faixas de rolamento, deficiências diversificadas no acostamento – está intimamente relacionada à redução da velocidade de trânsito e ao aumento do custo de transporte, além de contribuir com a geração de acidentes. Nesse sentido, é razoável tratar a eliminação de pontos críticos com a mesma prioridade atribuída às ações de conservação, visto que ambas têm por objetivo reparar ou sanar defeitos e restabelecer o funcionamento dos componentes da rodovia, propiciando segurança e conforto aos usuários, conforme a definição de ‘Conservação Corretiva Rotineira’ apresentada no Manual de Conservação Rodoviária do Dnit.

210. A adequação de capacidade das vias, entretanto, corresponde a uma ação de melhoramento, a qual acrescenta características novas à rodovia. A realização de tais ações caracteriza-se como um novo projeto e, segundo o art. 45 da LRF, deve ser executada somente após contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

211. A partir da Lei nº 11.178/2005 (LDO 2006), a situação tornou-se ainda mais prejudicial à conservação rodoviária, à medida que as ações de construção e adequação de contornos, acessos, anéis e pontes também foram excluídas do limite máximo de 20% estabelecido para construção e pavimentação de rodovias. Diante dessa alteração, praticamente todas as ações referentes à construção rodoviária passaram a ter o mesmo tratamento dado à conservação, eliminando qualquer ‘prioridade’ orçamentária dada a esta última.

212. Assim, excetuando-se a eliminação de pontos críticos, as ações de construção rodoviária descritas no § único do art. 41 da LDO 2006, às quais foi atribuído o mesmo grau de importância das ações de conservação rodoviária, dizem respeito a novos projetos e, consoante o disposto no art. 45 da LRF, só podem ser contempladas nas leis orçamentária e de créditos adicionais após adequadamente atendidas as despesas de conservação do patrimônio público.

213. O parágrafo único do art. 45 da LRF dispõe que é de responsabilidade do Poder Executivo o envio de informações ao Legislativo que evidenciem o cumprimento das disposições legais previstas nesse art. 45. Neste momento, faz-se necessário desmembrar a regra apresentada no **caput** do art. 45 da LRF, ou seja, os projetos novos somente podem ser incluídos após atendidos os projetos em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

214. A regulamentação prevista na LDO para as despesas de conservação do patrimônio público, comentada anteriormente (art. 41 da LDO 2006), prevê somente um limite máximo para os novos investimentos, mas não faz menção ao efetivo cumprimento das disposições do parágrafo único do art. 45 da LRF. Com relação aos projetos em andamento, a LDO 2006 regulamentou o assunto em seu art. 40, a saber:

“Art. 40. A lei orçamentária e seus créditos adicionais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar no 101, de 2000, somente incluirão projetos ou subtítulos de projetos novos se:

I - tiverem sido adequadamente contemplados todos os projetos e respectivos subtítulos em andamento; e

II - os recursos alocados viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, considerando-se as contrapartidas de que trata o art. 44, § 1o, desta Lei.

§ 1o Para fins de aplicação do disposto neste artigo, não serão considerados projetos com títulos genéricos, inclusive aqueles que tenham constado de leis orçamentárias anteriores.

§ 2o Serão entendidos como projetos ou subtítulos de projetos em andamento aqueles, constantes ou não da proposta, cuja execução financeira, até 30 de junho de 2005, ultrapassar 20% (vinte por cento) do seu custo total estimado, conforme indicado no demonstrativo previsto no item XXII do Anexo III desta Lei.

§ 3o O Poder Executivo apresentará, no demonstrativo previsto no item XXII do Anexo III desta Lei, as justificativas da não inclusão na proposta orçamentária dos projetos em andamento de grande vulto, conforme definido no § 1o do art. 3o da Lei no 10.933, de 2004.

(retirado da Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005 – LDO 2006)” (Grifos nossos).

‘Anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2006 – Relação das informações complementares ao projeto de Lei Orçamentária de 2006

(...)

XXII – demonstrativo, para fins do que estabelece o art. 40 desta Lei, das obras públicas iniciadas e inconclusas cuja execução financeira, até 30 de junho de 2005, ultrapasse 20% (vinte por cento) do seu custo total estimado, contendo as seguintes informações, sem prejuízos de outras previstas nesta Lei:

a) percentual de execução e custo total estimado;

b) cronograma de execução físico-financeira, inclusive o prazo previsto de conclusão; e

c) relação das obras cuja execução se encontre interrompida no exercício em curso ou para as quais não haja previsão de dotação no projeto de lei orçamentária, indicando as razões dessa condição;

(...)’ (Grifos nossos).

215. Verifica-se que, para os projetos em andamento, a LDO prevê a comprovação do cumprimento das disposições da LRF por meio do envio ao Poder Legislativo, pelo Executivo, de um demonstrativo contendo os projetos em andamento previstos na LOA bem como a justificativa de exclusão dos projetos em andamento não previstos (Anexo 1, Volume 2, fls. 331 a 410). Essa evidência, entretanto, não foi regulamentada para as despesas de conservação do patrimônio público; este ponto reforça a tese de que o Governo Federal não tem dado a prioridade esperada para as ações de conservação do patrimônio público, conforme determina a lei. Portanto, o texto da LDO deveria trazer regra que exigisse a apresentação de um demonstrativo, junto com o projeto de LOA, para as despesas de conservação, nos mesmos moldes daquele atualmente exigido para os projetos em andamento; tal demonstrativo deveria conter informações mínimas como: trecho rodoviário a ser conservado, extensão (em km), ações necessárias à conservação e custo estimado. E mais, quando da previsão de novos investimentos, o Governo Federal também deveria ter a preocupação de estimar não só os recursos para sua implantação, mas também os recursos necessários para a manutenção e conservação futura desses projetos.

216. Vale ressaltar que essa reformulação na legislação aplicável, em especial nas regras estabelecidas na LDO para regulamentar o art. 45 da LRF de forma mais eficaz, já foi inclusive objeto de requerimento do Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, aprovado por unanimidade pelo Tribunal Pleno na Sessão Extraordinária de 13/12/2005. No referido requerimento, essa revisão dos dispositivos legais foi aprovada nos seguintes termos: ‘determinar, nos termos do art. 239, II, do RITCU, que a SEGECEX providencie a inclusão na auditoria de natureza operacional e no levantamento de auditoria a serem realizados, em 2006, de estudo tendente a examinar o efetivo cumprimento das disposições contidas no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, propondo, ao final, se for o caso, modificações na disciplina que a lei de diretrizes orçamentárias atribui àquele artigo’.

IV. CONCLUSÃO

217. Os dados recentes de avaliação de trechos rodoviários federais mostram claramente uma situação de precariedade do sistema de transporte rodoviário do país. O próprio Dnit atesta que apenas 18% da malha federal está em bom estado; a maior parte estaria em estado regular (35%) e mau estado (47%). A perspectiva do Dnit expõe um cenário alarmante para o desenvolvimento do país e a segurança dos usuários, tendo em vista que as rodovias são responsáveis pelo maior peso na matriz de transportes nacional, tanto de cargas como de passageiros. As causas principais apontadas pelo Dnit para que se chegasse a esse estágio são as limitações de caráter administrativo e financeiro.

218. O TCU, nos julgados já citados neste relatório, também concluiu, de um modo geral, de maneira similar. Esta Corte, porém, constatou fatores específicos dentro daqueles dois aspectos genéricos.

A administração de recursos humanos foi ponto recorrente nas decisões do Tribunal, tendo sido constatada a deficiência ou mesmo a inexistência de uma política de pessoal, principalmente nas atividades-fim daquele Departamento, o que compromete diretamente a qualidade dos serviços prestados, uma vez que a tendência natural em qualquer área é que os quadros mais qualificados busquem campos de atuação em que sejam melhor valorizados. Mas o aspecto financeiro é o que afeta mais diretamente, mesmo porque as dificuldades de ordem administrativa, muitas vezes, têm origem na escassez de recursos. O ponto principal é o da dotação orçamentária que é destinada anualmente às ações de manutenção e conservação rodoviária, que tem se mostrado insuficiente para a solução dos problemas atuais. Como agravante o Tribunal indicou que, não bastasse os recursos serem reduzidos, sua aplicação não se dá em conformidade com a previsão das leis orçamentárias. Ou seja, há escassez de recursos e, paradoxalmente, desperdício com aplicação em ações que, embora necessárias, não sejam prioritárias.

219. Nesse contexto, o PETSE foi instituído pelo Governo Federal com o objetivo de restabelecer a integridade física e as condições de trafegabilidade e segurança para os usuários nas rodovias integrantes do SNV. As obras emergenciais no âmbito do PETSE foram estabelecidas pela Portaria Dnit nº 1.806/2005, mas sofreram três alterações posteriores, pelas Portarias Dnit nº 54/2006, nº 191/2006 e nº 357/2006, inclusive após o início dos trabalhos pelo Dnit.

220. A Portaria Dnit nº 1.806/2005 foi editada em 30/12/2005, antes mesmo da edição da Medida Provisória nº 276/2006, que abriu o crédito extraordinário no valor de R\$ 350.000.000,00 para aplicação no Programa, publicada em 2/1/2006. O início das obras e serviços foi previsto para 9/1/2006. Em 30/1/2006, após o início dos trabalhos, o Dnit editou a Portaria Dnit nº 54/2006, alterando os Anexos I e II da Portaria Dnit nº 1.806/2005. Dentre as razões apresentadas pelo Dnit para essa alteração, incluem-se: o fato da Medida Provisória ter sido publicada após a definição dos trechos, com um volume de recursos inferior ao necessário para realização das obras apontadas na Portaria Dnit nº 1.806/2005; e a necessidade de alguns ajustes como a concentração de recursos em pontos críticos específicos, a redistribuição de recursos entre os trechos ou, até mesmo, a retirada de trechos para inclusão de outros que, inicialmente, não tinham sido incluídos no Programa. Diante dos argumentos expostos pelo próprio Dnit, conclui-se que, quando da edição da Portaria Dnit nº 1.806/2005, a definição das obras e serviços emergenciais ainda não estava claramente delineada por aquela autarquia, levando à necessidade de ajustes inclusive após o início dos trabalhos de campo.

221. Em 24/2/2006, foi publicada a Medida Provisória nº 282/2006 com a abertura de um novo crédito extraordinário no valor de R\$ 57.554.718,00 para aplicação no PETSE. Como decorrência disso, o Dnit editou, em 2/3/2006, a Portaria Dnit nº 191/2006, alterando novamente os itens constantes dos Anexos I e II. Dentre as alegações apresentadas, destaca-se o 'alto grau de desgaste apresentado em determinados segmentos rodoviários contidos no PETSE, combinado com o grande volume de tráfego, exigindo soluções técnicas mais onerosas que as previstas inicialmente'. De fato, as alterações contidas na Portaria Dnit nº 191/2006 concentravam-se no Anexo I, com incremento de valores em itens já existentes.

222. Ainda dando curso às adaptações no Programa, o Dnit editou a Portaria Dnit nº 357/2006 em 5/4/2006, autorizando a aplicação de recursos previstos para recuperação de rodovias na Medida Provisória nº 287, de 28/3/2006, para as obras do Anexo II, e alterando mais uma vez os anexos I e II da Portaria inicial. Como justificativa para essa última alteração, aquele Departamento mencionou a necessidade de os recursos liberados pelas Medidas Provisórias nº 276/2006 e nº 282/2006 serem aplicados somente em trechos caracterizados como emergenciais, ou seja, aqueles constantes do Anexo I da Portaria Dnit nº 1.806/2005; os itens constantes do Anexo II, portanto, passaram a utilizar somente os recursos liberados pela Medida Provisória nº 287/2006.

223. Ressalte-se mais uma vez que as constantes modificações são um indicador do precário planejamento por parte daquele Departamento, ensejando a necessidade de adequação do Programa com as ações já em andamento, o que dificulta a execução das obras e serviços bem como os procedimentos de fiscalização efetuados pelo próprio Dnit. Essa ausência de planejamento pode ter contribuído para a situação constatada pelas equipes do Tribunal, e que é descrita a seguir no contexto das dispensas de licitação.

224. Para análise do enquadramento dos trechos listados no Anexo I da Portaria Dnit nº 1.806/2005 como casos de emergência para efeitos de dispensa de licitação, faz-se necessário comentar os dados constantes dos Quadros 8 e 11. Lá pode-se observar que em 45,8% das fiscalizações do Anexo I – onde

foram aplicados R\$ 85.782.906,43 – a situação apontada pelas equipes era de que o trecho possuía segmentos emergenciais e segmentos não emergenciais. Não se pode negar que um trecho com segmentos alternados em estado bom e ruim tem a sua trafegabilidade comprometida, por não ser possível trafegar na velocidade de operação da rodovia por longas ou mesmo médias distâncias, sendo razoável admitir a dispensa de licitação com base em situação de emergência. No entanto, é possível que essa situação de alternância de segmentos não ocorra necessariamente em todos os trechos, podendo-se ter longos segmentos contínuos em bom estado e outros em estado ruim também contínuos, e nesses casos não se justificaria a decretação de emergência para o trecho como um todo.

225. Já em outros 8,3% dos itens fiscalizados do Anexo I, as equipes concluíram que em toda a sua extensão o trecho tinha boas condições, e por isso não era emergencial. Ou seja, não caberia em nenhuma hipótese a dispensa de licitação fundamentada no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993. Portanto, o montante de R\$ 8.819.171,00 foi indevidamente aplicado em contratos sem prévia licitação e sem a ocorrência de situação que autorizasse a sua dispensa, como pode-se observar nos Quadros 8 e 10. Nas fiscalizações do Anexo II, foi apontado pelas equipes que em 37,7% dos itens fiscalizados o trecho estava em boas condições de trafegabilidade, não justificando a utilização de recursos do crédito extraordinário, visto que o requisito de urgência não foi atendido.

226. Importa ressaltar que, mesmo sendo admissível a dispensa de licitação seguida de contratação direta para os trechos considerados totalmente emergenciais e para aqueles em que foi verificado comprometimento da trafegabilidade devido à alternância de segmentos em boas e em más condições, os gestores que deram causa à situação de emergência não estão isentos de responsabilização futura quando do julgamento de suas contas, conforme doutrina dominante e jurisprudência antes comentadas. A responsabilização deve ser atribuída também aos gestores que autorizaram a utilização de recursos de crédito extraordinário em obras em que o requisito de urgência não foi atendido adequadamente. Nesses casos, entende-se que devam ser considerados responsáveis aqueles que ocuparam os cargos de Presidente da República, Ministro de Estado dos Transportes e Diretor Geral do Dnit/DNER desde a instituição da CIDE-Combustíveis.

227. Outro ponto abordado pelas equipes refere-se aos indícios de irregularidades identificados. Dentre as 101 fiscalizações realizadas, em 47,5% (48 itens) foi encontrado pelo menos um indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação da obra – IG-P e somente 7,9% das obras vistoriadas não apresentaram nenhum indício de irregularidade. Os itens que apresentaram pelo menos um IG-P totalizam um volume de recursos no valor de R\$ 115.790.778,36, o que equivale a 28,4% do total de recursos aplicados no PETSE. Tendo em vista que as fiscalizações realizadas por este Tribunal correspondem a 40,4% dos itens do Programa, caso fossem fiscalizados 100% dos itens, a quantidade de indícios de irregularidades graves poderia ser bem mais significativa.

228. Com relação às fiscalizações, vale ressaltar que cada uma delas será objeto de um processo específico no TCU, com as respectivas propostas de encaminhamento para cada um dos indícios de irregularidades detectados, não sendo portanto objeto de análise do presente trabalho. Até a conclusão deste trabalho, além de duas propostas de medida cautelar e duas decisões já proferidas pelo Tribunal Pleno, por meio dos Acórdãos nº 303/2006 e nº 610/2006 – Plenário, em outros 54 processos já houve manifestação do Exmo. Sr. Ministro-Relator. O Acórdão nº 303/2006 – Plenário contém determinação à respectiva Unidade de Infra-estrutura Terrestre – UNIT do Dnit, no sentido de se abster de autorizar a execução de serviços sem cobertura contratual, salvo os estritamente necessários ao restabelecimento do tráfego em rodovia quando do atendimento de situação emergencial; o Acórdão nº 610/2006 – Plenário contém determinação à Secex-MS para que promova a audiência do atual Diretor-Geral do Dnit, para que apresente as razões de justificativas acerca da inclusão de trechos rodoviários no PETSE, contrariando as informações prestadas pelo Coordenador-Geral da respectiva Unit de que não há trechos com características emergenciais naquele Estado.

229. No que diz respeito à utilização dos créditos extraordinários abertos pelas citadas Medidas Provisórias, totalizando um valor de R\$ 578.956.170,00 – dos quais foi prevista a utilização de R\$ 410.803.900,32 nas ações previstas na Portaria Dnit nº 1.806/2005 –, conclui-se que não foi respeitado o dispositivo constante do art. 167, § 3º da Constituição da República. Com exceção da utilização para os serviços de recuperação de obras de arte especiais e correntes eventualmente danificados por causas imprevisíveis, os demais serviços previstos no art. 2º da citada Portaria (tapa-buracos, recuperação de

pavimentos em segmentos críticos e recuperação de sinalização) não atendem ao requisito constitucional da imprevisibilidade dos fatos que ensejam a abertura de crédito extraordinário. Não seria, pois, admissível, sob a ótica da Constituição, a utilização de tais créditos nas ações descritas nos incisos I, II e IV da referida Portaria que instituiu o PETSE. Nesse caso, entende-se que tal fato deve ser considerado quando da apreciação das contas do Presidente da República e do julgamento das contas do Ministro de Estado dos Transportes e do Diretor Geral do Dnit.

230. Voltando-se para a questão orçamentária, de acordo com a lição da doutrina antes comentada, os programas são o elo entre o planejamento de médio prazo – PPA – e o de curto prazo – LOA. Portanto, é natural que se espere um vínculo real entre as diretrizes, objetivos e metas previstos ou planejados pelos PPA's e os programas contidos nas leis orçamentárias. Porém sabe-se que tal condição não é suficiente, pois nem sempre as despesas previstas e autorizadas no orçamento são de fato executadas. Por isso se torna também imperiosa a efetiva execução financeira desses programas. Aqui faz-se referência especificamente aos que contemplam a infra-estrutura de transporte, e mais especialmente ainda, a que atende ao modal rodoviário, que tem sido há muito responsável pela maior parcela na matriz de transporte do país, conforme visto anteriormente. Detalhando ainda mais a análise, é bastante razoável esperar que, dentro dos investimentos em rodovias, e dada a insuficiência de recursos para atender todos os tipos de obras rodoviárias necessárias, provocada pelas já apontadas falhas do sistema de financiamento, que se dê prioridade aos investimentos em manutenção e conservação da malha, em detrimento do lançamento de novos empreendimentos. Não se está questionando aqui a extrema necessidade da implantação dos novos corredores de transporte, mas é certo que os princípios constitucionais que regem a gestão da coisa pública, notadamente o da eficiência, apontam no sentido de primeiro procurar-se conservar o patrimônio existente e construído ao longo de várias décadas, para depois se pretender expandi-lo. E é nesse sentido também o já comentado ordenamento da LRF.

231. Entretanto, as ações de manutenção e conservação por si só não são suficientes para garantir a durabilidade esperada para os pavimentos, mas devem estar associadas às de controle de pesagem de veículos. Segundo manifestação da área técnica do Dnit, anexa ao Ofício nº 651/2006/DG, o pavimento sofre redução considerável em sua vida útil quando não há um controle efetivo de pesagem. O documento ainda estima em R\$ 1,5 bilhão por ano os prejuízos causados pela ausência do controle de peso.

232. Portanto é preciso, sob pena de desperdício do dinheiro público, garantir recursos tanto para as obras de conservação, manutenção e restauração, como para implantação de um sistema de pesagem eficiente e que cubra toda a malha rodoviária federal. De fato, os novos investimentos no setor podem e devem ser objeto de previsão anual de recursos na LOA, não havendo necessidade de vinculação de receitas para tais ações.

233. A instituição da CIDE-Combustíveis, por meio da Lei nº 10.336/2001, teve por objetivo assegurar a alocação permanente de recursos para o setor de infra-estrutura de transportes. O anteriormente comentado veto à Lei nº 10.636/2002, que dispôs sobre os critérios e diretrizes para aplicação dos recursos da CIDE-Combustíveis, impediu que essa questão tivesse sua solução definitiva naquele momento.

234. Além disso, considerando-se que após a aplicação dos recursos da CIDE-Combustíveis há um 'saldo' de recursos disponíveis ao final de cada ano – R\$ 7,0 bilhões em 2005 – e diante da necessidade de recursos para dotar toda a malha rodoviária federal de boas condições de trafegabilidade informada pelo Dnit – R\$ 1,5 bilhão por ano, durante quatro anos, totalizando R\$ 6 bilhões –, pode-se dizer que os recursos da CIDE-Combustíveis disponíveis e não utilizados a cada ano são mais do que suficientes para devolver as boas condições de tráfego às rodovias federais.

235. Diante de todo o exposto, conclui-se que a esperada solução pode-se dar com a aprovação do citado Projeto de Lei nº 1.655/2003 – que propõe alterações na Lei nº 10.636/2002 –, da forma proposta neste trabalho, fixando-se um percentual mínimo dos recursos da CIDE-Combustíveis para as ações de recuperação e manutenção da malha rodoviária, bem como para o sistema de pesagem de veículos.

236. Vale destacar que a prioridade para as ações de conservação do patrimônio público já está prevista na LRF, em seu art. 45, com regulamentação estabelecida na LDO de cada ano. O art. 41 da LDO 2006, entretanto, ao regulamentar o disposto no art. 45 da LRF, contradisse os termos da própria LRF ao permitir a aplicação de recursos em novos projetos de construção rodoviária, sem atentar para a prioridade estabelecida para as despesas de conservação rodoviária, conforme observado anteriormente.

237. Assim, para assegurar a adequada e prioritária aplicação de recursos em conservação rodoviária, sugere-se que o texto da LDO excetue do limite máximo de 20%, definido para as ações de construção e pavimentação rodoviária, somente a eliminação de pontos críticos, a única que, conforme já abordado anteriormente, pode ser entendida também como uma ação de conservação corretiva rotineira.

238. As alterações propostas no Projeto de Lei nº 1.655/2003 e no texto da LDO têm por finalidade a garantia de recursos para as ações de conservação rodoviária. Embora possa parecer redundante, a alteração no referido Projeto de Lei visa tornar essa garantia permanente, posto que o texto da LDO é reeditado a cada ano e a previsão de recursos somente nessa lei estaria mais suscetível a alterações futuras, podendo ser eliminada a qualquer momento. Dessa forma, entende-se que todos os dispositivos legais devem enfatizar a necessidade de se contemplar as ações de conservação prioritariamente, para então permitir a alocação de recursos em novos projetos, conforme preconiza o art. 45 da LRF.

239. Com relação ao disposto no parágrafo único do art. 45 da LRF, que estabelece a responsabilidade do Poder Executivo em evidenciar ao Legislativo o cumprimento das disposições do *caput*, entende-se que o texto da LDO regulamentou essa comprovação de informações somente para os projetos em andamento, não fazendo qualquer referência para as despesas de conservação do patrimônio público. Diante disso, sugere-se que o texto da LDO seja alterado de modo a contemplar a comprovação do cumprimento do disposto no art. 45 da LRF também para essas ações de conservação – por meio de um demonstrativo nos mesmos moldes daquele atualmente exigido para os projetos em andamento, contendo informações mínimas tais como: trecho rodoviário a ser conservado, extensão (em km), ações necessárias à conservação e custo estimado –, ficando o referido mandamento legal regulamentado em todo o seu teor.

240. Fazendo-se uma análise mais apurada desse art. 45, sugere-se também que, para cada novo projeto, o Governo Federal também faça a previsão dos recursos necessários para a manutenção futura desses projetos; desta forma, as ações de conservação do patrimônio – atuais e futuras – estariam amparadas por uma fonte permanente de recursos.

241. Além dessa garantia de recursos para as ações de conservação da malha rodoviária federal, a aprovação de uma lei que estabeleça um patamar mínimo de execução obrigatória dessas ações conduzirá à solução definitiva dos problemas atuais, posto que haverá recursos suficientes que serão efetivamente alocados na execução dos programas, evitando-se a repetição do cenário atual, em que há recursos disponíveis que deixam de ser utilizados. E mais, como forma de assegurar a efetiva execução dessas ações, faz-se necessário um mecanismo de controle social que garanta maior transparência ao processo, desde a proposta orçamentária até a execução dos programas pelo Dnit.

242. Com todas as alterações propostas, entende-se que haverá uma garantia de priorização por parte do Poder Executivo em atender às demandas de manutenção do patrimônio público, antes de alocar recursos em novos empreendimentos.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

243. Diante de todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) determinar ao Dnit que, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU:

- faça constar de sua proposta orçamentária os valores necessários para restauração, conservação e manutenção em bom estado da malha rodoviária existente (parágrafos 200 e 234);

- implemente, de maneira efetiva e definitiva, o controle de pesagem dos veículos de carga que trafegam pelas rodovias federais, em reiteração à determinação feita ao DNER por meio da Decisão nº 486/1995 e ao próprio Dnit por meio da Decisão nº 303/2002 e do Acórdão nº 938/2003, todos do Plenário (parágrafos 19, 181 e 182, 232);

- disponibilize, em seu sítio na internet, relatório listando, para todos os trechos rodoviários da malha federal, as seguintes informações: rodovia; km inicial; km final; créditos orçamentários solicitados pelo Dnit e autorizados pelo Congresso Nacional para as ações de restauração, conservação e manutenção do trecho; justificativa para os valores solicitados; CNPJ e razão social da contratada; identificação, vigência, valor e percentual de execução do contrato (parágrafos 178 e 241);

- tome as providências necessárias para a tempestiva deflagração dos procedimentos licitatórios com vistas à contratação de obras e serviços necessários à continuidade das ações de conservação dos

trechos em que houve dispensa de licitação e contratação emergencial, conforme as normas técnicas e legais em vigor (parágrafos 29, 58 e 151);

b) propor ao Congresso Nacional as seguintes alterações legislativas:

- aprovação de lei complementar, nos termos do art. 165, § 9º, inciso II, da Constituição, que defina um limite mínimo para a execução dos programas relativos a conservação, restauração e manutenção rodoviária, bem como daqueles relativos ao controle de pesagem de veículos (parágrafos 186, 187 e 241);

- aprovação de lei que inclua dispositivos na Lei nº 10.636/2002 – norma que estabeleceu os critérios e diretrizes para aplicação dos recursos da CIDE-Combustíveis – no sentido de fixar definitivamente percentuais mínimos da arrecadação do referido tributo a serem obrigatoriamente aplicados em ações de manutenção, conservação, restauração e controle de pesagem de veículos em rodovias federais (parágrafos 198, 204 e 235);

- quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios subsequentes, fixação de percentual máximo de investimentos em construção e pavimentação em relação ao total de recursos destinados ao setor de transporte rodoviário, como vem sendo feito desde o exercício de 2000, restringindo, no entanto, as exceções a esse limite, permitindo que ultrapassem o referido teto apenas as ações relativas à eliminação de pontos críticos (parágrafos 209, 212 e 237);

- quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios subsequentes, regulamentação do art. 45 da LRF em seu inteiro teor, englobando além da execução prioritária dos projetos em andamento, como já vem sendo feito a exemplo do art. 40 da LDO 2006, a adequada previsão de despesas com a conservação do patrimônio público (parágrafos 215, 216 e 239);

- quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios subsequentes, inclusão de dispositivo estabelecendo que o Poder Executivo, quando do envio de sua proposta orçamentária, faça constar como anexo, para cada novo trecho rodoviário a ser implantado, os recursos necessários à sua conservação durante toda a vida útil prevista para o trecho (parágrafos 215 e 240);

c) encaminhar cópia deste relatório, voto e decisão que o TCU adotar à Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag para que esta avalie o reflexo nas contas do Governo da República, no sentido de subsidiar a análise de que tratam os artigos 221 e 228, § 2º, e a fiscalização mencionada no art. 258, inciso I, todos do Regimento Interno/TCU (parágrafos 131 e 132, 144, 147 e 148, 226 e 229);

d) encaminhar cópia deste relatório, voto e decisão que o TCU adotar à 1ª Secex para que esta proceda à juntada às contas ainda em aberto – desde 2002, ano de instituição da CIDE-Combustíveis –, bem como às contas a serem encaminhadas relativas ao exercício de 2006, dos Diretores-Gerais do Dnit, no sentido de subsidiar o julgamento de que trata o art. 188 do Regimento Interno/TCU (parágrafos 131 e 132, 144, 147 e 148, 226 e 229);

e) autorizar a realização pela Segecex de fiscalizações, no segundo semestre de 2006, em até 10% dos trechos já fiscalizados pelo Tribunal, com o intuito de avaliar a qualidade e durabilidade dos serviços executados;

f) encaminhar cópia deste relatório, voto e decisão que o TCU adotar à Presidência do Senado Federal, à Presidência da Câmara dos Deputados, à Presidência da República, ao Ministério dos Transportes, à Diretoria Geral do Dnit e à Controladoria-Geral da União;

g) arquivar o presente processo.”

3. O Diretor da 3ª D.T. e o Titular da Unidade Técnica concordaram integralmente com a proposta de encaminhamento da instrução conjunta (fl. 63), encaminhando, em seguida, os presentes autos a este Gabinete.

É o Relatório.

VOTO

Registro, de início, que o presente processo trata de relatório consolidado de levantamento de auditoria realizado pela Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob) sobre o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE.

2. Em consonância com o disposto nos artigos 238 e 244, § 2º, do Regimento Interno do TCU (RITCU), o levantamento foi aprovado pelo Tribunal, na Sessão Plenária de 25/1/2006, visando a oferecer uma visão global do PETSE, de modo a permitir que seja melhor conhecido o aludido programa no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, bem como seja avaliada a viabilidade das outras 101 fiscalizações que estão sendo realizadas, de maneira particular e específica, sobre boa parte dos trechos rodoviários contemplados com recursos do programa emergencial.

3. Nesse cenário, observo que a Secob esquadrinhou todos os principais pontos relacionados com o PETSE, valendo-se, em apertada síntese, de **três** questões processuais. A primeira questão, de natureza orçamentária, relaciona-se com a existência, ou não, de imprevisibilidade na abertura dos créditos orçamentários extraordinários, considerando a deficiente execução orçamentária dos programas ligados à infra-estrutura de transportes rodoviários, aí incluídos problemas observados na aplicação dos recursos atinentes à CIDE – Combustível. Por sua vez, a segunda – de índole predominantemente administrativa, refere-se à falta de um efetivo controle de pesagem de veículos de transporte nas rodovias brasileiras. Enfim, a terceira questão, de caráter estritamente legal, relaciona-se com irregularidades detectadas pelas diversas secretarias de controle externo, por ocasião dos 101 trabalhos de fiscalização empreendidos em 23 dos 26 Estados da Federação.

4. Passo, então, a tecer considerações sobre cada uma dessas três questões basilares, deixando, desde já, registrado meus elogios à Secob, pela percuciência dos pareceres produzidos, cujos termos acolho, como razões de decidir, com os devidos ajustes que entendo necessários.

I

5. A questão orçamentária ficou muito bem delineada no parecer da Secob, demonstrando-se que a deficiente execução orçamentária dos programas ligados à infra-estrutura de transportes rodoviários, aí incluídos problemas com a aplicação vinculada dos recursos atinentes à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre os Combustíveis (CIDE – Combustíveis), resultou na necessidade de se implementar o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas, por meio de créditos orçamentários extraordinários cuja imprevisibilidade pode ser considerada discutível.

6. Nesse sentido, a Secob observa que, segundo classificação estabelecida pelo próprio Dnit, 47% da malha rodoviária encontram-se em mau estado, 35% em estado regular e apenas 18% em bom estado de conservação, lembrando que, atualmente, o modal rodoviário responde por cerca de 60% do transporte de cargas e 96% do transporte de passageiros no País.

7. Ressalta que esse lamentável quadro deve-se, em boa parte, à extinção da vinculação de recursos para obras ligadas à infra-estrutura de transportes trazida pelo advento da Constituição de 1988. Destaca, assim, que a instituição da CIDE – Combustíveis consistiu em importante medida tendente a resolver o aludido problema. Porém salienta que a ausência de devida aplicação desses recursos aliada à deficiente execução orçamentária dos programas de trabalho alocados a obras rodoviárias resultaram no precário estado atual de conservação das estradas.

8. Por esse ângulo, no parecer acima transcrito, a Secob apresenta dois interessantes quadros comparativos que lançam fortes luzes sobre o problema.

9. No primeiro Quadro, de n.º 21, a unidade técnica deixa transparecer que, em termos percentuais, a aplicação na área de transportes dos recursos provenientes da CIDE – Combustíveis sofreu forte queda, no período 2003 – 2005, embora, em valores absolutos, o montante aplicado, em 2005, tenha sido maior do que o aplicado, em 2002. Mostra que, em 2002, a União aplicou 74,4% dos recursos totais disponíveis, sendo 43,1% em transportes rodoviários. Ao passo que, nos exercícios de 2003 a 2004, foram aplicados respectivamente 38,5%, 23,5% e 45,5% dos recursos totais disponíveis, sendo apenas 11,1%, 10,9% e 32% nesse modal de transporte.

10. Nesse ponto, importante ensinamento nos traz o voto apresentado pelo ilustre Ministro Marcos Vilela na condução do Acórdão 938/2003-TCU-Plenário, **in verbis**:

“Para este ano de 2003, o panorama é pior, pois, havendo a previsão de arrecadar R\$ 10,775 bilhões com a CIDE, somente R\$ 3,615 bilhões (33,5%) estão consignados, diretamente, para os transportes e R\$ 210,5 milhões (menos de 2%) para o meio ambiente. Existem R\$ 4,151 bilhões registrados em reserva de contingência, que podem até vir a ser destinados aos transportes, embora não seja possível garantir. Mais R\$ 1,389 bilhão atende sobretudo ao serviço da dívida externa, R\$ 850

milhões ao setor de energia, R\$ 550 milhões ao setor de agricultura e R\$ 9 milhões ao setor de comunicações.

Como em 2002, a infra-estrutura não responde por todos os recursos da área de transportes devidos à CIDE em 2003, estando reservados R\$ 2,268 bilhões para o transporte rodoviário, R\$ 571 milhões para o transporte ferroviário e R\$ 413 milhões para o transporte hidroviário. Há também neste ano recursos para o custeio do setor, por exemplo: R\$ 215 milhões para administração geral, R\$ 32 milhões para atenção básica, R\$ 11 milhões para auxílio-alimentação, R\$ 2,2 milhões para assistência pré-escolar, R\$ 5,9 milhões para auxílio-transporte e R\$ 1 milhão para comunicação social.”

11. De igual maneira, no Quadro 15, a Secob evidencia que, em termos percentuais, a aplicação orçamentária de recursos na área transportes cresceu, no período de 2000 a 2002, mas experimentou forte queda, em 2003 e 2004, recuperando-se apenas, em 2005, embora em nível inferior à média observada naquele primeiro período. Nesse sentido, a Secob registra que, de 2000 a 2002, as despesas da União na área de transportes corresponderam respectivamente a 0,53%, 0,66% e 0,76% do total de recursos alocados às esferas dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Ao passo que, nos exercícios de 2003 a 2005, foram aplicados apenas 0,35%, 0,40% e 0,61%, respectivamente.

12. Nesse cenário, a Secob conclui, à fl. 58, que, após a aplicação dos recursos da CIDE – Combustíveis, há um saldo de recursos disponíveis, no final de todo o período, que corresponde a aproximadamente R\$ 7 bilhões, em 2005, e que, como a malha rodoviária federal necessita de R\$ 1,5 bilhão por ano, durante quatro anos, para ficar em boas condições de trafegabilidade, segundo informações prestadas pelo próprio Dnit, pode-se dizer que o atual saldo disponível de recursos desse tributo é mais do que suficiente para restabelecer as boas condições de tráfego nas rodovias federais.

13. Adicionalmente, a Secob enfatiza as precárias condições de funcionamento do sistema de controle de pesagem de veículos no País. E, assim, à fl. 46, ressalta que existem apenas 22 postos de pesagem operando normalmente, de um total de 96 sob responsabilidade do Dnit, demonstrando que isso equivaleria à existência de apenas 1 posto para cada 2.633,3 Km de estradas. Conclui, ao final – à fl. 58, que, segundo manifestação obtida junto à área técnica do Dnit, cf. Ofício n.º 651/2006/DG, estima-se que a pouca efetividade no controle de peso dos veículos de transporte que trafegam nas rodovias brasileiras resulta em um prejuízo de cerca de R\$ 1,5 bilhão por ano.

14. Por conseguinte, a unidade técnica propõe, às fls. 60/61, dar maior efetividade à regulamentação do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de modo a fazer constar das futuras leis de diretrizes orçamentárias regras específicas para execução prioritária dos projetos em andamento, como atualmente é feito no art. 40 da LDO/2006, sem prejuízo de acrescentar disposições que exijam a adequada previsão de despesas com a conservação da malha rodoviária original e ampliada. E, em adição, sugere que as leis de diretrizes orçamentárias passem a exigir que as propostas orçamentárias tragam, em anexo, a explicitação dos recursos necessários à conservação de cada novo trecho rodoviário a ser implantado.

15. Propõe também alterações em disposições da lei de diretrizes orçamentárias, de modo a restringir as exceções ao percentual máximo fixado de investimentos em construção e pavimentação no setor de transporte rodoviário, permitindo que apenas ações ligadas à eliminação de pontos críticos possam ultrapassar esse limite, como vinha sendo feito, aliás, desde 2000.

16. Sugere, ainda, o envio de sugestão ao Congresso Nacional no sentido de que se promova alterações em dispositivos da Lei n.º 10.636/2002, de modo a fixar percentuais mínimos de arrecadação do tributo a serem obrigatoriamente aplicados no setor de transportes rodoviários.

17. Propõe, enfim, a regulamentação do art. 165, § 9º, II, da CF/88, de modo a definir limite mínimo para execução dos programas relativos a conservação, restauração e manutenção rodoviária, bem como daqueles relativos ao controle de pesagem de veículos.

18. Concordo plenamente com as conclusões da Secob. Permito-me, todavia, não me aprofundar em questões político-constitucionais. E, assim, **deixo de discutir a indisfarçável ausência de imprevisibilidade dos créditos orçamentários extraordinários abertos no âmbito do PETSE, por entender que a existência, ou não, de imprevisibilidade para esses créditos deve ser aferida pelo Congresso Nacional, quando da apreciação das respectivas medidas provisórias. Deixo de examinar também qualquer suposta ofensa ao art. 11, V (in fine), da Lei n.º 1.079/1950, por entender que a questão escapa ao âmbito do presente processo.**

19. De igual sorte, permito-me dissentir parcialmente de duas das propostas alvitadas pela Secob, às fls. 60/61, promovendo os ajustes necessários.

20. É que, em relação à proposta comentada no Item 15 deste voto, não entendo pertinente estabelecer rígida vinculação legal da receita tributária a ações na área de transporte rodoviário, pois, mais tarde, o engessamento orçamentário gerado pela medida poderia resultar em deficiência na execução orçamentária de ações ligadas as demais modalidades de transporte. Entendo que, ao invés de propor a imposição de percentuais mínimos a serem aplicados em rodovias, o TCU pode, sim, **sugerir que a legislação passe a fixar metas percentuais mínimas a serem cumpridas em cada uma das diversas áreas contempladas com recursos da CIDE – Combustíveis, estabelecendo que a execução orçamentária em níveis inferiores aos fixados pela lei deva ser devidamente justificada pelo Executivo, por ocasião da apresentação anual das contas de governo prescritas no art. 56 da LRF.**

21. Na mesma linha, **deixo de acolher a proposta, apontada no Item 16 deste voto, que pugna pela fixação de limites mínimos em lei complementar para execução de programas relativos a controle de pesagem, entre outros, por entender que, em regra, a rígida fixação de percentuais mínimos para execução de despesas também acaba por resultar em ineficiência orçamentária, impedindo que a administração planeje e execute ações segundo as reais e efetivas necessidades de cada momento orçamentário.**

22. Aliás, observo que, na verdade, as falhas detectadas no sistema de controle de pesagem de veículos têm decorrido muito mais da ineficiência do Dnit e de enganos cometidos pela administração federal do que da ausência de disposições legais mais efetivas sobre a execução orçamentária da despesa.

23. Verifico, então, que a melhor solução para esse problema situa-se no plano da segunda questão, que tem natureza predominantemente administrativa.

II

24. A segunda questão, de índole administrativa, também restou bem delimitada no parecer da Secob, evidenciando que a ausência de um efetivo controle de pesagem de veículos de transporte acaba por resultar na precoce deterioração das estradas brasileiras e, destarte, em inegável prejuízo para a sociedade e para o Erário.

25. Nesse sentido, cabe frisar que, segundo os relatórios técnicos, existem em operação normal apenas 22 postos de pesagem, entre os 96 sob responsabilidade do Dnit, o que equivale a apenas 1 posto para quase 3.000 Km de estradas, bem assim que a pouca efetividade no controle de peso dos veículos de transporte que trafegam nas rodovias brasileiras resulta em um prejuízo estimado de R\$ 1,5 bilhão por ano. Isso é inaceitável!

26. Mais ainda. Registro que, desde 2002, o TCU vem apontando para a premente necessidade de se implantar e manter um efetivo sistema de pesagem de veículos. Nessa linha foram vazados a Decisão 303/2002 e os Acórdãos 938/2003, 1.243/2003, 1.943/2004, todos proferidos pelo Plenário.

27. Ademais, a fim de esclarecer a questão com maior propriedade, peço vênias ao eminente Ministro Adylson Motta para transcrever excerto do relatório contido no Acórdão 218/2004-TCU-Plenário, de sua autoria, que bem descreveu o problema da fiscalização em postos de pesagem na malha viária nacional, **verbis**:

“Dentre estas atividades, destaca-se como prioritária a revitalização do sistema de pesagem. Tal atividade, além de exigência dos contratos que envolvem financiamento pelo BID, é fator essencial para garantia da vida útil projetada para a rodovia. Tal controle não vem sendo realizado pela falta de recursos para a aquisição de equipamentos, pela falta de estrutura dos postos de pesagem para realização de transbordos, e pela falta de pessoal qualificado para a operação, não obstante o Dnit buscar soluções para o controle de pesagem, as quais incluem a futura utilização de balanças móveis e a contratação de empresas que forneceria e operariam equipamentos.” (grifei)

28. Por conseguinte, não posso compreender os motivos que têm levado o Dnit a não promover a pronta e efetiva implantação de novos postos de pesagem ou mesmo a reinstalação daqueles inoperantes.

29. Não posso sequer compreender o porquê de a Portaria Interministerial n.º 004/MT/MJ ter sido editada, em 8/11/2005, sem que os órgãos competentes tivessem condições operacionais para aplicá-la. A Portaria, que estabelece normas de atuação a serem adotadas na fiscalização do trânsito nas rodovias federais, atribuiu ao Dnit competência para exercer a fiscalização do excesso de peso nos veículos e ao

Departamento de Polícia Rodoviária Federal competência para tão-somente prestar apoio operacional à fiscalização desse excesso.

30. Ocorre que, como é sabido, o Dnit não dispõe de pessoal suficiente para exercer tal competência e, destarte, veículos de transporte têm circulado nas rodovias federais com flagrante excesso de peso, sem sofrer admoestação do Estado.

31. Confesso, por isso, que tenho dúvidas sobre a eficácia dessa norma jurídica. É que, na **consideranda**, a Portaria reafirma a “*necessidade de intensificar a fiscalização do trânsito nas rodovias federais, objetivando a conservação do pavimento, coibindo o tráfego de veículos com excesso de peso.*” Como isso pode ocorrer, se o Dnit não tem condições operacionais de executar a medida?

32. Observo mais. Registro que a ausência de um efetivo controle de pesagem dos veículos acaba por resultar na precoce deterioração das estradas brasileiras, gerando inaceitável desperdício dos já escassos recursos públicos disponíveis para aplicação nas rodovias, e que, com isso, compromete-se até mesmo a eficácia do aludido programa emergencial – PETSE. É que, diante das circunstâncias, estariam sendo aplicados vultosos recursos em obras de conservação emergencial das rodovias, contratando a maior parte dos serviços sem licitação, para, logo em seguida, vermos a rápida deterioração das obras rodoviárias realizadas, com inegável desperdício do dinheiro público.

33. Entendo, portanto, que, em vez de propor regulamentação de dispositivos constitucionais, como sugerido pela Secob, o TCU deve promover a audiência de todos os Diretores-Gerais do Dnit, no período de 2002 a 2006, para justificarem a evidente demora na implementação dos postos de pesagem, sem prejuízo de lembrar ao atual Diretor-Geral da autarquia federal que a ausência de controle efetivo sobre o peso dos veículos que trafegam nas rodovias federais tem acarretado dano à sociedade e ao Erário, em montante estimado na ordem de R\$ 1,5 bilhão por ano.

III

34. Enfim, a terceira questão – de caráter estritamente legal também foi muito bem **apregoad**a pela Secob, evidenciando que são preocupantes as irregularidades detectadas pelas secretarias de controle externo do TCU, **nos 101 trabalhos de fiscalização empreendidos em 23 dos 26 Estados da Federação.**

35. Nesse ponto, a unidade técnica levanta números alarmantes, ao demonstrar – no Quadro 12 – que, dos 101 trechos fiscalizados, 48 apresentaram indícios de irregularidade grave que podem dar ensejo à paralisação da obra, recebendo a classificação IG-P: irregularidade grave de categoria P. E mais, que, dos 48 contratos fiscalizados no âmbito do Anexo I (celebrados sem licitação) e dos 53 fiscalizados no Anexo II (contratos antigos prorrogados e majorados), 29 e 19 apresentaram respectivamente a classificação de IG-P. Assim, a Secob indica que 47,5% das obras fiscalizadas pelo TCU contêm IG-P, sendo 60,4% em contratos sem licitação e 35,8% em contratos antigos que foram prorrogados e majorados.

36. Não fosse o bastante, a Secob destaca, no Quadro 8, que apenas 15,8% dos itens fiscalizados apresentariam plenas características de emergência, sendo que, em outros 39,6%, haveria intercalação de trechos emergenciais com trechos sem evidências de emergência.

37. A situação é preocupante.

38. Dos números apresentados pela Secob, pode-se depreender que somente 55,4% dos trechos apresentariam características de emergência, dando conta de que 44,6% dos trechos podem estar sendo recuperados com frontal inobservância de disposições constitucionais, legais e regulamentares, sob o pretexto de uma suposta emergência que, na verdade, sequer existiria.

39. Nesse cenário, devo esclarecer adicionalmente que, até o presente momento, já passaram pelo meu Gabinete 82 dos 101 processos instaurados para fiscalização do PETSE. Em 79 desses 82 processos, cada unidade técnica competente solicitou a concessão de medida cautelar – sem prévia oitiva dos responsáveis, para suspender os atos tendentes a resultar no pagamento de serviços eivados de irregularidades.

40. Esclareço, também, que, em homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório, discordo dos pareceres preliminares e determinei a oitiva prévia dos responsáveis em todos os processos. Nada obstante, mais tarde, tive de indeferir pedidos em que responsáveis solicitavam prorrogação de prazo para apresentação das respostas, considerando não só a falta de amparo regimental, mas também o caráter de celeridade inerente à cautelar.

41. Registro, ainda, que, ao percorrer mais de oito Estados da Federação em pouco mais de cinco meses, acompanhando equipes técnicas do TCU em inspeções **in loco**, pude comprovar, ainda que por amostragem, a pertinência das irregularidades suscitadas pela Secob. E, nesse sentido, devo manifestar aqui minha preocupação com a maneira, como o Dnit conduziu o procedimento de implementação do PETSE.

42. Em síntese, observo que, entre outras faltas, a administração do Dnit executou contratos verbais em desacordo com o art. 60, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993. Admitiu contratos cujos valores não contemplavam o desconto de 20% prescrito nas próprias normas regulamentares do PETSE. Classificou, como emergenciais, trechos que, à primeira vista, não se revestiam dessa peculiaridade e, destarte, acabou praticando irregularidades, seja por dispensar licitação, com base no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/1993, sem evidências da necessária emergência, seja por prorrogar e majorar contratos antigos sem prévia definição da planilha de custos e sem elaboração de orçamento detalhado.

43. Por conseguinte, devo destacar neste processo, em que se aprecia relatório consolidado sobre o PETSE, que as irregularidades mais contundentes são as registradas no Anexo 1 que faço acompanhar ao presente voto.

44. Com efeito, tais irregularidades (registradas no Anexo 1 ao presente voto) dariam ensejo, nos termos do art. 276 do RITCU, à concessão de medida cautelar tendente a suspender os atos de execução orçamentária do aludido programa, porquanto entre elas exsurge com profusão a fumaça do bom direito.

45. Deixo, todavia, de pugnar, neste momento, pela adoção da referida cautelar, por entender que o perigo na demora está afastado, até o presente momento. É que, nos termos do Ofício n.º 1165/2006/DG, de 2/5/2006, o Dnit informa que não efetuará pagamento de obras que apresentem indícios de irregularidade apontados em fiscalizações realizadas pelos órgãos de controle, até que a respectiva questão de mérito esteja definitivamente resolvida no âmbito deste Tribunal. Aliás, igual manifestação recebi pessoal e verbalmente do Ministro dos Transportes Paulo Sérgio Passos, em visita ao meu Gabinete.

46. Desse modo, acredito que, neste momento, a concessão das cautelares suscitadas pelas diversas secretarias de controle externo mostra-se desnecessária, até porque o Tribunal pode concedê-las futura e oportunamente, caso constate o surgimento do perigo na demora.

47. Por conseguinte, entendo que o TCU deve tão-somente encaminhar cópia da presente deliberação, que segue acompanhada do aludido Anexo 1, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério dos Transportes, ao Dnit e à Controladoria-Geral da União, bem assim à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional, esclarecendo que os itens constantes do referido anexo apresentam indícios de irregularidades que ensejam a paralisação dos repasses de recursos e, destarte, dos respectivos pagamentos.

48. Devo ressaltar, todavia, minha preocupação preliminar com a situação do PETSE. Digo preliminar, porque esta preocupação pode, ou não, vir a ser confirmada, mais tarde, quando da apreciação de mérito de cada um dos 101 processos de fiscalização do referido programa. É que, diante das leis de mercado em que o empresário busca sempre maximizar lucros, não consigo compreender o porquê de as empresas contratadas no âmbito do PETSE terem aceitado a contratação de itens de serviços, recebendo obrigatoriamente 20% a menos do que o preço de referência previsto na tabela SICRO. Nesse ponto, em especial, algumas dúvidas me incomodam. É possível que os preços da tabela SICRO estejam acima dos preços de mercado, permitindo, com isso, a concessão do aludido desconto. Por outro lado, é possível que a empresa contratada pretenda promover modificações nos quantitativos de serviços, buscando compensar-se do referido desconto obrigatório.

49. De qualquer sorte, entendo que essa preocupação pode ser facilmente superada, bastando, para tanto, que o TCU determine que a Segecex, em conjunto com a Secob, oriente as secretarias de controle externo no sentido de promover exames e até mesmo, em alguns casos, fiscalizações específicas sobre os quantitativos de itens de serviço, bem como no sentido de realizar a efetiva comparação dos preços da tabela SICRO com os preços reais de mercado.

50. Ressalto, enfim, a necessidade de enviar cópia do presente processo à Subprocuradora-Geral Gilda Pereira de Carvalho, Coordenadora da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Patrimônio Público e Social do Ministério Público Federal, em atendimento à solicitação contida no Ofício n.º 239/2005/5º CCR/MPF, de 14/2/2006.

Por todo o exposto, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de maio de 2006.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Relator ANEXO

(Trechos rodoviários incluídos no PETSE com indícios de irregularidade grave – categoria “P”)

UF	RODOVIA/TRECHO	EXTENÇÃO (KM)	nº TC	VALOR (R\$)	IRREGULARIDADES	ANEXO
AL	BR-101, Divisa PB/AL – Entroncamento BR-104(B), km 0,0 a 78,0.	78,0	2.510/2006-2	1.217.000,00	1 – Trechos não emergenciais.	II
AM	BR-174 Entroncamento AM-010 – Rio Urubu, km 883,8 a 982,5.	98,7	2.661/2006-7	700.000,00	1 – Trechos não emergenciais.	II
DF	BR-060 Entroncamento BR-251/DF-001(Brasília) – Divisa DF/GO, km 0,0 a 31,5.	31,5	2.017/2006-6	430.000,00	1 – Trechos não emergenciais.	II
GO	BR-158 Entroncamento GO-221(B) (Para Doverlândia) – Entroncamento GO-050 (Jataí) - km 154 a 271.	117,0	2.428/2006-1	1.670.000,00	1 – Trechos não emergenciais.	II
GO	BR-153 km 305,2 ao km 341,8 e km 397,5 ao km 444,1	83,2	2.427/2006-4	3.920.000,00	1 – Trechos não emergenciais; 2 – Sobrepreço decorrente do descumprimento do subitem 9.1.5 do Acórdão nº 1.120/2004-Plenário.	I
GO	BR-060 km 0,0 ao km 94,2	94,2	2.429/2006-9	1.300.000,00	1 – Trechos não emergenciais.	II
MA	BR-226 Entroncamento	299,9	2.927/2006-1	4.560.508,76	2 – Sobrepreço decorrente do	I

	BR-316/343(B) (Divisa PI/MA) (Teresina/Timon) - Entroncamento MA-012/272 (Barra do Corda) - km 0,0 a 299,9.					descumprimento do subitem 9.1.5 do Acórdão nº 1.120/2004-Plenário.	
MA	BR-226 - Entroncamento MA-012/272 (Barra do Corda) - Entroncamento BR-010(A) (Porto Franco) - km 299,9 a 572,1	272,2	2.925/2006-7	5.190.000,00		2 - Sobrepreço decorrente do descumprimento do subitem 9.1.5 do Acórdão nº 1.120/2004-Plenário; 3 - Sobrepreço decorrente da aplicação de descontos inferiores a 20% sobre os preços do Sicro 2, em afronta à Portaria Dnit nº 1.806/2005.	I
MG	BR-259 Ponte sobre o Rio Manhuaçu - km 6,2	0,0	2.307/2006-6	3.970.000,00		1 - Trechos não emergenciais.	I
PI	BR-404 Entroncamento BR-222/407(A) PI- 111/117-km 0,0 a 49,1	49,1	3.550/2006-2	85.000,00		1 - Trechos não emergenciais; 2 - Sobrepreço decorrente do descumprimento do subitem 9.1.5 do Acórdão nº 1.120/2004-Plenário.	II
PI	BR-402 Entroncamento BR-343(B)/PI- 116/210(A) (Parnaíba) - Entroncamento PI- 210(B) (Divisa PI/CE) (P/ Chaval) - km 59,3 a 96,2	36,9	2.539/2006-0	1.300.000,00		1 - Trechos não emergenciais; 2 - Sobrepreço decorrente do descumprimento do subitem 9.1.5 do Acórdão nº 1.120/2004-Plenário.	II
RJ	BR-101 km 507 - km 537	30,0	3.684/2006-6	250.000,00		1 - Trechos não emergenciais.	II
RJ	BR-354 Entroncamento BR-485 (Divisa MG/RJ) - Entroncamento BR-116 (Engenheiro Passos) - km 0,0 a 26,2).	26,2	1.986/2006-8	1.300.000,00		1 - Trechos não emergenciais.	II

RN	BR-110 - Entroncamento RN-233 (Campo Grande) - Entroncamento BR-226 (Janduís) - km 127,1 a 146,9.	19,8	3.143/2006-6	870.000,00	1 - Trechos não emergenciais.	I
RN	BR-304 Divisa CE/RN - Entroncamento RN-042/263 (Angicos) - km 0,0 a 150	150,0	3.105/2006-5	1.750.000,00	1 - Trechos não emergenciais.	II
RR	BR-174 Novo Paraíso -Caracarái - km 245,2 a 369,0	123,8	3.098/2006-9	1.800.000,00	1 - Trechos não emergenciais.	II
RR	BR-210 São João da Baliza - Entroncamento BR-174(A)/RR- 170 (Novo Paraíso) - km 113 a 182	69,0	2.512/2006-7	1.520.000,00	1 - Trechos não emergenciais.	I
SC	BR-101 Divisa PR/SC (Entroncamento BR-376) - Entroncamento BR-470 (P/ Navegantes) - km 0,0 a 112,4	112,4	1.989/2006-0	1.200.000,00	1 - Trechos não emergenciais.	II
SC	BR-101 Entroncamento BR-470 (P/ Navegantes) - Entroncamento SC- 408 (Biguaçu) - km 112,4 a 196,1	83,7	4.583/2006-8	1.200.000,00	1 - Trechos não emergenciais.	II
SC	BR-116 Divisa PR/SC (Rio Negro/Mafra) - Entroncamento SC- 302(B) (P/ Taió) - km 0,0 a 144,5	144,5	3.353/2006-3	1.200.000,00	1 - Trechos não emergenciais.	II
SE	BR-101 Divisa AL/SE - Divisa SE/BA - km 0 a 207	207,0	4.892/2006-3	1.310.000,00	1 - Trechos não emergenciais.	II

ACÓRDÃO Nº 686/2006-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-003.965/2006-7.
2. Grupo: I, Classe de Assunto: V - Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes.
 - 4.1. Vinculação: Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam da consolidação dos resultados das fiscalizações realizadas nas obras de restauração rodoviária previstas no Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas,

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

9.1. determinar à Secob que com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU promova a audiência de todos os Diretores-Gerais do Dnit, no período de 2002 a 2006, para justificarem a evidente demora na implementação dos postos de pesagem, sem prejuízo de lembrar ao atual Diretor-Geral da autarquia federal que a ausência de controle efetivo sobre o peso dos veículos que trafegam nas rodovias federais pode estar acarretando dano à sociedade e ao Erário, em montante estimado na ordem de R\$ 1,5 bilhão por ano;

9.2. determinar à Segecex que, em conjunto com a Secob, oriente as secretarias de controle externo no sentido de promover exames e até mesmo, em alguns casos, fiscalizações específicas sobre os quantitativos de itens de serviço, bem como no sentido de realizar a efetiva comparação dos preços da tabela SICRO com os preços reais de mercado;

9.3. determinar ao Dnit que, fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

9.3.1. faça constar de sua proposta orçamentária os valores necessários para restauração, conservação e manutenção em bom estado da malha rodoviária existente;

9.3.2. adote medidas urgentes no sentido de implementar, de maneira efetiva e definitiva, o controle de pesagem dos veículos de carga que trafegam pelas rodovias federais, em reiteração à determinação feita ao DNER;

9.3.3. disponibilize, em seu sítio na internet, relatório listando, para todos os trechos rodoviários da malha federal, as seguintes informações: rodovia; km inicial; km final; créditos orçamentários solicitados pelo DNIT e autorizados pelo Congresso Nacional para as ações de restauração, conservação e manutenção do trecho; justificativa para os valores solicitados; CNPJ e razão social da contratada; identificação, vigência, valor e percentual de execução do contrato (parágrafos 178 e 241);

9.3.4. tome as providências necessárias para a tempestiva deflagração dos procedimentos licitatórios com vistas à contratação de obras e serviços necessários à continuidade das ações de conservação dos trechos em que houve dispensa de licitação e contratação emergencial;

9.4. propor ao Congresso Nacional as seguintes alterações legislativas:

9.4.1. sugestão para que a Lei nº 10.636/2002 passe a fixar metas percentuais mínimas a serem cumpridas em cada uma das diversas áreas contempladas com recursos da CIDE – Combustíveis, estabelecendo que a execução orçamentária em níveis inferiores aos fixados pela lei deva ser devidamente justificada pelo Executivo, por ocasião da apresentação anual das contas de governo prescritas no art. 56 da LRF

9.4.2. sugestão para, quando da aprovação das leis de diretrizes orçamentárias para os exercícios subsequentes, regulamentar o art. 45 da LRF, em seu inteiro teor, englobando além da execução prioritária dos projetos em andamento, como já vem sendo feito a exemplo do art. 40 da LDO/2006, a adequada previsão de despesas com a conservação do patrimônio público;

9.4.3. sugestão para, quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios subsequentes, inclusão de dispositivo estabelecendo que o Poder Executivo, quando do envio de sua proposta orçamentária, faça constar em anexo, para cada novo trecho rodoviário a ser implantado, os recursos suficientes e necessários à conservação da obra pública;

9.5. encaminhar cópia da presente deliberação à Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag, para que esta avalie o reflexo nas contas do Governo da República, no sentido de subsidiar a análise de que tratam os artigos 221 e 228, § 2º, e a fiscalização mencionada no art. 258, inciso I, todos do Regimento Interno/TCU;

9.6. encaminhar cópia da presente deliberação à 1ª Secex, para que esta proceda à juntada às contas ainda em aberto – desde 2002, ano de instituição da CIDE – Combustíveis, bem como às contas a serem encaminhadas relativas ao exercício de 2006, dos Diretores-Gerais do DNIT, no sentido de subsidiar o julgamento de que trata o art. 188 do Regimento Interno/TCU;

9.7. autorizar a realização pela Segecex de fiscalizações, no segundo semestre de 2006, em até 10% dos trechos já fiscalizados pelo Tribunal, com o intuito de avaliar a qualidade e durabilidade dos serviços executados;

9.8. encaminhar cópia do inteiro teor da presente deliberação, que segue acompanhada do aludido Anexo 1, à Presidência do Senado Federal, à Presidência da Câmara dos Deputados, à Presidência da República, ao Ministério dos Transportes, à Diretoria Geral do DNIT e à Controladoria-Geral da União, bem assim à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional, esclarecendo que os itens constantes do referido anexo apresentam indícios de irregularidades que podem vir a ensejar a paralisação dos repasses de recursos e, destarte, dos respectivos pagamentos;

9.9. encaminhar cópia do inteiro teor do presente processo à Subprocuradora-Geral Gilda Pereira de Carvalho, Coordenadora da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Patrimônio Público e Social do Ministério Público Federal, em atendimento à solicitação contida no Ofício n.º 239/2005/5º CCR/MPF, de 14/2/2006.

10. Ata n.º 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0686-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes (Relator).

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral em substituição

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-004.652/2006-7

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.

Entidades: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit e 2ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre – 2ª Unit.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. PETSE. AUSÊNCIA DE CONTRATO FORMALIZADO. AUSÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL. DETERMINAÇÕES.

1. A construção de rodovias e de obras de arte especiais está condicionada à obtenção de licença ambiental;
2. É ilegal a execução de obras ou serviços, no âmbito do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas, sem previsão em termo de contrato devidamente formalizado.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado nas Obras Rodoviárias Emergenciais na BR-222/PA, entroncamento com a PA-140 (Rondon do Pará) até o fim da ponte sobre o Rio Tocantins, incluídas no Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE. O levantamento foi realizado em cumprimento à determinação do Exmº Sr. Presidente desta Casa para fiscalização do referido programa federal, conforme Comunicação feita em Sessão Plenária de 25/1/2006, e está sendo executado na forma proposta pela Segecex em processo de Representação por mim relatado (TC-002.501/2006-3).

2. Os trabalhos de fiscalização foram executados no período de 13 a 24/3/2006, junto à 2ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre – 2ª UNIT, com vistas a examinar a construção de onze pontes no trecho rodoviário mencionado, pela empresa CMT Engenharia Ltda., selecionada por dispensa de licitação.

3. Até a data da vistoria, realizada em 21/3/2006, os serviços não haviam-se iniciado, e o valor estimado para a conclusão das obras das pontes de madeira era de R\$ 1.765.243,32.

4. A equipe de fiscalização considerou adequada a inclusão do trecho no PETSE, e não apontou irregularidades no empreendimento em exame. Do parecer conclusivo, consta que:

“Parecer:

Os serviços relacionados ao PETSE nesta auditoria referem-se à construção de onze pontes de madeira, com respectivos desvios e acessos, como etapa preliminar à construção das pontes definitivas em concreto em substituição às atuais, todas localizadas no trecho paraense da BR-222, entre os municípios de Rondon do Pará e Marabá.

De maneira geral, consideramos adequada a inserção dos serviços em tela no PETSE, tendo em vista a real emergencialidade das obras, sem as quais comprometia-se a segurança de pessoas e de bens, em conformidade com o disposto no art. 24, inc. IV, da lei nº 8.666/1993, pois todas as pontes, construídas em meados da década de oitenta, apresentam avançado estado de deterioração.

Ainda que o trecho em exame possua um contrato de conservação com a empresa CMT Engenharia Ltda., dele não fazem parte as obras de arte especiais, obrigando a Administração a solicitar dessa empresa a realização de reparos freqüentes nas pontes, de forma a garantir condições mínimas de segurança aos usuários e permitir a contínua trafegabilidade da rodovia. Mesmo essas medidas mostraram-se paliativas e não têm sido suficientes para evitar os acidentes nas pontes freqüentemente noticiados pela mídia, fato inclusive atestado *in loco* pela equipe de auditoria.

Com o PETSE, vislumbrou a 2ª UNIT a oportunidade de resolver em definitivo o problema, qual seja, a substituição dos atuais tabuleiros em madeira ou metálicos por estruturas em concreto. Todavia, como primeira medida, decidiu-se pela construção dos desvios comentados anteriormente, face à impossibilidade da realização dos serviços sem interrupção do tráfego. Em reunião na SECEX-PA, a 2ª UNIT/DNIT informou que o agravamento das condições de segurança das pontes sobre o Igarapé do Gancho e Rio Jacundá, com quebras de estruturas de longarinas, impunha, excepcionalmente, a mobilização imediata da empresa responsável pelos serviços antes mesmo da celebração do contrato. É importante mencionar que foram obedecidas a todas as etapas que antecedem tal contratação, previstas na Lei nº 8.666/93, restando apenas a emissão do empenho, cuja atribuição é do DNIT em Brasília, e celebração do contrato.

Essas razões motivaram a equipe de auditoria a aquiescer com as ações propostas, com a condicionante de que não perdesse em demasia essa medida de exceção, recomendando que a instituição se abstenha de efetuar quaisquer antecipações de pagamentos por serviços ainda não realizados e antes da formalização do contrato. Registre-se que não foram identificados pagamentos para a empresa CMT.

A despeito da emergencialidade, do porte da obra e, considerando que se tratam de estruturas provisórias às pontes já existentes, o que levaria a supor a desnecessidade de exigências de licenciamento ambiental, a fim de resguardar o interesse público, por medida de precaução, o DNIT deverá consultar o IBAMA sobre a execução desses serviços.

Essa providência se reveste de maior relevância em virtude de a BR-222 no Estado do Pará cruzar a reserva indígena de Mãe Maria e pelo fato de três das onze pontes provisórias, sobre os Igarapés Flexeiro e Mãe Maria e sobre o Rio Mãe Maria, se encontrarem no limite ou dentro da reserva, o que poderia causar entraves posteriores à execução dos serviços.”

5. A proposta de encaminhamento da Secex/PA foi consignada no relatório, às fls. 18/19, no sentido de que o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT abstenha-se de efetuar qualquer pagamento à empresa CMT Engenharia Ltda. por conta dos serviços emergenciais executados na BR-222, entroncamento com a PA-140 (Rondon do Pará) até o fim da ponte sobre o Rio Tocantins, até que seja celebrado o contrato e sejam atendidas as disposições constantes das leis nº 8.666/93 e nº 4.320/64, quanto às etapas de empenho e liquidação (medição) dos serviços.

6. Além disso, a Unidade Técnica propôs recomendações ao DNIT para que consulte o IBAMA acerca da necessidade de documentação ambiental para execução dos serviços de construção das pontes provisórias de madeira, assim como realize os devidos procedimentos e estudos para elaboração dos projetos das onze pontes definitivas, com o intuito de realizar licitação para contratar as obras definitivas.

7. Por fim, o Diretor Técnico e o Secretário de Controle Externo, em parecer acostado à fl. 19, manifestaram-se em concordância com a equipe de fiscalização e encaminharam os autos a este Gabinete.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Relatório de levantamento de auditoria realizado nas obras rodoviárias da BR-222/PA, trecho Rondon do Pará – fim da ponte sobre o Rio Tocantins, incluídas no Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE.

2. No trecho fiscalizado, em que serão construídas as onze pontes provisórias de madeira, seus desvios e acessos, ficou comprovado, por meio da inspeção **in loco**, o caráter emergencial, em razão do avançado estado de deterioração das pontes existentes.

3. No entanto, até a data da vistoria, os serviços não haviam-se iniciado, bem como ainda não existia termo aditivo contratual, constando apenas os projetos básicos das pontes com as estimativas de custo. Assim sendo, a equipe não constatou irregularidades, mas apresentou proposta de determinação preventiva ao DNIT.

4. Entendo pertinente a proposta da Secex. Ressalto, ainda, que a execução dos serviços com ausência de instrumento contratual se afigura como falta de natureza grave, tendo em vista a insegurança jurídica que se cria em decorrência de tal situação. Dessa forma, tanto as etapas de liquidação, empenho e pagamento devem ser atendidas, conforme prescreve a Lei nº 8666/93 e Lei nº 4320/64, como, também, os serviços devem apenas ser iniciados após a formalização do termo contratual.

5. Ademais, a equipe fez considerações quanto à necessidade de licenciamento ambiental e de consulta ao IBAMA relativamente à execução das obras de três pontes que estão localizadas no limite ou dentro da reserva indígena Mãe Maria.

6. A respeito da questão ambiental, atento à Resolução CONAMA nº 237/97, que, em seu anexo I, inclui rodovias e obras de arte especiais como atividades sujeitas a licenciamento ambiental. Assim sendo, tratando-se de obra nova, ainda que provisória ou paralela à antiga, vislumbra-se a necessidade de obtenção da licença ambiental para atendimento ao art. 2º da norma mencionada.

7. Quanto à construção de pontes em reserva indígena, entendo necessário recomendar ao DNIT que promova as tratativas, junto à FUNAI, tendentes a disciplinar as condições de construção das pontes em reserva indígena, em virtude do que dispõe as Leis nº 6.001/73 e 5.371/67 e de forma a prevenir possíveis paralisações das obras.

Por todo o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de maio de 2006.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 687/2006-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-004.652/2006-7.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidades: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT e 2ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre – 2ª UNIT.
 - 4.1. Vinculação: Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/PA.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado nos serviços emergenciais na BR-222/PA, entroncamento com a PA-140 (Rondon do Pará) até o fim da ponte sobre o Rio Tocantins, no âmbito do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE.

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

- 9.1. determinar ao DNIT que:
 - 9.1.1. abstenha-se de autorizar a execução de serviços e pagamentos de serviços realizados no âmbito do PETSE, na BR-222, até a formalização do devido termo contratual e o atendimento das disposições constantes das Leis nº 8.666/93 e nº 4.320/64, no que se refere às etapas de empenho e liquidação (medição) dos serviços.
 - 9.1.2. providencie, junto ao IBAMA, a licença ambiental, prevista no art. 2º da Resolução Conama nº 237/97.
- 9.2. recomendar ao DNIT que promova tratativas junto à FUNAI tendentes a disciplinar as condições de construção das pontes em reserva indígena, em virtude do que dispõe as Leis nº 6.001/73 e 5.371/67.
- 9.3. determinar à Secex/PA que verifique o cumprimento das determinações contidas nos itens 9.1.1 e 9.1.2, representando a este Tribunal no caso de descumprimento.
- 9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0687-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes (Relator).

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSO MOTT

AUGUSTO NARDES

Presidente

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

GRUPO II - CLASSE VII - PLENÁRIO

TC-016.832/2001-7

Natureza: Representação

Órgão: Ministério do Meio Ambiente – Programa Pantanal

Responsável: Eduardo Sales Novaes (ex-Secretário de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos/MMA)

Interessada: Equipe de Auditoria da Secex/MT, formada para obter informações sobre o Programa Pantanal

Sumário:

LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA. PROGRAMA PANTANAL. REPRESENTAÇÃO SOBRE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO EDITAL. REVOGAÇÃO POSTERIOR DO CERTAME. PERDA DE OBJETO. DETERMINAÇÕES.

1. Considera-se prejudicada, por perda de objeto, a adoção de medidas quanto a licitação posteriormente revogada.

2. A avaliação da conduta do responsável subsiste, nesse caso, em termos de possível dolo, má-fé ou gravidade, os quais, não estando presentes, impedem a aplicação de sanções.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução elaborada pela Analista da Secex/MT (fls. 248/260):

“Trata-se de representação, nos termos do art. 209 do [anterior] Regimento Interno desta Corte de Contas, em razão de irregularidade constatada por ocasião de Auditoria realizada no Governo do Estado de Mato Grosso, no período de 09/10 a 14/11/2001, pelos analistas René Oliveira Neuenschwander Júnior e Elda Mariza Valim Fim, com a finalidade de conhecer os projetos e ações vinculados ao Programa Pantanal - Contrato de Empréstimo nº 1.290-OC-BR assinado entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a República Federativa do Brasil, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

2. Para a execução do chamado programa ‘BID Pantanal’, estava prevista a contratação, pelo MMA, de serviço de consultoria para o apoio ao gerenciamento do programa, no montante estimado de US\$ 5,7 milhões (cinco milhões e setecentos mil dólares), sendo realizada a Concorrência Pública Internacional nº 001/01 para contratação destes serviços (edital de fls. 01/67), objeto desta representação (fls. 158/166).

3. Foi ouvido em audiência o então Secretário de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente, Sr. Eduardo Sales Novaes, tendo sido encaminhada cópia destes autos anexa ao Ofício de audiência de nº 108/2002 (fl. 175, item 2), em atendimento à determinação expressa no despacho de fl. 168, exarado pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça.

4. Foi objeto de questionamento junto ao TCU a Concorrência nº 001/01, através de representação do Conselho Federal de Economia, que entendeu como discriminatório o alijamento das empresas de consultoria da área econômico-financeira registradas no Corecon e dos economistas, em participar do evento, restrito às empresas de engenharia com registro no CREA. Através da Decisão nº 1.389/2002-Plenário, o TCU conheceu a representação, mas a julgou improcedente e determinou o arquivamento dos autos, deixando de apreciar parte dos argumentos do representante, conforme abaixo:

‘Quanto à existência de indícios de irregularidades na contratação de empresa consultora para o programa, em decorrência de falhas/lacunas do Edital nº 001/2001 que poderiam implicar o cancelamento/suspensão do certame, inclusive quanto ao escopo dos serviços e pessoal a ser contratado,

deixamos de analisar nestes autos, tendo em vista que são tratados no TC nº 016.832/2001-7, citado anteriormente. Naqueles autos é questionada a contratação de serviços que excedem os de consultoria especializada e a constitucionalidade do edital, além de outros aspectos relativos ao edital’.

5. Conforme noticiado na imprensa, na primeira fase da licitação, designada ‘pré-qualificação’, classificaram-se 10 empresas e consórcios, entre os quais o consórcio Concremat/CDM, liderado pela empresa Concremat Engenharia e Tecnologia S.A., que teria conquistado a pontuação máxima na ‘qualificação técnica’, segunda fase da mesma licitação.

6. A concorrência em questão foi revogada por razões de interesse público, com fundamento no art. 49 da Lei nº 8.666/93, por ato do então ministro do MMA, José Carlos Carvalho, em 16 de dezembro de 2002, após acordo com o coordenador de Meio Ambiente da equipe de transição de governo, Gilney Viana, para suspender a concorrência no final do governo FHC. Em 3 de janeiro de 2003, o STJ concedeu liminar em mandado de segurança (MS 8844/DF) à empresa Concremat, que se sentiu prejudicada com a revogação, determinando a continuidade da Concorrência nº 001/01 (fl. 244).

7. Na decisão final do Mandado de Segurança, em 23/04/2003, o STJ decidiu, por unanimidade, denegar a segurança, desconstituindo a liminar (ementa de fls. 245/246). Na ementa do Acórdão, são mencionados os motivos pelos quais foi considerada legal a revogação da Licitação nº 001/01, dentre os quais destacamos:

‘A revogação da licitação em exame fundamenta-se, também, na demonstração, após o início do Programa Pantanal, de que a própria Administração estava apta a realizar parte do projeto, possibilitando uma melhor gestão dos recursos, em atendimento aos princípios da eficiência e economicidade ... Ausência de demonstração pela impetrante da alegada inexperiência dos técnicos do Ministério do Meio Ambiente e dos co-executores na execução de projetos dessa natureza; ... Constatação, pelo Tribunal de Contas da União, de irregularidades no procedimento licitatório para a contratação da empresa de gerenciamento para o Programa Pantanal e recomendação, pela Secretaria Federal de Controle Interno na Corregedoria-Geral da União, de seu cancelamento e instauração de um novo, ‘com alteração substantiva da composição da comissão de licitação, adotando-se critérios mais objetivos de julgamento, com maior transparência ao processo’.

8. Assim, revogada a licitação, resta nestes autos apenas a avaliação da conduta do agente responsável, Sr. Eduardo Sales Novaes, com análise da resposta de fls. 187/209 aos três itens de audiência, para fins de aplicação, ou não, de multa, conforme abaixo:

a) Licitação para contratação de empresa de gerenciamento para o Programa Pantanal (Concorrência Pública Internacional nº 001/01 - Contrato de Empréstimo BID 1290/OC-BR), incluindo serviços típicos da Administração Pública, em oposição às Decisões TCU Plenário nº 695/2000 e nº 213/1998, que determinaram observar o caráter de excepcionalidade de tais contratações, medida extrema a ser usada apenas quando não se puder suprir, por outros meios, as demandas de pessoal existentes e quando, dado o caráter de temporalidade dos projetos e por não se vislumbrar a possibilidade de realocação de pessoal para outros projetos ou atividades da Administração, não se mostrar viável, por razões de ordem técnica, econômica ou administrativa, a criação de cargos ou funções de natureza permanente para o atendimento dessas demandas;

9. Em resposta, o Sr. Eduardo Sales Novaes sustenta que ‘a Representação baseou-se em três premissas básicas para inferir que esta Secretaria estaria infringindo a lei, conforme consta do parágrafo 5.4 da representação, todas absolutamente improcedentes’ (fl. 187).

10. A primeira premissa foi a de que os serviços contratados seriam ‘atividade-fim’ do Ministério, quando o objeto da licitação é contratar serviço de consultoria para o apoio ao gerenciamento do mesmo, conforme item 2.1, Capítulo V, sendo evidente, alega o responsável, que apoiar o gerenciamento não é gerenciar.

11. A segunda premissa é a de que a contratação ‘objetiva a prestação, por empresa privada, da totalidade dos serviços inerentes ao MMA ...’ Segundo o responsável, tal argumento se esvai com a simples leitura de trechos do edital e do contrato de empréstimo assinado com o BID, já que não houve terceirização do gerenciamento do programa.

12. Alega ainda que, ‘quanto ao terceiro e final argumento, o de que ‘não foi observada determinação do TCU no sentido de obedecer o caráter de excepcionalidade de tais contratações’, o

mesmo se encontra prejudicado pelos motivos acima expostos, razão pela qual não deve ser tomado em consideração’.

13. Rejeitamos as alegações, porque a diferença entre apoiar o gerenciamento e gerenciar é tênue, e não se resolve em alegações genéricas, mas em detalhamento de atividades objeto do contrato de serviços, o que não ocorreu. A argumentação do responsável cinge-se a mencionar o que consta do edital e contrato, confirmando que não existiu um projeto básico dos serviços a serem contratados, suficientemente detalhado para comprovar que o objeto da licitação não é a contratação de atividade-fim, conforme análise do item ‘b’ abaixo.

b) Licitação Concorrência Pública Internacional nº 001/01 respaldada por projeto básico precário, em oposição à Lei de Licitações e ao Contrato de Empréstimo BID 1290/OC-BR;

14. Em resposta o responsável ressalta que os editais de pré-qualificação e o de qualificação foram devidamente aprovados pelo BID, e ainda:

‘... As empresas que participaram do processo licitatório em suas duas etapas, muito embora pudessem tê-lo feito, jamais colocaram em dúvida a clareza de seu entendimento sobre os termos de referência, os serviços a serem prestados e os custos estimados para a execução de ditos serviços. Tanto é assim, que já estamos em negociações finais com o Consórcio classificado em primeiro lugar na avaliação técnica da Comissão Especial de Licitação, negociações estas que visam discutir e acordar a proposta comercial apresentada pelo Consórcio’.

15. O responsável poderia, em sua resposta, comprovar a existência dos termos de referência, da definição dos serviços a serem prestados e dos custos estimados para a sua execução, apresentando tais dados ao TCU, fato que não ocorreu.

16. Contrariando a alegação de que não havia dúvida quanto aos serviços a serem prestados, consta dos autos a nota nº 001/2001 da Comissão de Licitação, que foi editada ‘Com o propósito de prestar esclarecimentos quanto ao objeto da presente licitação’ (fls. 13/14).

17. A Súmula 177 da jurisprudência do TCU estabelece que:

‘A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais, das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada em uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.’

18. Ressaltamos que sequer a quantidade, em horas, de serviços demandados é definida no edital (fl. 29), sendo que a inadequada ou insuficiente caracterização do objeto afasta potenciais licitantes, já que estes não podem se obrigar, mediante contrato com a Administração, a uma prestação de serviços cujo custo não pode ser dimensionado. Os licitantes participantes atreveram-se a concorrer, certamente, porque possuíam conhecimento de fatos que não estão explícitos no edital, o que reforça os indícios de direcionamento da licitação.

19. O edital de pré-qualificação nº 001/01 contraria o art. 7º, § 2º e § 4º, da Lei nº 8.666/93, bem como o Contrato de Empréstimo nº 1.290/OC-BR, item 5.01 – a – ii (fl. 137), que determina que no caso de seleção e contratação de firma consultora a entidade contratante deverá atender a três requisitos, dentre os quais, os ‘termos de referência, especificações, que descrevam os serviços a serem realizados pela Firma Consultora, juntamente com uma estimativa de seu custo.’

20. Ocorre que, no Acórdão nº 370/2004-Plenário, por ocasião da apreciação de pedido de reexame, interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, do acórdão que determinou a modificação de editais de concorrência internacional para pré-qualificação de empresas de consultoria para supervisão das obras de duplicação da BR-101, trecho sul, o TCU entendeu que a aplicação das normas dos organismos internacionais nas licitações é possível, desde que não haja conflito com dispositivos constitucionais e respeitado o princípio do julgamento objetivo. Na ocasião, determinou-se a supressão, nos itens do acórdão recorrido, das determinações de obediência à Lei nº 8.666/93.

21. A licitação com objeto genérico opõe-se ao postulado de igualdade de condições a todos os licitantes, previsto no art. 37, caput e inc. XXI, da Constituição Federal, na interpretação fixada na Súmula 177 da Jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Assim, rejeitamos as justificativas apresentadas, tendo em vista que, embora não esteja sujeito às disposições da Lei nº 8.666/93, o edital de

Concorrência nº 001/01 contraria o item 5.01 – a – ii, do Contrato de Empréstimo nº 1.290/OC-BR e a Constituição Federal.

c) Licitação Concorrência Pública Internacional nº 001/01 (Contrato de Empréstimo BID 1.290/OC-BR, Anexo 'C', item V.A.c) prevendo licitação de melhor técnica que desconsidera totalmente os preços ofertados pelas empresas classificadas por adequação de proposta técnica e que adota critério subjetivo de julgamento de proposta de preços, contrariando a Constituição Federal e a Lei de Licitações.

22. A respeito, alega o responsável que a Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente examinou e aprovou o Edital nº 001/01, questionado na representação em análise, que 'carece totalmente de argumentos e não merece prosperar. O processo licitatório em tela está sendo levado com estrito respeito à Constituição Federal e à legislação Pátria, de forma transparente, tendo, inclusive, o MMA tido o cuidado de convidar dois membros externos e independentes, indicados pela OAB e pelo Confea, para participarem da Comissão Especial de Licitação criada para julgar as propostas das licitantes na Concorrência Pública Internacional nº 001/01'.

23. No anexo ao Ofício encaminhado pelo responsável (parecer sem procedência e sem assinatura), consta alegação de que 'o critério predominante de melhor técnica não afronta as disposições constitucionais e legais aplicáveis às licitações públicas, devendo, ainda, ser anotado que, segundo as regras do BID, o critério menor preço é, igualmente, apreciado, mediante negociação direta com os proponentes classificados.' (fl. 209).

24. Cabe destacar que o Contrato BID 1.290/OC-BR, subitem 5.01, letra c, dispõe que a Entidade contratante analisará as propostas técnicas e fará a classificação por melhor técnica; após, procederá alternativamente de duas formas: abrirá somente a proposta da primeira colocada, negociando-se o preço, ou negociará o preço com a primeira colocada, dispensando-se até mesmo a apresentação de proposta. Caso não haja acordo na negociação com a primeira colocada, será aberta a proposta comercial da 2ª colocada e negociada a proposta e assim por diante.

25. Assim, não houve 'negociação direta com os proponentes classificados' na Concorrência nº 001/01, como alegado, porque para a negociação é chamada apenas a primeira colocada, sem sequer serem abertos os envelopes de preços, suprimindo-se a comparação de preços ofertados para a decisão sobre a adjudicação.

26. O acolhimento de normas e procedimentos de organismo financeiro multilateral de que o Brasil faça parte, decorrentes de acordo aprovado pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, inciso V, da CR, é procedimento previsto pelo art. 42, § 5º, da Lei nº 8.666/93, com redação dada pela Lei nº 8.883/94:

'§ 5º Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.'

27. Tal exigência da Lei nº 8.666/93 é explicitação do disposto no art. 37 da CF, inciso XXI:

'XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.'

28. Conforme ensina Carlos Ayres Brito, em sua exegese do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (Brito, Carlos Ayres. O Perfil Constitucional da Licitação. Curitiba: ZNT Editora, 1997. p. 140):

'III - é de se acrescentar que, se o licitante já passou no teste de aptidão técnica e econômica para elaborar sua proposta e garantir o cumprimento de suas futuras obrigações contratuais, seja quanto à boa execução material da referida proposta (dado técnico), seja quanto à correta assunção dos encargos financeiros decorrentes daquela execução material (dado econômico), é porque o verdadeiro mérito das

respectivas propostas estará no menor preço comparativo. E nesse menor preço comparativo é que, em última análise, residirá o decisivo critério de julgamento da melhor oferta. E aqui já se tem um novo princípio constitucional a ser concretizado pelo instituto da licitação, que é o da economicidade (referido, literalmente, pelo caput do art. 70 da Carta de Outubro).'

29. De fato, ao permitir a negociação com o primeiro classificado tecnicamente, sem o exame das demais propostas de preço, o Contrato de Empréstimo sinaliza aos licitantes o mero atendimento ao limite máximo prefixado a que a Administração se dispõe a pagar, no caso US\$ 5,7 milhões, porque seria irracional ofertar valor menor, se a negociação será realizada apenas com a 1ª colocada na proposta técnica.

30. O TCU, ao manifestar-se sobre o projeto que originou a Lei nº 8.666/93, opinou da seguinte forma sobre a licitação modalidade melhor técnica:

'm) supressão dos tipos de licitação de melhor técnica e de preço-base, por entendermos: - que o tipo melhor técnica, nas hipóteses em que for cabível, pode (e deve) ser substituído, com vantagem, pelo tipo técnica e preço. A obrigação de austeridade no trato com os dinheiros públicos por certo há que excluir contratações como essas, em que a Administração põe-se livre para buscar a excelência técnica absoluta, independentemente do preço que pagará por isso'.

31. Registre-se a ausência de critério de aceitabilidade de preços na minuta de edital, fato que é agravado pela inexistência de quantitativos, não sendo possível considerar tal procedimento como licitação, pois não atende aos princípios da eficiência e economicidade, razão pela qual rejeitamos as justificativas apresentadas.

Conclusão:

32. Na licitação em questionamento revela-se o **modus operandi** da contratação indireta de pessoal mediante operações de empréstimo externo: faz-se pré-qualificação de licitação com objeto genérico e sem quantitativos de serviços, com direcionamento às empresas com experiência em gerenciamento de contratos internacionais, através de pontuação técnica diferenciada.

33. Superada esta fase, as empresas e consórcios classificados oferecem, como proposta comercial, o valor previsto no projeto de financiamento para gerenciamento (um percentual em relação ao valor total do projeto), pois a Administração sinaliza aos licitantes o mero atendimento ao limite máximo prefixado. É adjudicado o objeto à primeira colocada na proposta técnica, e assinado um contrato, também com objeto genérico. Desse modo, da análise da licitação não é possível, ao controle interno e externo, apreciarem a economicidade dos atos.

34. Cabe ressaltar que interpretação dada pelo MMA para as regras do BID, combinada com a ausência de quantitativos e de estimativa de seus custos, contraria inclusive as regras contratuais do empréstimo externo. A combinação entre a inadequada caracterização do objeto e a ausência de comparação de preços entre licitantes resulta em processo que não pode ser denominado 'licitação', e que é potencialmente lesivo aos cofres públicos, pelo direcionamento possível para contratação de empresa de consultoria, abrindo espaço para a corrupção, e pela discricionariedade na escolha de servidor para ser inserido no serviço público, violando as regras da Constituição a respeito. Ressaltamos que não se pode quantificar o prejuízo ao erário, pelo mesmo motivo que não se pode elaborar uma proposta comercial para participação na licitação em análise: pela completa ausência de quantitativos, de unidade de serviços e de referencial de preço unitário.

35. O Conselho Deliberativo da Transparência Brasil, tendo em vista a crise política atual, submete à apreciação pública, através de informativo no site www.transparencia.org.br, vários pontos a serem atacados, com urgência, para se combater a corrupção, dentre os quais destacamos:

'A tendência ao descumprimento da legislação de licitações e contratos, seja na sua letra, seja principalmente em seu espírito, levando à incidência de critérios subjetivos que afetam a participação de interessados e o julgamento de propostas, incluindo-se o desvirtuamento de projetos financiados por agências multilaterais. Em particular, a eliminação das modalidades de licitação de 'técnica' e de 'técnica e preço', que invariavelmente resultam em decisões dirigidas'.

36. O pagamento de pessoal que executa atividade-fim nos órgãos públicos, mediante contratação de empresa remunerada com recursos de empréstimos externos, além de mascarar a contabilidade pública para fins de apuração do limite percentual de gastos com pessoal, previsto no art. 169 da CF e

regulamentada pela Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, configura endividamento externo para fazer face a despesas de pessoal.

37. Ora, se é vedada a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme art. 167, inc. III, c/c inc. X, da CF, e, sendo vedado o endividamento para entes que não estejam dentro do limite de gastos com pessoal, conforme art. 23, § 3º, inciso III, da LRF, entendemos que, embora a União esteja abaixo do limite previsto para gastos com pessoal, o espírito da lei, ou intenção do legislador, é não permitir que empréstimos sejam contraídos para cobrir despesas com pessoal.

38. Destacamos que, tendo em vista a ilegalidade da contratação e a precariedade das relações envolvendo funcionários e empresas de gerenciamento contratadas com recursos internacionais, há numerosas ações nos Tribunais do Trabalho, onde a União tem sido condenada solidariamente pelos débitos trabalhistas.

39. Assim, entendemos que já na autorização, pelo Senado, para endividamento da União, o projeto que pleiteia recursos externos deve permitir a adequada caracterização do objeto, para avaliação dos serviços a serem contratados relativos a gerenciamento, consultoria, supervisão, ou outra espécie, verificando se não contemplam atividades típicas de servidores públicos, evitando-se tanto o endividamento inconstitucional, quanto a possibilidade de malversação dos recursos mediante contratações de servidores através de empresa interposta, que, ao final, pode resultar em prejuízos ao erário nas condenações relativas a débitos trabalhistas.

40. Embora a licitação em análise tenha sido revogada, tal fato não pode ser creditado à interferência do Sr. Eduardo Sales Novaes, pois este recebeu ofício de audiência e cópia dos autos em abril de 2002, e, como resposta às graves irregularidades relatadas nesta representação, defendeu os termos do edital e deu andamento normal ao processo licitatório, tanto que, após a revogação, ocorrida em dezembro de 2002, já era conhecido o licitante vencedor, Consórcio Concremat/CDM, que obteve liminar do STJ para continuidade da licitação (fl. 244).

41. A revogação ocorreu na fase de transição de governo, acatando recomendação do Controle Interno, que já possuía ciência das irregularidades apuradas nestes autos (itens 3, 6 e 7, acima), sendo que o fato de ter sido revogada, e não anulada a licitação, não implica a legalidade do processo, mas a escolha, pela Administração, do encaminhamento mais conveniente. Consta do voto do Exmo. Ministro Franciulli Netto, na denegação do MS 8844/DF:

‘A revogação da licitação em exame fundamenta-se, também, na demonstração, após o início do Programa Pantanal, de que a própria Administração estava apta a realizar parte do projeto, possibilitando uma melhor gestão dos recursos, em atendimento aos princípios da eficiência e economicidade.’

42. Tendo em vista a gravidade dos fatos apurados, entendemos adequada a aplicação, ao responsável, da sanção prevista no art. 60 da Lei nº 8.443/92, que consiste na proibição de ocupar cargos públicos ou funções de confiança na Administração Pública.

Mérito:

42. Ante o exposto, propomos à consideração superior:

42.1 com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, aplicar multa ao ex-Secretário de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente, Sr. Eduardo Sales Novaes, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que efetue, e comprove perante o Tribunal, o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, em razão das seguintes irregularidades verificadas na Licitação Concorrência Pública Internacional nº 001/01:

a) licitação para contratação de serviços típicos da Administração Pública, em oposição às Decisões TCU – Plenário nº 695/2000 e nº 213/1998;

b) licitação respaldada por projeto básico precário, sem a adequada caracterização do objeto, em afronta às disposições contidas no item 5.01 – a – ii do Contrato de Empréstimo BID 1.290/OC-BR;

c) licitação sem previsão de comparação entre os preços ofertados pelas licitantes e que adota critério subjetivo de julgamento, ferindo o princípio da economicidade, exigência imposta ao administrador pelo princípio da eficiência, conforme art. 70, caput, c/c art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal;

42.2 autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92;

42.3 aplicar ao Sr. Eduardo Sales Novaes a sanção de que trata o art. 60 da Lei nº 8.443/92;

42.4 enviar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Excelentíssima Senhora Ministra de Estado do Meio Ambiente e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.”

2. Ao concordar com a análise acima, o Diretor da Secex/MT acresceu propostas de determinação ao Ministério do Meio Ambiente (fl. 261). Por derradeiro, o Secretário, dissentindo “apenas no tocante à condenação do responsável Sr. Eduardo Sales Novaes com a sanção de inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, (...) por considerá-la desproporcional à gravidade das irregularidades constatadas”, consolidou a proposta da Secex/MT (fls. 262/263):

“A) com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a aplicação de multa ao ex-Secretário de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente, Sr. Eduardo Sales Novaes, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que efetue e comprove perante o Tribunal o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, em razão das seguintes irregularidades verificadas no Licitação Concorrência Pública Internacional nº 001/01:

a) licitação para contratação de serviços típicos da Administração Pública, em oposição às Decisões TCU – Plenário nºs 695/2000 e 213/1998;

b) licitação respaldada por projeto básico precário, sem a adequada caracterização do objeto, em afronta às disposições contidas no item 5.01 – a – ii do Contrato de Empréstimo BID 1290/OC-BR;

c) licitação sem previsão de comparação entre os preços ofertados pelas licitantes e que adota critério subjetivo de julgamento, ferindo o princípio da economicidade, exigência imposta ao administrador pelo princípio de eficiência, conforme art. 70, **caput**, c/c art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

B) autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92;

C) determinar ao Ministério do Meio Ambiente:

a) que observe o caráter de excepcionalidade de contratações de serviços típicos da Administração Pública, conforme inserto nas Decisões TCU Plenário nº 695/2000 e nº 213/1998, medida extrema a ser usada apenas quando não se puder suprir, por outros meios, as demandas de pessoal existentes e quando, dado o caráter de temporalidade dos projetos ou atividades da Administração, não se mostrar viável, por razões de ordem técnica, econômica ou administrativa, a criação de cargos e funções de natureza permanente para o atendimento dessas demandas;

b) que observe com rigor a elaboração de projetos básicos de suporte às licitações realizadas, conforme disposto na Lei de Licitações e em respeito aos princípios insertos na Constituição Federal;

c) que observe com rigor a adoção de critérios objetivos de julgamento de propostas de preços nas licitações realizadas, em atenção aos ditames e princípios insertos na Lei de Licitações e às exigências impostas ao administrador, conforme disposto no art. 37 da Constituição Federal; e

D) enviar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Excelentíssima Senhora Ministra de Estado do Meio Ambiente e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.”

3. Em parecer por mim solicitado, o Ministério Público junto ao Tribunal anuiu ao encaminhamento proposto pela Unidade Técnica. (fl. 265)

É o relatório.

VOTO

Sem dúvida que esta representação, apresentada por membros de equipe de auditoria da Secex/MT, durante fiscalização no Programa Pantanal, apontou fortes indícios de irregularidades no estabelecimento do edital da Concorrência Internacional nº 001/01, com vistas à contratação de serviços de consultoria, no valor estimado de US\$ 5.7 milhões.

2. Segundo apurado, o contrato previsto incluiria a prestação de serviços próprios da Administração Pública, contrariando decisões deste Tribunal. Ademais, o objeto licitado não estaria suficientemente claro e preciso, o que, além de dificultar a formulação das propostas, desrespeita disposições do art. 7º da Lei nº 8.666/93, a Súmula TCU nº 177 e os termos do Contrato de Empréstimo nº 1.290/OC-BR, firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento para financiamento do programa. Por último, ao se definir que a licitação seria do tipo melhor técnica, não haveria a concorrência de preços, pois o contratante negociaria isoladamente com a licitante primeira colocada na qualificação, apenas convocando as demais se, por conta de sua subjetividade, julgasse insatisfatória a tratativa anterior.

3. Não tivesse sido revogado o processo licitatório, por motivo de interesse público, no ano de 2002, logo após a audiência do responsável Eduardo Sales Novaes, promovida nos presentes autos, certamente a intervenção deste Tribunal se mostraria oportuna e de belaria toda violação da ordem jurídica que viesse a ser confirmada.

4. Porém, o fato é que a licitação não prosperou. Sua revogação não tira o valor desta representação, mas transforma completamente a abordagem do problema.

5. Ainda que com a conclusão de que o responsável errou mesmo, e que as conseqüências do seu erro só não se materializaram por ato de superior hierárquico, que não deu prosseguimento à licitação, há de ser considerado que as irregularidades indicadas deixaram de existir a tempo de causarem pouco, ou nenhum, efeito danoso. Restaram somente as despesas decorrentes do processamento da licitação e a disputa judicial que se instaurou por iniciativa da empresa que obteve a maior pontuação técnica na fase de pré-qualificação, que constituem percalços naturais na rotina administrativa. Aliás, contivesse ou não irregularidades, ficou claro que a licitação seria revogada, porque essa era a deliberação do novo Governo eleito em 2002.

6. Em tal situação, quando a licitação é revogada antes da apreciação das irregularidades pelo TCU, a jurisprudência da Corte evidencia que a solução consiste em ter-se como prejudicada a matéria, por perda de objeto. Cito, por exemplo, os Acórdãos nºs 664/2003, 1.351/2003, 3.034/2005 e 629/2006 da 1ª Câmara; 213/2003, 1.048/2003 e 2.223/2004 da 2ª Câmara; 350/2003, 310/2004, 566/2004, 305/2005, 520/2005 e 1.676/2005 do Plenário.

7. Mesmo assim, isto não impede que a conduta do responsável seja avaliada. Neste caso, todavia, haja vista que não se percebe dolo ou má-fé, nem gravidade dos atos, que acabaram sem resultado, discordo da proposta de apenação.

8. Sem embargo desse encaminhamento, penso ser salutar a expedição das determinações sugeridas pela Unidade Técnica, até porque o Programa Pantanal permanece em discussão no Governo Federal e uma nova licitação pode ser lançada.

9. Por outro lado, apesar da denegação da segurança no MS 8.844/DF impetrado junto ao STJ pela licitante que se sentiu lesada com a revogação do certame, o assunto continua sendo debatido, desta feita no STF, conforme o RMS nº 24.687. Assim, é recomendável que a Secex/MT acompanhe o desfecho do caso para, eventualmente, revigorar esta representação.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de maio de 2006.

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 688/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-016.832/2001-7

2. Grupo II, Classe de Assunto VII - Representação

3. Órgão: Ministério do Meio Ambiente – Programa Pantanal

4. Responsável: Eduardo Sales Novaes (ex-Secretário de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos/MMA)

4.1. Interessada: Equipe de Auditoria da Secex/MT, formada para obter informações sobre o Programa Pantanal

5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça

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

7. Unidade Técnica: Secex/MT

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de equipe de auditoria, em função da constatação de fortes indícios de irregularidades na Concorrência Internacional nº 001/01, promovida pelo Ministério do Meio Ambiente para a contratação de serviços de consultoria para o Programa Pantanal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 237 e 250 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer desta representação, para no mérito considerá-la procedente;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo responsável, deixando de apená-lo diante da inexistência de dolo, má-fé ou gravidade na sua conduta;

9.3. considerar prejudicada a adoção de outras providências relativamente à Concorrência Pública Internacional nº 001/01, dada a perda de objeto, em face da revogação dessa licitação;

9.4. determinar ao Ministério do Meio Ambiente que:

9.4.1. observe as Decisões nºs 213/1998 e 695/2000-Plenário, deste Tribunal, quanto ao caráter de excepcionalidade de contratações de serviços típicos da Administração Pública, tida como medida extrema a ser usada apenas quando não se puder suprir, por outros meios, as demandas de pessoal existentes e quando, dado o caráter de temporalidade dos projetos ou atividades, não se mostrar viável, por razões de ordem técnica, econômica ou administrativa, a criação de cargos e funções de natureza permanente para o atendimento dessas demandas;

9.4.2. observe com rigor a elaboração de projetos básicos de suporte às licitações instauradas, para pleno atendimento das disposições do art. 7º da Lei nº 8.666/93 e devido respeito aos princípios insertos na Constituição Federal;

9.4.3. observe com rigor a necessidade de adoção de critérios objetivos de julgamento de propostas de preços nas licitações instauradas, em atenção aos ditames e princípios insertos na Lei de Licitações e às exigências impostas ao administrador, conforme disposto no art. 37 da Constituição Federal;

9.5. determinar à Secex/MT que acompanhe o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) nº 24.687, a fim de, eventualmente, propor nova atuação do TCU na questão tratada nestes autos;

9.6. dar ciência deste acórdão ao responsável, ao Ministério do Meio Ambiente e ao Procurador da República Alexandre Amaral Gavronski, do Ministério Público Federal em Campo Grande/MS.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0688-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSON MOTTA
Presidente

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

GRUPO I - CLASSE VII - PLENÁRIO

TC-004.523/2006-0 (com um anexo)

Natureza: Representação

Entidade: Caixa Econômica Federal (Caixa)

Interessado: Senador Álvaro Dias

Sumário: REPRESENTAÇÃO. DETALHAMENTO DAS OPERAÇÕES RELATIVAS AO FINANCIAMENTO E CONSTRUÇÃO DA VILA PAN-AMERICANA. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de ofício encaminhado à Presidência do Tribunal pelo Senador Álvaro Dias (fls. 1 e 2 do vol. principal), no qual o parlamentar informa ter recebido denúncia acerca de irregularidades praticadas nas obras de construção da Vila Pan-Americana, na cidade do Rio de Janeiro.

2. Na peça consta a informação de que a Caixa teria concedido financiamento de cerca de R\$ 200 milhões à empresa Agenco, responsável pela construção da Vila Pan-americana, operação que teria contrariado pareceres emitidos pela área de análise de riscos da Caixa. Segundo esses pareceres, a empresa não possuiria patrimônio e saúde financeira compatíveis com o valor do empréstimo. Além disso, não haveria estudo de demanda fundamentado para o empreendimento e o local escolhido para sua construção se situaria em área próxima a outro empreendimento considerado problemático pela Caixa em termos de comercialização.

3. O Senador aponta que, apesar de todos esses pontos desfavoráveis, em um primeiro momento a Caixa pretendia liberar R\$ 350 milhões à construtora, com recursos próprios, mas recuou diante de parecer contrário à operação, tendo recorrido a recursos do FAT para concessão de financiamento com juros bastante atraentes.

4. Diante disso, o parlamentar ressalta a importância da realização de “*uma auditoria no contrato de construção da Vila Pan, bem como no convênio firmado entre a Caixa e o Ministério do Trabalho com vistas ao repasse de recursos do FAT para execução das obras*”.

5. Por despacho, solicitei o exame da matéria pela Secex/RJ, em confronto com as análises constantes dos TCs 012.440/2004-3 (Acompanhamento da operação relativa ao financiamento da Vila Pan-Americana) e 015.223/2004-5 (Acompanhamento do Programa Rumo ao Pan 2007).

6. O ACE encarregado do trabalho apresentou a instrução de fls. 10 a 13, da qual transcrevo o seguinte trecho:

“07. A fim de subsidiar a presente instrução, a Secex/RJ encaminhou à Caixa, em 21/02/2006, o Ato de Requisição nº 1/06 (fl. 06), por meio do qual foram solicitados pareceres, avaliações, estudos e demais documentos de interesse, a fim de obter daquela instituição as bases em que o referido financiamento teria efetivamente sido concedido.

08. Em resposta ao Ato de Requisição, a CEF enviou o Ofício nº 165/2006/EM RJ CENTRO (fls. 01 a 05 – Anexo 1), onde constam explicações quanto aos questionamentos em tela e, em anexo ao referido expediente, disponibilizou uma série de documentos, constituindo, este conjunto, o Anexo 1 destes autos.

09. A Caixa anexou à sua resposta alguns pareceres de áreas técnicas da entidade em que os aspectos inerentes à viabilidade técnica, jurídica, comercial e econômico-financeira foram analisados. Após colher informações dos TCs 012.440/2004-3 e 015.223/2004-5, bem como dos documentos trazidos pela CEF, se tornou possível a análise a seguir descrita.

10. A viabilidade técnica do empreendimento foi avaliada e aprovada no Laudo de Análise de Engenharia nº 100/04, de 13/08/2004 (fls. 66 a 81 – Anexo 1), documento em que os projetos, especificações, custos e prazos, dentre outros quesitos, foram analisados.

11. No que concerne à viabilidade econômico-financeira, a NT SURIC 018/04, de 17/08/2004 (fls. 82 a 93 – Anexo 1), verificou que a operação apresentava déficit de fluxo de caixa de R\$ 40 milhões e valor presente líquido (VPL) negativo.

11.1 Após estudos, foi indicada como solução a criação de uma Sociedade de Propósitos Específicos – SPE, incorporadora do empreendimento, assumindo todas as responsabilidades daí decorrentes, tendo como ativo o terreno objeto do empreendimento e os direitos creditórios oriundos da comercialização das unidades residenciais e, como passivo exigível, o financiamento da Caixa. Com isso foi criada a SPE PAN 2007 Empreendimentos Imobiliários S/A – SPE PAN.

11.2 Como o parecer da área técnica da Caixa responsável pela análise só pode sinalizar favoravelmente a determinado empreendimento quando o VPL do fluxo de caixa é positivo e não há déficit, a solução encontrada foi requerer a internalização de recursos na SPE, na forma de receitas adicionais próprias do projeto, no valor mínimo de R\$ 40 milhões. O parecer ratificou, ainda, a necessidade de ser apresentado estudo de velocidade de vendas das unidades habitacionais, dada a importância deste fator no fluxo de caixa do projeto.

12. Em documento datado de 08/09/2004 (CI SURIC 141/04 – fls. 94 a 96 – Anexo 1) a CEF afirma que sua Área de Risco de Crédito reconhece a importância dos Jogos Pan-Americanos para o Brasil, confirma o seu esforço no sentido de viabilizar sua participação no financiamento do projeto da Vila, mas ressalta a necessidade do cumprimento das condições estabelecidas na NT SURIC 018/04, tendo em vista o fato de o risco do crédito ser dela, Caixa.

13. No documento CI VIARC-Diretoria/SURIC 003/04, de 27/09/2004 (fls. 97 a 100 – Anexo 1), a CEF esclarece questões relativas ao aporte de recursos na SPE na forma de integralização de capital e à análise de crédito do tomador final pessoa física.

13.1 Diante da necessidade de aporte de R\$ 40 milhões na SPE e da sinalização de que a construtora injetaria R\$ 15 desses R\$ 40 milhões, a Caixa informou que este montante poderia advir sob a forma de recursos financeiros livres de ônus ou por meio de obras não reembolsáveis, devendo caracterizar ambas situações como não exigível.

13.2 Adicionalmente, afirmou que o valor complementar de R\$ 25 milhões deveria ser proveniente da internalização de recursos na SPE sob a forma de receitas adicionais próprias do projeto, para satisfazer a condição do VPL positivo.

14. Juridicamente, a Caixa não apontou óbices à efetivação da operação, conforme se depreende dos seguintes documentos: PJ GEAJU 0472/04, de 30/09/2004 (fls. 170 a 180 – Anexo 1), e PJ GEAJU 0503/04, de 05/11/2004 (fls. 181 a 187 – Anexo 1). Apenas foi indicada a necessidade de agregar aos autos, antes da contratação, documento firmado pelo banco que afiançou a SPE nas condições exigidas pela Caixa (Banco Santos), apólices de seguro e a ata da empresa AMG autorizando sua participação como interveniente garantidora no contrato de financiamento.

15. Após a emissão dos pareceres técnicos das diferentes áreas da Caixa, a operação foi submetida aos Comitês de Classificação de Risco de Operações Estruturadas e de Crédito e Renegociação da Matriz, cujas deliberações recomendaram a sua aprovação.

16. A conclusão dos estudos da operação foi sintetizada no PA SUHAB/VIURB 003/04, de 05/11/2004 (fls. 101 a 125 – Anexo 1), documento em que é apresentado o ‘Relatório do Sub-grupo de Trabalho Vila Pan-Americana’ e que subsidiou o voto para deliberação do Conselho Diretor da Caixa.

16.1 O referido sub-grupo encaminhou parecer favorável à operação, observadas as condições impostas pelas áreas técnicas em sua análises. Após todos os estudos efetuados a fim de viabilizar a participação da CEF no financiamento da parte residencial da Vila, ficaram estabelecidas as atividades necessárias à preparação da operação a ser contratada, especialmente quanto aos aspectos da constituição da SPE, do projeto, outros aspectos jurídicos da operação e à constituição das garantias.

17. Finalmente, após voto em que ficaram demonstradas as condições para que o empreendimento fosse considerado viável (fls. 188 a 193 – Anexo 1), o Conselho Diretor da Caixa expediu a Resolução nº 1.130/2004 (fls. 194 a 206 – Anexo 1), por meio da qual foi definitivamente aprovada, após análises e pareceres das áreas competentes da instituição, a estruturação da operação e a concessão de financiamento, nos moldes de um **project finance**, da parte residencial da Vila Pan-Americana.

18. Cumpre destacar que foi feito estudo a respeito da velocidade das vendas das unidades residenciais da Vila, pela empresa Saboya C e T Engenharia e Arquitetura Ltda. (fls. 133 a 169 – Anexo

1). As conclusões desse estudo apontaram para a coerência nos dados considerados nas análises quanto à venda dos imóveis, conforme visto anteriormente, importante fator a influenciar o fluxo de caixa do projeto.

18.1 A esse respeito, registramos o reconhecido fato de as vendas das unidades imobiliárias do empreendimento Vila Pan-Americana terem sido um sucesso, com a venda de quase a totalidade das unidades em um único dia.

19. No que tange às condições do financiamento da Vila com utilização de recursos do FAT, questão levantada pelo Senador, informamos que consta no TC-012.440/2004-3 ter sido cogitada a hipótese de o BNDES ser a fonte de recursos a financiar o empreendimento. Como não se tratava de objeto afeto às atividades daquele banco, os esforços foram direcionados para a obtenção de recursos do FAT.

19.1. As Resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT n°s 380 e 381, de 2004, as quais autorizam a alocação de recursos do FAT no empreendimento Vila Pan-Americana e estabelecem as condições que a Caixa deve respeitar na qualidade de responsável pelos financiamentos decorrentes da alocação dos recursos do Fundo, estão às fls. 126 a 132 do Anexo 1.

19.2 A fim de ilustrar as condições do negócio efetivamente pactuado, fizemos constar do Anexo 1, às fls. 207 a 266, o contrato particular de compra e venda, mútuo para aquisição de terrenos e construção de empreendimento imobiliário com garantia hipotecária e outras avenças, que celebraram a SPE PAN 2007, a Caixa e outros envolvidos.

20. Por fim, cabe trazer a esta instrução a informação de que no voto condutor do Acórdão TCU 1.572/2005 – Plenário, foram feitas considerações a respeito do papel exercido pela CEF, ocasião em que o Ministro-Relator afirmou que a entidade procurou cercar-se de garantias e medidas acautelatórias, exigindo garantia hipotecária sobre o terreno e todas as unidades construídas, penhor de todas as ações da SPE constituída, fianças dos garantidores solidários e bancária, bem como seguro-garantia de execução do empreendimento.

21. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração do Ministro-Relator Marcos Vilaça, propondo:

a) com fundamento no art. 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, e art. 69, inciso III, da Resolução/TCU n° 136/2000, conhecer da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) a juntada dos presentes autos ao TC 003.923/2006-7, para que a documentação aqui anexada fique disponível à consulta sempre que necessário, por ocasião do acompanhamento efetuado naquele processo;

c) dar ciência à Ouvidoria da deliberação que vier a ser adotada por este Tribunal em face da Manifestação n° 04159, haja vista o disposto no art. 2º, § 3º, da Portaria/TCU n° 121/2005.”

7. A Diretora da 3ª Diretoria Técnica, com a anuência do titular da Secretaria, concordou com a proposta de encaminhamento, acrescentando sugestão de encaminhamento do Acórdão, Relatório e Voto ao interessado.

É o Relatório.

VOTO

A representação pode ser conhecida pelo Tribunal, por atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, III, do Regimento Interno do TCU.

2. Quanto ao mérito, entendo que a instrução da Secex/RJ, transcrita no Relatório precedente, respondeu satisfatoriamente a todas as indagações dirigidas a este Tribunal pelo Senador Álvaro Dias. Na verdade, todas as ações envolvendo os Jogos Pan-americanos de 2007 vêm sendo acompanhadas por este Tribunal, desde 2004, inclusive com a realização de auditorias. O acompanhamento se iniciou com Comunicação que fiz no Plenário desta Corte, tendo sido aprovada a requisição de informações à Caixa Econômica Federal acerca do financiamento da Vila Pan-americana. Para tratar especificamente do assunto, foi constituído o processo n° TC-012.440/2004-3.

3. Outro processo no Tribunal, TC-015.223/2004-5, tem por objeto o Programa Rumo ao Pan 2007, que congrega todas as ações do Governo Federal relativas a esse evento esportivo. Por se tratar de processo mais abrangente, o TC-012.440/2004-3 foi a ele apensado. Penso que seria oportuno remeter ao representante cópia de todas as deliberações adotadas nesses processos, acompanhadas do Relatório e Voto que as fundamentaram, uma vez que muitas das questões levantadas pelo parlamentar encontram-se detalhadamente analisadas nesses processos. O acompanhamento prossegue em 2006, centralizado no processo TC-003.923/2006-7.

Ante o exposto, acolho a proposta da Unidade Técnica e Voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de maio de 2006.

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 689/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC-004.523/2006-0 (com um anexo)
2. Grupo I - Classe de Assunto VII - Representação
3. Interessado: Senador Álvaro Dias
4. Entidade: Caixa Econômica Federal (Caixa)
5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/RJ
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação apresentada pelo Senador Álvaro Dias acerca de possíveis irregularidades no contrato de construção da Vila dos Jogos Pan-Americanos e no convênio firmado entre a Caixa Econômica Federal e o Ministério do Trabalho com vistas ao repasse de recursos do FAT para a execução das obras.

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

9.1. conhecer da representação, com fundamento no art. 237, inciso III, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. esclarecer ao interessado que:

9.2.1. as Resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) n.ºs 380 e 381, de 2004, autorizaram a utilização de recursos do FAT no empreendimento Vila Pan-americana e estabeleceram as condições que a Caixa Econômica Federal deveria respeitar, na qualidade de responsável pelos financiamentos decorrentes da alocação dos recursos do Fundo;

9.2.2. o Conselho Diretor da Caixa expediu a Resolução n.º 1.130/2004, por meio da qual foi definitivamente aprovada, após análises e pareceres das áreas competentes da instituição, a estruturação da operação e a concessão de financiamento nos moldes de um project finance, da parte residencial da Vila Pan-americana à SPE PAN 2007 Empreendimentos Imobiliários S.A. – SPE PAN;

9.2.3. a Caixa procurou obter lastro para a operação, exigindo garantia hipotecária sobre o terreno e todas as unidades construídas, penhor de todas as ações da SPE constituída, fianças dos garantidores, bem como seguro-garantia de execução do empreendimento;

9.2.4. em um dia, foi vendida a quase totalidade das unidades imobiliárias do empreendimento Vila Pan-americana;

9.3. apensar o presente processo ao TC-003.923/2006-7, que trata do acompanhamento do Programa Rumo ao Pan 2007 no exercício de 2006, conforme Acórdão n.º 81/2006-Plenário;

9.4. cientificar o interessado do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, encaminhando-lhe, ainda, cópia das deliberações adotadas nos TCs 012.440/2004-3 e 015.223/2004-5, bem assim dos respectivos Relatório e Voto.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0689-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSO MOTT

Presidente

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral em substituição

GRUPO II - CLASSE VII - Plenário

TC-928.922/1998-7

Natureza: Administrativo

Órgão: Tribunal de Contas da União

Interessado: Projeto “Adequação de Atos Normativos ao Regimento Interno”

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Projeto de resolução dispendo sobre procedimentos relativos a recursos interpostos no âmbito do Tribunal de Contas da União. Superveniência de projeto de ato normativo, em apreciação no âmbito do TC-003.807/2006-8, que visa substituir a Resolução-TCU nº 136/2000, tendo por proposta agregar, em uma só norma, a regulamentação de toda matéria processual do Tribunal de Contas da União. Perda de objeto do presente processo. Parecer pela rejeição do projeto.

RELATÓRIO

Em exame projeto de resolução que “dispõe sobre os procedimentos relativos aos recursos interpostos no âmbito do Tribunal de Contas da União”.

2. O processo estava inicialmente afeto à relatoria do Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha. Com o advento do atual Regimento Interno, os autos foram encaminhados à Gerência do Projeto “Adequação de Atos Normativos”, para reexame.

3. Mediante exposição de motivos de fls. 62/63, a Gerência do referido Projeto apresentou o anteprojeto de fls. 47/50.

4. Em junho do ano passado fui sorteado relator do processo, em razão das alterações regimentais que fixaram na competência dos Ministros o exame de processos administrativos.

5. O Plenário, em Sessão de 3 de agosto de 2005, acolhendo proposta por mim formulada, abriu prazo de 30 (trinta) dias com vistas ao oferecimento de emendas ou sugestões.

6. No prazo fixado, foi oferecida emenda pelo Ministro Marcos Vilaça (fls. 70/71), objetivando esclarecer que os recursos interpostos contra deliberações administrativas e os relativos a procedimentos licitatórios promovidos pelo próprio Tribunal sujeitam-se a normas específicas, não se lhes aplicando as disposições da Lei Orgânica.

É o Relatório.

PARECER

Estando o processo em apreciação no meu Gabinete, ocorreu fato superveniente que, a meu ver, prejudica o andamento deste feito.

2. Refiro-me à elaboração, por parte da Secretaria-Geral de Controle Externo, de anteprojeto de resolução tendente a aperfeiçoar e substituir a Resolução-TCU nº 136/2000 que, sabidamente, é a norma básica que regula os procedimentos processuais no âmbito do TCU.

3. O trabalho realizado pela Segecex consubstanciou o TC-003.807/2006-8, submetido à Presidência que, por sua vez, promoveu o seu sorteio para fins de apreciação, pelo Plenário, do projeto de resolução resultante.

4. Anoto que o projeto ora em exame neste feito decorreu de estratégia inicial adotada pelo Projeto de Adequação de Atos Normativos ao Regimento Interno, no sentido de “desmembrar” a Resolução nº 136/2000 em quatro normas distintas. Contudo, ante as limitações do prazo de funcionamento do Projeto e da atenção conferida a outras prioridades, não foi possível a conclusão do trabalho. Entre as quatro normas inicialmente pretendidas, apenas a que é tratada neste processo foi submetida ao trâmite regimental observado para a aprovação de atos normativos.

5. Conforme colho da Representação Administrativa Segecex nº 1/2006, da qual fiz juntar cópia às fls. 77/80, no esforço de aperfeiçoamento da Resolução nº 136/2000 empreendido pela Unidade Básica, buscou-se agregar, em uma só norma, todos os dispositivos processuais que dizem respeito à autuação, tramitação, instrução e arquivamento de processos e documentos no Tribunal com o intuito de facilitar o trabalho dos usuários. A idéia é que em uma única norma possam ser encontradas todas as orientações aplicáveis às rotinas de tramitação processual. O resultado desse trabalho é justamente o projeto de resolução tratado no TC-003.807/2006-8, sorteado na Sessão Plenária do dia 8 de março.

6. Naquele projeto, cuja cópia encontra-se juntada às fls. 82/105 destes autos, é possível verificar que a matéria relativa a recursos – também objeto deste processo – encontra-se exaustivamente tratada. Inclusive, orientei a minha Assessoria a manter prévio contato com a Segecex, no intuito de oferecer àquela unidade básica os elementos já coligidos nestes autos, de modo a subsidiar a elaboração da parte referente aos recursos interpostos contra as deliberações do Tribunal, a qual foi devidamente incorporada no projeto de normativo que pretende suceder a Resolução nº 136/2000.

7. Resta evidenciado, assim, que o objeto deste feito encontra-se totalmente inserido no âmbito do projeto de resolução ora em exame no TC-003.807/2006-8. Os dispositivos constantes do projeto contido neste processo que não estão expressamente reproduzidos naquele outro referem-se a matéria já tratada diretamente no Regimento Interno ou que pode dele ser deduzida.

8. Assim sendo, e por compartilhar com a Segecex o entendimento de que o mais conveniente é que toda a regulamentação de cunho processual esteja reunida em uma única norma, sou levado a concluir que o presente processo perde seu objeto diante da matéria que foi submetida a sorteio de relator no TC-003.807/2006-8.

9. Registro, por fim, que a preocupação demonstrada pelo Ministro Marcos Vilaça ao apresentar a emenda de fls. 70/71 encontra-se resguardada no projeto em apreciação no TC-003.807/2006-8, na medida em que contempla dispositivo destinado a incumbir a Segedam de elaborar norma específica para disciplinar o trâmite dos processos da área administrativa (art. 139, fl. 105).

Ante o exposto, meu Parecer é no sentido de que o Plenário rejeite o Projeto de Resolução de fls. 47/50.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 690/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-928.922/1998-7
2. Grupo II, Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessado: Projeto “Adequação de Atos Normativos ao Regimento Interno”
4. Órgão: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Projeto “Adequação de Atos Normativos ao Regimento Interno”
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia projeto de resolução que “dispõe sobre os procedimentos relativos aos recursos interpostos no âmbito do Tribunal de Contas da União”.

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

- 9.1. rejeitar o projeto de resolução de fls. 47/50;
- 9.2. arquivar os autos.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0690-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSO MOTT
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

Grupo I - Classe VII - Plenário

TC-019.815/2003-6 (com 5 volumes) - (apartado ao TC-007.671/2002-3 - Tomada de Contas do TRT da 2ª Região, relativa ao exercício de 2001)

Natureza: Representação

Interessado: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP)

Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Conhecimento. Provimento. Multa. Autorização para cobrança judicial da dívida. Determinações.

RELATÓRIO

Versam os presentes autos acerca de Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo, na forma de processo apartado ao TC-007.671/2002-3 (Tomada de Contas do

TRT da 2ª Região, relativa ao exercício de 2001), constituído com vistas à apuração das ocorrências relativas a outros exercícios, conforme Despacho do então Relator, Ministro Adylson Motta (fl. 65).

2. A Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo, na instrução do processo (fls. 1200 a 1218 do vol. 5), analisou, de forma detalhada, cada um dos argumentos apresentados pelos responsáveis e, ao final, formulou proposta no sentido de:

“20.1. Acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Srs. magistrados componentes do Órgão Especial do TRT 2ª Região: Floriano Correa Vaz da Silva, Maria Aparecida Pellegrina, Rubens Tavares Aidar, Délvio Buffulin, Carlos Orlando Gomes, Gualdo Amaury Formica, Francisco Antônio de Oliveira, João Carlos de Araujo, Dora Vaz Treviño, Argemiro Gomes, Renato Mehanna Khamis, Antônio José Teixeira de Carvalho, Wilma Nogueira de Araujo Vaz da Silva, Décio Sebastião Daidone, Carlos Francisco Beraldo, Anélia Li Chum, Pedro Paulo Teixeira Manus, Wilson Hiroshi Tanaka, Reginald Uelze, José Mendes Botelho, José Firmo e Edilson Rodrigues, bem como do Sr. João Bosco Prisco Cunha, em razão da deliberação, sem ressalvas, pelo deferimento da concessão de pagamento de indenização de férias não gozadas ao Exmo. Sr. Antero Arantes Martins, já prescritas quanto ao exercício de 1993, contrariando o princípio da indisponibilidade do interesse público (Item 17.3. da instrução).

20.2. Acolher as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Maria Aparecida Pellegrina, à época dos fatos, Presidente do TRT 2ª Região, em razão da concessão de licença-prêmio por assiduidade à Sra. Rosa Maria Zuccaro nos exercícios de 2002 e de 2003, contrariando a LOMAN, como também diversas decisões deste Tribunal (item 19.3. da instrução).

20.3. Rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. João Bosco Prisco Cunha, à época ordenador de despesas do TRT 2ª Região, e pelo Sr. Floriano Correa Vaz da Silva, à época Presidente do TRT 2ª Região, em razão do pagamento, nos exercícios de 1999 e 2000, de indenização de férias aos servidores e magistrados vinculados ao TRT-SP que ainda podiam gozá-las, contrariando o art. 77, da Lei n.º 8.112/90 e o art. 66 da Lei Complementar n.º 35/79, e pagamento, nos exercícios de 1999 e 2000, de indenização de férias não-gozadas prescritas, relativas aos exercícios anteriores a 1993, contrariando o princípio da indisponibilidade do interesse público (item 18.3. da instrução).

20.4. Aplicar multa, nos termos do art. 58, III, da Lei n.º 8.443/92, ao Sr. João Bosco Prisco Cunha, em razão do pagamento, nos exercícios de 1999 e 2000, de indenização de férias aos servidores e magistrados vinculados ao TRT-SP que ainda podiam gozá-las, contrariando o art. 77 da Lei n.º 8.112/90 e o art. 66 da Lei Complementar n.º 35/79 e pagamento, nos exercícios de 1999 e 2000, de indenização de férias não-gozadas prescritas, relativas aos exercícios anteriores a 1993, contrariando o princípio da indisponibilidade do interesse público (item 18.1. da instrução).

20.5. Aplicar multa, nos termos do art. 58, III, da Lei n.º 8.443/92, ao Sr. Floriano Correa Vaz da Silva, em razão do pagamento, nos exercícios de 1999 e 2000, de indenização de férias aos servidores e magistrados vinculados ao TRT-SP que ainda podiam gozá-las, contrariando o art. 77 da Lei n.º 8.112/90 e o art. 66 da Lei Complementar n.º 35/79 e pagamento, nos exercícios de 1999 e 2000, de indenização de férias não-gozadas prescritas, contrariando o princípio da indisponibilidade do interesse público (item 18.1. da instrução).

20.6. Propõe-se determinação ao Tribunal Regional do Trabalho da 2ª. Região para que:

20.6.1. Adote as providências necessárias para a devolução dos recursos públicos pagos indevidamente a título de fornecimento de lanches para os magistrados, na forma do art. 46, § 1º, da Lei n.º 8.112/1990 (item 12, da Instrução).

20.6.2. Observe os prazos para concessão de férias previstos nos arts. 77 da Lei 8112/1990 e 66 da LOMAN, abstando-se, sob pena de responsabilidade, do pagamento de indenização em pecúnia.

20.7. Propõe, ainda, que, com base no art. 168, do Regimento Interno, seja deferido o pedido de sustentação oral feito pelos Srs. João Bosco Prisco Cunha e Floriano Correa Vaz Da Silva, esclarecendo-se aos requerentes que, na forma do art. 3º, caput, da Portaria n.º 239/2000 da Secretaria da Presidência, ‘considerar-se-á intimada a parte ou seu advogado do dia e horário da Sessão com a publicação da Pauta ou de seu aditamento no Diário Oficial da União, e antecedência mínima de até quarenta e oito horas da Sessão.

20.8. Por fim, que os recorrentes sejam informados da deliberação que vier a ser proferida.”

3. Posteriormente, o Sr. Diretor da 2ª DT da Secex/SP manifestou-se, com o endosso do Sr. Secretário Substituto, nos seguintes termos:

“2. O presente processo foi formado a partir de cópias de relatório de auditoria realizada no âmbito daquelas contas de 2001. Com base nos achados daquela auditoria não-referentes ao exercício de 2001 (quadro a seguir), propuseram-se citações e audiências (folhas 69-71), o que foi acolhido pelo Relator (folha 74).

ACHADOS DE AUDITORIA RELATIVOS A EXERCÍCIOS QUE NÃO 2001

OCORRÊNCIA	DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS AFETADOS	RESPONSÁVEIS
FORNECIMENTO DE LANCHES AOS MAGISTRADOS	Folhas 10-16	2000 e 2002	Floriano Correa Vaz da Silva – até SET/2000 João Bosco Prisco da Cunha – até SET/2000 Maria Helena Mota – AGO a SET/2000 Francisco Antônio de Oliveira – SET/2000 a SET/2002 Nancy Rosa Caruso – SET/2000 a SET/2002 Rufina Popolin de Matos – a partir de SET/2002 Maria Aparecida Pellegrina – a partir de SET/2002
PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS ACIMA DO VALOR LEGAL	Folhas 18-21	2000	Floriano Correa Vaz da Silva
PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO DE FÉRIAS PRESCRITAS (A DIVERSOS SERVIDORES E MAGISTRADOS)	Folhas 22-25	1999 e 2000	Floriano Correa Vaz da Silva João Bosco Prisco da Cunha
PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO DE FÉRIAS PRESCRITAS (AO JUIZ ANTERO ARANTES MARTINS)	Folhas 22-25	1999	Membros do Órgão Especial do TRT da 2ª Região (Sessão Administrativa de 27/10/1999)
OMISSÃO EM CONCEDER FÉRIAS NO TEMPO OPORTUNO	Folhas 26-29	1997 a 2000	Rubens Tavares Aidar Délvio Buffulin Floriano Correa Vaz da Silva
PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO DE FÉRIAS A SERVIDORES E MAGISTRADOS QUE AINDA PODIAM GOZÁ-LAS	Folhas 30-31	1999 e 2000	Floriano Correa Vaz da Silva João Bosco Prisco da Cunha
CONCESSÃO DE LICENÇA-PRÊMIO AOS MAGISTRADOS	Folhas 35-39	2002 e 2003	Maria Aparecida Pellegrina

3. A instrução às folhas 66-71 entendeu que a não-concessão oportuna de férias já havia sido objeto de audiência dos responsáveis no TC 007.671/2002-3. Quanto ao pagamento a maior de horas extras, entendeu-se que deveria ser objeto de determinação. Quanto às ocorrências restantes, propôs-se que fossem realizadas:

a) **citação** dos Srs. Floriano Correa Vaz da Silva, João Bosco da Cunha, Maria Elena Mota, Francisco Antônio de Oliveira, Nancy Rosa Caruso, Maria Aparecida Pellegrina e Rufina Popolin de Matos pela **aquisição de insumos para lanches de magistrados, sem fundamento legal**;

b) **audiência** dos juízes membros do Órgão Especial do TRT da Segunda Região, Srs. Floriano Correa Vaz da Silva, Maria Aparecida Pellegrina, Rubens Tavares Aidar, Délvio Buffulin, Carlos Orlando Gomes, Gualdo Amaury Formica, Francisco Antônio de Oliveira, João Carlos de Araújo, Dora Vaz Treviño, Argemiro Gomes, Renato Mehanna Khamis, Antônio José Teixeira de Carvalho, Wilma Nogueira de Araújo Vaz da Silva, Décio Sebastião Daidone, Carlos Francisco Beraldo, Anélia Li Chum, Pedro Paulo Teixeira Manus, Wilson Hiroshi Tanaka, Reginald Uelze, José Mendes Botelho, José Firmo e Edilson Rodrigues pela **deliberação, sem ressalvas, pelo deferimento da concessão de pagamento de indenização de férias não-gozadas ao juiz Antero Arantes Martins, já prescritas quanto ao exercício de 1993**;

c) **audiência** dos Srs. Floriano Correa Vaz da Silva e João Bosco Prisco da Cunha pelo **pagamento, em 1999 e 2000, de indenizações de férias a servidores e magistrados que ainda podiam gozá-las**;

d) **audiência** dos Srs. Floriano Correa Vaz da Silva e João Bosco Prisco da Cunha pelo **pagamento, em 1999 e 2000, de férias não-gozadas prescritas**; e

e) **audiência** da Sra. Maria Aparecida Pellegrina pela **concessão de licença-prêmio por assiduidade à juíza Rosa Maria Zuccaro, em desacordo com a Lei Complementar 35/1979 e com a jurisprudência do TCU**.

4. Efetivadas as notificações (folhas 100-133), tratou a instrução da análise das respostas encaminhadas.

Análise feita na instrução

Ocorrência: aquisição de insumos para lanches de magistrados (Srs. Floriano Correa Vaz da Silva, João Bosco da Cunha, Maria Elena Mota, Francisco Antônio de Oliveira, Nancy Rosa Caruso, Maria Aparecida Pellegrina e Rufina Popolin de Matos)

5. Relativamente ao fornecimento indevido de lanches aos magistrados, cabe observar que se trata de ato já apreciado pela Segunda Câmara, que entendeu tratar-se de mera falha formal, conforme se depreende das transcrições feitas a seguir do Acórdão 89/2004, prolatado no TC 007.671/2002-3:

‘[...] As despesas com insumos para lanches dos magistrados, conquanto irregular, não podem resultar em imputação de débito, pois não houve locupletamento de recursos públicos, mas a sua aplicação de forma antieconômica.

A União poderá ser ressarcida dos valores pagos indevidamente aos magistrados, mediante devolução nos termos legais, sendo desnecessária a instauração de processos de tomada de contas especial [grifo]’ (Acórdão 89/2004-Segunda Câmara; Parecer do MP).

‘[...] Em relação ao fornecimento de lanche aos magistrados, inferiu o douto Parquet que, não obstante ser a prática irregular, não deve resultar em imputação de débito, uma vez que não teria havido locupletamento de recursos públicos.

De minha parte, perfilho o entendimento do Ministério Público sobre as questões que discuti, acolhendo como razões de decidir os fundamentos por ele expostos.

Penso, ainda, que dois outros fatos também [grifo] não devem fundamentar a irregularidade das contas dos responsáveis supramencionados [...].

Assim, acolho a proposta de irregularidade das contas dos Srs. Francisco Antônio de Oliveira e Nancy Rosa Caruso, tendo em vista a aquisição de café e açúcar em valores superiores aos do mercado; a aquisição de TV por assinatura para a sala dos motoristas; o pagamento de indenização de férias prescritas e não-gozadas; e o pagamento de indenização de férias a servidores e magistrados que ainda podiam gozá-las [grifo], com a conseqüente aplicação da multa prevista no art. 58, I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. No tocante aos demais responsáveis, perfilho o entendimento da Secex/SP, no sentido de que suas contas devam ser julgadas tão somente regulares, haja vista a ausência de quaisquer ressalvas a elas apostas na análise dos autos. [...]’ (Acórdão 89/2004-Segunda Câmara; voto).

‘Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas do Tribunal Regional do Trabalho 2ª Região - TRT/SP, relativa ao exercício de 2001,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, em:

9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, b e c, 19, parágrafo único e 23, inciso III da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, irregulares as contas dos Srs. Francisco Antônio de Oliveira e Nancy Rosa Caruso, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, I, da mesma Lei, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso II, alínea ‘a’ do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional;

9.2 autorizar, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho 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;

9.3 julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 19 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, as contas dos demais responsáveis regulares, dando-se-lhes quitação plena;

9.4. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho 2ª Região - TRT/SP que:

9.4.1 promova o ressarcimento das importâncias indevidamente pagas a título de concessão de licença-prêmio nos processos TRT-MA nº 78/94-B, TRT-MA nº 50/92-B e SCCCE nº 79/80, realizadas sem amparo legal ou judicial;

9.4.2 proceda o cancelamento da assinatura da TV a cabo, adquirida pela Compra Direta nº 43/2001, realizada para a sala dos motoristas do prédio sede do TRT/2ª Região; e

9.4.3 abstenha-se de efetuar despesas em finalidades que não se coadunam com as atividades precípua do órgão, bem assim estranhas aos programas de trabalhos constantes do orçamento anual (Acórdão 89/2004-Segunda Câmara; grifo).

6. Não obstante se tratar de questão cujo mérito já foi apreciado pelo Tribunal, cabe considerar um seu aspecto conseqüente. Apesar de o Ministro-Relator haver acompanhado o Ministério Público no entendimento de que o TRT da Segunda Região deveria promover o recolhimento dos valores relativos a essas despesas indevidas, não foi inserida qualquer determinação no dispositivo. Não se tratando de revisão do mérito da questão, não há qualquer óbice a que se o faça neste processo. **Assim, cabe determinar ao TRT da Segunda Região que adote providências para o recolhimento pelos Srs. Floriano Correa Vaz da Silva, João Bosco Prisco da Cunha, Maria Helena Mota, Francisco Antônio de Oliveira, Nancy Rosa Caruso, Rufina Popolin de Matos e Maria Aparecida Pellegrina, na forma do art. 46 da Lei 8112/1990, dos valores indevidamente gastos, nos períodos de suas responsabilidades, a título de fornecimento de lanches a magistrados, os quais não têm previsão legal.**

7. Quanto ao reflexo que tal falha formal teria no mérito das contas envolvidas - 2000 e 2002 - observe-se que as contas de 2000 (TC 004.255/2001-6) foram julgadas irregulares, o que leva à conclusão de que a falha formal aqui tratada não traria qualquer alteração de mérito. Quanto a 2002 (TC 006.986/2003-6), foi promovida a audiência dos responsáveis pelo pagamento indevido de parcelas de quintos ou décimos incorporados, estando o processo sobrestado no aguardo do julgamento desta representação. Assim, também nessas contas de 2002, não teria qualquer impacto uma mera falha formal.

Ocorrência: deliberação, em 27/10/1999, sem ressalvas, pelo deferimento da concessão de pagamento, ao juiz Antero Arantes Martins, de indenização de férias não-gozadas, já prescritas quanto ao exercício de 1993 (juízes membros do Órgão Especial do TRT da Segunda Região, Srs. Floriano Correa Vaz da Silva, Maria Aparecida Pellegrina, Rubens Tavares Aidar, Délvio Buffulin, Carlos Orlando Gomes, Gualdo Amaury Formica, Francisco Antônio de Oliveira, João Carlos de Araújo, Dora Vaz Treviño, Argemiro Gomes, Renato Mehanna Khamis, Antônio José Teixeira de Carvalho, Wilma Nogueira de Araújo Vaz da Silva, Décio Sebastião Daidone, Carlos Francisco Beraldo, Anélia Li Chum, Pedro Paulo Teixeira Manus, Wilson Hiroshi Tanaka, Reginald Uelze, José Mendes Botelho, José Firmo e Edilson Rodrigues)

8. O analista propõe o **acolhimento** das justificativas apresentadas. O magistrado fora nomeado no início de 1993, tendo adquirido o direito a férias ao final daquele ano. Com base na jurisprudência do

TCU (Decisão 110/1999-Segunda Câmara) e do STF (RE 96732/RJ), e, por analogia, o art. 149 da CLT, entende que a prescrição aconteceria só ao final de 1999, após a deliberação do órgão. Propõe, contudo, **que seja determinado ao TRT que regularize a situação daqueles servidores e magistrados que estejam com férias vencidas.**

9. Não há que se considerar reflexo nas contas de 1999 (TC 005.438/2000-2), visto que tais contas se encontram no gabinete do Ministro Guilherme Palmeira desde 13/8/2004 com proposta desta SECEX pela irregularidade das contas do presidente e do ordenador de despesas titular. A proposta foi acompanhada pelo Ministério Público.

Ocorrência: pagamento, em 1999 e 2000, de indenizações de férias a servidores e magistrados que ainda podiam gozá-las (Srs. Floriano Correa Vaz da Silva e João Bosco Prisco da Cunha).

10. Resumidamente, foram os seguintes os argumentos apresentados pelos responsáveis:

- a) tratar-se-ia de decisão do Órgão Especial do TRT da Segunda Região;
- b) não se vislumbraria, à época, por necessidades operacionais, a possibilidade de se conceder o gozo de férias aos juízes;
- c) o pagamento de indenização a servidores teria decorrido de exonerações; e
- d) a equipe de auditoria não teria questionado, em momento algum, a legitimidade do direito à indenização pelas férias não-gozadas, ou seja, teria sido questionada apenas a propriedade do pagamento de férias prescritas.

11. Quanto ao primeiro argumento, o analista apontou que, à exceção do pagamento ao juiz Antero Arantes Martins, tratou-se sempre de decisões meramente administrativas, não submetidas àquele colegiado.

12. Também não merece acolhida o segundo argumento, visto que as indenizações são cabíveis somente quando não mais é possível o gozo. Além disso, sequer se aguardou o término dos períodos concessivos. De resto, limitações operacionais não autorizam a inobservância do Princípio da Legalidade.

13. O pagamento de indenização a servidores quando de sua exoneração (art. 78, § 3º, da Lei 8.112/1990) não foi objeto de questionamento.

14. Por fim, quanto à alegação de ofensa ao contraditório, o analista apontou que os ofícios de notificação instavam, sim, à apresentação de justificativas para a indenização por férias que ainda podiam ser gozadas, tendo inclusive apresentado sua defesa, o que demonstra não ter havido ofensa ao contraditório (ver itens 18.3.4 a 18.3.6).

15. Assim, cabe a rejeição das justificativas apresentadas, com a conseqüente aplicação de multa.

16. Quanto ao reflexo nas contas, cabe registrar que já foram julgadas irregulares aquelas de 2000 (TC 004.255/2001-6), enquanto as de 1999 (TC 005.438/2000-2) encontram-se no gabinete do Ministro Guilherme Palmeira desde 13/8/2004 com proposta desta SECEX também pela irregularidade.

Ocorrência: pagamento, em 1999 e 2000, de férias não-gozadas prescritas (Srs. Floriano Correa Vaz da Silva e João Bosco Prisco da Cunha)

17. Quanto à indenização de férias cujo período aquisitivo foi o ano de 1993 ou posterior, os responsáveis alegam que não teria havido prescrição, pois tal prescrição, de 5 anos, só se iniciaria ao término do período concessivo.

18. No caso das indenizações relativas a períodos anteriores a 1993, o art. 172, inciso V, do Código Civil de 1916 disporia que ‘a prescrição interrompe-se por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor’. Considerando que a administração do TRT jamais teria deixado de reconhecer, ‘de forma inequívoca’, o direito dos juízes às férias, teria havido interrupção da prescrição.

19. O analista, com base no mesmo entendimento mencionado no item 8 deste despacho, entende que devem ser acolhidas as justificativas para as indenizações de períodos iguais ou posteriores a 1993, visto que ainda não prescrito o direito às férias. Tais férias, contudo, deveriam ter sido fruídas, e não indenizadas. Apesar disso, deixa de propor nova audiência por esse fato, visto já haver proposta de sanções por outras irregularidades.

20. Quanto aos períodos anteriores, entende que estavam prescritas. Os responsáveis não apresentaram qualquer documentação comprobatória de que teria havido ato inequívoco de

reconhecimento do seu direito, o que afasta a possibilidade de interrupção da prescrição. **Assim, não cabe o acolhimento das justificativas relativas à indenização de férias anteriores a 1993.**

21. Não há qualquer reflexo nas contas a ser considerado, conforme observação feita no item 16.

Ocorrência: concessão de licença-prêmio por assiduidade à juíza Rosa Maria Zuccaro, em desacordo com a Lei Complementar 35/1979 e com a jurisprudência do TCU (Sra. Maria Aparecida Pellegrina)

22. Os argumentos da responsável são os seguintes:

a) a concessão teria ocorrido em cumprimento a deliberação do Órgão Especial do TRT da Segunda Região, que deu provimento a recurso interposto pela interessada contra decisão do então presidente que indeferira o gozo da licença;

b) a ciência do entendimento deste TCU teria ocorrido tão-somente com a ciência do Acórdão 89/2004-Segunda Câmara, após o quê promoveu o ressarcimento pela beneficiária (folha 1201).

23. O analista entende que os elementos presentes nos autos sustentam as justificativas apresentadas, as quais merecem acolhida.

Conclusão

24. Adequadamente fundamentado, acompanho as proposições do analista. Observo, contudo, que, conforme apontado no item 3, deve ser acrescentada às propostas do analista determinação para que o órgão promova o ressarcimento dos valores pagos a maior a título de remuneração de serviço extraordinário. Deve, ainda, ser determinado ao órgão que promova o recolhimento dos valores devidos caso não sejam atendidas as notificações das multas. Entendo que tal determinação, condicionada, é mais adequada do que a simples autorização que consta dos modelos.

25. Assim, proponho o seguinte acréscimo:

a) determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da Segunda Região que promova o ressarcimento dos valores pagos a título de remuneração de serviço extraordinário que extrapolaram o percentual de 50% (cinquenta por cento) definido no art. 73 da Lei 8112/1990; e

b) determinar, desde logo, ao Tribunal Regional do Trabalho da Segunda Região que promova o desconto integral ou parcelado das dívidas na remuneração dos responsáveis, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990, caso não-atendidas as notificações (art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992).”

É o Relatório.

VOTO

Na Representação em exame, a Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo aponta irregularidades que teriam ocorrido no Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região.

2. Com relação à admissibilidade, verifico que a peça inicial preenche os requisitos estabelecidos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno. Portanto, a meu ver, deve ser conhecida pelo Tribunal.

3. Quanto ao mérito, considero a Representação procedente e aduzo como razões de decidir o que segue.

4. No que concerne à aquisição de insumos para lanches dos magistrados, observo do acima relatado que este Tribunal, por meio do Acórdão n. 89/2004-TCU-2ª Câmara, já julgou o ato, caracterizando-o como falha formal.

5. No que tange aos valores pagos a título de remuneração de serviço extraordinário que extrapolaram o percentual de 50% (cinquenta por cento) definido no art. 73 da Lei n. 8.112, de 1990, concordo com a determinação ao Tribunal Regional do Trabalho da Segunda Região para que promova o ressarcimento.

6. Sobre o ato de deferir a concessão de pagamento ao Juiz Antero Arantes Martins de “*férias não-gozadas, já prescritas quanto ao exercício de 1993*”, manifesto-me de acordo com a proposta da Secex/SP no sentido de acolher as justificativas apresentadas pelos responsáveis tendo em vista a circunstância lógica da não ocorrência da alegada prescrição.

7. No caso concreto do Juiz Antero Arantes Martins, as férias foram adquiridas em 1993 e poderiam ser gozadas até o término do exercício de 1994. Em consequência, ao contar-se a partir de 1995, o prazo

de prescrição só ocorreria ao final de 1999. Como o ato do Órgão Especial do TRT da 2ª Região foi concedido em 1999, concordo que não pode ser objeto de impugnação quanto ao aspecto da prescrição.

8. Acerca da concessão de licença-prêmio por assiduidade à Sra. Rosa Maria Zuccaro nos exercícios de 2002 e de 2003, julgo que devem ser aceitas as razões apresentadas pela Juíza Maria Aparecida Pellegrina, considerando especialmente que a Sra. Presidente do TRT da 2ª Região: decidiu com base em autorização do Colegiado da Corte Trabalhista e recolheu em favor da Fazenda Nacional a quantia referente ao gozo da referida licença-prêmio. Também não restou consubstanciado nos autos qualquer dano ou má-fé que fundamente a aplicação de sanções à citada responsável.

9. Com respeito ao pagamento, nos exercícios de 1999 e 2000, de indenização: de férias aos servidores e magistrados vinculados ao TRT-SP que ainda podiam gozá-las, contrariando o art. 77, da Lei n. 8.112, de 1990, e o art. 66 da Lei Complementar n. 35, de 1979 (LOMAN); e de férias não-gozadas e prescritas, relativas aos exercícios anteriores a 1993, contrariando o princípio da indisponibilidade do interesse público, acolho as conclusões da Secex/SP com base nos fundamentos que seguem.

10. No caso do pagamento de indenizações de férias não gozadas e não prescritas, destaco as seguintes análises realizadas pela Unidade técnica:

“Quanto ao apontamento de *‘os técnicos deste Tribunal não terem suscitado a legitimidade do direito à indenização pelas férias não gozadas e não prescritas, e, nesse sentido, questionado, tão-somente, a propriedade do pagamento no que diz respeito a verbas relativas a períodos prescritos’*, importa registrar que, ao contrário do pretendido pelas partes, esta Corte de Contas, com apoio de sua equipe técnica responsável pelo feito, detectou falha com relação a pagamento de férias gozadas e não prescritas.

Com o propósito de reprovar o entendimento da defesa, transcrevem-se, a seguir, as alíneas ‘c’ e ‘b’ dos Ofícios n.ºs 82 e 83, de 4.2.2004 (às fls. 102 e 104, do vol. Principal), encaminhados aos responsáveis:

‘Apresente razões de justificativa acerca do pagamento, nos exercícios de 1999 e 2000, de indenização de férias aos Servidores e Magistrados vinculados ao TRT-SP que ainda podiam gozá-las, contrariando o art. 77, da Lei n.º 8.112/90 e art. 66, da Lei Complementar n.º 035/79’.

Para espancar de vez a alegada ofensa ao contraditório, é de todo oportuno salientar que consta às fls. 331 e 434, Volume 1, defesa dos responsáveis para o quesito em exame, qual seja, férias não gozadas e não-prescritas, o que, por certo, evidencia o conhecimento dos interessados sobre o desvio normativo verificado pelos técnicos deste Tribunal, não cabendo, pois, a alegação.

No que tange à contingência de indeferir os pedidos de férias ou concedê-las de forma parcial aos magistrados, considerando, sobretudo, os princípios administrativos da oportunidade e da conveniência e, ainda, a circunstância de a atividade jurisdicional não ser passível de solução de continuidade, pode-se concluir, igualmente, pela não-procedência da justificativa apresentada, haja vista que não pode o administrador público, sob o envoltório do mérito administrativo, pautar suas decisões contrariamente aos dispositivos legais.

Afinal de contas, **apesar da não existência de hierarquia entre os princípios**, compete ao administrador público, em toda sua atuação pública, a estrita observância ao princípio da legalidade, ou seja, fazer ou deixar de fazer alguma coisa, desde que a lei lhe autorize ou permita, sob pena de retornarmos ao império do arbítrio, não no sentido de injusto, mas no sentido de ausência de limitações legais, conforme o magistério da ilustre autora Maria Sylvia Zanella di Pietro (in *Discricionariedade Administrativa*, na Constituição de 1998, 2ª edição, Ed. Atlas, 2001, pág. 19).

No que se refere à concessão de pagamento de férias indenizadas, haja vista a efetiva impossibilidade de conceder férias a numerosos juízes, por conta do enorme volume de serviço e o quadro insuficiente de magistrados de que dispunha a 2ª Região, à época; reporta-se mais uma vez a trechos do Acórdão acima multicitado, a saber:

‘Se o acúmulo ilegal de férias por período superior a dois anos não gera o direito a pagamento de indenização em pecúnia a servidores e magistrados em atividade, muito menos poderia haver tal pagamento quando ainda não houvesse acumulação superior ao período estabelecido em lei.’

A carência de pessoal e o excesso de serviço não autorizam a Administração a permitir a acumulação de férias superior a dois períodos, pois contraria dispositivo expresso de lei.’

Ressalta-se, ainda, que, dentre as falhas detectadas no TC n.º 007.671/2002-3 (Acórdão n.º 89/2004-2ª Câmara), o Ministro Relator, ao acolher a proposta de irregularidade das contas dos Srs. Francisco Antônio de Oliveira e Nancy Rosa Caruso, manifestou-se pela aplicação da multa prevista no art. 58, I, da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, tendo em vista o pagamento de indenização de férias a servidores e magistrados que ainda podiam gozá-las.

Dessa forma, aplicando-se o direito dentro de uma ótica de equidade horizontal, de justiça e, por não dizer, dentro de um contexto de mínima coerência de jurisprudência, tem-se a concluir pela não-recepção das justificativas oferecidas.

No que toca à informação de que *‘as questões de natureza administrativa são submetidas ao crivo do Órgão Especial, cabendo aos responsáveis, tão-somente, o cumprimento de suas decisões’*, insta consignar que não corresponde à inteira realidade dos fatos, eis que, à exceção do pagamento de férias não gozadas e supostamente prescritas ao Sr. Antero Arantes Martins, o pagamento irregular de férias não gozadas, em hipótese não autorizada pela Lei n.º 8.112/1990, não foi oriundo de decisão do Órgão Especial, mas de deliberação de natureza meramente administrativa (às fls. 22 a 27, do Principal). Posto isso, tem-se a considerar que citada justificativa não tem o condão de reverter a culpabilidade dos administradores pelos atos então praticados.”

11. Como se vê, os argumentos apresentados pelos responsáveis não elidem a irregularidade do pagamento de indenizações de férias não-gozadas e não-prescritas, que, ao contrariar o disposto no art. 77, da Lei n. 8.112, de 1990, e no art. 66 da Lei Complementar n. 35, de 1979 (LOMAN), configura ato de gestão antieconômico que resulta em injustificado dano ao erário.

12. Quanto ao pagamento de indenizações de férias não gozadas e prescritas, relativas aos exercícios anteriores a 1993, resalto as seguintes análises da Unidade técnica:

“Inicialmente, cumpre destacar que as justificativas podem ser acatadas no que diz respeito, tão-somente, aos pagamentos efetuados e considerados prescritos a partir dos exercícios de 1993 e 1994, haja vista que o prazo da prescrição conta-se a partir do período concessivo.

Cabe sublinhar que o pagamento de indenização relativo aos exercícios de 1993 e de 1994 mostra-se, apesar de não-prescrito, eivado de vício, pois os agentes beneficiados se encontravam em atividade quando da concessão, sendo tal pagamento, dessa maneira, prática temerária da Administração e contrária ao interesse público. Todavia, é salutar o não chamamento em novo procedimento de audiência, porque já há proposta de sanção por outras práticas contrárias à lei, nos exercícios examinados, portanto, suficiente para imputar-lhes a responsabilidade pela condução não regular da gestão administrativa.

Passa-se, neste momento, à análise dos pagamentos realizados nos períodos anteriores aos exercícios acima citados. É de bom alvitre deixar patente que os argumentos apresentados não merecem o acatamento desta Corte de Contas, eis que não justificam o pagamento de indenização das férias; a uma, porque de fato prescritas; a dois, em razão de atentar contra o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Quanto ao raciocínio vislumbrado pelas partes de que a Administração do TRT 2ª Região nunca deixou de reconhecer, de forma inequívoca que os Srs. Juizes faziam jus às férias e sempre manifestou a intenção de concedê-las na primeira oportunidade e, em razão disso, a prescrição estaria interrompida, nos termos do Código Civil de 1916, artigo 172, inciso V, convém estabelecer algumas considerações conceituais, doutrinárias e, ainda, jurisprudenciais, de tal sorte a desconsiderar a suposta não ocorrência da prescrição.

É fato que à Administração se aplica o art. 172, V, do Código Civil, assim já se manifestou o STJ, no RESP n.º 251065, da lavra do Ministro Jorge Scartezini, a saber:

‘O artigo 172, inciso V, do Código Civil Brasileiro, prevê hipótese de interrupção da prescrição quando da ocorrência de qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do direito do autor que, no caso, ocorreu com o pagamento, em atraso, das diferenças de vencimentos pela Administração.’

Todavia, essa não é propriamente a questão a ser discutida; em verdade, a controvérsia jurídica em pauta é quanto à **definição do que seja ato inequívoco**, para assentar-se, pois, o momento preciso em que se reputa interrompido o prazo de prescrição. Porém, antes da descrição do conceito de ato inequívoco, é conveniente atentar para o fato de o prazo de prescrição ser factível de interrupção para a hipótese de ato inequívoco, como dispõe o Código Civil, em seu art. 202, VI (a seguir reproduzido); sendo que tal

paralisação ocorrerá apenas uma vez, com sua contagem iniciando pela metade do prazo, a partir da data do ato que a interrompeu (art. 9º do Decreto n.º 20.910/1932):

‘Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á: (...)

VI - por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor.’

Nota-se o surgimento de mais uma discussão a ser enfrentada, qual seja, *‘se houve ato inequívoco da Administração, questiona-se: qual ato foi esse e em que momento se concluiu, para efeito de interrupção do prazo’.*

Ato inequívoco é quando a Administração, na posição de devedora, comunica seu reconhecimento de que está obrigada à satisfação de determinada pretensão do titular do direito de crédito contra ela. Outro não é o entendimento do autor Wilson Rodrigues Alves (*in Da Prescrição e da Decadência no Novo Código Civil*, Ed. Bookseller, 2ª edição, pág. 658), a saber:

‘O que caracteriza a causa de interrupção do curso prescricional é a comunicação cognitiva acerca da existência da dívida pelo devedor, ou por quem tenha poderes por ele outorgados para reconhecê-la existente, não importa se na forma escrita, ou se na forma oral.’

Acontece que a defesa não trouxe quaisquer elementos probatórios sobre o caso ora vertente, de molde a precisar com exatidão o momento que se reputa ocorrido o **ato inequívoco**; cingindo-se a apresentar, tão-somente, a justificativa de que *‘a Administração do Tribunal nunca deixou de reconhecer, de forma inequívoca que os Srs. Juizes faziam jus às férias e sempre manifestou a intenção de concedê-las na primeira oportunidade’.* Posto isso, aproveitar-se-á dessa última passagem para a fixação do que se possa denominar **ato inequívoco**.

Por certo, não pode a Administração permitir que seus agentes públicos acumulem dois períodos de férias (**REGRA**), mas quando o faz, alega a imperiosa necessidade quanto à prestação dos serviços públicos (**EXCEÇÃO**). Diante desse permissivo de caráter excepcionalíssimo, tem-se a concluir ser esse o instante em que a Administração, **por meio de ato inequívoco**, implícita ou expressamente, reconhece o direito de férias de seus agentes, ou seja, **momento de interrupção do curso do prazo da prescrição, de natureza unívoca, que coincide com o término do período concessivo**.

Donde se conclui que não há razão para o acatamento dos argumentos apresentados pelos responsáveis quanto à não ocorrência da prescrição pela ocorrência de ato inequívoco reconhecendo o direito de seus agentes.

Por derradeiro, no tocante à justificativa de que a hipótese aventada não é de contrariedade ao princípio da indisponibilidade do interesse público; mas, sim, de respeito e observância ao princípio constitucional da moralidade administrativa, tendo em vista que repugna ao senso comum deixar de conceder férias a um trabalhador, e, cumulativamente, indeferir seu pedido de indenização; cumpre observar que exercendo o interesse público, a Administração dele não pode dispor.”

13. Tendo como fundamento a circunstância lógica de que à Administração compete a guarda e realização do interesse público, os argumentos apresentados pelos responsáveis não sanam a irregularidade do pagamento de indenizações de férias não gozadas e prescritas, relativas aos exercícios anteriores a 1993. Resta pois demonstrada a prática de ato de gestão antieconômico que resulta em injustificado dano ao erário, ante a inobservância do princípio da indisponibilidade do interesse público.

Assim, acolhendo em parte os pareceres da Secex/SP, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 691/2006-TCU-Plenário

1. Processo nº TC-019.815/2003-6 (com 5 volumes) - (apartado ao TC-007.671/2002-3 - Tomada de Contas do TRT da 2ª Região, relativa ao exercício de 2001)

2. Grupo I - Classe VII - Representação

3. Interessado: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Controle Externo no estado de São Paulo (Secex/SP)

3.1. Responsáveis: Francisco Antônio de Oliveira (CPF: 068.737.588-68); Nancy Rosa Caruso (CPF: 048.284.028-53); Floriano Correa Vaz da Silva (CPF 000.265.229-34); João Bosco Prisco da Cunha (CPF 040.438.808-63); Maria Helena Mota (CPF 922.413.798-91); Rufina Popolin de Matos (CPF 008.940.598-66); Rubens Tavares Aidar (CPF 069.622.038-53); Délvio Buffulin (CPF 018.559.808-00); e Maria Aparecida Pellegrina (CPF 068.737.588-68)

4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no estado de São Paulo (Secex/SP)

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo, na forma de processo apartado ao TC 007.671/2002-3 (Tomada de Contas do TRT da 2ª Região, relativa ao exercício de 2001), constituído com vistas à apuração das ocorrências relativas a outros exercícios, conforme Despacho do então Relator, Ministro Adylson Motta.

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

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

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Srs. magistrados componentes do Órgão Especial do TRT 2ª Região: Floriano Correa Vaz da Silva, Maria Aparecida Pellegrina, Rubens Tavares Aidar, Délvio Buffulin, Carlos Orlando Gomes, Gualdo Amaury Formica, Francisco Antônio de Oliveira, João Carlos de Araujo, Dora Vaz Treviño, Argemiro Gomes, Renato Mehanna Khamis, Antônio José Teixeira de Carvalho, Wilma Nogueira de Araujo Vaz da Silva, Décio Sebastião Daidone, Carlos Francisco Beraldo, Anélia Li Chum, Pedro Paulo Teixeira Manus, Wilson Hiroshi Tanaka, Reginald Uelze, José Mendes Botelho, José Firmo e Edilson Rodrigues, bem como do Sr. João Bosco Prisco Cunha, em razão da deliberação, sem ressalvas, pelo deferimento da concessão de pagamento de indenização de férias não gozadas ao Sr. Antero Arantes Martins, já prescritas quanto ao exercício de 1993;

9.3. acolher as razões de justificativa apresentadas pela Sra. magistrada Maria Aparecida Pellegrina, à época dos fatos, Presidente do TRT 2ª Região, em razão da concessão de licença-prêmio por assiduidade à Sra. Rosa Maria Zuccaro nos exercícios de 2002 e de 2003;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. João Bosco Prisco Cunha, à época ordenador de despesas do TRT 2ª Região, e pelo Sr. Floriano Correa Vaz da Silva, à época Presidente do TRT 2ª Região, em razão do pagamento, nos exercícios de 1999 e 2000, de indenização: de férias aos servidores e magistrados vinculados ao TRT-SP que ainda podiam gozá-las, contrariando o art. 77, da Lei n. 8.112, de 1990 e o art. 66 da Lei Complementar n. 35, de 1979 (LOMAN); e de férias não-gozadas e prescritas, relativas aos exercícios anteriores a 1993, contrariando o princípio da indisponibilidade do interesse público;

9.5. aplicar, individualmente, ao Sr. João Bosco Prisco da Cunha (CPF 040.438.808-63); e ao Sr. Floriano Correa Vaz da Silva (CPF 000.265.229-34), a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei n. 8.443/92 c/c o art. 268, inciso III, do Regimento Interno, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do término do prazo fixado neste acórdão até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região que:

9.6.1. observe os prazos para concessão de férias previstos nos arts. 77 da Lei n. 8.112, de 1990, e 66 da Lei Complementar n. 35, de 1979 (LOMAN), abstendo-se, sob pena de responsabilidade, do pagamento de indenização em pecúnia.

9.6.2. promova o ressarcimento dos valores pagos a título de remuneração de serviço extraordinário que extrapolaram o percentual de 50% (cinquenta por cento) definido no art. 73 da Lei 8112/1990; e

9.6.3. promova o desconto integral ou parcelado das dívidas na remuneração dos responsáveis, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990, caso não-atendidas as notificações (art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992).

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0691-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

VALMIR CAMPELO

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral em substituição

Grupo I - Classe VII - Plenário

TC-018.800/2005-5

Natureza: Representação.

Entidade/Órgão: Prefeitura Municipal de Corumbiara/RO.

Interessado: Ministério Público Federal no Estado de Rondônia.

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Contrato de Repasse/PRONAF-MDA - CEF/PM Corumbiara, nº 140.621/47-2002. Conhecimento. Procedência. Fixação de prazo ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

RELATÓRIO e VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público Federal do Estado de Rondônia, acerca de indícios de irregularidades por ele verificadas na execução do Contrato de Repasse PRONAF/MDA nº 140.621-47/2002, celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA e o Município de Corumbiara/RO, com a interveniência da Caixa Econômica Federal/CEF, no valor de R\$ 133.375,00.

2. Por pertinente, registre-se que a irregularidade suscitada pelo MPF/RO diz respeito somente à ausência de prestação de contas por parte do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, não havendo, até o momento, registro de qualquer outra irregularidade na execução do mencionado ajuste, que se destina à aquisição de equipamento e capacitação de agricultores.

3. Após diligência promovida pela Secex/RO junto ao órgão repassador (fl. 19), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (fl. 20), obteve-se a informação de que o gestor do Programa foi convocado para se pronunciar sobre as possíveis providências por ele adotadas.

4. Pronunciando-se sobre o caso, a Caixa Econômica Federal, por sua Gerência Nacional de Acompanhamento do Desempenho Técnico Operacional, com o endosso da Superintendência Nacional de Produtos de Repasse (fls. 22/23), passa as seguintes informações:

a) Valor do Repasse: R\$ 133.375,00;

b) Contrapartida: R\$ 2.750,00;

c) Investimento: R\$ 136.125,00;

- d) Data da Assinatura: 14/11/2002;
- e) Vigência: 30/12/2005;
- f) Percentual de execução: 50,67%; e
- g) Situação: atrasada.

5. Adicionalmente, quanto à possível irregularidade apresentada, a falta de prestação de contas do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, salienta a CEF que o tema não é abrangido pelas suas atribuições como interveniente nos contratos de repasse.

6. Ressalta a Unidade Técnica que a competência originária para análise de prestação de contas é do órgão repassador dos recursos. Assim, mostra-se mais adequado aguardar a posição definitiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA, sobre a prestação de contas do ajuste em questão.

7. Em razão dessas informações, propõe a Unidade Técnica, em manifestações uniformes, com fulcro no arts. 11, da Lei nº 8.443/92, e 157, do RI/TCU, c/c o art. 20, § 1º da Resolução TCU nº 136/2000, que o Tribunal: 1) fixe o prazo de 60 dias para o Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA, por meio de seus controles internos: a) proceda às análises necessárias; b) adote providências para o saneamento das irregularidades, inclusive a instauração de tomada de contas especiais, se for o caso; c) informe a este Tribunal acerca da providências adotadas com relação ao Contrato de Repasse PRONAF/MDA nº 140.621/47-2002 (SIAFI nº 434.618), celebrado com o Município de Corumbiara (RO), para estímulo à produção agropecuária; 2) na ocasião da comunicação processual pertinente, encaminhe cópia da presente instrução ao Ministério; e 3) sobreste o julgamento do mérito do presente processo até o recebimento da manifestação do Ministério.

8. Em face da análise realizada, entendo que o Tribunal pode conhecer da presente Representação, em face do preenchimento dos requisitos de admissibilidade indispensáveis à espécie, para, no mérito, considerá-la procedente, fazendo-se as determinações sugeridas.

Por todo o exposto, acolho, com os devidos ajustes, as manifestações uniformes no âmbito da Secretaria instrutiva e VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 692/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-018.800/2005-5
2. Grupo I, Classe de Assunto: VII - Representação
3. Entidades/Órgãos: Prefeitura Municipal de Corumbiara/RO e Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA
4. Interessado: Ministério Público Federal/RO
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex-RO
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, formulada pelo Ministério Público Federal do Estado de Rondônia, acerca de indícios de irregularidades por ele verificadas na execução do Contrato de Repasse PRONAF/MDA nº 140.621-47/2002, celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA e o Município de Corumbiara/RO, com a interveniência da Caixa Econômica Federal/CEF, no valor de R\$ 133.375,00 (cento e trinta e três mil, trezentos e setenta e cinco reais).

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

9.1. com fulcro no art. 237, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fundamento no art. 10, § 1º, da Lei nº 8.443/92, fixar o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA, por meio de sua Secretaria-Executiva, informe a este Tribunal, sobre:

9.2.1. o resultado conclusivo da análise da prestação de contas do mencionado Contrato de Repasse nº 140.621/47-2002; e

9.2.2. o saneamento ou não da irregularidade apontada pelo Ministério Público Federal/RO, relativamente ao referido Contrato de Repasse nº 140.621-47/2002, encaminhando a respectiva tomada de contas especial, se instaurada;

9.3. orientar à Secex/RO no sentido de que acompanhe o cumprimento das determinações contidas nos itens 9.2.1 e 9.2.2 acima, reportando-se a este relator em caso de descumprimento.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0692-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLLSON MOTTA
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário

TC-012.710/2004-0

Natureza: Representação

Entidade: Fundação Universidade Federal de Pelotas

Interessada: Justiça do Trabalho da 4ª Região – 3ª Vara do Trabalho de Pelotas

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR UNIVERSIDADE. PROCEDÊNCIA.

Consideradas procedentes as irregularidades relatadas em sede de representação, que, contudo, já estão sendo analisadas no âmbito das contas anuais do órgão ou entidade, enseja-se o seu pensamento às respectivas contas.

Adoto como relatório a instrução elaborada pela ACE Mônica de Lima Macedo, com a qual posicionou-se de acordo o Sr. Secretário da unidade técnica:

“Trata-se de documentação encaminhada pela Secex-RS referente a duas sentenças proferidas em reclamações trabalhistas de Darlene Fernandes Colvara e Valdir Pereira Costa contra a Universidade Federal de Pelotas – RS.

2. O Ministro-Relator Guilherme Palmeira conheceu da representação e determinou envio a esta Secretaria para instrução, conforme o Despacho juntado à fl. 1 dos autos.

3. A sentença de fls. 04/07 proferida pela Juíza do Trabalho Substituta Ana Carolina Schila Crespo, refere-se à reclamação trabalhista, oposta por Darlene Fernandes Colvara, contra a

Universidade Federal de Pelotas, na qual a reclamante informa ter sido contratada em 01/09/1998 para desempenhar as atividades de auxiliar administrativo junto ao serviço médico pericial, percebendo salário mensal de R\$ 400,00 e despedida em 31/12/01.

4. A sentença de fls. 09/16 prolatada pelo Juiz do Trabalho Daniel de Sousa Voltan, reporta-se à reclamação trabalhista movida por Valdir Pereira Costa, contra a Universidade Federal de Pelotas, na qual afirma ter trabalhado no período de 09/11/01 a 07/08/03, quando despedido sem justa causa. Percebia R\$ 230,00 mensais, como assistente de alunos junto ao Conjunto Agrotécnico Visconde da Graça.

5. Os reclamantes postulam a anotação do contrato na CTPS, o reconhecimento do vínculo do emprego, o pagamento de aviso-prévio, das férias, das gratificações natalinas, bem como de outras parcelas constantes nas decisões judiciais em comento.

6. As sentenças em comento, no mérito, julgaram parcialmente procedente a ação proposta pelas partes, tendo em vista que houve o reconhecimento das relações de emprego, o que gerou efeitos jurídicos e financeiros enquanto perdurou, todavia declararam a nulidade da contratação havida entre as partes, diante da não realização do concurso público previsto no inciso II do art. 37 da Lei Maior e orientação jurisprudencial consubstanciada no Enunciado n.º 363 do TST.

7. Consta, ainda, nas sentenças determinação de oficiar ao Tribunal de Contas da União, entre outros órgãos.

8. Destaca-se que este Tribunal já tomou conhecimento de matéria semelhante ao objeto desta representação em diversos julgados (cf. fl.17). Recentemente, o Plenário em Sessão realizada em 06/04/2005, Ata n.º 11/2005-Plenário, ao apreciar o TC n.º 020.308/2004-5, Ministro-Relator Guilherme Palmeira, mediante o Acórdão n.º 366/2005, decidiu (fls.18/22):

‘9.1. conhecer da presente Representação, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar a juntada dos autos às contas da Fundação Universidade Federal de Pelotas relativas ao exercício de 2001 (TC 009.445/2002-1)

9.3. dar ciência desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à Justiça do Trabalho da 4ª Região - 2ª Vara do Trabalho de Pelotas - RS.’

9. O Relator daquele feito, destacou no Relatório e Voto condutor do Acórdão n.º 366/2005 os seguintes excertos, que se aplicam ao caso tratado nesta representação.

(...)

A questão trazida pela Exma. Juíza do Trabalho já é de conhecimento do Tribunal, que já se manifestou em outros processos sobre matéria idêntica, especificados no quadro a seguir, tendo sido determinada a juntada às contas de 2001 da entidade, em quatro das cinco deliberações, para a análise conjunta da ocorrência objeto das representações.

Processo Deliberação

012.039/2003-2 Acórdão 1381/2003 - Plenário, Sessão de 17/09/2003

004.206/2003-8 Acórdão 777/2003 - Plenário, Sessão de 15/05/2003

005.933/2003-8 Acórdão 819/2003 - Plenário, Sessão de 22/05/2003

006.456/2003-0 Acórdão 685/2003 - Plenário, Sessão de 11/06/2003

003.337/2004-3 Acórdão 866/2004 - Primeira Câmara, Sessão de 27/04/2004

No Relatório de Auditoria TC 007.237/2001-1, realizada na instituição em julho de 2001, foi apontada pela equipe a questão das contratações temerárias de pessoal, por parte da FUFPEL, que tem originado demandas trabalhistas. No Relatório consta o seguinte item:

Contratação indireta de pessoal:

Identificaram-se casos de contratação de pessoal para a execução de serviços por tarefas, as quais compreendem as seguintes atividades, entre outras:

- redação e digitação de correspondências em geral;*
- organização e controle de arquivos;*
- atendimento à coordenação e corpo discente;*
- atendimento ao público;*
- levantamento de preços no comércio;*

- *exercício das funções de técnico administrativo;*
- *serviços de servente de pedreiro;*
- *serviços de jardinagem;*
- *serviços de telefonista;*
- *atividade de porteiro;*
- *controle do protocolo;*
- *atuação como auxiliar administrativo;*
- *recepção.*

Todas as tarefas acima descritas são atribuições previstas em cargos da área de apoio constantes do Plano de Classificação de Cargos, os quais deverão ser preenchidos por intermédio de realização de concurso público.

As solicitações de contratação de serviços para a execução de tarefas costumam ser feitas para um período de três meses, sendo, no entanto, renovadas. Existem empregados que prestam serviços à FUFPEL, nessa modalidade de contratação, há mais de um ano. Exemplo disso são os servidores: Adriana Machado Duarte, Alexandre Padilha da Silva, Leandro Mendes Fagundes, Marcelo Gayardi Ribeiro, Adriane da Silva Gonzalez, Paulo Roberto Lisboa de Vasconcelos, Otaviano Pinheiro Filho, Rute Danielowski Pons, Sandra Matos da Silva, Cibele Oliveira da Costa, Gisele Vieira Delucis, Lisiane Soares Machado, que aparecem como beneficiários na Relação de Créditos Bancários, desde dezembro de 2000.

Em junho de 2001, existia um número superior a 100 contratados, envolvendo um valor de, aproximadamente, R\$ 60.000,00 mensais.

Esse panorama está de tal forma consolidado na FUFPEL, que o próprio Departamento de Pessoal da Universidade fornece atestado de prestação de serviços como autônomo, informando a remuneração mensal e a carga horária do empregado, inclusive, admitindo contratação continuada. Tal procedimento poderá vir a ocasionar demandas judiciais trabalhistas, as quais, ainda que não venham a reconhecer o vínculo trabalhista, em razão da atual jurisprudência do TST, ocasionarão riscos de outros prejuízos, além de movimentar a máquina administrativa em defesa da Universidade.

Essa situação constitui grave infração ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, devendo ser ouvida a FUFPEL em audiência prévia.

O processo de auditoria referido foi juntado às contas de 2001 (TC 009.445/2002-1), localizado, atualmente, no Gabinete do então Relator, Ministro Humberto Souto, tendo sido proposto pela unidade técnica o julgamento pela irregularidade das contas com a aplicação de multa, em vista de diversas irregularidades, entre elas a ora examinada.

Isto posto, sugere-se o encaminhamento do presente expediente ao Relator, Ministro Guilherme Palmeira, propondo-se-lhe, na mesma linha do que foi determinado nos Acórdãos 685/2003 - Plenário, 1.381/2003 - Plenário, 777/2003 - Plenário, 866/2004 - Primeira Câmara, e tendo em vista que a matéria está sendo examinada, de forma mais abrangente no processo de contas do exercício de 2001 (TC 009.445/2002-1), que está aguardando o julgamento do Tribunal (...)

Voto do Ministro Relator

A Representação em exame preenche os requisitos de admissibilidade pertinentes, podendo ser conhecida nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno, c/c os arts. 68 e 69, inciso III, da Resolução TCU n.º 136/2000.

No tocante ao mérito, revela-se procedente, uma vez confirmados, inclusive em sede de auditoria promovida pela SECEX-RS, os fatos noticiados pelo Juízo Trabalhista.

Nada obstante, como a matéria já vem sendo tratada - com maior nível de abrangência - nas contas anuais da Fundação, tenho por apropriado o encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica.'

10. Isto posto, ante a natureza da matéria tratada nos autos e considerando que o desfecho preconizado no processo TC 020.308/2004-5, assim como nos demais processos relacionados à fl. 17, aplicam-se à presente representação, submetemos os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

a) conhecer da presente Representação, com fundamento no art. 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

- b) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser deliberado pelo Tribunal à 3ª Vara do Trabalho de Pelotas-RS; e*
- c) determinar o apensamento dos autos às contas referentes ao exercício de 2001 da FUFPEL (TC 009.445/2002-1).”*

É o Relatório.

VOTO

A Representação em exame preenche os requisitos de admissibilidade pertinentes, podendo ser conhecida nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno, c/c os arts. 68 e 69, inciso III, da Resolução TCU n.º 136/2000.

No mérito, mostra-se apropriado o encaminhamento alvitrado pela unidade técnica, eis que os fatos noticiados pela Justiça Trabalhista da 4ª Região, em especial a contratação sem concurso no âmbito da Fundação Universidade Federal de Pelotas, já são do conhecimento desta Corte, sendo inclusive confirmados em sede de auditoria promovida pela SECEX-RS.

Assim, considerando que o assunto está sendo tratado - com maior nível de abrangência - no âmbito das contas anuais da referida Fundação relativas ao exercício de 2001 (processo TC-009.445/2002-1), é conveniente a juntada dos presentes ao autos àquele processo.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que este Plenário adote a deliberação que ora submeto à sua consideração.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 693/2006-TCU-PLENÁRIO

1. Processo n.º TC-012.710/2004-0 (com 2 volumes)
2. Grupo I, Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessada: Justiça do Trabalho da 4ª Região – 3ª Vara do Trabalho
4. Entidade: Fundação Universidade Federal de Pelotas - RS
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sefip
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação, formulada pela Justiça do Trabalho da 4ª Região, 3ª Vara do Trabalho de Pelotas – RS, noticiando possível irregularidade na contratação de pessoal por parte da Fundação Universidade Federal de Pelotas;

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

9.1. conhecer da presente Representação, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar a juntada dos autos às contas da Fundação Universidade Federal de Pelotas relativas ao exercício de 2001 (TC-009.445/2002-1);

9.3. dar ciência desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à Justiça do Trabalho da 4ª Região – 3ª Vara do Trabalho de Pelotas – RS.

10. Ata n.º 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0693-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSO MOTT

Presidente

GUILHERME PALMEIRA

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral em substituição

GRUPO I - CLASSE VII – Plenário

TC-015.976/2005-5

Natureza: Representação

Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA (Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno)

Interessada: 5ª Secretaria de Controle Externo-5ª SECEX

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. FALTA DE PLANEJAMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA.

Impõe-se aplicar multa aos responsáveis quando demonstrado que a situação emergencial invocada para a contratação direta, com base no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993, originou-se da falta de planejamento ou desídia administrativa.

Adoto como Relatório a bem elaborada instrução da lavra do Analista Fernando Rodrigues Leite, lotado na 5ª Secretaria de Controle Externo-5ª SECEX, com cujas conclusões manifestou-se de acordo a Secretária em substituição:

“Trata-se de Representação oferecida por esta Unidade Técnica, com fundamento no art. 237 do Regimento Interno do TCU, contra a Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Distrito Federal e Entorno – Incra/SR/DF, ante a publicação no Diário Oficial da União de extrato, na qual se constatou a existência de indícios de irregularidades na contratação, mediante dispensa de licitação, da empresa Humana Prestadora de Serviço Ltda., para a prestação de serviços de recepção, conforme Extrato de Dispensa de Licitação n.º 09/2005 (fl. 01), publicado no Diário Oficial da União do dia 03/08/05.

2. *Considerando a necessidade de obter informações que subsidiassem a análise da questão, realizou-se diligência, por meio do Ofício 694, 5ª Secex, de 22/08/2005 (fl. 02), junto à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Distrito Federal e Entorno – Incra/SR/DF, solicitando os seguintes documentos/esclarecimentos referentes ao Processo n.º 54700000827/2005-78:*

a) as justificativas para a contratação com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993, bem como para a escolha do prestador do serviço e para o preço contratado, nos termos do art. 26, caput e parágrafo único, incisos II e III, da referida Lei;

b) cópia do processo que resultou na mencionada contratação, contendo todos os atos já praticados, inclusive do termo contratual;

c) outras informações e/ou documentos que possam subsidiar a análise da matéria.

3. A diligência foi atendida por meio do Ofício Incra/SR(28)DFE/A/N.º 109/05 (fl. 03) de 08/09/2005, que encaminha Termo de Referência (fls. 08-26), Relatório-justificativa (fls. 27-30) e cópia do Processo n.º 54700000827/2005-78 (fls. 31-74).

4. Pela análise da documentação enviada, verifica-se que a Dispensa de Licitação n.º 09/2005, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993, resultou no Contrato CRT/Incrá/DFE/n.º 10000/2005 (fls. 62-69), celebrado entre a Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno – SR(28) e a empresa Humana Prestadora de Serviços Ltda., tendo como objeto a prestação de serviços de 25 (vinte e cinco) recepcionistas, para atender às necessidades da Superintendência, de segunda a sexta-feira, perfazendo um total de 40 (quarenta) horas semanais. O valor do contrato é de R\$ 39.776,75 mensais, totalizando R\$ 238.660,50 durante a sua vigência, prevista para um período de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar de 01/08/2005.

5. A documentação enviada foi analisada por esta Secretaria, conforme instrução de fls. 75-79. O Senhor Analista ressaltou que o processo de contratação iniciou-se faltando apenas 14 dias (18/07/2005 – fl. 33) para a expiração do contrato existente (31/07/2005), ressaltando que o TCU já decidiu que a ‘falta de planejamento do administrador não é capaz de justificar a contratação emergencial’ (Decisão 300/1995 - Segunda Câmara, Acórdãos 25/1999 – Plenário, 260/2002 – Plenário e 771/2005 – 2ª Câmara). Por fim, propôs que fosse determinada a audiência dos responsáveis abaixo, nos seguintes termos:

a) Senhor Renato José Vaz Lordello, Superintendente Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno - SR(28)DFE, para que apresente suas razões de justificativa, no prazo de 15 (quinze) dias, pela assinatura do Contrato CRT/Incrá/DFE/n.º 10000/2005 e ratificação da dispensa de licitação n.º 09/2005, relativos à contratação da empresa Humana Prestadora de Serviços Ltda., utilizando indevidamente dispensa de licitação, com fulcro no inciso IV, art. 24, da Lei 8.666/93, contrariando o inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal e o artigo 2º, caput, da Lei 8.666/93, bem como a jurisprudência deste Tribunal (Decisões nºs 347/94 – Plenário, 305/99 - 2ª Câmara e 741/99 – Plenário, Acórdãos 286/2000 – Plenário, 243/2002 – Plenário, 436/2003 – 1ª Câmara, 1561/2004 – 2ª Câmara e 1799/2004 – Plenário).

b) Senhor Wilder da Silva Santos, Chefe da Divisão de Suporte Administrativo, da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno - SR(28)DFE, para que apresente suas razões de justificativa, no prazo de 15 (quinze) dias, por encaminhar expediente ao Superintendente informando sobre o término da vigência do Contrato celebrado com a empresa Humana Prestadora de Serviços Ltda., somente em 20/07/05, ou seja, faltando onze dias para a expiração do contrato em vigor, não obstante as atribuições previstas nos incisos I e II do art. 31 da Portaria n.º 164, de 14/07/200 – Regimento Interno do Incra, o que ocasionou a necessidade de se realizar a contratação emergencial, por meio da Dispensa de Licitação n.º 09/2005.

6. Após a concordância da Senhora Diretora e do Senhor Secretário (fls. 79 e 80), esta Secretaria expediu em 05/10/2005 os Ofícios n.ºs 829 e 830 comunicando a audiência dos Senhores Renato José Vaz Lordello e Wilder da Silva Santos, respectivamente, para, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência do ofício, apresentar razões de justificativas.

7. Foi concedida em 03/11/2005 a prorrogação, por 10 (dez) dias, do prazo para atendimento à audiência ao Senhor Wilder da Silva Santos, que apresentou suas razões de justificativa em 18/11/2005 (fls. 90-91). O Senhor Renato José Vaz Lordello apresentou suas razões de justificativa em 24/01/2006 (fls. 98-99).

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DOS SENHORES RENATO JOSÉ VAZ LORDELLO E WILDER DA SILVA SANTOS

8. As razões de justificativa apresentadas pelos Senhores Renato José Vaz Lordello e Wilder da Silva Santos têm exatamente o mesmo teor, razão pela qual podemos resumi-las juntas:

8.1 A justificativa para a contratação emergencial encontra-se disposta no processo administrativo (fl. 34) nos seguintes termos: ‘Justificativa: Em face da contratação emergencial se dá por força do vencimento do Contrato n.º 54700.000540/2003-03, firmado com a empresa Humana Prestadora de Serviços Ltda., e pela impossibilidade temporal da efetivação de uma licitação na modalidade Pregão em prazo hábil, haja vista os trâmites legais necessários para sua efetivação, uma vez que uma licitação na modalidade de Pregão dura em média 03 (três) meses para ser finalizada e

homologada até a concretização do procedimento licitatório. Fez-se necessária a contratação direta emergencial na forma prevista na Lei Federal 8.666/93, como dispõe o art. 24, IV, até que termine o Processo de Pregão que se encontra em andamento’.

8.2 O contrato com a empresa Humanas tinha vigência até 31/07/2005. Este contrato, originário de uma licitação sob a modalidade tomada de preços, teve, durante toda a sua vigência, valores executados no montante de R\$ 850.000,00, ultrapassando assim o limite de R\$ 650.000,00 fixado pelo art. 23, inciso II, alínea ‘b’, da Lei n.º 8.666/93.

8.3 No processo administrativo da contratação emergencial, foram relatados vários fatos que poderiam causar prejuízos irreparáveis ao funcionamento regular desta SR-28, caso a prestação dos serviços fosse descontinuada.

8.4 A contratação direta foi precedida de pesquisa de preços em inúmeras empresas, sendo que a empresa Humanas apresentou a proposta mais vantajosa à Administração.

8.5 Fatores como a falta de projeto básico detalhado no contrato anterior com a empresa Humanas, firmado pela administração anterior, e o curto prazo para se proceder à nova contratação, contribuíram para que fosse realizada contratação direta emergencial.

8.6 Por fim, informam que foi providenciada uma nova comissão de licitação para dar continuidade aos processos licitatórios, com o objetivo de que estes estejam de acordo com as normas da Lei n.º 8.666/93.

9. Além dos argumentos acima, apresentados pelos dois responsáveis, a peça apresentada pelo Senhor Wilder da Silva Santos informa também que:

9.1 A atual administração tomou posse em 19/05/2005 e o contrato com a empresa Humanas tinha vigência até 31/07/2005.

9.2 A atual administração não dispõe de conhecimento sobre o contrato anterior, nem de pessoal necessário, havendo o acúmulo de funções e de serviços, provenientes da administração anterior.

ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DOS SENHORES RENATO JOSÉ VAZ LORDELLO E WILDER DA SILVA SANTOS

10. Primeiramente, ressaltamos que as razões de justificativa não foram apresentadas dentro do prazo concedido pelo Tribunal. O Senhor Wilder da Silva Santos apresentou suas razões de justificativa com 4 (quatro) dias de atraso do prazo prorrogado, e o Senhor Renato José Vaz Lordello, com 82 (oitenta e dois) dias de atraso. No entanto, tendo em vista o princípio da verdade material que rege o processo neste Tribunal, analisaremos as razões de justificativa.

11. No item 8.1, os responsáveis informam que a justificativa para a contratação emergencial consta do processo administrativo (fl. 34). Esse documento informa, basicamente, que a contratação direta emergencial foi realizada em virtude da impossibilidade temporal da efetivação de uma nova licitação em tempo hábil, que perduraria em torno de 03 (três) meses para ser finalizada. Esse documento data de 20/07/2005, 11 (onze) dias antes da expiração do contrato existente (31/07/2005).

12. Apesar de os responsáveis informarem que não havia tempo suficiente para a realização de uma nova licitação, não mencionam os motivos pelos quais não foram adotadas medidas tempestivas, antes do término do contrato anterior.

13. No item 8.2, os responsáveis informam que o contrato anterior firmado com a empresa Humanas extrapolou o limite de R\$ 650.000,00 fixado pelo art. 23, inciso II, alínea ‘b’, da Lei n.º 8.666/93. O Tribunal já decidiu que os limites fixados pela Lei n.º 8.666/93 para a escolha da modalidade da licitação não podem ser ultrapassados durante a vigência dos contratos, como se nota no Acórdão 1705/2003 – Plenário:

9.5.14 - abstenha-se de realizar sucessivas prorrogações de contratos quando a extensão da vigência contratual faça extrapolar a modalidade licitatória sob a qual se realizou o certame (item V-O do relatório de auditoria);

14. Portanto, entendemos que deva ser feita determinação ao Incra/SR/DF no mesmo sentido da determinação acima.

15. Quanto ao fato apontado no item 8.3, de que haveria prejuízos irreparáveis ao funcionamento regular do órgão caso a prestação dos serviços fosse descontinuada, entendemos que o gestor deveria ter adotado providências para que fosse promovido o procedimento licitatório com a antecedência

necessária para a sua conclusão antes do término da vigência do contrato anterior, evitando a descontinuidade da prestação dos serviços.

16. Quanto à alegação de que a contratação emergencial foi precedida de pesquisa de preços em inúmeras empresas (item 8.4), verificamos de fato que consta no processo de contratação comprovantes da pesquisa de preços realizada em quatro empresas (fls. 37-49).

17. No entanto, de acordo com a jurisprudência do Tribunal (Decisões 347/94 – Plenário, 305/99 – 2ª Câmara e 741/99 – Plenário), para contratar utilizando dispensa de licitação com fulcro no inciso IV, art. 24, da Lei n.º 8.666/93, ou seja, emergência ou calamidade pública, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único, da citada Lei, faz-se necessário que a situação atenda aos seguintes pressupostos:

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não tenha se originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado.

18. Em outras oportunidades o TCU já decidiu que a 'falta de planejamento do administrador não é capaz de justificar a contratação emergencial' (Acórdãos 300/1995 – 2ª Câmara, 25/1999 – Plenário, 260/2002 – Plenário e 771/2005 – 2ª Câmara).

19. Portanto, entendemos que a justificativa apresentada pelo gestor não caracteriza de forma alguma situação de emergência ou calamidade pública, mas tão-somente falta de planejamento da administração. Logo, a simples cotação de preços não é suficiente para legitimar procedimento em desacordo com a legislação.

20. No item 8.5, é informado que a falta de projeto básico detalhado no contrato anterior com a empresa Humanas, bem como o curto prazo para se realizar a nova contratação, contribuíram para que fosse realizada contratação direta emergencial. No entanto, entendemos que não há relação entre a ausência de documentos no contrato anterior e a falta de providências tempestivas para a realização da nova contratação. Mais uma vez, os gestores não mencionam os motivos pelos quais não foram adotadas medidas tempestivas, antes do término do contrato anterior.

21. No que diz respeito a ter sido providenciada uma nova comissão de licitação para dar continuidade ao processo licitatório (item 8.6), os gestores não encaminharam nenhum documento que comprovasse o andamento desse processo. Além disso, a designação da referida comissão de licitação, bem como os demais atos relativos à consecução do processo licitatório deveriam ser providenciados pelos gestores antes do término do contrato anterior de forma a evitar contratação emergencial por falta de planejamento. Portanto, não justifica a contratação em pauta.

22. Quanto aos itens 9.1 e 9.2, o Senhor Wilder da Silva Santos alega que tomou posse em 19/05/2005 e que não dispunha de conhecimento sobre o contrato anterior.

23. Primeiramente, registramos que o Senhor Wilder da Silva Santos não enviou nenhum comprovante relativo à sua posse. Assim, verificamos no Siafi 2005 e constatamos que de fato o responsável assumiu a função de Chefe da Divisão de Suporte Administrativo do Incra/SR/DF na data indicada:

SIAFI2005-AUDITORIA-ROL RESP-CONAGENTE (CONSULTA AGENTE RESPONSÁVEL)
22/03/06 15:41 USUARIO : MOURAAL

ANO : 2005

UNIDADE GESTORA: 133088 - SUPERINT. REG. DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO
GESTAO : 37201 - INSTITUTO NAC. DE COLONIZACAO E REF.AGRARIA

CPF AGENTE : 25930494134 - WILDER DA SILVA SANTOS
 NATUREZA RESP. : 206 - ENCARREGADO SETOR FINANC. RESP.P/EXPEDIENTE

DOCUMENTO DESIGNACAO : PORT 142/05

DATA DESIGNACAO : 19Mai2005

NOME DO CARGO OU FUNCAO : CHEFE DA DIVISAO DE SUPORTE ADMINISTRATIVO

DOCUMENTO EXONERACAO :

DATA EXONERACAO :

SIT: MOVIMENTO

INC. POR: 505.685.741-68 - EDLEUSA UG: 133088 EM 24/Mai/2005 AS 14:51

PF1=AJUDA PF2=DETALHA PF3=SAI PF9=SUBSTITUTO PF12=RETORNA

24. No entanto, apesar de o Senhor Wilder da Silva Santos ter tomado posse em 19/05/2005, o contrato anterior com a empresa Humanas encerrou em 31/07/2005, ou seja, mais de 2 (dois) meses após a sua posse. O pedido de contratação de serviços, porém, foi assinado pelo responsável em 20/07/2005 (fl. 34), quando faltavam apenas 11 (onze) dias para o término do contrato. Portanto, tudo indica que houve desídia do administrador em adotar tempestivamente as providências cabíveis.

25. Quanto à afirmação de que não dispunha de conhecimento sobre o contrato anterior, acreditamos que este fato não pode ser argüido por quem ocupa o cargo de Chefe da Divisão de Suporte Administrativo. De acordo com o art. 31 do Regimento Interno do Incra, aprovado pela Portaria n.º 164, de 14/07/2000, compete aos chefes de divisões:

I- dirigir, coordenar, orientar e supervisionar o controle e fiscalização da execução dos trabalhos de competência do respectivo órgão;

II - opinar sobre assuntos que dependam de decisão superior e propor as necessárias providências;

III - indicar à autoridade competente, nomes de servidores para ocuparem função de confiança e para seus substitutos eventuais do respectivo órgão; e

IV - submeter à aprovação do respectivo superior imediato a programação de trabalho do órgão.

26. A nosso ver, as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não afastam as irregularidades detectadas. Entendemos que os serviços de recepção objeto da dispensa n.º 9/2005 não tratam de emergência ou calamidade pública, nem atendem os pressupostos estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal, transcritos no item 17 (Decisão 347/94 – Plenário), havendo falta de planejamento e desídia administrativa por parte dos gestores.

27. Em casos semelhantes, o Tribunal considerou a contratação com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93, sem estar devidamente caracterizada a situação de emergência ou calamidade pública como ato praticado com grave infração à norma legal e aplicou a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/92 (Acórdãos 286/2000 – Plenário, 243/2002 – Plenário, 436/2003 – 1ª Câmara, 1561/2004 – 2ª Câmara e 1799/2004 – Plenário).

CONCLUSÃO

28. Diante do exposto, enviamos os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, VI, do Regimento Interno do TCU, para no mérito considerá-la procedente;

b) determinar à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Distrito Federal e Entorno – Incra/SR/DF que abstenha-se de realizar sucessivas prorrogações de contratos quando a extensão da vigência contratual faça extrapolar a modalidade licitatória sob a qual se realizou o certame;

c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Renato José Vaz Lordello e Wilder da Silva Santos, em razão da contratação de empresa especializada em serviços de recepção, por meio do processo de dispensa de licitação n.º 9/2005, alicerçada em situação emergencial, sem, contudo, ficarem caracterizados os pressupostos do art. 24, IV, da Lei 8.666/93;

d) aplicar, individualmente, aos Srs. Renato José Vaz Lordello e Wilder da Silva Santos, a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei n.º 8.443/92 c/c os arts. 268, inciso II e 250, inciso IV e § 2º, do

Regimento Interno/TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

f) determinar a juntada destes autos às contas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, exercício de 2005, para exame em conjunto e em confronto.”

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, verifica-se que a Representação preenche os requisitos de admissibilidade, nos moldes previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, devendo, pois, ser conhecida.

Com relação ao mérito, acolho as conclusões dos pareceres quanto à sanção a ser aplicada aos gestores, haja vista os lúdimos fundamentos ali expostos, os quais recepciono como razões de decidir.

Com efeito, observa-se dos elementos constantes dos autos que não ficou devidamente caracterizada a situação de emergência que justificasse a contratação direta, mediante dispensa de licitação (art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993). Isso porque tal situação não pode ser invocada quando originada da inoperância administrativa dos gestores, no caso o Superintendente Regional e o Chefe da Divisão de Suporte Administrativo da Superintendência Regional do INCRA no Distrito Federal.

Acertada, portanto, a proposta de aplicação de multa a esses responsáveis, consentânea inclusive com as inúmeras deliberações adotadas pelo Tribunal em situações da espécie.

Deixo de acolher tão-somente a determinação sugerida, nos termos consignados, visto que o comando a ser dirigido à autarquia deve ter como objetivo evitar as dispensas indevidas de licitação decorrentes da falta de planejamento ou desídia administrativa.

Ante o exposto, com o ajuste acima mencionado, meu Voto é no sentido de que o Colegiado adote a deliberação que ora submeto à sua apreciação.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

GUILHERME PALMEIRA

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 694/2006 - TCU – Plenário

1. Processo n.º TC-015.976/2005-5
2. Grupo I; Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessada: 5ª Secretaria de Controle Externo-5ª SECEX
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno)
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 5ª SECEX
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela 5ª Secretaria de Controle Externo, em razão de indícios de irregularidades na contratação, mediante dispensa de licitação, da empresa Humana Prestadora de Serviço Ltda., para a prestação de serviços de recepção.

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

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

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Renato José Vaz Lordello, Superintendente Regional do INCRA no Distrito Federal, e Wilder da Silva Santos, Chefe da Divisão de Suporte Administrativo da autarquia;

9.3. aplicar, individualmente, aos responsáveis nominados no item 9.2., acima, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das respectivas dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento;

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

9.5. determinar à Superintendência do INCRA no Distrito Federal que implemente efetivas medidas de planejamento em suas contratações, de forma a iniciar e a concluir em tempo hábil os certames licitatórios a que elas se destinem, evitando, assim, dispensas indevidas de licitação, fundamentadas no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993;

9.6. determinar a juntada destes autos às contas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, exercício de 2005, para exame em conjunto e em confronto.

10. Ata n.º 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0694-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSO MOTA
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC-004.799/1998-4 - c/ 6 volumes e 1 anexo

Natureza: Denúncia

Entidade: Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI

Responsável: Roberto Jaguaribe Gomes de Mattos, Presidente

Advogado: não houve

Sumário: TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA. DENÚNCIA. ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

É ilegal a utilização de mão-de-obra terceirizada para a execução de atividades-fim do órgão/entidade, bem como de outras inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de carreira do órgão/entidade, salvo quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente.

RELATÓRIO

Cuidam os autos originalmente de denúncia em razão da terceirização de atividades-fim no Instituto Nacional de Propriedade Industrial.

2. Verificada a procedência dos fatos denunciados, este Tribunal fixou, no item 9.2 do Acórdão nº 564/2003-Plenário, o prazo de 180 dias para que o INPI “*adote as providências cabíveis no sentido de fazer cessar a utilização de mão-de-obra terceirizada para a execução de atividades-fim da Autarquia, relativas às atividades relacionadas aos exames de marcas e patentes, bem como quaisquer outras inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários do INPI*”. Determinou-se, ainda, o apensamento destes autos às contas da entidade relativas a 2003, após a verificação do cumprimento da medida acima.

3. Em 3/12/2003, pouco antes do esgotamento do prazo de 180 dias, o Sindicato dos Funcionários do INPI encaminhou documento ao TCU noticiando que a entidade não havia cumprido a determinação, uma vez que estava em andamento o Pregão nº 42/2003, que objetivava a contratação de mão-de-obra para a execução de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de carreira do INPI (fls. 2/4, v.6).

4. Os documentos foram juntados ao presente processo, tendo sido realizadas diligências ao INPI e à Secretaria Federal de Controle Interno para que encaminhassem informações que possibilitassem a avaliação a respeito do cumprimento ou não da mencionada determinação. Transcrevo, a seguir, praticamente na íntegra, a última instrução produzida no âmbito da 5ª Secex (fls. 253/260, v.6)

“...

6. *No Relatório de Auditoria do Controle Interno das contas do exercício de 2003, o INPI informou à SFC, por meio do Ofício nº 109/2004, de 30/04/2004, sobre a dispensa de todos os funcionários enquadrados na situação proibida pelo Tribunal, tendo em vista a declaração de inconstitucionalidade pelo STF, da Medida Provisória nº 2.015/2001, que, segundo a Autarquia, respaldava as contratações (TC Nº 10.397/2004-1, fl. 62).*

“...

10. *Considerando-se a possibilidade de descumprimento do item 9.2 do Acórdão nº 564/2003 – Plenário, foi proposta nestes autos a realização de diligência ao INPI, efetivada por meio do Ofício nº 697/2005 – 5ª SECEX (fl. 240 – Volume 6).*

11. *O INPI respondeu à diligência por meio do Ofício nº 217/2005 PR/INPI, de 22/09/2005, acompanhado de documentação disposta em quatro anexos, cujo teor será objeto da análise a seguir.*

II - DA DILIGÊNCIA

12. *Os itens constantes do Ofício nº 697/2005 – 5ª SECEX são os seguintes:*

a) *manifestação sobre o cumprimento do Acórdão nº 564/2003 – TCU – Plenário, inclusive sobre as providências adotadas no prazo fixado por este Tribunal, em atendimento à determinação contida no item 9.2 da decisão;*

b) *informações a respeito do número de profissionais que prestam serviços ao INPI em decorrência dos contratos firmados com as empresas Nova Rio Serviços Gerais Ltda., Hope Consultoria de Recursos Humanos Ltda. e Excellence RH Serviços Gerais Ltda., bem como as unidades da Autarquia em que os prestadores de serviços encontram-se alocados;*

c) *enumeração das atividades desenvolvidas pelos funcionários das empresas contratadas, esclarecendo se são afetas à atividade fim da Autarquia, ou outras inerentes ao Plano de Cargos e Salários do INPI*

d) *informações sobre o número de servidores do INPI que atualmente exercem atividades na área de exame de marcas e patentes;*

13. *O pronunciamento do INPI quanto ao questionamento contido na letra “a” não trouxe qualquer elemento aos autos, apenas remeteu ao item 4.1.2.10 do Relatório de Auditoria da CGU, referente às contas do exercício de 2004. Na ocasião, a Controladoria noticiou a contratação de mão-de-obra junto às empresas Nova Rio Serviços Gerais Ltda., Hope Consultoria de Recursos Humanos Ltda. e Excellence RH Serviços Ltda.*

14. *Consta do Relatório de Auditoria da CGU que, à época, existiam 231 profissionais prestando serviços de apoio administrativo em praticamente todos os setores do INPI.*

15.A SFC informou que o Plano de Carreira para a área de Ciência e Tecnologia, instituído pela Lei nº 8.691/93, dispõe o seguinte quanto à Carreira de Gestão, Planejamento e Infra-Estrutura em Ciência e Tecnologia:

“Art. 11. A Carreira de Gestão, Planejamento e Infra-Estrutura em Ciência e Tecnologia é destinada a servidores habilitados a exercer atividades de apoio à direção, coordenação, organização, planejamento, controle e avaliação de pesquisa e desenvolvimento na área de Ciência e Tecnologia, bem como toda atividade de suporte administrativo dos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei.”

16.Em vista da possibilidade de descumprimento do Acórdão nº 564/2003, o Controle Interno solicitou esclarecimentos ao INPI, que apresentou vários documentos relativos ao Mandado de Segurança interposto pela Associação dos Servidores do INPI – AFINPI, que visava ao reconhecimento da ilegalidade dos contratos firmados. A associação obteve liminar, posteriormente indeferida em decorrência da interposição de Agravo de Instrumento pelo INPI.

17.Quanto ao número de postos de trabalho terceirizados, o quadro a seguir resume os dados apresentados pela Autarquia na resposta à diligência em exame.

Cargo Empresa	Assistente Administrativo	Auxiliar Administrativo	Apoio Administrativo	Assistente Informática	Manutenção Predial	TOTAL
Nova Rio	-	10	140	-	-	150
Hope	70	-	-	-	-	70
Excellence RH	-	-	-	4	9	13
TOTAL	70	10	140	4	9	233

18.Em relação à alocação do pessoal terceirizado dentro do INPI, o documento à fl. 13 do Anexo I demonstra que existem empregados das empresas contratadas em pelo menos 12 unidades da Autarquia.

19. Note-se que a maioria dos cargos terceirizados são de apoio administrativo, concentrados principalmente na Diretoria de Administração (38) e nas Diretorias de Marcas e Patentes (39 e 37, respectivamente).

20.No que se refere às atividades desempenhadas pelos terceirizados, encontram-se enumeradas às fls. 9/11 do Anexo I e envolvem trabalhos afetos à área de suporte administrativo. As atribuições dos funcionários da área de informática e manutenção predial comportam auxílio ao INPI no acompanhamento e na fiscalização da execução dos contratos, bem como assessoramento na elaboração de projetos e na avaliação das condições das dependências da Autarquia.

21.Embora o INPI não tenha se manifestado expressamente sobre a correlação entre as atividades desempenhadas pelos terceirizados e as atribuições inerentes ao Plano de Cargos e Salários, consta do item 3 do Anexo I do Pregão nº 042/03, informação de que as competências dos postos de trabalho a serem contratados foram definidas com base nos cargos de Assistentes e Auxiliares de C&T.

22.Sobre o número de servidores que atualmente exercem atividades na área de exame de marcas e patentes, o INPI informou que correspondem a 53 e 116, respectivamente (fls. 21/22 do Anexo I).

23.A Autarquia encaminhou cópia dos Contratos de nºs 33, 34 e 35/2003, celebrados com as empresas que figuram no quadro constante no item 0.

24.Deixou, contudo, de enviar cópia dos relatórios de atividades/execução contratual contendo manifestação do INPI quanto ao cumprimento do objeto dos contratos, restringindo-se a encaminhar e-mails de algumas unidades sobre a satisfação com a prestação dos serviços contratados.

III - ANÁLISE

25.Considerando-se a interdependência entre as informações apresentadas, proceder-se-á à análise conjunta dos itens da diligência.

26.Preliminarmente, importa consignar que a legislação regente da terceirização de mão-de-obra na Administração Pública Federal, encontra-se consubstanciada no Decreto nº 2271/97, cujo art. 1º dispõe:

“Art . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.”

27.As atividades desenvolvidas sob o pálio dos Contratos de nºs 33, 34 e 35/2003, abrangem apoio administrativo, serviços de informática e manutenção predial civil e elétrica.

28.Registre-se que o INPI fixou a necessidade de pessoal a ser terceirizado, estimada em aproximadamente 200 cargos, com base no efetivo que existia no início dos anos noventa (fl. 91 do Anexo I).

29.Em relação aos cargos afetos às áreas de informática e manutenção predial, nota-se que o § 1º do artigo acima transcrito prevê de forma expressa a possibilidade de terceirização.

30.Quanto aos cargos de Assistente Administrativo, Auxiliar Administrativo e Apoio Administrativo, cujas competências coincidem com as atribuições dos cargos de Auxiliar de C&T e Assistente de C&T (item 3 do Termo de Referência à fls. 38 e 62 do Anexo I), a terceirização encontraria respaldo no § 2º retro, visto que, conforme consta do Termo de Referência (fl. 37 – Volume 6), ocorreu a extinção, por ato do Governo Federal, de aproximadamente 90 cargos que se encontravam vagos.

31.Cumpre esclarecer que a extinção dos cargos de Assistente e Auxiliar em Ciência e Tecnologia foi determinada pelo Decreto nº 4.178/2002 (fl. 251 - Volume 6), posteriormente revogado pelo Decreto nº 5.253/04 (fl. 252 - Volume 6) que manteve a extinção dos cargos verificada durante a vigência do primeiro.

32.Consoante informações obtidas na resposta do INPI à diligência efetuada em decorrência da Informação Ouvidoria nº 02948/2005 (fl. 32 do Lote nº 0000043944415), estaria prevista autorização de concurso público durante o exercício de 2005, para preenchimento de 450 vagas, das quais 30 seriam de Assistente de Ciência e Tecnologia (documento acostado à fl. 243 – Volume 6).

33.Mesmo levando-se em conta o fato de a terceirização ocorrer em função da inviabilidade de contratação de novos servidores para os cargos de Assistente e Auxiliar de Ciência e Tecnologia e da necessidade de manutenção do funcionamento da Autarquia, entende-se não ser possível considerar atendido o item 9.2 do Acórdão nº 564/2003.

34.Findas as considerações sobre o cumprimento da decisão deste Tribunal, passa-se a análise da economicidade dos contratos firmados, visto que chama a atenção a diferença entre os valores pagos pela mão-de-obra terceirizada e os contidos no demonstrativo extraído da diligência mencionada no item 30 acima (cópia à fl. 243 - Volume 6), relativos à remuneração do cargo de Assistente de Ciência e Tecnologia.

35.O art. 2º do Decreto nº 2.271/97 dispõe o seguinte:

Art . 2º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterà, no mínimo:

I - justificativa da necessidade dos serviços;

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

36.Especialmente em relação ao inciso III, o normativo prevê a necessidade de que fique clara a economicidade obtida em decorrência da opção pela terceirização de mão-de-obra.

37.Examinando-se o Termo de Referência às fls. 59/66 do Anexo I, nota-se a ausência de demonstrativos que comprovem o melhor aproveitamento dos recursos financeiros e a economicidade dos resultados a serem alcançados pelo INPI com a terceirização de mão-de-obra.

38.Embora o gestor tenha fundamentado a necessidade de terceirização, consubstanciada na insuficiência de pessoal, mencionado inclusive Acórdão deste Tribunal e trecho de relatório da CGU, seria imperioso demonstrar a boa aplicação dos recursos públicos a serem despendidos.

39.O item 6 do Termo de Referência prevê o quantitativo de postos de serviço previsto pelo INPI para Assistente Administrativo I, II e III (fl. 64 do Anexo I). São 70 postos no total ao custo mensal de R\$ 127.500,00 e anual de R\$ 1.530.000,00.

40.O valor do Contrato nº 34/2003, firmado com a Hope Consultoria, é de R\$ 264.722,25 mensais e R\$ 3.176.667,00 anuais (fl. 53 do Anexo I), para disponibilização de 70 postos de serviço, sendo 20 de Assistente I, 35 para Assistente II e 15 para Assistente III (fls. 64).

41.Nota-se que o dispêndio realizado é 107% superior ao que havia sido estimado no item 6 do Termo de Referência, demonstrando que os valores previstos não foram observados.

42.A situação se agrava ao se estabelecer comparativo entre o valor do posto de serviço (fl. 76 do Anexo I) e o valor da remuneração para o cargo de Assistente de Ciência e Tecnologia (fl. 243 do Volume 6), conforme quadro abaixo:

	Posto de Serviço (R\$) ¹	Remuneração do cargo de Ass. C&T (R\$) ³	Diferença (%)
Valor Individual	3.188,25	1.326,83	140%
Valor Mensal ²	63.765,00	26.536,60	
Valor Anual	765.180,00	318.439,20	

1 - Considerando-se o valor para Assistente Administrativo I e II.

2 - Para 20 postos.

- Vencimento e vantagens fixas.

43.Adotando-se como parâmetro o posto de Assistente Administrativo III, a diferença sobe para 349%, visto que o valor do posto de Assistente Administrativo I e II é de R\$ 5.957,84 e a remuneração do Cargo de Assistente de C&T é de R\$ 1.326,83.

44.Em relação às obrigações patronais do INPI, a serem adicionadas ao custo acima estimado, o Art. 8º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, dispõe o seguinte:

“Art. 8º A contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do regime de previdência, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, será o dobro da contribuição do servidor ativo, devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizado em conta específica.”

45.Assim, levando-se em conta que o servidor ativo contribui com 11% sobre a totalidade da base de contribuição, nos termos do art. 4º da referenciada lei, seriam acrescidos 22% aos valores estimados no quadro acima para composição dos custos relativos ao cargo de Assistente de Ciência e Tecnologia.

46.Ressalvada a margem de erro, percebe-se que, ainda assim, o ônus da terceirização permanece mais de 100% superior ao da contratação de servidores de carreira.

47.Caso houvesse a possibilidade de contratação de 70 servidores (número total de Assistentes terceirizados) para o cargo de Assistente em Ciência e Tecnologia, o dispêndio, considerando-se a remuneração de R\$ 1.326,83, seria de R\$ 92.878,10 mensais e R\$ 1.114.537,20 anuais. Somando-se os 22% relativos às obrigações patronais, atingir-se-ia o total de R\$ 113.311,28 mensais e R\$ 1.359.735,38 anuais. Atualmente, de acordo com o valor contido no Contrato nº 34/03, o dispêndio anual é de R\$ 3.176.667,00, ou seja, 133% a mais de recursos públicos gastos. O mesmo ocorreria para contratação de técnicos tomando-se por base a remuneração informada no quadro à fl. 243 do Volume 6.

48.Considerando-se a remuneração de Técnico de Ciência e Tecnologia informada no edital do concurso público realizado em 2004 (cópia às fls. 244/250 - Volume 6), cujo valor total soma R\$ 1.190,88, o ônus mensal da Autarquia para contratação de 70 servidores seria de R\$ 101.701,15, já acrescidas as obrigações patronais. Para um ano, o gasto seria de R\$ 1.220.413,80.

49.Importa registrar que as atribuições do cargo de Técnico, fixadas no Edital nº 01/2004, compreendem as seguintes tarefas: proceder aos trâmites administrativos necessários e indispensáveis ao processamento de pedido e petições relativos a patentes, desenhos industriais, marcas, indicações geográficas e outros sinais distintivos, de acordo com a legislação vigente, utilizando, inclusive, recursos computacionais e desenvolver outras atividades com o mesmo nível de complexidade.

50.Verifica-se que, embora seja exigido nível médio para Técnico e nível superior para os terceirizados no posto de Assistente I, II e III, as atividades desempenhadas pelos últimos (fls. 62/63 do Anexo I) poderiam ser desempenhadas pelos primeiros, visto tratar-se de atribuições relativas, essencialmente, à recepção, digitação, preparação de agenda, elaboração de documentos e utilização de

recursos de informática. Tais conhecimentos poderiam ser exigidos no programa do concurso público a ser realizado.

51. Examinando-se o Contrato nº 33/2003, firmado com a empresa Nova Rio Serviços Gerais, cujo objeto é a prestação de serviços de auxiliar administrativo e apoio administrativo, percebe-se que, novamente, não haveria óbice à contratação de Assistentes de Ciência e Tecnologia ou de Técnicos, já que a complexidade dos trabalhos é inferior à daquelas estabelecidas para os Assistentes I, II e III.

52. Quanto ao aspecto financeiro do contrato acima mencionado, os quadros a seguir demonstram os valores pagos, relativos a 140 postos de apoio administrativo, bem como simulam a contratação de Assistentes ou Técnicos de Ciência e Tecnologia, apresentando as respectivas diferenças.

R\$ 1,00

	Posto de Serviço Apoio Administrativo ²	Posto de Serviço Apoio Administrativo ³	Remuneração Assistente C&T ⁴	Remuneração Técnico C&T ⁵
Valor Individual	1.100,00	2.530,65	1.618,73	1.452,87
Valor Mensal ¹	154.000,00	354.291,00	226.622,20	203.401,80
Valor Anual	1.848.000,00	4.251.492,00	2.719.466,40	2.440.821,60

1 - Para 140 postos.

2 - Previsão contida no item 6 do Termo de Referência

3 - Valor pago conforme Contrato nº 33/2003.

4 - Já inclusos os 22% referentes às obrigações patronais da Autarquia.

5 - Remuneração obtida no Anexo II do Edital nº 01/2004 (composta por Vencimento Básico + Abono + GDACT + Adicional de Titulação) já acrescida dos 22% referentes às obrigações patronais da Autarquia.

Comparativo entre os valores despendidos anualmente com a terceirização e os que seriam pagos caso houvesse contratação de servidores						
Posto de Apoio Administrativo (R\$)	Cargo de Assistente de C&T (R\$)	Diferença (%)	Posto de Apoio Administrativo (R\$)	Cargo de Técnico de C&T (R\$)	Diferença (%)	
4.251.492,00	2.719.466,40	56%	4.251.492,00	2.440.821,60	74%	

53. De acordo com as informações acima apresentadas, vê-se que, embora a diferença resultante do confronto com o posto de Apoio Administrativo tenha sido menor do que aquela encontrada quando da comparação com o posto de Assistente Administrativo, a terceirização permanece desvantajosa para o INPI.

54. Uma última perspectiva pode ser obtida por meio da comparação entre o somatório dos valores pactuados nos Contratos nºs 33 e 34/2003 e a despesa realizada se os serviços atualmente fossem desempenhados por 210 Técnicos ou Assistentes de Ciência e Tecnologia, adotando-se como remuneração aquela prevista no demonstrativo à fl. 243 do Volume 6 (nesse caso igual para os dois cargos), acrescida dos 22% relativos à contribuição do INPI para a seguridade social. Ter-se-ia então o seguinte:

Valor total despendido na execução dos Contratos nºs 33 e 34/2003	Projeção do valor que seria despendido com a contratação de 210 novos servidores	Diferença
R\$ 7.593.060,60	4.079.206,15	53%

55. Para que se comprove a vantajosidade da terceirização é necessário que o INPI verifique se a margem de 53% acima apontada não absorveria total ou parcialmente, os benefícios sociais e as vantagens variáveis dos servidores.

56. Mesmo que o custo da remuneração de um servidor da carreira fosse igual ou pouco superior ao de um posto de trabalho, haveria de se levar em conta a vantajosidade de se manter pessoal do próprio quadro na execução das tarefas.

57. Sobre esta questão, merece destaque a tese apresentada no relatório do Acórdão nº 975/2005 – 2ª Câmara, de autoria do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, do qual transcreve-se o excerto a seguir:

“O ponto crucial seria verificar a importância de cada atividade na eficiência dos serviços públicos. Deve ser proposta uma análise do processo administrativo dentro do serviço público para determinar os casos nos quais haveria a possibilidade de terceirização para melhor desempenho. Nos outros casos, é mister do Governo desenvolver mecanismos de motivação e valorização das carreiras no serviço público. É de vital importância que uma política de recursos humanos seja formada a fim de tornar a atividade do servidor público, um meio para melhorar a vida dos brasileiros. Somente assim dar-se-ia um valor maior ao fato da pessoa como servidor público poder trabalhar para melhorar a vida dos cidadãos deste país e não para se tornar um burocrata a serviço da própria burocracia. Uma política de valorização do servidor inclui a avaliação de desempenho do trabalho, de modo a premiarmos os mais competentes e analisar as falhas na oferta desses serviços aos cidadãos-clientes.”

58.A Autarquia encontra-se diante do dever imposto pelo inciso III do art. 2º do Decreto nº 2.271/97 de avaliar a economicidade das contratações realizadas, visto que existe a possibilidade de se estar desperdiçando recursos públicos.

59.Diante do exposto, parece que a situação vertente enseja iminente discussão, a ser promovida entre o INPI e as autoridades responsáveis pela autorização de concurso público, com vistas a avaliar a aplicação dos recursos públicos, que pode estar ocorrendo de forma inadequada.

60.Veja-se que a decisão a ser tomada diz respeito apenas à revisão da economicidade obtida na contratação de mão-de-obra terceirizada, não atingindo a seara orçamentária, pois, de qualquer forma, os recursos vêm sendo despendidos com o pagamento do pessoal terceirizado.

61.Em consonância com a abordagem acima, propõe-se a expedição de determinações na forma a seguir exposta.

IV – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submete-se os autos à apreciação superior propondo:

I – determinar ao INPI que:

a) à medida em que forem contratados novos servidores, cujas atribuições venham sendo desempenhadas por empregados das empresas contratadas, sejam diminuídos na mesma proporção os postos de serviço terceirizados;

b) reavalie, em conjunto com as autoridades responsáveis pela autorização para realização de concurso público, a economicidade e a eficácia da terceirização de pessoal, em consonância com o disposto no inciso III do art. 2º do Decreto nº 2.271/97.

II – recomendar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em vista da possível economia a ser alcançada com a contratação de servidores em lugar da terceirização dos serviços, avaliem a possibilidade de autorizar a realização de concurso público para o preenchimento dos cargos vagos no INPI, bem como de criação de novos cargos que substituam os postos de trabalho atualmente terceirizados.”

É o relatório.

VOTO

Nas apurações iniciais feitas neste processo, detectou-se que havia funcionários contratados executando serviços de análise de processos de marcas e patentes, atividades-fim da entidade, que não podem ser objeto de terceirização.

2. Ante os elementos contidos nos autos, não há evidências de que a terceirização de atividades-fim continue. A questão que ora se discute diz respeito à terceirização de atividades acessórias, uma vez que a entidade possui contratos com as empresas Nova Rio, Hope e Excellence RH, para o fornecimento de mão-de-obra referente às seguintes funções: assistente administrativo, auxiliar administrativo, apoio administrativo, assistente de informática e assistente de manutenção predial.

3. Quanto às últimas duas funções acima mencionadas, não há cargo semelhante no plano de carreira instituído pela Lei nº 8.691/93, sendo inclusive atividades que devem ser preferencialmente objeto de execução indireta, conforme estabelece o art. 1º, §1º do Decreto nº 2.271/97. Não há irregularidade, portanto, na contratação de empresa para o fornecimento de mão-de-obra relativa a tais atividades.

4. Com relação às funções de assistente, auxiliar e apoio administrativo, há no plano de carreira os cargos de ‘assistente’ e ‘auxiliar’, que teriam atribuições similares às dos funcionários terceirizados, sendo que o art. 1º, §2º do Decreto nº 2.271/97 prevê que não podem ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da entidade, salvo quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente.

5. Em princípio, portanto, seria irregular a contratação de funcionários terceirizados para a execução de tais atividades. No entanto, conforme registrou a Unidade Técnica, em 1/4/2002, foi editado o Decreto nº 4.178/2002, que extinguiu os cargos “*vagos e os que vierem a vagar, de Assistente em Ciência e Tecnologia e de Auxiliar em Ciência e Tecnologia*” (fl. 251, v.6). Tal norma foi revogada pelo Decreto nº 5.253/2004 que, entretanto, manteve as extinções verificadas durante a vigência do Decreto nº 4.178/2002.

6. O Acórdão nº 564/2003-Plenário determinou que estes autos fossem apensados às contas de 2003 do INPI, após a verificação do cumprimento da determinação para que cessasse a utilização de mão-de-obra terceirizada para a execução de atividades-fim da entidade bem como de outras inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários do INPI. Em relação às atividades-fim do INPI, os elementos contidos nos autos sinalizam que a irregularidade cessou. Em relação às atividades abrangidas pelo plano de cargos, em 2003 estava em plena vigência o Decreto nº 4.178/2002, acima mencionado. Os cargos de assistente e auxiliar, portanto, estavam extintos e, assim, era legal a terceirização dessas atividades. Uma vez que não há irregularidades a serem imputadas aos gestores de 2003 (no que toca a esse aspecto da terceirização), é desnecessário juntar estes autos às contas daquele exercício. Essa determinação, portanto, deve ser tornada insubsistente.

7. A situação, entretanto, modificou-se a partir da edição do Decreto nº 5.253/2004, que revogou o Decreto nº 4.178/2002. A partir de então, reverteu-se a extinção dos cargos de auxiliar e assistente e, portanto, a execução das atividades correspondentes deve ser feita por servidores integrantes dos quadros do INPI.

8. Há, no entanto, alguns aspectos que não podem ser desconsiderados. Durante mais de dois anos esteve em vigência a norma que extinguiu os cargos vagos e os que viessem a vagar. Houve, assim, uma redução do número desses cargos, mas não se sabe em que montante. Possivelmente há necessidade de aumentar o número de cargos; não há informações, entretanto, se vêm sendo tomadas iniciativas nesse sentido. Foi lançado concurso público para a contratação de 33 assistentes de ciência e tecnologia. Não se sabe se esse número supre os cargos vagos existentes.

9. Não se pode, simplesmente, considerar ilegal a terceirização de tais atividades e determinar que os contratos sejam encerrados, sob pena de comprometer gravemente a execução dos serviços a cargo da entidade. É preciso que se tenha exata noção a respeito da atual situação que envolve os dois cargos em tela. Para isso, deve-se solicitar que a entidade forneça uma série de informações, como aquelas acima mencionadas, dentre outras. Dessa forma, também se poderá avaliar se a entidade vem adotando as medidas cabíveis no sentido de atender o que dispõe o Decreto nº 2.271/97, que veda a terceirização de atividades inerentes a cargos previstos no plano de carreira da entidade, considerando que, a partir da edição do Decreto nº 5.253/2004, o Governo Federal sinalizou que as atividades de suporte administrativo do órgão deveriam ser executadas por servidores do quadro da entidade.

10. Deve-se, portanto, realizar diligência ao INPI para que forneça as informações pertinentes. A avaliação dos aspectos mencionados deverá ser feita nas contas da entidade relativas a 2005, processo ao qual as informações ora solicitadas deverão ser juntadas.

11. A ACE da 5ª Secex também fez análise acerca da economicidade dos contratos de terceirização, chegando à conclusão de que esta terceirização, no que tange às atividades de suporte administrativo, está sendo mais onerosa do que seria a realização dessas atividades por servidores do quadro. Em que pese a análise feita servir como sinalização inicial nesse sentido, entendo que uma conclusão mais definitiva a esse respeito, inclusive para ensejar determinação/recomendação, como proposto, demandaria avaliação mais ampla. Além disso, a terceirização dos serviços é uma questão de natureza legal e, mesmo que sob o ponto de vista econômico a terceirização das referidas atividades se revelasse mais vantajosa, o escopo normativo atualmente vigente prevê que tais atividades sejam executadas por servidores pertencentes ao quadro de pessoal da entidade. Dessa forma, deixo de acolher a determinação e a recomendação sugeridas.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 695/2006-TCU-Plenário

1. Processo TC-004.799/1998-4 - c/ 6 volumes e 1 anexo
2. Grupo II – Classe – VII - Denúncia
3. Responsável: Roberto Jaguaribe Gomes de Mattos, Presidente
4. Entidade: Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 5ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não houve
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam originalmente de denúncia em razão da terceirização de atividades-fim no Instituto Nacional de Propriedade Industrial.

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

- 9.1. tornar insubsistente o item 9.5 do Acórdão nº 564/2003-Plenário;
- 9.2. determinar à 5ª Secex que:
 - 9.2.1. diligencie o INPI para que forneça as seguintes informações, acompanhadas dos respectivos documentos comprobatórios, quando for o caso:
 - 9.2.1.1. quantidade de cargos ‘Assistente em Ciência e Tecnologia’ e ‘Auxiliar em Ciência e Tecnologia’ no quadro da entidade a partir da edição da Lei nº 8.691/93;
 - 9.2.1.2. eventuais modificações havidas nesse quantitativo entre a edição da referida lei e a entrada em vigor do Decreto nº 4.178/2002;
 - 9.2.1.3. quantidade de cargos efetivamente ocupados, em cada uma das duas categorias acima, à época da edição do Decreto nº 4.178/2002;
 - 9.2.1.4. quantidade de cargos ‘Assistente em Ciência e Tecnologia’ e ‘Auxiliar em Ciência e Tecnologia’ no quadro da entidade, extintos durante a vigência do Decreto nº 4.178/2002;
 - 9.2.1.5. quantidade de cargos, referentes a essas duas categorias, previstos no quadro da entidade, quando da edição do Decreto nº 5.253/2004;
 - 9.2.1.6. quantidade atual de cargos, referentes a essas duas categorias, previstos no quadro da entidade;
 - 9.2.1.7. quantidade atualmente ocupada desses dois cargos na entidade;
 - 9.2.1.8. iniciativas tomadas para a realização de concursos públicos para preencher as vagas não-ocupadas;
 - 9.2.1.9. estudos realizados para quantificação do número necessário de cargos ‘Assistente em Ciência e Tecnologia’ e ‘Auxiliar em Ciência e Tecnologia’ para fazer face às necessidades da entidade;
 - 9.2.1.10. iniciativas tomadas para aumentar o quadro de pessoal da entidade, no tocante aos dois cargos acima mencionados, no caso de as necessidades do instituto serem superiores ao número de cargos atualmente previsto no quadro;
 - 9.2.1.11. descrição das atividades desempenhadas pelas duas categorias profissionais em questão;
 - 9.2.1.12. número de profissionais terceirizados que atualmente prestam serviços ao INPI na área de suporte administrativo (assistente, auxiliar e apoio administrativo);
 - 9.2.2. junte as informações acima às contas do INPI relativas ao exercício de 2005 e analise-as no âmbito desse processo;
 - 9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0695-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSO MOTT

Presidente

UBIRATAN AGUIAR

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral em substituição

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC-007.401/2003-6 - c/ 2 anexos

Natureza: Representação

Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA - Superintendência Regional do Amapá

Interessada: Procuradoria da República no Estado do Amapá

Advogado constituído nos autos: não houve

Sumário: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS. MEDIDAS SANEADORAS. DETERMINAÇÕES.

1. Impõe-se a adoção de medidas saneadoras ao processo para confirmar ou afastar responsabilidades de gestores na fiscalização da aplicação de recursos repassados a projetos de assentamento e para verificar a devida apuração de ilícitos por meio de processo administrativo disciplinar.

2. Deve ser determinada a instauração de Tomada de Contas Especial quando verificados indícios de má aplicação de recursos e quando tal medida não for adotada tempestivamente pela autoridade administrativa, na forma do art. 1º, §3º, da Instrução Normativa TCU nº 13/1996.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação oriunda de expediente encaminhado ao Tribunal pela Procuradoria da República no Estado do Amapá, noticiando irregularidades na gestão de recursos repassados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Inkra) para construção de residências em projetos de assentamento sob responsabilidade da Superintendência Regional do Amapá dessa autarquia, ocorridas em diversos exercícios a partir de 1997.

2. Adoto como Relatório a instrução do ACE da Secex/AP (fls. 189/202 – V.P.), com a qual anuiu a Titular da unidade técnica (fl. 2020 – V.P.):

“O presente relatório trata de Inspeção efetuada no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no período de 26/09 a 07/10/05, conforme determinado pela Portaria de Fiscalização n.º 1.412-Secex/AP, de 23/09/05 (f. 183), Registro Fiscalis n.º 494/2005, que disciplinou a realização de Inspeção (...) no INCRA – Superintendência Regional/AP – MDA, com o objetivo de apurar possíveis irregularidades no tocante à aplicação de Créditos Instalação/Aquisição de Materiais de Construção, em função de Representação da Procuradoria da República no Amapá.

2. Segundo o Representante, visita realizada por equipe da Procuradoria da República aos projetos de assentamento nas localidades de Piquiazal, Matão do Piaçacá, Governador Janary, Bom Jesus dos Fernandes, Cedro, Nova Colina e Munguba, constatou que as casas edificadas com os recursos do exercício de 1998 encontravam-se inacabadas, apresentavam deficiências estruturais em sua execução, além de estarem na iminência de desabar sobre as pessoas que nelas residiam.

3. Ainda de acordo com o Procurador, no exercício de 2001, o INCRA/AP disponibilizou ao projeto de assentamento Governador Janary, no Município de Tartarugalzinho, o valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) para a construção de 12 (doze) unidades habitacionais em madeira, ao custo unitário de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais). A construção das casas teria ficado sob responsabilidade da presidente da Associação de Agricultores da Comunidade Governador Janary, que adquiriu madeira tida de baixa qualidade, além de não fazer especificar no documento fiscal o tipo de madeira adquirida.

4. Em decorrência das constatações, a Procuradoria da República formulou diversas recomendações ao INCRA/AP, entre as quais a imediata paralisação da construção das unidades habitacionais no projeto de assentamento denominado Governador Janary e a imediata vistoria in loco aos projetos de assentamento, a fim de verificar a possibilidade de desabamento das casas construídas com o crédito habitação do exercício de 1998.

5. Em primeira instrução (f. 05/08), esta Unidade Técnica promoveu diligência ao INCRA/AP solicitando informação quanto às medidas adotadas pela Autarquia relativamente às recomendações expedidas pela Procuradoria e, ao final, requereu cópia da prestação de contas da execução do Crédito Instalação destinado ao projeto de assentamento denominado Governador Janary, no exercício de 2001.

6. A resposta do INCRA/AP está contida às f. 09/170 do vol. principal. Dela pôde-se extrair as seguintes informações que interessam a este processo:

6.1 O programa de crédito aos beneficiários da reforma agrária visa dar apoio aos assentados na fase de implantação dos projetos e está dividido em duas modalidades: Crédito de apoio à instalação e Crédito aquisição de materiais de construção. Esses créditos tem a qualidade de financiamento e os assentados são livres para optarem ou não pelo seu acesso.

6.2 A primeira providência do INCRA/AP foi uma audiência com o Procurador da República a fim de lhe esclarecer a sistemática do Programa Crédito Instalação e da impossibilidade de atender a recomendação quanto à paralisação da construção das casas no projeto de assentamento Governador Janary. Pela sua sistemática, o INCRA disponibiliza os valores, sendo responsabilidade do próprio assentado e da entidade representativa dos beneficiários a execução dos serviços, cabendo ao INCRA a fiscalização. Neste caso específico, de acordo com o Instituto, as unidades habitacionais já estavam concluídas, não havendo possibilidade de paralisação das obras.

6.3 Com relação às fiscalizações in loco para averiguar a possibilidade de desabamento das casas construídas e o emprego de madeira de baixa qualidade, informou que o Crédito Instalação do exercício de 1998 foi objeto de Processo Administrativo Disciplinar, além de tramitar na Justiça Federal uma Ação de Improbidade Administrativa contra servidores e ex-servidores da Autarquia (f. 76/100, Anexo 1). Declarou, ainda, que por limitações orçamentárias não existia possibilidade de realizar novas vistorias.

6.4 A Autarquia anexou cópia do processo de pagamento do Crédito Aquisição de Material de Construção, relativo ao Projeto de Assentamento Governador Janary Nunes, concernente ao exercício de 2001 (f. 11/170).

7. Destaque-se que a Representação oferecida trata da aplicação do Crédito Instalação/ Aquisição de Materiais de Construção nos projetos de assentamento do INCRA/AP, mas se manifesta especificamente sobre dois fatos: a utilização do citado crédito no ano de 1998, em diversos projetos de assentamento, nos quais a visita feita pela Procuradoria constatou que as casas edificadas encontravam-se inacabadas, apresentavam deficiências estruturais em sua execução, além de estarem na iminência de desabar sobre as pessoas que nelas residiam; e a aplicação do crédito citado, relativamente ao exercício de 2001, no Projeto de Assentamento Governador Janary.

8. Em relação ao Crédito Instalação do exercício de 1998, o Superintendente Regional no Amapá informou que o mesmo foi objeto de apuração em Processo Administrativo Disciplinar, e que tramita na Justiça Federal uma Ação de Improbidade Administrativa.

8.1 Em dezembro/2001, o Ministério Público Federal propôs Ação de Improbidade Administrativa (Processo n. 2001.31.00.001376-7 da 2ª Vara Federal/TRF 1ª Região/Seção Judiciária do Amapá) em

desfavor de ex-Superintendente e servidores do INCRA/AP, de servidores de outras Superintendências Regionais e de empresário e sua empresa, em decorrência de irregularidades na aplicação de recursos do crédito instalação, especialmente na modalidade “aquisição de material de construção”.

8.2 *Em cumprimento à determinação da 2ª Vara Federal – Seção Judiciária do Amapá – em maio/2002 a Auditoria da Autarquia promoveu fiscalização nos projetos de assentamentos envolvidos, concluindo que 247 (duzentos e quarenta e sete) casas deixaram de ser construídas e que 65 (sessenta e cinco) não se encontravam concluídas (f. 30/69, anexo 1).*

8.3 *Conforme informações da Procuradoria Regional do INCRA/AP (f. 27, anexo 1), com fundamento em informações constantes de relatório de auditoria levado a efeito pelo TCU, foi instaurado o Processo Administrativo Disciplinar n. 54350.000839/2002-77 (f. 17/74, anexo 2), que inclusive já foi apreciado pelo Presidente da Autarquia (f. 75, anexo 2). É importante destacar que o Presidente do INCRA, em despacho de 22.10.03, declarou a nulidade parcial deste PAD e determinou a instauração de outra Comissão Processante (f. 75, anexo 2). No entanto, não foi apresentada pelo INCRA/AP nenhuma informação sobre a nova Comissão.*

9. *Em relação à aplicação do Crédito Instalação no PA Governador Janary Nunes, no exercício de 2001, o Superintendente anexou cópia da prestação de contas, em que são apresentados contratos, recibos e notas fiscais relacionados ao empreendimento, onde se pôde destacar os seguintes aspectos/informações:*

9.1 *Existiam algumas falhas formais, entre as quais se destacavam a existência de muitos contratos de créditos sem numeração de identificação, sem identificação da data da assinatura e sem a assinatura do Superintendente (tome-se como exemplos os contratos às f. 15, 27, 39, 51 e 61); alguns recibos sem data (f. 16, 28, 40 e 52); pagamento ao Sr. Raimundo dos Santos Carvalho, por serviços prestados, nos valores de R\$ 1.146,50 e R\$ 1.350,00, por meio de recibo simples (sem apresentação de nota fiscal); e o extrato da conta bancária movimentadora dos recursos não abrangia todo o período de aplicação do Crédito Instalação.*

9.2 *Outras falhas, no entanto, eram de maior gravidade: não existia parecer conclusivo do INCRA/AP pela aprovação ou rejeição da prestação de contas do crédito concedido e alguns débitos na conta corrente não encontravam equivalência com os recibos e notas fiscais acostados aos autos. De acordo com o MEMO/INCRA(SR)/COORD.CRED/Nº 030/04, de 30.06.04 (f. 08, anexo 1), a entidade representativa dos assentados não concluiu a prestação de contas dos recursos repassados, fato que impossibilitou a apresentação de parecer conclusivo da prestação de contas do crédito liberado.*

10. *Dessa forma, concluiu-se que a prestação de contas do Projeto de Assentamento Governador Janary, relativo ao exercício de 2001, não fora apreciada conclusivamente pela Superintendência Regional do INCRA no Amapá. Diante dessa situação, em instrução de 14.09.04, esta Secex propôs fosse promovida audiência da Superintendente Regional/AP para que, no prazo fixado, apresentasse informações sobre as seguintes questões:*

10.1 *Apresentasse as providências tomadas pela SR/AP para a obtenção da prestação de contas dos recursos do Crédito Instalação/Aquisição de Materiais de Construção do projeto de assentamento Gov. Janary, no exercício de 2001; ou informasse se prestação de contas fora aprovada, caso tivesse sido apresentada; ou ainda quais as providências adotadas pela Superintendência Regional, no caso de a prestação de contas não ter sido apresentada.*

10.2 *Informasse, em relação ao Crédito Instalação do exercício de 1998, se já fora instalado o novo PAD em substituição ao de n. 54350.000839/2002-77, anulado parcialmente pelo Presidente do INCRA; caso a instauração já tivesse sido realizada, que apresentasse cópia de sua conclusão.*

10.3 *Informasse, também em relação ao Crédito Instalação do exercício de 1998, se o PAD citado no parágrafo anterior contemplava o débito apurado nas auditorias no INCRA Nacional, relativamente à não construção de 247 (duzentos e quarenta e sete) casas, correspondente a um débito de R\$ 617.500,00 (seiscentos e dezessete mil e quinhentos reais), e da não conclusão de 65 (sessenta e cinco) casas. Em caso negativo, informasse se o mencionado débito fora motivo de apuração por parte da Superintendência Regional/AP, indicando os resultados encontrados.*

11. *No entanto, em Despacho de 18.01.05, o Ministro-Relator, em função do insucesso das diligências anteriores, determinou a realização de inspeção na Superintendência Regional do INCRA no Amapá para a obtenção das informações solicitadas nos subitens 10.1, 10.2 e 10.3, acima, bem como de*

outras necessárias para a apuração da existência ou não das irregularidades apontadas pelo representante.

DA INSPEÇÃO

12. Relativamente à obtenção da prestação de contas dos recursos do Crédito Instalação/Aquisição de Materiais de Construção do projeto de assentamento Gov. Janary, no exercício de 2001, não foi encontrado, nos arquivos da Superintendência, evidências concretas de sua aprovação. De fato, durante a inspeção realizada no INCRA/AP, no período de 26/09 a 07/10/05, foi possível verificar que os documentos existentes, relativamente ao Projeto de Assentamento Gov. Janary-2001, são os documentos que integram as folhas 11 a 170 do presente processo, e entre os quais não se encontram dados pertinentes a parecer sobre a aprovação ou reprovação das contas, muito menos a própria aprovação das contas do Crédito para Aquisição de Materiais de Construção.

13. De acordo com o art. 5º da Instrução Normativa/INCRA N.º 06, de 18 de julho de 2002, qualquer irregularidade ou desvio na aplicação do Crédito Instalação acarretará, independentemente de outras medidas legais, a imediata instauração de processo disciplinar pelo Superintendente Regional, sob pena de responsabilidade, se cometido por servidor do INCRA; e, se praticada por beneficiário de projeto de assentamento, o mesmo ficará impedido de receber qualquer outro benefício, adotando-se, ainda, por intermédio da Procuradoria Regional, a comunicação do fato à Superintendência da Polícia Federal, representação perante o Ministério Público e a adoção de medidas legais visando à reparação do dano causado ao Erário. Daí decorre a importância da prestação de conta do crédito concedido pela autarquia.

14. Como até o presente momento não houve a aprovação ou reprovação da prestação de contas, nada obstante cópia do parecer presente à folha 170, nenhuma medida prevista no art. 5º da citada IN foi ou está sendo adotada, o que é cômodo para todos os envolvidos, mas que não atende aos princípios da legalidade e da moralidade, que devem imperar no serviço público. Dessa forma, convém ao Tribunal determinar ao Instituto de Reforma Agrária a conclusão do processo de prestação de contas do Crédito Instalação pertinente ao exercício de 2001, fixando-lhe prazo para tal mister.

15. Quanto ao item da Representação do Ministério Público Federal, de que 12 (doze) casas do projeto de assentamento Gov. Janary haviam sido edificadas com madeira de péssima qualidade, do tipo “virola”, foi possível concluir que parte é procedente. De fato, comparando-se casas construídas com madeira no PA Gov. Janary em 2001 e 2003, percebe-se que as casas construídas em 2001 eram de madeira de qualidade inferior às construídas em 2003. Nas casas edificadas em 2001 as tábuas estão dispostas verticalmente, enquanto que as edificadas em 2003 horizontalmente. Ocorre que para ser disposta horizontalmente, a madeira necessita de melhor acabamento, o que implica maior qualidade das tábuas, visto que elas são dispostas formando “escamas”, que impede a entrada de água das chuvas. Nas casas em que as tábuas estão dispostas verticalmente não se observa essa preocupação, e a construção aceita madeira de qualidade e corte inferior. Além disso, foi possível observar que as casas construídas em 2001 apresentam madeira esbranquiçada, denotando menor qualidade, enquanto as de 2003 as madeiras são mais escuras, com tendência para “avermelhadas”.

16. No entanto, não é apenas a qualidade da madeira utilizada nas construções que irá determinar a durabilidade de tais moradias. Dentre as casas construídas em 2001, algumas foram edificadas suspensas, sobre esteios, enquanto que outras, rente ao solo, sobre base cimentada. As suspensas apresentam maior durabilidade, visto que suas tábuas não estão em contato com solo, conforme pode ser visto nas fotografias n. 1 e 2. Por outro lado, as casas de fotos n. 4, 5 e 6, já se encontram em desenvolvido estágio de deterioração. Destarte, a construção de casas com madeira branca, de baixa qualidade, não é fator preponderante na conservação destas casas.

(CONSULTAR DOCUMENTO ORIGINAL)

Foto n. 1 – Casa construída em 2001 – suspensa

Foto n. 2 – Casas construídas em 2001

(CONSULTAR DOCUMENTO ORIGINAL)

Foto n. 3 – Casa construída em 2003

Foto n. 4 – Casa construída em 2001 – rente ao

solo, apresentando deterioração acentuada.

(CONSULTAR DOCUMENTO ORIGINAL)

Foto n. 5 – Casa de madeira rente ao solo

Foto n. 6 – Casa rente ao solo já deteriorada

17. *Com relação ao item da Representação de que as casas edificadas com os recursos do exercício de 1998 encontravam-se inacabadas, apresentavam deficiências estruturais em sua execução, além de estarem na iminência de desabar sobre as pessoas que nelas residiam, a inspeção realizada no campo pôde constatar sua procedência, exceto quanto ao iminente risco de desabamento.*

18. *De fato, todas as deficiências apontadas acima, em maior ou menor grau, puderam ser constatadas. Como ilustração, serão citados alguns casos específicos, a exemplo da casa habitada pelo Sr. Antônio Vieira da Silva, morador do PA Munguba desde 2000, município de Porto Grande (AP) e distante 170 km da capital. Como todos os demais assentados, possui 50 hectares de terra. Sobrevive da produção de frutas e farinhas, entre outros. Sua residência, de 35 m² (7x5), possui 4 cômodos, mas não tem banheiro interno. Sua cozinha não possui pia e nem instalação hidráulica. Segundo o morador, foram adquiridos pia de cozinha, lavatório, vaso sanitário e tubulação de esgoto, mas nada disso foi instalado. Sua casa está sem reboco, sem as folhas das portas e das janelas. O alicerce de sua casa é razoável, mas o piso é de cimentado áspero. Não há amarração entre as paredes e o telhado. Neste caso específico, a casa não apresenta risco iminente de cair, isto é, de desabar.*

(CONSULTAR DOCUMENTO ORIGINAL)

Foto n.7 – Construção sem portas e janelas

Foto n. 8 – Detalhes da construção

(CONSULTAR DOCUMENTO ORIGINAL)

Foto n. 9 – Aspecto geral – PA Munguba

Foto n. 10 – Construção inacabada

19. *No Projeto de Assentamento Nova Colina, Município de Porto Grande (AP) e distante 130 km da capital do Estado, reside o Sr. Antônio Ribeiro dos Santos, morador desde o ano 2000. Sua casa possui 4 cômodos, mas não tem banheiro interno. Sua cozinha não possui pia e nem instalação hidráulica. Sua casa está sem reboco, possui portas e janelas externas, mas não possui as folhas das portas internas. O alicerce é razoável, mas o piso é de concreto áspero. Suas paredes não possui colunas de sustentação e não há amarração entre as paredes e o telhado. Possui energia elétrica, mas a ligação á rede elétrica é clandestina (fotos n. 11 e 12). Quanto às demais casas da agrovila, além das falhas na construção, várias casas estão inacabadas e desabitadas (fotos n. 13).*

(CONSULTAR DOCUMENTO ORIGINAL)

Foto n. 11 – Aspecto interno da construção. Note a ausência de percinta de amarração sobre a parede.

Foto n. 12 – Aspecto interno da construção.

(CONSULTAR DOCUMENTO ORIGINAL)

Foto n. 13 – Construções inacabadas

Foto n. 14 – Aspecto geral do PA Nova Colina

20. *No Projeto de Assentamento Matão do Piaçacá (fotos ns. 15, 16, 17 e 18), Município de Santana/AP e distante 70 km da capital do Estado, existem três agrovilas. Matão do Piaçacá 1 é a agrovila que apresenta o maior índice relativo de casas não concluídas. É também a que possui o menor número de colonos. Na agrovila 2, reside, há 7 anos, o morador Francisco Ferreira. Segundo o Sr. Francisco, e vários outros moradores, as casas foram mal construídas, não chegaram a ser concluídas e apresentam rachaduras, via de regra pela ausência de vergas sobre os vãos das portas e janelas, fato que contribui para um possível desabamento. De acordo com os moradores, várias casas já foram destelhadas pelo vento, e isso ocorre devido à falta de amarração entre as paredes e o telhado, que ficam, praticamente, soltos sobre as paredes. Além de reclamarem da construção mal feita e inacabada das casas, reclamam também da ausência de assistência técnica rural e do fato de haver um poço tubular pago pelo INCRA que, ao que parece, nem ao menos atingiu o lençol freático. Segundo os moradores, o pagamento da obra foi realizado sem a conclusão do poço.*

(CONSULTAR DOCUMENTO ORIGINAL)

*Foto n. 15 – Matão do Piaçacá 1 – inacabadas
inacabadas*

Foto n. 16 – Matão do Piaçacá 1 –

(CONSULTAR DOCUMENTO ORIGINAL)

*Foto n. 17 – Casa apresentando rachaduras. Note
construção a ausência de verga sobre o vão da porta.*

Foto n. 18 – Aspecto geral de uma

21. *No Projeto de Assentamento Governador Janary (fotos ns. 19 e 20), Município de Tartarugalzinho/AP e distante 147 km da capital do Estado, reside o morador Francisco da Silva Moura. Segundo o Sr. Moura, o INCRA não fiscalizou a construção das casa e nem realizou vistoria ao recebê-las. Nesse assentamento, verificam-se os mesmos problemas verificados nos demais assentamentos e várias casas estão desabitadas.*

(CONSULTAR DOCUMENTO ORIGINAL)

Foto n. 19 – P A Gov. Janary – aspecto geral

Foto n. 20 – P A Gov. Janary – aspecto geral

22. *O Projeto de Assentamento Bom Jesus dos Fernandes, também pertencente ao Município de Tartarugalzinho/AP e distante 157 da capital do Amapá, apresenta o mesmo aspecto dos demais assentamentos. Este é o assentamento que possui a maior agrovila.*

(CONSULTAR DOCUMENTO ORIGINAL)

Foto n. 21 – PA Bom Jesus dos Fernandes

Foto n. 22 – PA Bom Jesus dos Fernandes

(CONSULTAR DOCUMENTO ORIGINAL)

Foto n. 23 – Casa do PA Cedro

Foto n. 24 – Casas do PA Cedro

23. *No Projeto de Assentamento Cedro (fotos 23 e 24), Município de Tartarugalzinho/AP e distante 150 km da capital do Estado, reside o Sr. Antônio Gaudêncio Araújo Silva. O Sr. Antônio comentou que as casas possuem um alicerce mínimo, em torno de 20 cm; não possui colunas e não tem amarração entre as paredes e o telhado; o piso é péssimo, feito com proporção inadequada de areia e cimento; não possui parte elétrica nem hidráulica; recebeu vaso sanitário, pia da cozinha e tubulação de esgoto, que não foram entregues montados. Segundo este morador, é comum as casas apresentarem rachaduras; também é comum o destelhamento de casas quando ocorrem vendavais. Questionado sobre se o valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) eram suficientes para a construção de cada casa, em 1998, ele respondeu que sim, inclusive argumentou que pedreiros (construtores de casas), do próprio assentamento, chegaram a fazer orçamento e pesquisa de preços, chegando à conclusão que a verba era suficiente, inclusive para o pagamento da mão-de-obra, e ainda sobravam R\$ 10,00 (dez reais).*

24. *No Projeto de Assentamento Piquiazal (fotos 25, 26, 27 e 28), Município de Mazagão/AP e distante 72 km da capital do Estado, a situação não difere dos demais assentamentos. As casas possuem um alicerce mínimo; não possuem colunas e não tem amarração entre as paredes e o telhado; o piso é péssimo, permitindo que cresça mato dentro das casas não habitadas; não possuem parte elétrica nem hidráulica; não receberam instalados vaso sanitário, pia da cozinha e tubulação de esgoto; não foram rebocadas; não possuem as folhas das portas internas. Além disso, muitas apresentam rachaduras, principalmente pela ausência de vergas sobre os vãos das portas e janelas, que constituem perigo de futuro desmoronamento. Ademais, metade das casas, no mínimo, estão desabitadas.*

(CONSULTAR DOCUMENTO ORIGINAL)

Foto n. 25 – Detalhes da construção

Foto n. 26 – PA Piquiazal – aspecto geral

25. *Portanto, é procedente a representação do Ministério Público Federal de que as casas edificadas com recursos do crédito habitação de 1998 encontram-se inacabadas e foram mal construídas, eis que possuem alicerce raso, não possuem percinta de amarração sobre as paredes e*

vergas sobre os vãos das portas e janelas. Quanto ao risco de desabamento iminente, este não ocorre, mesmo porque já se passaram 3 anos da representação e não houve desabamento, mas a conservação das casas ficou prejudicada pelas falhas na construção. Destaque-se que a ação do vento foi suficiente para destelhar grande parte delas, e isso ocorreu devido à falta de amarração dos telhados com as paredes. A presença de rachaduras nas paredes é um indício da real possibilidade de futuro desmoronamento. Ademais, grande parte delas estão desabitadas

(CONSULTAR DOCUMENTO ORIGINAL)

Foto n. 27 – Casa apresentando rachadura.
Note que não existe verga sobre o vão da porta,
propiciando o surgimento da rachadura.

Foto n. 28 – Cresce mato dentro da casa.

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

26. Quanto à apuração da questão tratada nos subitens 10.2 e 10.3 dessa instrução, não foi possível a sua elucidação durante a inspeção realizada na Superintendência Regional do INCRA no Amapá. Ocorre que o assunto acerca de processo disciplinar administrativo é tratado a nível de sede, isto é, em Brasília, e não de regional. Ainda assim foi possível fazer as seguintes constatações:

26.1 Em 03.04.2001, o Procurador Federal Paulo Santos Moraes Lopes, presidente da Comissão de Sindicância instituída pela Port./INCRA/P/N.º 99/01, BS n.º 09 de 26.02.01, prorrogada pela Portaria/P/N.º 164, de 26.03.01, submeteu ao presidente da autarquia o resultado do trabalho desenvolvido pela referida comissão para julgamento (f. 09/16, anexo 2), cuja conclusão abaixo se reproduz:

“Tendo a Comissão de Sindicância colhido provas suficientes de que ocorreram graves irregularidades na concessão do Crédito Habitação na Superintendência Regional do INCRA no Amapá, opina pela instauração de processo administrativo disciplinar, para apurar responsabilidades dos servidores membros da Comissão de Pagamento de Crédito Habitação, Fomento e Alimentação do exercício de 1998, senhores (...)”

26.2 Em 19.11.2002, a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar instaurada pela Portaria/INCRA/P/N.º 601, de 22.07.02, apresentou seu relatório final (f. 17/74, anexo 2), de cuja conclusão destaca-se, abaixo, os aspectos mais relevantes para o caso em questão. In verbis:

“(...) está claro que os indiciados praticam irregularidades, denunciadas no bojo do processo disciplinar consubstanciadas no conjunto das provas inclusas no processo sindicante n.º 54.350.000182/2001-67, 54.350.000464/2001-64 apenso ao processo disciplinar n.º 54.350.000839/2002-77, que serviram de prova decisiva à formação de juízo de valor e plena convicção dos membros da comissão de que os indiciados cometeram as irregularidades por inobservarem as normas legais, como é dever do servidor público, causando prejuízo aos cofres públicos, e, em conseqüência, transgrediram as normas prescritas nos arts. 116, incisos I, II e III e 117, inciso XV, combinado com o art. 130 da Lei n.º 8.112/90”.

“(...) Isso posto, esta Comissão, (...) considerando culpados pelas irregularidades constantes nos arts. 116, 117 e 130, conforme especificações constantes nas penalidades sugeridas pela comissão.” (sic)

26.3 Entretanto, o Presidente da Autarquia, ao decidir sobre o processo disciplinar n.º 54350.000839/2002-77 e apensos, realizado mediante JULGAMENTO, conforme DESPACHO/ P/N.º 079/03, de 22.10.03 (f. 75, anexo 2), declarou a nulidade parcial deste processo disciplinar e determinou a instauração de outra comissão processante para dar continuidade aos trabalhos iniciados pela comissão anterior que tivera seus trabalhos parcialmente anulados, a partir da notificação prévia, que não especificou os fatos que estavam sendo imputados aos acusados.

26.4 Ocorre, no entanto, que não se tem notícia da instauração e/ou funcionamento da nova comissão processante, criada pelo Despacho/P/n.º 079/03, de 22.10.03, contrariando o disposto no art. 152 da Lei n.º 8.112/90, que estabelece que “o prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem”. Ao que tudo indica, o Instituto resolveu não mais tratar da questão administrativamente, deixando a cargo do Poder Judiciário o

juízo e a atribuição de penalidades aos agentes e ex-agentes públicos envolvidos nas irregularidades, uma vez que a Autarquia passou a integrar o polo ativo da Ação de Improbidade Administrativa que tramita na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Amapá sob o n.º 2001.31.00.001376-7.

26.5 *A atitude do INCRA, personalizada na figura de seu Presidente, ao deixar de apurar a responsabilidade de servidores e ex-servidores envolvidos em irregularidades praticadas no âmbito do serviço público, incide em improbidade administrativa, caracterizada pela omissão, em ofensa às Leis n.º 8.429/92 e 8.112/90, que determinam a apuração e punição dos atos faltosos praticados por servidores públicos. De acordo com o art. 11 da Lei n.º 8.429/92, “constitui ato de improbidade administrativa, que atentam contra os princípios da Administração Pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”. Portanto, a atitude do Presidente da Autarquia configura ato de irresponsabilidade funcional, consoante o art. 5º da IN/INCRA n.º 6, de 18.07.02.*

25.6 *Quanto à questão de o processo administrativo disciplinar contemplar o débito apurado na auditoria do INCRA Nacional, relativamente à não construção de 247 casas e à não conclusão de outras 65, não se tem evidências de que tenha sido tratado na comissão de processo administrativo disciplinar parcialmente anulada pelo Presidente do INCRA, concluindo-se pelo não tratamento da questão. Assim, tendo em conta que a comissão substituta não chegou a ser efetivada, é impossível que o assunto tenha sido abordado pela Autarquia.*

27. *Dessa forma, impõe-se a determinação, sob pena de aplicação de multa, ao Presidente do INCRA, para que este, no prazo fixado, conclua ou faça concluir o PAD cuja instauração foi determinada pelo seu Despacho n.º 079/03, de 22.10.03, encaminhando o resultado para a adoção das medidas administrativas e/ou judiciais pertinentes, bem como cópia do resultado e das medidas adotadas a esta Corte de Contas.*

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. *É de se considerar que não é apenas a qualidade da madeira utilizada nas construções que irá determinar a durabilidade das moradias. Dentre as casas construídas em 2001, algumas foram edificadas suspensas, sobre esteios, enquanto que outras rente ao solo, sobre base cimentada. As suspensas apresentam maior durabilidade, visto que suas tábuas não estão em contato com solo. As construídas sobre base de cimento já se encontram em desenvolvido estágio de deterioração. Destarte, a construção de casas com materiais de baixa qualidade não é fator preponderante na conservação das casas, nada obstante a melhor estruturas das construídas com madeiras superiores.*

29. *É procedente a representação do Ministério Público Federal de que as casas edificadas com recursos do crédito habitação de 1998 encontram-se inacabadas e foram mal construídas, eis que possuem alicerce raso, não possuem percina de amarração sobre as paredes e tampouco vergas sobre os vãos de portas e janelas, o que propicia o aparecimento de rachaduras nas paredes. No entanto, não ocorre o risco de desabamento iminente, mas a conservação das casas ficou prejudicada pelas falhas na construção. Contrário senso, a presença de rachaduras nas paredes é um indício da real possibilidade de futuro desmoronamento.*

30. *Com relação à prestação de contas do Projeto de Assentamento Governador Janary, pertinentes ao exercício de 2001, a situação não atende aos princípios da legalidade e da moralidade, que devem imperar no serviço público.*

31. *O Presidente da Autarquia declarou a nulidade parcial do Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria/INCRA/P/N.º 601/02 e determinou a instauração de outra Comissão Processante para dar continuidade aos trabalhos iniciados pela comissão anterior, cujos trabalhos foram parcialmente anulados, a partir do ponto em que os trabalhos desenvolvidos pela referida comissão apresentou falhas processuais que impediam a punição dos envolvidos. No entanto, não se tem notícia da instauração e/ou funcionamento da nova Comissão Processante.*

32. *Quanto à questão de o processo administrativo disciplinar contemplar o débito apurado na auditoria do INCRA Nacional, relativamente à não construção de 247 casas e à não conclusão de outras 65, é forçoso concluir que não foi tratada pela Autarquia em momento algum.*

33. Diante do exposto, proponho que o Tribunal adote as seguintes medidas:

I - Determine ao Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que este, no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena da multa prevista no inciso IV do art. 58 da Lei n.º 8.443/92, que:

a) conclua ou faça concluir, se ainda não o fez, o Processo Administrativo Disciplinar cuja instauração foi determinada pelo Despacho n.º 079/03, de 22.10.03, encaminhando o resultado para a adoção das medidas administrativas e/ou judiciais pertinentes, bem como cópia do resultado e das medidas adotadas a esta Corte de Contas;

b) inclua ou faça incluir no Processo Administrativo Disciplinar tratado no subitem anterior o débito apurado na auditoria do INCRA Nacional, relativamente à não construção de 247 casas e à não conclusão de outras 65 durante o exercício de 1998; e

c) determine a conclusão do processo de prestação de contas do Projeto de Assentamento Governador Janary, pertinente ao Crédito Instalação/Aquisição de Materiais de Construção do exercício de 2001.

II - Remeta cópia desta instrução, ou do Relatório que integrará o Acórdão que vier a ser proferido nestes autos, ao Ministério Público Federal/Procuradoria da República no Estado do Amapá.”

É o relatório.

VOTO

Após a realização da inspeção pela Secex/AP, alguns aspectos atinentes às irregularidades ocorridas na utilização de recursos destinados à construção de residências em projetos de assentamento sob responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Amapá (Incra/AP) foram definitivamente esclarecidos, outros não.

2. Embora reconheça o valoroso trabalho da Secex/AP por ocasião da inspeção, por meio da qual verificou-se, entre outros aspectos, que “*é procedente a representação do Ministério Público Federal de que as casas edificadas com recursos do crédito habitação de 1998 encontram-se inacabadas e foram mal construídas*” (fl. 202 – V.P.), devo efetivar reparos em sua proposta de encaminhamento.

3. O primeiro assunto a ser avaliado neste Voto é a falta de apreciação definitiva da prestação de contas dos recursos repassados a partir de 2001 à Associação dos Agricultores da Comunidade Governador Janary, objeto dos Processos n.ºs 54350.000099/2003-50 (créditos instalação) e 54350.000356/2003-53 (créditos apoio). A Secex/AP propõe, para essa questão, determinação no sentido de que o Presidente do Incra ordene, possivelmente à Superintendência Regional do Amapá/Incra, a conclusão dessa prestação de contas.

4. Devo discordar dessa proposta, pois verifico que há documentos nos autos que indicam uma possível contradição. O Memo/Incra(SR)/Coord.Créd/nº 030/04, de 3/6/2004 (fl. 8 - Anexo 1), informa que a referida Associação não concluiu a prestação de contas dos recursos recebidos do Incra. Por outro lado, o teor do despacho da Empreendedora Social do Incra/AP, de 25/4/2003 (fl. 170 – V.P.), indica a conclusão das prestações de contas relativas aos processos mencionados anteriormente.

5. Desse modo, deve a Secex/AP apurar, inicialmente, se houve, ou não, a apresentação completa das prestações de contas pela Associação, para, posteriormente, verificar se a responsabilidade é dos dirigentes dessa organização – caso as prestações de contas não tenham sido finalizadas – e/ou dos gestores da Superintendência Regional do Amapá/Incra, que não as demandaram junto à Associação na época oportuna ou que não as avaliaram de modo definitivo, caso tenham sido entregues pela Associação.

6. Feita essa verificação pela unidade técnica, a partir de inspeção na referida Superintendência, se necessária, devem ser apontadas as responsabilidades e as respectivas propostas de audiências e/ou citações. Caso a Associação não tenha entregue as prestações de contas, deve ser indicada a audiência ou mesmo citação de seus dirigentes. Se a Associação entregou as prestações de contas dos recursos recebidos para instalação e apoio, devem ser identificados os responsáveis da Superintendência Regional do Amapá/Incra que deveriam ter apreciado a regularidade da aplicação dos recursos, para fins de audiência.

7. O segundo aspecto a ser objeto de nova verificação pela Secex/AP refere-se à falta de informação precisa nos autos sobre a existência, ou não, e eventual conclusão do novo Processo Administrativo

Disciplinar (PAD) autuado em substituição ao de nº 54350.000839/2002-77, anulado parcialmente pelo Despacho/P/nº 079/03, de 22/10/2003, da Presidência do Incra. Tal processo cuidou da apuração de responsabilidades de servidores da Superintendência Regional do Amapá/Incra na gestão de recursos empregados em projetos de assentamento no estado (construção de residências e outras finalidades).

8. Antes de ser feita qualquer determinação ao Incra, como propôs a Secex/AP, tal aspecto deve ser efetivamente esclarecido nos autos, até mesmo para que se efetive uma futura audiência dos responsáveis envolvidos, caso seja constatada omissão na continuidade do PAD pelos gestores da autarquia. Noto que o Ofício/Incra/P/nº 375/05, de 7/10/2005 (fl. 7 – Anexo 2), da Presidência da autarquia, encaminhou os documentos solicitados por meio de diligência da Secex/AP (Ofício nº 569/2005, de 27/9/2005 – fl. 188 – V.P.), sem, no entanto, esclarecer os desdobramentos ocorridos a partir do Despacho/P/nº 079/03.

9. Assim, a providência a ser tomada, preliminarmente, é a efetivação de diligência junto ao Incra, em Brasília, para que este preste as informações pertinentes sobre essa questão e encaminhe, se for o caso, as conclusões do novo PAD.

10. O último aspecto que merece correção quanto à proposta de encaminhamento da unidade técnica refere-se à falta de apuração do débito resultante da não-construção de 247 casas, no montante de R\$ 617.500,00, e construção parcial de 65 casas (montante não-apurado), ambas as irregularidades ocorridas no âmbito do Crédito Habitação (possivelmente envolvendo os exercícios de 1997 a 1999), conforme noticiado no Relatório Especial AUD nº 19/2002, de 25/9/2002, da Superintendência Regional do Amapá/SR-21 (fls. 32/34 – Anexo 1).

11. Não constam dos autos evidências de que os gestores do Incra/AP ou da sede da autarquia em Brasília tenham dado cumprimento ao disposto no art. 1º, § 3º, da Instrução Normativa/TCU nº 13/1996, no sentido de se autuar a competente Tomada de Contas Especial, com vistas à identificação dos responsáveis pelo débito indicado no item precedente e sua exata quantificação, juntamente com outros débitos porventura existentes.

12. Na Ação de Improbidade Administrativa proposta pela Procuradoria da República no Estado do Amapá – PR/AP (fls. 76/110 – Anexo 1), há constantes referências a irregularidades cometidas pela empresa S.S. Ribeiro Ltda. e por outros responsáveis na gestão de recursos repassados a projetos de assentamento localizados no Amapá, nos exercícios de 1997/1998. Logo, tais responsabilidades devem ser averiguadas por meio de TCE a ser instaurada pelo Incra, na qual devem ser levados em conta os elementos constantes da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, em curso na Justiça Federal – Seção Judiciária do Amapá (Processo nº 2001.31.00.001376-7).

13. Apesar de terem sido apontados diversos fatos irregulares no relatório de inspeção, observo que não foi questionada a omissão dos gestores da Superintendência Regional do Amapá/SR-21 no que diz respeito à falta de orientação e fiscalização na aplicação dos recursos nos projetos de assentamento mencionados nos autos. A Secex/AP apontou em diversos trechos da instrução às fls. 189/202 – V.P. a baixa qualidade das construções nos assentamentos e a falta de conclusão de boa parte delas. Somem-se a essas ocorrências as irregularidades apontadas na Ação de Improbidade Administrativa proposta pela PR/AP, que, possivelmente, tiveram na falta de fiscalização da referida superintendência uma de suas causas.

14. Tais considerações devem ser levadas em conta pela Secex/AP ao averiguar se houve desídia dos gestores da Superintendência Regional do Amapá/SR-21, que deveriam ter orientado e fiscalizado a aplicação dos recursos de créditos habitação (e créditos assemelhados) nos assentamentos sob sua responsabilidade. Assim, entendo pertinente determinar à unidade técnica que verifique a existência de responsabilidades dos gestores da superintendência nos seguintes projetos de assentamento, com a proposta de audiência dos envolvidos, se for o caso:

a) Governador Janary, no exercício de 2001, tendo em vista as considerações da Secex/AP no item 15 de sua instrução (fl. 192 – V.P.);

b) demais localidades mencionadas no item 2 da instrução da Secex/AP, à fl. 189 – V.P., nos exercícios nos quais houve repasse de recursos para a construção das moradias, a partir de 1998, tendo em vista as conclusões consignadas nos itens 17 e 25 da instrução da unidade técnica (fls. 194 e 199 – V.P., respectivamente).

15. Alerto a Secex/AP que as providências a serem tomadas nestes autos, especialmente quanto a possíveis propostas de citação ou audiência, devem seguir, no que for possível e quando se referirem a

casos análogos ou semelhantes, o mesmo entendimento manifestado pelo TCU por ocasião da prolação da Decisão nº 369/2002 – 2ª Câmara e do Acórdão nº 950/2006 – 1ª Câmara (TC 009.149/2002-4).

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 696/2006 -TCU – Plenário

1. Processo TC-007.401/2003-6 - c/ 2 anexos
2. Grupo II – Classe VII – Representação
3. Interessada: Procuradoria da República no Estado do Amapá
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA - Superintendência Regional do Amapá
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/AP
8. Advogado constituído nos autos: não houve

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação oriunda de expediente encaminhado ao Tribunal pela Procuradoria da República no Estado do Amapá, noticiando irregularidades na gestão de recursos repassados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) para construção de residências em projetos de assentamento sob responsabilidade da Superintendência Regional do Amapá dessa autarquia, ocorridas em diversos exercícios a partir de 1997.

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

9.1. conhecer da presente Representação, com fulcro no art. 237, inciso I, do Regimento Interno/TCU;

9.2. determinar à Secex/AP que:

9.2.1. apure se foram apresentadas as prestações de contas completas dos recursos do Incra recebidos pela Associação dos Agricultores da Comunidade Governador Janary, objeto dos Processos nº 54350.000099/2003-50 (créditos instalação) e 54350.000356/2003-53 (créditos apoio);

9.2.2. se as aludidas prestações de contas não foram apresentadas, retorne os autos ao Gabinete do Relator com proposta de audiência ou citação dos dirigentes da Associação e audiência dos responsáveis da Superintendência Regional do Amapá/Incrá que deveriam tê-las demandado junto à Associação na época oportuna;

9.2.3. se as mencionadas prestações de contas foram entregues pela Associação, retorne os autos ao Gabinete do Relator com proposta de audiência dos responsáveis da Superintendência Regional do Amapá/Incrá que deveriam ter procedido à avaliação definitiva dessa documentação, a fim de aferir a regularidade da aplicação dos recursos públicos, e não o fizeram;

9.2.4. promova diligência junto ao Incra, em Brasília/DF, para que este esclareça se houve a instauração de novo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) atuado em substituição ao de nº 54350.000839/2002-77, anulado parcialmente pelo Despacho/P/nº 079/03, de 22/10/2003, da Presidência da autarquia, encaminhando cópia do Relatório Final desse novo PAD, caso existente, ou justifique a não-instauração do Procedimento, se for o caso;

9.2.5. avalie a existência de responsabilidades de gestores da Superintendência Regional do Amapá/Incrá quanto às questões apontadas nos itens 13 e 14 do Voto que fundamenta este Acórdão, retornando os autos ao Gabinete do Relator com proposta de audiência dos envolvidos, caso haja elementos que demandem tal medida por parte do Tribunal;

9.3. autorizar a realização de inspeção pela Secex/AP na Superintendência Regional do Amapá/Inkra, caso se mostre necessária para levar a efeito a apuração demandada nos subitens 9.2.1. a 9.2.3 deste Acórdão;

9.4. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Inkra) que instaure, se ainda não o fez, no prazo de 60 (sessenta) dias, Tomada de Contas Especial, com fulcro no art. 1º, § 3º, da Instrução Normativa TCU nº 13/1996, a fim de apurar os fatos indicados nos itens 10 a 12 do Voto que fundamenta este Acórdão;

9.5. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que acompanhe o cumprimento da medida mencionada no item precedente deste Acórdão e comunique ao Tribunal as medidas adotadas pelo Inkra;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Inkra e à Procuradoria da República no Estado do Amapá.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0696-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLLSON MOTTA

Presidente

UBIRATAN AGUIAR

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral em substituição

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC-019.054/2005-7 - c/ 2 anexos

Natureza: Representação

Órgão: Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades

Interessadas: Adminas Administração e Terceirização de Mão-de-Obra Ltda., Universo Serviços e Assessoria Empresarial Ltda. e Megasíndico Profissionais a Serviço do Síndico Ltda.

Advogado: não há

Sumário: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. ANULAÇÃO DE OFÍCIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.

1. Os parâmetros de aferição de preços inexequíveis, previstos nos §§ 1º e 2º do inciso II do artigo 48 da Lei nº 8.666/93 podem ser incluídas em editais cujo objeto não seja obras e serviços de engenharia.

2. O incentivo à continuidade do contrato de trabalho, prevista em convenção coletiva de trabalho, na hipótese de substituição de empresa na prestação do mesmo serviço, em razão de nova licitação pública ou novo contrato, não deve prevalecer diante da identificação de preços contratados em desacordo com os praticados no mercado.

3. As exigências de qualificação técnico-operacional limitam-se aos itens de maior relevância e em percentuais razoáveis.

4. Os editais de licitação devem conter orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários.

5. Não cabe fixar em editais de licitação as alíquotas do Pis/Finsocial, Cofins e Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, haja vista que as bases de cálculo e alíquotas podem ser alteradas de acordo com o regime de incidência e tipo de tributação.

6. Os percentuais de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, CPMF e ISS devem ser fixados em montantes compatíveis com a legislação tributária em vigor na época do lançamento do edital.

7. Não há amparo legal para se exigir dos licitantes a apresentação da certidão negativa de débito salarial e certidão negativa de infrações trabalhistas.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação formulada pela empresa Adminas Administração e Terceirização de Mão-de-Obra Ltda., com base no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, versando sobre diversas irregularidades que estariam presentes no Edital do Pregão Eletrônico nº 20/2005, conduzido pelo Ministério das Cidades, por intermédio de sua Coordenação-Geral de Recursos Logísticos.

2. O objeto do certame era a *“contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio, acessórios e complementares em atividades de Administração, Recursos Humanos e Recursos Financeiros, com o objetivo de atender as necessidades de desempenho das atribuições do Ministério das Cidades, consideradas essenciais para os suportes técnicos administrativos, fundamentais ao funcionamento das suas Unidades Organizacionais, em Brasília – DF., conforme condições e especificações constantes do Termo de Referência, Anexo F”* do Edital.

3. Em face das ilegalidades apontadas pela Representante, que, no seu conjunto, se confirmadas, estariam a ferir os princípios da legalidade, da isonomia, da igualdade, da impessoalidade e, em consequência, o caráter competitivo do certame, contrariando, assim, diretamente o art. 3º da Lei nº 8.666/93, concedi, em 27.10.2005, medida cautelar para que fosse suspensa a abertura do Pregão nº 20/2005, prevista para o dia 28.10.2005, até que este Tribunal decidisse o mérito da Representação. Na oportunidade, determinei a oitiva da autoridade responsável para que se manifestasse acerca das seguintes irregularidades:

a) possibilidade de não estarem sendo observadas as regras prescritas nos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), uma vez que não constaria do processo licitatório em referência (i) a real estimativa do impacto orçamentário-financeiro causado pelo aumento de despesa oriundo do objeto licitado e (ii) a declaração do ordenador de despesa de que esse aumento é compatível, tanto orçamentária como financeiramente, com a Lei Orçamentária Anual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual;

b) exigência indevida de apresentação, na fase de habilitação, de “Certidão de Quitação de Tributos e Contribuições Federais” de “Certidão Quanto à Dívida Ativa da União”, quando a Lei nº 8.666/93 prevê, em seu art. 29, tão-somente prova relativa à “regularidade fiscal”. Essa exigência, argumenta a Representante, restringe o caráter competitivo do certame (itens 10.5.3.1 e 10.5.3.2 do Edital);

c) exigência ilegal no sentido de que seja comprovado, na fase de habilitação técnica, que a licitante possui em seu quadro permanente, ou como sócio da empresa, na data prevista para a entrega das propostas, profissional devidamente reconhecido pelo Conselho Regional de Administração – CRA, contrariando o disposto no art. 30, § 6º, da Lei de Licitações (item 10.2.5.3 do Edital);

d) exigência de Atestado de Capacidade Técnica que comprove que a licitante prestou ou presta serviço de apoio administrativo e suporte técnico operacional, em características, quantidades e prazos, bem como o quantitativo mínimo de 75% (setenta e cinco por cento) do efetivo solicitado no Anexo I do Edital, infringindo o art. 30, inciso I, § 1º, da Lei nº 8.666/93, impondo restrição ao caráter competitivo da licitação, o que é vedado pelo art. 3º, § 1º, inciso I, da aludida lei (item 10.2.5.4 do Edital);

e) inexistência de orçamento estimado em planilha aberta de composição dos custos unitários, com violação direta aos arts. 7º, § 2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e ao art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002;

f) inobservância da Convenção Coletiva de Trabalho vigente em Brasília, local da prestação dos serviços a serem contratados, consistente na falta de fixação do valor do salário mínimo atualmente praticado nessa cidade para a categoria dos prestadores dos serviços demandados, fato que poderá acarretar a contratação de proposta inconsistente e inexecutável, por não refletir a realidade dos serviços a serem prestados, e manifestamente ruína para a Administração Pública;

g) inadequação da regra prevista no item 9.3.1 do Edital (definição de proposta inexecutável para fins de desclassificação) com relação ao objeto licitado, eis que este não está abarcado pelas disposições

do art. 48, § 1º, da Lei nº 8.666/93, que prevê, de forma objetiva, critérios para desclassificação de proposta inexequível relacionada somente a obras e serviços de engenharia.

4. Na mesma época, deu entrada também neste Tribunal cópia de requerimento formulado pela empresa Universo Serviços e Assessoria Empresarial Ltda. perante o Pregoeiro do Ministério das Cidades, para que fossem realizadas diversas correções no edital em comento em relação às falhas que aponta. Por meio de despacho, determinei sua juntada a estes autos para exame.

5. Além dessa segunda manifestação, deram entrada nesta Casa expedientes relacionados ao certame em questão, um subscrito pela empresa Megasíndico Profissional a Serviço do Síndico Ltda. e outros dois encaminhados à Ouvidoria.

6. Em resposta à oitiva do responsável, o Secretário-Executivo do Ministério das Cidades trouxe as seguintes informações:

- a equipe da Coordenação de Licitação-COLIC da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos recepcionou, no período que precedeu a abertura das propostas, 17 demandas de empresas que solicitaram esclarecimentos/impugnações de diversos itens do pré-citado edital;

- da verificação desses pedidos de esclarecimentos/impugnações, a própria Coordenação de Licitação-COLIC identificou a existência de impropriedades, especificamente nos itens 10.5.3.1 e 10.5.3.2, que exigem “certidão de quitação de tributos e contribuições federais” e “certidão quanto à dívida ativa da União”, em discordância com o disposto no art. 29 da Lei nº 8.666/93 e inciso V do art. 14 do Decreto nº 5.450/2005;

- cautelarmente, o pregoeiro determinou a anulação do Edital de Pregão Eletrônico n.º 20/2005, fato de pronto acatado pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos-CGRL, amparado em legislação subsidiária, especificamente no art. 49 da Lei nº 8.666/93 e Decreto nº 5.450/2005, bem como Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal;

- a anulação foi publicada em 27.10.2005 no Diário Oficial da União, seção III, pág. 80 e em jornal de grande circulação (Correio Braziliense).

7. Presentes as informações acima, a 1ª Secex procedeu ao exame de todas as irregularidades apontadas, de modo a concluir acerca da necessidade da formulação de determinações ao órgão para evitar a repetição dos mesmos erros. A seguir, transcrevo trechos da instrução elaborada no âmbito da unidade técnica, cujas conclusões foram integralmente acolhidas por seus dirigentes:

“Inobservância dos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal

3.1.1 Os artigos acima citados são os seguintes:

‘Art. 15 Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16 A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

- I – empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
 II – desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.’

3.1.2 Os requisitos citados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para o aumento de despesa devem ser considerados pelo órgão, e precisam constar no processo em que ocorrerá a licitação. Mas não precisam ser expressos no corpo do edital da licitação.

3.1.3 Os requisitos obrigatórios que devem constar do corpo de um edital de pregão estão citados no art. 3º, inciso III, da Lei n.º 10.520/2002. E este artigo não cita a necessidade de constar no corpo do edital do pregão os itens referentes ao respeito aos limites de despesas da Lei Complementar n.º 101/2000.

3.1.4 A Lei n.º 8.666/93, a qual é aplicada subsidiariamente em caso de pregão (art. 9º da Lei n.º 10.520/2002), na parte que trata dos itens obrigatórios de um edital de licitação (art. 40), não nomina o respeito aos limites de despesa.

3.1.5 Assim, com relação ao item de desrespeito à Lei Complementar n.º 101/2000, o questionamento do licitante é infundado.

Exigência, nos itens 10.5.3.1 e 10.5.3.2 do edital de ‘efetiva quitação para com a Fazenda Pública Federal’

3.2 Os itens acima referenciados do edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005 têm a seguinte redação (fl. 37, vol. principal):

‘10.5.3.1 Certidão de Quitação de Tributos e Contribuições Federais, emitida pela Secretaria da Receita Federal;

10.5.3.2 Certidão Quanto à Dívida Ativa da União, emitida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;’

3.2.1 O Ministério das Cidades reconheceu que essa exigência não tinha fundamento na Lei n.º 8.666/93, que somente exige documentação referente à ‘prova da regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outro equivalente, na forma da lei’ (art. 29, inciso III). Por este motivo, revogou a licitação.

3.2.2 A revogação da licitação com base neste inciso era imperiosa também porque a Receita Federal não disponibiliza aos contribuintes uma certidão de ‘efetiva quitação para com a Fazenda Pública Federal’. Em consulta ao site da Receita Federal, na parte referente às certidões negativas para pessoa jurídica¹, verifica-se que os documentos disponíveis para emissão via internet ou a serem requisitados nas Unidades da Receita Federal ou na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional são os seguintes:

- a) Certidão conjunta negativa de débitos relativos a tributos federais e à dívida ativa da União;
- b) Certidão conjunta positiva com efeitos de negativa de débitos relativos a tributos federais e à dívida ativa da União;
- c) Certidão conjunta positiva de débitos relativos a tributos federais e à dívida ativa da União.

3.2.3. Além disso, essas certidões abrangem a ‘situação do sujeito passivo em relação a tributos federais administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB) e à Dívida Ativa da União, administrada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), não abrangendo as contribuições previdenciárias e as contribuições devidas, por lei, a terceiros, inclusive as inscritas, até 14 de agosto de 2005, em Dívida Ativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).’²

3.2.4 Como o Ministério das Cidades já reconheceu o erro, e não incluirá tal item nos próximos certames, sugiro que o TCU não se manifeste sobre este ponto.

Exigência, no item 10.2.5.3, que o responsável técnico com inscrição no CRA possua vínculo profissional ou seja sócio da empresa, na época da apresentação das propostas

3.3 O item questionado está assim redigido (fl. 36, verso, vol. principal):

‘10.2.5.3 Comprovar que possui em seu quadro permanente, na data prevista para a entrega das propostas, profissional devidamente reconhecido pelo CRA, devendo esta ser feita através de Carteira de Trabalho (CTPS) e/ou ficha de registro de empregados devidamente registrado no Ministério do

¹ Disponível em: www.receita.fazenda.gov.br/certidões/pessoa_juridica/orientações_gerais. Acesso em 24 nov. 2005.

² Disponível em: www.receita.fazenda.gov.br/certidões/pessoa_juridica/orientações_gerais. Acesso em 24 nov. 2005.

Trabalho, no caso de sócios da empresa, deverá ser apresentado contrato social e ainda apresentar declaração expedida pelo CRA que as pessoas físicas e jurídicas estão em dia com as obrigações junto ao Conselho.'

3.3.1 *Ao contrário do alegado pela representante, que reclamava que tal pedido é infundado, a exigência do edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005 está literalmente prevista no art. 30, § 1º, inciso I da Lei n.º 8.666/93:*

'Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do 'caput' deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

*I – capacitação técnico-profissional: **comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo, do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;***

(...)

§ 10 Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração.' (grifos nossos).

3.3.2 *É preciso registrar que a irregularidade tratada no referido Acórdão n.º 244/2003 referia-se à exigência de comprovação de vínculo profissional antes da entrega das propostas, na data da publicação do edital, como abaixo copiado do relatório do referido acórdão:*

'Análise: O item 5.5.1.2 do edital exigia, para a habilitação técnica das empresas interessadas:

5.5.1.2 Comprovação da Licitante possuir em seu quadro funcional permanente, na data da publicação deste Edital, responsável técnico, detentor de Certidão(ões) de Acervo Técnico - CAT, que comprove a execução de obras/serviços de características técnicas semelhantes ao objeto da presente Licitação, reconhecidos pelo CREA, conforme disposto no artigo 30, § 1º, I da Lei 8666/93, contemplando (...) (sublinhei)

Conforme reconhece o responsável, tal exigência não tem aparo legal. O art. 30, § 1º, I da Lei n.º 8.666/93, com redação dada pela Lei n.º 8.883/94, é bastante claro ao dizer que o licitante deve comprovar possuir o responsável técnico na data prevista para a entrega da proposta. (...)'

3.3.3 *E como colocado no relatório do Acórdão n.º 244/2003, a Lei n.º 8.666/93 somente dá suporte à exigência de comprovação de vínculo com a licitante na data da entrega das propostas, não antes.*

3.3.4 *Logo, conclui-se que, com relação a exigência de comprovação de vínculo do responsável técnico detentor do CRA, as alegações da representante também são infundadas.*

Exigência de quantitativo mínimo de 75% dos serviços licitados na comprovação por meio de atestado de capacidade técnica

3.4 *O item do edital do Pregão n.º 20/2005 está assim escrito (fl. 36, verso, vol. principal):*

'10.2.5.4 O Atestado de Capacidade Técnica deverá comprovar que a empresa prestou ou presta serviço de apoio administrativo e suporte técnico operacional, em características, quantidades e prazos; a ser apresentado em papel timbrado do emitente e com a identificação do signatário, conter especificações do objeto, bem como o quantitativo mínimo de 75% (setenta e cinco por cento) do efetivo solicitado no Anexo I, devidamente registrado no CRA/DF ou visado pelo Conselho Regional de Administração do Distrito Federal, caso o registro for de outro estado.

10.2.5.4.1 A compatibilidade a que se refere o subitem anterior estará assegurada na hipótese de os documentos atestarem a prestação do serviço objeto desta licitação a pessoas jurídicas de direito público ou privado.'

3.4.1 *O efetivo solicitado no Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005 (da fl. 46 à fl. 57, vol. principal) está resumido na Tabela I em anexo a esta instrução.*

3.4.2 Os valores mensais de salários foram citados pelo Ministério das Cidades no Anexo I do edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005 (fl. 51, vol. principal), e são abaixo reproduzidos para facilitar o entendimento da análise que se fará a seguir:

Tabela II: Valores salariais, valor dos postos (salário + encargos sociais) e valor médio global de cada um dos postos licitados no Pregão Eletrônico n.º 20/2005 do Ministério das Cidades:

Postos e níveis	Quant.	Salário médio unitário	Valor médio unitário do posto	Valor médio global mensal
Assistente operacional I	3	4.175,18	11.153,88	33.461,65
Assistente operacional II	2	4.013,72	10.709,23	21.418,45
Assistente operacional III	12	3.455,88	9.299,89	120.898,61
Assistente operacional IV	6	3.074,37	8.285,53	49.713,17
Assistente operacional V	5	2.711,30	7.313,19	36.565,96
Assistente operacional VI	9	2.167,32	5.923,04	53.307,32
Total de nível superior	38	19.597,77	52.684,76	315.365,16
Assistente operacional VII	9	1.969,27	5.418,95	48.770,55
Assistente operacional VIII	1	1.815,26	5.017,27	5.017,27
Assistente operacional IX	19	1.626,01	4.531,64	86.101,16
Assistente operacional X	5	1.434,90	4.043,14	20.215,70
Assistente operacional XI	65	1.276,00	3.599,39	233.960,35
Total de nível médio	99	8.121,44	22.610,39	394.065,03
Auxiliar operacional I	6	970,94	2.846,57	17.079,41
Auxiliar operacional I	22	874,32	2.582,87	56.823,09
Auxiliar operacional I	33	723,98	2.186,61	72.158,28
Total de nível fundamental	61	2.569,24	7.616,05	146.060,78
Total geral	198	30.288,45	82.911,20	855.490,97

3.4.3 A exigência de atestados de capacidade técnica está prevista no art. 30 da Lei n.º 8.666/93:

‘Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do ‘caput’ deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I – capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, **detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo, do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;**

§ 2º **As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.**

§ 3º *Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.* (grifos nossos).

3.4.4 *A exigência de atestados de capacidade técnica que abarquem 75% (setenta e cinco por cento) dos serviços listados no Anexo I do edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005, que foi resumido ao fim desta instrução, não atende ao descrito no art. 30 da Lei n.º 8.666/93, acima reproduzido. O Ministério das Cidades somente pode exigir atestados de capacidade técnica que versem sobre as ‘parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo’ previamente descritas no instrumento convocatório. E estas parcelas não foram definidas no edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005.*

3.4.5 *Esta restrição à exigência de atestados de capacidade técnica somente aos itens de maior relevância técnica e valor significativo é confirmada por Luis Carlos Alcoforado:*

‘Segundo a natureza da licitação e da espécie do objeto licitado, destacam-se os aspectos mais relevantes que servem de essencial parâmetro ao julgamento da qualificação técnica do licitante.

Isso significa afirmar que detalhes, verdadeiramente desimportantes à aferição da qualificação técnica, devem ser marginalizados, (...)

*Por isso, o edital, na definição das parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo, primará em fortalecer os critérios que expressam a necessidade da Administração em avaliar a qualificação do proponente, assentado em regras objetivas e isonômicas.*³

3.4.6 *Os serviços exigidos não possuem o mesmo grau de complexidade, tampouco de especialização. Dos cargos licitados, apenas 38 (trinta e oito) serão exercidos por pessoal com nível superior completo ou incompleto. Há 99 (noventa e nove) cargos de nível médio completo e incompleto e 61 (sessenta e um) de nível fundamental. Os cargos de nível fundamental, conforme disposto no edital, podem ser preenchidos por pessoas com ‘experiência mínima’ nas áreas e envolvem gastos mensais globais de R\$ 146.060,78 (cento e quarenta e seis mil, sessenta reais e setenta e oito centavos). Logo, não possuem a mesma ‘relevância técnica’ e ‘valor significativo’ que os cargos de nível superior que devem ser preenchidos por pessoas com ‘experiência comprovada’ e cujo dispêndio mensal global será de R\$ 315.365,16 (trezentos e quinze mil, trezentos e sessenta e cinco reais e dezesseis centavos). Assim, os cargos de nível básico não devem ser considerados para fins de exigência de atestados de capacidade técnica.*

3.4.7 *Dos cargos de nível médio, a descrição dos serviços realizados pelos Assistentes Operacionais VII e Assistentes Operacionais X demonstra que eles realizarão tarefas de recepcionistas, secretárias e contínuos. E os valores médios globais são de R\$ 48.770,55 (quarenta e oito mil, setecentos e setenta reais e cinqüenta e cinco centavos) e R\$ 20.215,70 (vinte mil, duzentos e quinze reais e setenta centavos), respectivamente. Então, esses cargos também carecem de ‘relevância técnica e valor significativo’ dentro do escopo do Pregão Eletrônico n.º 20/2005. Só está sendo licitado um único cargo de Assistente Operacional VIII, cujo dispêndio mensal será de R\$ 5.017,27 (cinco mil e dezessete reais e vinte e sete centavos). Este cargo não apresenta qualquer ‘valor significativo’ dentro dos serviços a serem licitados. Logo, somente os cargos de nível médio referentes a Assistente Operacional IX e Assistente Operacional XI podem ser considerados para fins de comprovação de capacidade técnica.*

3.4.8 *O objetivo de se limitar a exigência de atestados de capacitação técnica somente aos itens de maior relevância técnica e valor significativo é possibilitar a maior competitividade do certame. A continuar a exigência do edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005 baseada num percentual de 75% sobre todos os serviços, é muito provável que a atual contratada será a única a cumprir tal requisito de habilitação. Tanto que este item foi questionado não somente pela Adminas, que entrou com a presente representação, mas também pela empresa Mega Service (fl. 15, Anexo 1).*

3.4.9 *A Universo Serviços e Assessoria Empresarial Ltda. (fls. 6 e 7, Anexo 1), assim como a Manifestação n.º 4015 da Ouvidoria do TCU (fl. 25, Anexo 1), questionam um item relacionado, ou seja, a terceirização de cargos finalísticos, pois somente a atual prestadora de serviços será capaz de apresentar um atestado de capacidade técnica com as mesmas características e no percentual exigido.*

3.4.10 *O limite da exigência de atestados de capacidade técnica é a necessidade de proteger a Administração dos maus prestadores de serviços. Por isto a Constituição Federal assim colocou:*

‘Art. 37(...)

³ ALCOFORADO, Luís Carlos. **Licitação e Contrato Administrativo**. 2ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 193.

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.’ (grifo nosso).

3.4.11 Mas essa exigência não deve ser excessiva a ponto de impedir a competitividade do certame, pela requisição de atestados de capacidade que englobem itens de menor importância mas que serão atendidos por poucos ou apenas um licitante. Isto é colocado pela Lei n.º 8.666/93:

‘Art. 3º (...)

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;’

Marçal Justen Filho confirma este nosso entendimento:

‘A Lei n.º 8.666/93 disciplinou de modo minucioso a matéria da qualificação técnica. Um dos caracteres mais marcantes da Lei n.º 8.666 foi a redução da margem de liberdade da Administração Pública nesse campo e a limitação do âmbito das exigências. Buscou evitar que exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica constituam-se em instrumentos de indevida restrição à liberdade de participação em licitação. O objetivo é eliminar distorções ocorridas no sistema anterior, em que os requisitos de qualificação técnica acabavam por inviabilizar o acesso de muitas empresas à licitação. Isso não significa substituir uma distorção por outra. A legislação vigente não proíbe as exigências de qualificação técnica, mas reprime exigências desnecessárias ou meramente formais.

A Administração não tem liberdade para impor exigências quando a atividade a ser executada não apresentar complexidade nem envolver graus mais elevados de aperfeiçoamento. Especialmente em virtude da regra constitucional (art. 37, XXI), somente poderão ser impostas exigências compatíveis com o mínimo de segurança da Administração Pública. A regra é sempre a mesma: não poderão ser impostas exigências excessivas ou inadequadas.’⁴

3.4.13 E esse é também o ponto de vista do TCU. Por exemplo, no Acórdão n.º 2088, Ata 49/2004 – Plenário, na licitação do contorno ferroviário de Jaraguá do Sul/SC, realizada por meio de convênio com o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, o Tribunal determinou à Prefeitura de Jaraguá do Sul que em futuras licitações realizadas com recursos federais:

‘9.6.1.3. não inclua item sem relevância ou sem valor significativo entre aqueles que serão utilizados para a comprovação de execução anterior de quantitativos mínimos, de acordo com o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/93 e com analogia ao § 1º, inciso I, do art. 30 da referida lei, salvo ser essa comprovação indispensável, nos termos do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, devendo estar tecnicamente justificativa sua inclusão no processo administrativo anterior ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos;’

3.4.14 Assim, deve ser determinado ao Ministério das Cidades que, ao realizar licitação para contratação conjunta de diversos itens de prestação de serviços administrativos, como no caso ora em exame, limite as exigências de qualificação técnico-operacional aos itens de maior relevância e em percentuais razoáveis, evitando a restrição indevida à competitividade do certame, como colocado pelo art. 3º, § 1º, inciso I da Lei n.º 8.666/93, e ainda de acordo com o princípio de exigências mínimas para garantir a segurança para a Administração Pública, colocado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Deve-se salientar que os atestados só podem ser exigidos se o edital estabelecer, com clareza e fundamentadamente, as ‘parcelas de maior relevância e valor significativo’, como colocado pelo art. 30, § 1º, inciso I e § 2º da Lei n.º 8.666/93.

Inexistência de orçamento estimado em planilha aberta com a composição dos custos unitários e inobservância da convenção coletiva de trabalho vigente em Brasília, pois o edital não fixou o valor mínimo a ser pago aos trabalhadores terceirizados

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 6ª ed. São Paulo: Dialética, 1999, p. 315-316.

3.5 O edital do Pregão Eletrônico trouxe, como indicativo para os licitantes, os valores referentes aos salários a serem pagos e os dispêndios totais com cada cargo, referentes aos salários acrescidos dos encargos sociais, como reproduzido na Tabela II acima.

3.5.1 Nas explicações referentes aos valores, colocou (fl. 50, verso, vol. principal):

‘Em relação à formação dos preços, a Licitante deverá adotar os salários acordados em Convenção Coletiva, sendo que, os salários e preços médios constantes do demonstrativo da tabela abaixo, obtidos por meio de pesquisa junto a órgãos e empresas do ramo em Brasília/DF, são meramente estimativos, os quais servirão de parâmetro para se avaliar a exequibilidade das propostas apresentadas, sob pena de desclassificação, constituindo-se no preço máximo que o MCIDADES admite pagar pelos serviços;

(...)

Para os postos descritos neste Termo de Referência, as licitantes deverão estipular o valor dos salários, levando em conta as qualificações exigidas, o grau de complexidade de cada atividade, observando os valores máximos do posto, conforme disposto na tabela (...):

Na proposta final, contemplando os lances, as licitantes não poderão reduzir os salários constantes da proposta inicial, sendo que deverão ser mantidos os percentuais de tributos e o valor do vale-alimentação, e os demais benefícios previstos neste Termo de Referência e na Convenção Coletiva de Trabalho do Sindiserviços/DF;’

3.5.2 Todavia, a Convenção Coletiva celebrada entre o Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário e Serviços Terceirizáveis do Distrito Federal - SEAC/DF e o Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizáveis no Distrito Federal – Sindiserviços, assim como o 1º Aditivo à Convenção Coletiva, apresentam valores bem abaixo dos constantes na tabela do Ministério das Cidades (da fl. 75 à fl. 88, vol. principal).

3.5.3 Acrescente-se que a cláusula vigésima oitava de tal Convenção Coletiva de Trabalho determina que os empregos dos terceirizados devem ser mantidos caso a empresa em que trabalham seja substituída por outra na licitação:

‘Cláusula vigésima oitava – incentivo à continuidade do contrato de trabalho

Considerando a tipicidade da atividade de terceirização e a necessidade de prever para os trabalhadores maior segurança no emprego, e para isso incentivar as empresas para efetivamente participem desse intento, fica pactuado que as empresas que sucederem outra na prestação do mesmo serviço, em razão de nova licitação pública ou novo contrato, contratarão todos os empregados da empresa anterior sem descontinuidade quanto ao pagamento dos salários e a prestação dos serviços. Nesse caso, a rescisão do contrato de trabalho obrigará ao pagamento do percentual de 20% (vinte por cento) sobre os depósitos do FGTS a título de multa e as empresas ficarão desobrigadas de pagar o aviso prévio, porque não caracteriza hipótese de despedida e muito menos arbitrária ou sem justa causa. A rescisão do contrato de trabalho será por acordo, por ter ocorrido culpa recíproca das partes, em relação ao rompimento do contrato de trabalho, conforme previsto no Decreto n.º 99.684/90, art. 9º, § 2º.
(...)

Parágrafo primeiro – Havendo real impossibilidade da continuação do trabalhador nos serviços, devidamente justificada perante os dois sindicatos convenentes, este trabalhador terá direito à indenização normal no percentual de 40% (quarenta por cento) sobre os depósitos do FGTS, e demais verbas rescisórias.

Parágrafo segundo – Os empregados que se enquadrarem na hipótese prevista no caput desta cláusula terão direito a estabilidade de 6 (seis) meses, na nova empresa.’

3.5.4 A cláusula trigésima oitava completa as disposições acima:

‘Os empregados admitidos não poderão receber salário inferior ao do empregado demitido, desde que desenvolvam atividade da mesma natureza, com igual produtividade e com mesma perfeição técnica.’

3.5.5 Em decorrência das cláusulas acima, os salários dos atuais terceirizados do Ministério das Cidades não poderão ser reduzidos, caso a empresa para a qual atualmente trabalham seja substituída por outra na licitação. Isto decorre também da Constituição Federal:

‘Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

VI – irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;’

3.5.6 Mas o edital não informa quais os salários atualmente praticados para os terceirizados. Tampouco indica como se chegaram aos valores por cada posto, pois não explica quais são os encargos sociais que incidem sobre os salários.

3.5.7 A reclamação da Adminas, endossada pela Universo, tem procedência. Há, efetivamente, uma falta de clareza nos valores do orçamento-base a ser considerado para fins de apresentação das propostas. A apresentação de todos os dados que compõem os orçamentos-base na licitação é uma obrigação do órgão público, vez que estes valores são fundamentais para que os licitantes tenham condições de elaborar seus preços. Especialmente porque o item 5.6 do Anexo I do Pregão Eletrônico n.º 20/2005 determina que os licitantes não poderão diminuir, durante os lances, os valores apresentados inicialmente como salários e demais benefícios.

3.5.8 A falta de transparência dos valores-base e dos custos unitários no edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005 está em desacordo com a Lei n.º 8.666/93:

‘Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§ 2º As obras e serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Art. 40 (...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II – orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.’

3.5.9 Na instrução realizada no gabinete no Ministro-Relator, foi citado parte do Acórdão TCU n.º 352, Ata 10/2004 - Plenário, o qual também tem o mesmo entendimento acima:

‘9.1 determinar ao 4º Distrito do Departamento Nacional de Produção Mineral que:

9.1.2 elabore, previamente à realização de licitações, o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços pretendidos, conforme preconiza a Lei n.º 8.666/93, em seu art. 7º. § 2º, II, anexando-o aos instrumentos convocatórios de licitação, como determina o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/93.’

3.5.10 Em conclusão, deve ser determinado ao Ministério das Cidades que junte aos editais de licitação os orçamentos-base com valores determinados e com os custos unitários componentes dos valores de forma aberta, como estabelecido pelo art. 7º, § 2º, inciso II e art. 40, § 2º, inciso II da Lei n.º 8.666/93, de forma a se evitar a repetição da ocorrência verificada no Pregão Eletrônico n.º 20/2005, cujos do orçamento-base eram imprecisos e não foi dado aos licitantes a composição dos custos unitários, dificultando a elaboração das propostas de preços.

Estabelecimento da desclassificação da proposta inexeqüível

3.6 O item em comento está escrito da seguinte forma (fl. 35, vol. principal):

‘9.3.1 Verificação quanto à inexeqüibilidade das propostas. Como critério objetivo de julgamento, consideram-se manifestamente inexeqüíveis, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor estimado orçado pela administração, ou

b) valor estimado orçado pela administração.

9.4.1 Serão automática e sumariamente desclassificadas as propostas das licitantes que:

(...)

9.4.4 Propostas elaboradas em desacordo com os termos deste Edital, que se opuserem a quaisquer dispositivos legais vigentes, que consignarem preços excessivos ou manifestamente inexeqüíveis, preços global ou unitário simbólicos, irrisórios ou cotação de valor zero.’

3.6.1 A representante argumenta que esse critério de julgamento só pode ser utilizado em licitações de obras de engenharia. E seu entendimento foi extraído do seguinte artigo da Lei n.º 8.666/93:

‘Art. 48 Serão desclassificadas:

(...)

II – propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: (grifo nosso).

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou

b) valor orçado pela administração.’

3.6.2 A letra da lei é clara: somente cabe a desclassificação por preço inexequível, com base na fórmula de percentual sobre o menor valor das propostas ou do valor orçado, nas licitações para obras e serviços de engenharia. Nos demais objetos licitados, a comprovação da inexequibilidade está condicionada à apresentação de documentação que comprove que os custos não são compatíveis com os de mercado ou com a produtividade esperada. E estas condições devem ser previstas no edital.

3.6.3 Em consequência, deve ser determinado ao Ministério das Cidades que não inclua em editais de licitação cujos objetos não sejam obras e serviços, critério de desclassificação de propostas com base em preços inexequíveis calculados como um percentual sobre os valores das propostas ou do orçamento da administração, pois tal forma de desclassificação de propostas é restrita a obras e serviços de engenharia, como colocado no art. 48, inciso II, § 1º da Lei n.º 8.666/9, como ocorreu no edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005, item 9.3.1 e 9.4.4.

3.7 Embora os pontos abaixo tenham sido referenciados pelas outras empresas, que não a representante, é importante que se faça uma análise, visto que o objetivo desta instrução é dar uma indicação das falhas no edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005, de modo que sejam evitadas novas ocorrências em outros editais do Ministério das Cidades.

Exigência de cotação de impostos em um percentual fixo de 20,43%,

3.8 O edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005 trouxe a seguinte disposição (fl. 34, vol. principal):

‘5.5.2.10 Os percentuais dos impostos a serem considerados na formulação da proposta apresentada pela licitante, conforme o Anexo III – Planilha de Custos e Formação de Preços, deverão ser os seguintes: ISS – 5,0%, PIS – 1,36%; COFINS – 7,60%; CSLL – 1,0%; IRPJ – 4,80% e CPMF – 0,38%, perfazendo um total de 20,43%.’

3.8.1 A Universo Serviços e Assessoria Empresarial Ltda. alega que tal dispositivo privilegia as empresas que optam pelo recolhimento do imposto de renda com base no lucro real, desfavorecendo as que fazem o recolhimento com base no lucro presumido.

3.8.2 Para verificar se o argumento da empresa é procedente, foi feita uma consulta ao site da Receita Federal. e da Receita do Distrito Federal.

3.8.3 Sobre o Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas, as informações são as seguintes:

‘Alíquotas do imposto de renda de pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real, presumido ou arbitrado.

As alíquotas do imposto de renda em vigor desde o ano-calendário 1996 são as seguintes:

a) 15% (quinze por cento) sobre o lucro real, presumido ou arbitrado apurado pelas pessoas jurídicas em geral, seja comercial ou civil o seu objeto;

(...)

Adicional

A parcela do lucro real que exceder ao resultado da multiplicação de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) pelo número de meses do respectivo período de apuração sujeita-se à incidência do adicional, à alíquota de 10% (dez por cento). Também se encontra sujeita ao adicional a parcela da base de cálculo estimada

mensal, no caso das pessoas jurídicas que optaram pela apuração do imposto de renda sobre o lucro real anual, presumido ou arbitrado, que exceder a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Em relação às pessoas jurídicas que optarem pela apuração do lucro presumido ou arbitrado, o adicional incide sobre a parcela que exceder o valor resultante da multiplicação de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) pelo número de meses do respectivo período de apuração.

A alíquota do adicional é a única para todas as pessoas jurídicas, inclusive instituições financeiras, sociedades seguradoras e assemelhadas.’⁵

3.8.4 Acerca do PIS/Pasep e Cofins, o site da Receita Federal explica o seguinte:

‘A contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins, além das duas regras gerais de apuração (incidência não-acumulativa), possuem ainda diversos regimes especiais de apuração. De um modo geral podemos dizer que:

Regime de incidência cumulativa

A base de cálculo é o total das receitas da pessoa jurídica, sem deduções em relação a custos, despesas e encargos. Nesse regime, as alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins são, respectivamente, de 0,65% e de 3%.

As pessoas jurídicas de direito privado, e as que lhe são equiparadas pela legislação do imposto de renda, que apuram o IRPJ com base no lucro presumido ou arbitrado estão sujeitas à incidências cumulativa.

As pessoas jurídicas, ainda que sujeitas à incidência não-cumulativa, submetem à incidência cumulativa as receitas elencadas no art. 10, VII a XXV da Lei n.º 10.833, de 2003 (ver receitas excluídas do regime de incidência não cumulativa).

(...)

Regime de incidência não-cumulativa

Regime de incidência da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins instituídos em dezembro de 2002 e fevereiro de 2004, respectivamente. O diploma legal da contribuição para o PIS/Pasep não-cumulativa é a Lei n.º 10.637, de 2002, e o da Cofins a Lei n.º 10.833, de 2003.

Permite o desconto de créditos apurados com base em custos, despesas e encargos da pessoa jurídica. Nesse regime, as alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins são, respectivamente, de 1,65 e de 7,6%.

As pessoas jurídicas de direito privado, e as que lhe são equiparadas pela legislação do imposto de renda, que apuram o IRPJ com base no lucro real, estão sujeitas à incidência não cumulativa, exceto: as instituições financeiras, as cooperativas de crédito, as pessoas jurídicas que tenham por objeto a securitização de créditos imobiliários e financeiros, as operadoras de planos de assistência à saúde, as empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores de que trata a Lei n.º 7.102, de 1983, e as sociedades cooperativas (exceto as sociedades cooperativas de produção agropecuária e as sociedades cooperativas de consumo).’⁶

3.8.5 Acerca da CPMF, a Receita Federal explica:

‘A Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) incidirá à alíquota de 0,38% (trinta e oito centésimos por cento) no período correspondente aos anos-calendário de 2004 a 2007, observadas as disposições da Lei n.º 9.311, de 24 de outubro de 1996, modificada pela Lei n.º 9.539, de 12 de dezembro de 1997.’⁷

3.8.6 E a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido assim é explicada:

‘A alíquota da CSLL é de:

9% (nove por cento) para os fatos geradores ocorridos:

. a partir de 1º de fevereiro de 2000 até 31 de dezembro de 2002 (MP n.º 1.858-10, de 1999, e reedições);

⁵ Disponível em: [www.receita.fazenda.gov.br/pessoa jurídica/alíquotas e tabelas/imposto sobre a renda](http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoa_juridica/aliquotas_e_tabelas/imposto_sobre_a_renda). Acesso em 28 nov. 2005.

⁶ Disponível em: [www.receita.fazenda.gov.br/pessoa jurídica/alíquotas e tabelas/Contribuição para o Pis/Pasep e Cofins](http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoa_juridica/aliquotas_e_tabelas/Contribuicao_para_o_Pis/Pasep_e_Cofins). Acesso em 28 nov. 2005.

⁷ Disponível em: [www.receita.fazenda.gov.br/pessoa jurídica/alíquotas e tabelas/Contribuição provisória sobre a movimentação financeira - CPMF](http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoa_juridica/aliquotas_e_tabelas/Contribuicao_provisoria_sobre_a_movimentacao_financeira_-_CPMF). Acesso em 28 nov. 2005.

. também a partir de 1º de janeiro de 2003 (Lei n.º 10.637/02, art. 37).'⁸

3.8.7 Finalmente, acerca do ISS, o site da Receita do Distrito Federal traz as seguintes explicações:

'Art. 38. As alíquotas do imposto são as seguintes:

(...)

II) 5% (cinco por cento) para os demais serviços não listados no inciso anterior.

Parágrafo único. O contribuinte que exercer atividades enquadradas em mais de um item ou subitem da lista do Anexo I calculará o imposto pela alíquota correspondente a cada atividade exercida.

Anexo I – Lista de serviços

17.05 Fornecimento de mão-de-obra, mesmo em caráter temporário, inclusive de empregados ou trabalhadores, avulsos ou temporários, contratados pelo prestador de serviço.'⁹

3.8.8 Pelas informações extraídas do site da Receitas Federal, verifica-se que os percentuais fixados para o Pis/Pasep – 1,36% e Cofins – 7,60%, fixados pelo edital, correspondem somente ao regime de incidência não cumulativa. No regime de incidência cumulativa, os percentuais são 0,65% e de 3%, respectivamente.

3.8.9 O site da Receita Federal também informa que a alíquota do imposto de renda é de 15% sobre o lucro real, presumido ou arbitrado, além do adicional de 10% sobre os valores que excederem a quantia de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) pelo período de contribuição. No caso das pessoa jurídicas que optarem pelo recolhimento pelo lucro real anual, o adicional incide ainda sobre a parcela da base de cálculo estimada mensal. Assim, não sabemos como o Ministério das Cidades fixou o montante do IRPJ em 4,80%.

3.8.10 A Contribuição Social sobre o lucro líquido possui alíquota de 9% (nove por cento), e o edital estabeleceu o percentual de apenas 1% (um por cento).

3.8.11 Finalmente, os percentuais referentes à CPMF e ao ISS foram estabelecidos pelo edital nos valores determinados pela legislação tributária.

3.8.12 Pelos dados acima verifica-se que o edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005 fixou os valores do Pis/Pasep, Cofins, Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e Contribuição Social sobre o lucro líquido em montantes incompatíveis com a legislação tributária.

3.8.13 Como as alíquotas e as bases de cálculo do Pis/Finsocial e Cofins dependem do regime de incidência escolhido pela empresa, assim como o IRPJ também tem seus valores alterados segundo a tributação ocorrer pelo lucro real, presumido ou arbitrado, o edital não deve fixar os valores do IRPJ, da Cofins e do PIS/Finsocial.

3.8.14 Deve, então, ser determinado ao Ministério das Cidades que se abstenha de fixar em editais de licitação as alíquotas do Pis/Finsocial, Cofins e Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, tendo em vista que as bases de cálculo e alíquotas podem ser alteradas de acordo com o regime de incidência e tipo de tributação. E os percentuais de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, CPMF e ISS devem ser fixados em montantes compatíveis com a legislação tributária em vigor na época do lançamento do edital. Isto evitará que se repitam as ocorrências verificadas no edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005, em seu item 6.5.2.10.

Documentação de habilitação espalhada pelo edital

3.9 A licitante reclamou que os documentos necessários para a habilitação das empresas não se encontra concentrado no item do edital específico para habilitação. O edital cita outros documentos, cuja falta acarretará a inabilitação da empresa, os quais foram relacionados em outras partes do edital.

3.9.1 Por exemplo, a comprovação da visita do responsável técnico para conhecer os serviços foi relacionada nas Disposições Gerais.

3.9.2 Não cabe ao TCU se manifestar sobre este item. A compreensão do edital faz parte dos requisitos para que seja apresentada a proposta em uma licitação.

Os valores a serem pagos aos funcionários em viagem não cobrem os custos efetivamente assumidos pela empresa

⁸ Disponível em: www.receita.fazenda.gov.br/pessoa_juridica/aliquotas_e_tabelas/Contribuicao_social_sobre_o_lucro_liquido_-_CSLL. Acesso em 28 nov. 2005.

⁹ Disponível em www.fazenda.df.gov.br/legislacao/regulamentos/ISS/DECRETO_n.º_25.508,_DE_19_DE_JANEIRO_DE_2005. Acesso em 23 nov. 2005.

3.10 O edital, em seu Anexo I, trouxe as seguintes informações (fl. 51, frente e verso, vol. principal):

‘6. DOS DESLOCAMENTOS A SERVIÇO DA CONTRATANTE

6.1 Quando for devidamente justificado o interesse e a necessidade do MCidades, mediante comunicação formal, poderão ser autorizados deslocamentos de empregados da CONTRATADA para a prestação de serviços em outra Unidade da Federação, cujo ressarcimento será feito pelo CONTRATANTE, observando-se o seguinte:

6.1 Com relação às passagens para deslocamento de prestadores de serviços, o CONTRATANTE irá providenciar as reservas necessárias, observando as diretrizes de aquisição para a Administração Pública, objetivando a economicidade, informando à CONTRATADA para que esta providencie a respectiva aquisição às suas expensas.

6.1.2 A CONTRATADA se responsabilizará pelo pagamento das despesas com estadia, alimentação e locomoção de seus empregados a serviço da CONTRATANTE, cujos valores máximos das diárias não poderão ser superiores aos adotados pela Administração Pública, conforme quadro abaixo:

Capacidade técnica	Postos	Locais	Cidades com mais de 200 mil habitantes	Demais capitais	Capital SP, RJ, PE, MG, RS, PA, CE, BA	Capital DF e AM
Nível superior e cursando	Assistente Operacional I	R\$ 68,72	R\$ 103,08	R\$ 116,82	R\$ 123,69	R\$ 130,56
	Assistente Operacional II					
	Assistente Operacional III					
	Assistente Operacional IV					
	Assistente Operacional V					
	Assistente Operacional VI					
Ensino Fundamental e Médio	Assistente Operacional VII	R\$ 57,28	R\$ 85,92	R\$ 97,37	R\$ 103,10	R\$ 108,83
	Assistente Operacional VIII					
	Assistente Operacional IX					
	Assistente Operacional X					
	Assistente Operacional XI					
	Auxiliar Operacional I					
	Auxiliar Operacional II					
	Auxiliar Operacional III					

6.1.3 Para fins de ressarcimento, a licitante vencedora apresentará os respectivos comprovantes de pagamentos das diárias a seus empregados, bem como os documentos comprobatórios da realização da viagem, cujo pagamento será efetuado juntamente com a fatura mensal relativa à prestação dos serviços.’

3.10.1 A empresa reclama que o ressarcimento dos valores das diárias não cobrirá os custos que serão suportados, pois aos funcionários terceirizados são devidas horas-extras, quando em viagem. Isto está colocado na Consolidação das Leis do Trabalho:

‘Art. 59 - A duração normal do trabalho poderá ser acrescida de horas suplementares, em número não excedente de 2 (duas), mediante acordo escrito entre empregador e empregado, ou mediante contrato coletivo de trabalho.

§ 1º - Do acordo ou do contrato coletivo de trabalho deverá constar, obrigatoriamente, a importância da remuneração da hora suplementar, que será, pelo menos, 20% (vinte por cento) superior à da hora normal.’

3.10.2 E a Convenção Coletiva de Trabalho vigente entre o Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário e Serviços Terceirizáveis do Distrito Federal - SEAC/DF e o Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizáveis no Distrito Federal – Sindiserviços estabelece que (fl. 83, vol. principal):

‘Cláusula vigésima nona – intervalo para repouso e alimentação

Ao empregado com jornada superior a 6 (seis) horas diárias fica garantido um intervalo mínimo de 1 (uma) hora para refeição, ficando a critério do empregado permanecer ou não no local de serviço.

Parágrafo Único – As empresas pagarão horas extras a seus empregados quando estes não gozarem o horário de repouso e alimentação, ou compensarão na forma prevista na Cláusula 30ª desta convenção.

Cláusula trigésima – jornada de trabalho

A jornada de trabalho dos empregados da categoria de asseio e conservação é de 44 (quarenta e quatro) horas, inclusive porteiros diurnos e noturnos.

Parágrafo Primeiro – As empresas compensarão o excesso de horas trabalhadas em um dia pela correspondente diminuição em outro dia, de maneira que não exceda, no período máximo de 120 (cento e vinte) dias.

Parágrafo Segundo – A jornada de trabalho estabelecida nesta cláusula poderá ser acrescida de horas suplementares que serão remuneradas com adicional de 50% (cinquenta por cento) sobre a hora normal, ou poderão ser compensadas, conforme previsto no parágrafo anterior.’

3.10.3 Assim, verifica-se que os funcionários em viagem a serviço, quando puderem comprovar os períodos trabalhados, terão direito às horas-extras, remuneradas com adicional de 50% sobre a hora normal, em decorrência da convenção coletiva de trabalho. Ou voltarão e terão direito a compensar as horas trabalhadas a mais, impondo à empresa a necessidade de colocar outro funcionário para trabalhar em seu lugar. Assim, são relevantes os argumentos levantados pela empresa de que o valor da diária não cobrirá as despesas realizadas com os terceirizados.

3.10.4 Ressalte-se que a jurisprudência do TST dá suporte à alegação que são devidas horas-extras durante viagens a serviço, como abaixo transcrito:

‘TRIBUNAL: TST

ACÓRDÃO NUM: 845

DECISÃO: 26 03 1982

PROC: RR NUM: 1274

ANO: 1981

RECURSO DE REVISTA ORGÃO JULGADOR - TERCEIRA TURMA:

FONTE DJ DATA: 30 04 1982

RELATOR MINISTRO BARATA SILVA

EMENTA DEVEM SER CONSIDERADAS COMO DE TRABALHO TODAS AS HORAS ENTRE O INICIO E O TERMINO DAS VIAGENS, INCLUSIVE AQUELAS EM QUE O EMPREGADO FICAVA AGUARDANDO O HORARIO DE RETORNO, POIS NÃO PODERIA USAR EM SEU PROVEITO TAIS INTERVALOS. COMPUTAM-SE NO CALCULO DO REPOUSO REMUNERADO AS HORAS EXTRAS HABITUALMENTE PRESTADAS (PREJULGADO CINCOENTA E DOIS). O VALOR DAS HORAS EXTRAS HABITUAIS INTEGRA O "ORDENADO" DO TRABALHADOR PARA CALCULO DAS GRATIFICAÇÕES SEMESTRAIS. (SUMULA CENTO E QUINZE).

INDEXAÇÃO BANCARIO, JORNADA DE TRABALHO, REPOUSO SEMANAL, HORA EXTRA’

3.10.5 Assim como a jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região:

‘TRIBUNAL: 4ª Região

DECISÃO: 03 07 2001

TIPO: RO NUM: 00684.015/97-8

ANO: 1997

TURMA: 2a. TURMA

FONTE

30-07-2001

PARTES

RECORRENTE: Nereu Vieira

RECORRENTE: Companhia Riograndense de Saneamento - Corsan

RECORRIDO: Os Mesmos

RELATORA JUÍZA IRMGARD CATARINA LEDUR

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO DA RECLAMADA. JULGAMENTO EXTRA PETITA.

DECISÃO Decidiu a Turma, por maioria, vencida parcialmente a Juíza Presidenta, dar provimento parcial ao recurso do reclamante para deferir horas extras dos períodos de viagem quando excedentes à jornada normal, de segunda à sexta-feira, conforme relatórios de viagens e ainda as excedentes das ali lançadas e que envolvem o trajeto em si. O quantitativo deve ser apurado em liquidação de sentença, inclusive no que diz respeito ao tempo destinado aos deslocamentos com os acréscimos legais, considerado o adicional noturno e hora reduzida noturna e os reflexos nas natalinas, férias, mais um terço, repousos, feriados, gratificação de férias, observada a média física das horas extras em parcelas vencidas e vincendas até a data do desligamento, 29.03.1996 e o adicional noturno para as horas de deslocamento em sábados, domingos e feriados quando realizados no horário noturno previsto em lei.

Por unanimidade, negar provimento ao recurso da reclamada.

Acórdão pela Relatora.

Valor da condenação acrescido em R\$ 3.000,00 (três mil reais) para os fins legais.

Custas de R\$ 60,00 (sessenta reais).'

3.10.6 Acrescente-se, ainda, que a CLT determina que os valores de diárias que excederem a 50% (cinquenta por cento) do salário recebido pelo empregado devem ser incorporados ao salário para o cômputo dos demais benefícios legais:

'Art. 457 - Compreendem-se na remuneração do empregado, para todos os efeitos legais, além do salário devido e pago diretamente pelo empregador, como contraprestação do serviço, as gorjetas que receber.

§ 1º - Integram o salário não só a importância fixa estipulada, como também as comissões, percentagens, gratificações ajustadas, diárias para viagens e abonos pagos pelo empregador.

§ 2º - Não se incluem nos salários as ajudas de custo, assim como as diárias para viagem que não excedam de 50% (cinquenta por cento) do salário percebido pelo empregado.'

3.10.7 Assim, é pertinente a reclamação da empresa que o reembolso pelo Ministério das Cidades dos valores das diárias não será suficiente para cobrir os gastos que o empregador terá com horas-extra e demais encargos sociais.

3.10.8 Assim, deve ser determinado ao Ministério das Cidades que, se desejar que os funcionários terceirizados viagem a serviço, por interesse do Ministério, realize a compensação de todos os encargos suportados pela empresa terceirizadora, incluindo horas-extras e encargos sociais incidentes sobre as horas-extras e que venham a ser comprovados mediante nota fiscal detalhada apresentada pela empresa terceirizadora, conforme estabelecido nos arts. 59, § 1º e 457, §§ 1º e 2º da CLT, na convenção coletiva de trabalho vigente entre o Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário e Serviços Terceirizáveis do Distrito Federal - SEAC/DF e o Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizáveis no Distrito Federal - Sindiserviços e na jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho.

O Ministério das Cidades está realizando a terceirização de cargos ligados às atividades finalísticas

3.11 Este item já foi analisado no TC n.º 017.900/2004-8, que tratou da licitação anterior do Ministério das Cidades para a terceirização de mão-de-obra. A 1ª Secex analisou o edital do Pregão Eletrônico n.º 18/2004 e considerou haver fortes indícios que o órgão estaria realizando a terceirização de atividades finalísticas, o que é vedado pela legislação.

3.11.1 O Ministro Relator considerou não haver nos autos elementos suficientes para que pudesse se aferir se os cargos seriam finalísticos ou não. Então, o TCU, por meio do Acórdão n.º 256, Ata 08/2005 – Plenário, determinou a realização de auditoria na área de contratação de mão-de-obra, nos seguintes termos:

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

9.1. conhecer da presente representação, por encontrarem-se atendidos os requisitos presentes no art. 237, inciso III, do RI/TCU, para no mérito julgá-la improcedente;

9.2. determinar à Segecex que inclua no plano de fiscalizações para o 2º Semestre de 2005 a realização de auditoria nas contratações de mão-de-obra realizadas pelo Ministério das Cidades, com o objetivo precípuo de verificar a existência da terceirização de atividades finalísticas, a especialização

dos serviços prestados, bem como investigar a forma de direção dos serviços e as medidas adotadas pelo órgão para controle das obrigações trabalhistas a cargo da contratada.’

3.11.2 *Todavia, no 1º e 2º semestres de 2005, a 1ª Secex teve que cuidar das inúmeras auditorias originadas das denúncias do ex-deputado Roberto Jefferson. Isto inviabilizou a realização da auditoria no Ministério das Cidades, a qual foi transferida para o 2º semestre de 2006, por meio da Relação n.º 26, Acórdão n.º 1.184, Ata 41/2005 – TCU – Plenário, Ministro Relator Ubiratan Aguiar (TC 018.878/2005-8).*

3.11.3 *Em consequência do exposto acima, não há necessidade de realizar a análise sobre a terceirização de cargos finalísticos neste processo, pois isto será visto no ano que vem em auditoria específica.*

Exigência, na habilitação, de certidões negativas de débito salarial e certidão negativa de infrações trabalhistas, expedidas pela Delegacia Regional do Trabalho

3.12 *O item do edital que trata desse assunto é o seguinte (fl. 38, vol. principal):*

’10.6 Disposições Gerais de Habilitação

(...)

10.7.2.1 *Certidão negativa de débito salarial e Certidão negativa de infrações trabalhistas, em plena validade, expedidas pela Delegacia Regional do Trabalho: e*

10.7.3 *No caso da documentação de habilitação não estiver completa e correta ou contrariar qualquer dispositivo deste edital e de seus anexos, observado o disposto nos itens 28.11 e 28.12 deste edital, o pregoeiro considerará o licitante inabilitado.’*

3.12.1 *Todavia, a exigência da certidão negativa de débito salarial e certidão negativa de infrações trabalhistas vai na contramão do colocado na Lei n.º 8.666/93:*

’Art. 29 Para a habilitação nas licitações, exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I – habilitação jurídica;

II – qualificação técnica;

III – qualificação econômico-financeira;

IV – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.’

3.12.2. *As certidões de débito salarial e negativa de infrações trabalhistas não podem ser exigidas na habilitação de licitações por irem contra o disposto na Lei n.º 8.666/93. Este nosso entendimento também é o entendimento corrente do Tribunal de Contas da União. Por exemplo, o Ministro Benjamin Zymler, no voto do Acórdão n.º 1.355, Ata 33/2004 – Plenário, colocou:*

’Em relação à exigência de certidão negativa de débito salarial do Ministério do Trabalho e certidão negativa de todas as Varas de Justiça do Trabalho da sede da licitante (item 4.14), no âmbito da Tomada de Preços n.º 5/2002, tal exigência não está contemplada nos arts. 27 a 33 da Lei n.º 8.666/93. Estes dispositivos discriminam os documentos que demonstram a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico financeira e a regularidade fiscal. Impor a obrigação de o licitante encaminhar certidão negativa de débito salarial junto ao Ministério do Trabalho não possui amparo legal, motivo por que não deve ser exigida do licitante.’

3.12.3 *E o Plenário do TCU, acompanhando o Ministro Relator, decidiu:*

’9.3. determinar à Escola Agrotécnica Federal de São Cristóvão - SE, de acordo com o art. 250, II, III, do Regimento Interno do TCU que:

9.3.1. *abstenha-se de exigir em certames licitatórios certificados não contemplados nos arts. 27 a 33 da Lei n.º 8.666/93;’*

3.12.4 *No Acórdão n.º 2.521, Ata 38/2003 – 1ª Câmara, foi determinado ao Hospital Central do Exército que:*

’9.2.55. restrinja suas exigências para habilitação das empresas em certames licitatórios às que prevêem os arts. 27 a 31, abstendo-se de exigir, conforme se verificou na Concorrência n.º 02/2000: certidão negativa de débito salarial, certidão negativa de débitos trabalhistas, certidão de regularidade sindical, cópia de convenção coletiva de trabalho, prova de cumprimento às normas regulamentadoras relativas ao serviço especializado em medicina do trabalho e comprovação do licitante de possuir, em seu quadro permanente, um técnico em segurança do trabalho;’

3.12.5 Ressalte-se, ainda, que em consulta telefônica ao Coordenador Geral de Análise de Licitações e Contratos da Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho, senhor Cordesito Antunes de Figueiredo, foi informado que as certidões negativas de débito salarial e de infrações trabalhistas são exigidas em outras finalidades que não licitações. E que os documentos das licitações devem se restringir exclusivamente aos constantes na Lei n.º 8.666/93.

3.12.6 Finalmente, deve ser determinado ao Ministério das Cidades que não exija dos licitantes a apresentação da certidão negativa de débito salarial e certidão negativa de infrações trabalhistas, pois tais documentos não estão listados entre aqueles que podem constar na habilitação de licitações, como colocado nos arts. 27 a 33 da Lei n.º 8.666/93, evitando-se novas ocorrências como as verificadas no edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005.

(...)

V-ENCAMINHAMENTOS:

5.1 Diante do exposto, sugiro que o Tribunal de Contas da União:

5.1.1 considere a presente representação **PROCEDENTE** com relação aos itens exigência de quantitativo mínimo de 75% dos serviços licitados na comprovação por meio de atestado de capacidade técnica, exigência, nos itens 10.5.3.1 e 10.5.3.2 do edital de 'efetiva quitação para com a Fazenda Pública Federal', inexistência de orçamento estimado em planilha aberta com a composição dos custos unitários, inobservância da convenção coletiva de trabalho vigente em Brasília e estabelecimento da desclassificação da proposta inexecutável, e **IMPROCEDENTE** com relação à inobservância dos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e à exigência, no item 10.2.5.3, que o responsável técnico com inscrição no CRA possua vínculo profissional ou seja sócio da empresa;

5.1.2 com base no art. 45 da Lei 8.443/92, determine ao Ministério das Cidades que:

a) ao realizar licitação para contratação conjunta de diversos itens de prestação de serviços administrativos, como no caso ora em exame, limite as exigências de qualificação técnico-operacional aos itens de maior relevância e em percentuais razoáveis, evitando a restrição indevida à competitividade do certame, como colocado pelo art. 3º, § 1º, inciso I da Lei n.º 8.666/93, e ainda de acordo com o princípio de exigências mínimas para garantir a segurança para a Administração Pública, colocado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Deve-se salientar que os atestados só podem ser exigidos se o edital estabelecer, com clareza e fundamentadamente, as 'parcelas de maior relevância e valor significativo', como colocado pelo art. 30, § 1º, inciso I e § 2º da Lei n.º 8.666/93. (do item 3.4 ao item 3.4.14 desta instrução);

b) junte aos editais de licitação os orçamentos-base com valores determinados e com os custos unitários componentes dos valores de forma aberta, como estabelecido pelo art. 7º, § 2º, inciso II e art. 40, § 2º, inciso II da Lei n.º 8.666/93, de forma a se evitar a repetição da ocorrência verificada no Pregão Eletrônico n.º 20/2005, cujos do orçamento-base eram imprecisos e não foi dado aos licitantes a composição dos custos unitários, dificultando a elaboração das propostas de preços (do item 3.5 ao item 3.5.10 desta instrução);

c) não inclua em editais de licitação cujos objetos não sejam obras e serviços, critério de desclassificação de propostas com base em preços inexecutáveis calculados como um percentual sobre os valores das propostas ou do orçamento da administração, pois tal forma de desclassificação de propostas é restrita a obras e serviços de engenharia, como colocado no art. 48, inciso II, § 1º da Lei n.º 8.666/9, como ocorreu no edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005, item 9.3.1 e 9.4.4 (do item 3.6 ao item 3.6.3 desta instrução);

d) abstenha-se de fixar em editais de licitação as alíquotas do Pis/Finsocial, Cofins e Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, tendo em vista que as bases de cálculo e alíquotas podem ser alteradas de acordo com o regime de incidência e tipo de tributação. E os percentuais de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, CPMF e ISS devem ser fixados em montantes compatíveis com a legislação tributária em vigor na época do lançamento do edital. Isto evitará que se repitam as ocorrências verificadas no edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005, em seu item 6.5.2.10 (do item 3.8 ao item 3.8.14 desta instrução);

e) se desejar que os funcionários terceirizados viagem a serviço, por interesse do Ministério, realize a compensação de todos os encargos suportados pela empresa terceirizadora, incluindo horas-extras e encargos sociais incidentes sobre as horas-extras e que venham a ser comprovados mediante nota fiscal detalhada apresentada pela empresa terceirizadora, conforme estabelecido nos arts. 59, § 1º e

457, §§ 1º e 2º da CLT, na convenção coletiva de trabalho vigente entre o Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário e Serviços Terceirizáveis do Distrito Federal - SEAC/DF e o Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizáveis no Distrito Federal – Sindiserviços e na jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (do item 3.10 ao item 3.10.8 desta instrução);

f) não exija dos licitantes a apresentação da certidão negativa de débito salarial e certidão negativa de infrações trabalhistas, pois tais documentos não estão listados entre aqueles que podem constar na habilitação de licitações, como colocado nos arts. 27 a 33 da Lei n.º 8.666/93, evitando-se novas ocorrências como as verificadas no edital do Pregão Eletrônico n.º 20/2005;

5.1.3 informe a representante do resultado do julgamento deste processo;

5.1.4 determine o apensamento do presente processo à tomada de contas do exercício de 2005 do Ministério das Cidades.”

É o Relatório.

VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no *caput* do art. 235 do Regimento Interno, a presente Representação deve ser conhecida com fundamento no art. 237, inciso VII, da mencionada norma.

2. Cabe registrar, de início, que a medida cautelar expedida em 27.10.2005 perdeu seu objeto em face da anulação, naquele mesmo dia, do Pregão Eletrônico nº 20/2005, conduzido pelo Ministério das Cidades, por intermédio de sua Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, para “*contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio, acessórios e complementares em atividades de Administração, Recursos Humanos e Recursos Financeiros, com o objetivo de atender as necessidades de desempenho das atribuições do Ministério das Cidades, consideradas essenciais para os suportes técnicos administrativos, fundamentais ao funcionamento das suas Unidades Organizacionais, em Brasília – DF., conforme condições e especificações constantes do Termo de Referência, Anexo F*” do Edital.

3. Todavia, conforme salientado pela 1ª Secex, a apreciação das matérias servirá para contribuir em futuros certames do órgão, haja vista a formulação de determinações preventivas.

4. Assim, no tocante ao mérito das questões suscitadas, quero manifestar minha concordância com a análise empreendida, cabendo, todavia, tecer ligeiras considerações sobre alguns pontos.

5. Com relação à inexistência de orçamento estimado em planilha aberta com a composição dos custos unitários e inobservância da convenção coletiva de trabalho vigente em Brasília, pois o edital não fixou o valor mínimo a ser pago aos trabalhadores terceirizados, é importante salientar que a Lei nº 8.666/93 (art. 7º, § 2º, inciso II, art. 40, § 2º, inciso II), a Lei nº 10.520/2002 (arts. 3º, inciso III, e 9º) e a jurisprudência deste Tribunal apontam para a necessidade da observância desses requisitos. Trago como exemplo o Acórdão nº 352/2004-Plenário, de minha relatoria, no sentido de:

“9.1 determinar ao 4º Distrito do Departamento Nacional de Produção Mineral que:

9.1.2 elabore, previamente à realização de licitações, o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços pretendidos, conforme preconiza a Lei nº 8.666/93, em seu art. 7º, § 2º, II, anexando-o aos instrumentos convocatórios de licitação, como determina o art. 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;”

6. Conforme registrado pela unidade técnica, a Convenção Coletiva de Trabalho celebrada entre o Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário e Serviços Terceirizáveis do Distrito Federal - SEAC/DF e o Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizáveis no Distrito Federal – Sindiserviços, assim como o 1º Aditivo à Convenção Coletiva, apresentam valores bem abaixo dos constantes na tabela do Ministério das Cidades. Nesse sentido, cabe mencionar, como alerta em face do que estabelece a cláusula vigésima oitava da mencionada Convenção, que o incentivo à continuidade do contrato de trabalho, quando da substituição de uma empresa na prestação do mesmo serviço, em razão de nova licitação pública ou novo contrato, não deve prevalecer diante da identificação da prática de preços

em desacordo com os praticados no mercado. Por conseguinte, não há fundamento para manutenção de empregados diante da cobrança de preços superfaturados. A título ilustrativo, trago o referido dispositivo:

“Cláusula vigésima oitava – incentivo à continuidade do contrato de trabalho

Considerando a tipicidade da atividade de terceirização e a necessidade de prever para os trabalhadores maior segurança no emprego, e para isso incentivar as empresas para efetivamente participem desse intento, fica pactuado que as empresas que sucederem outra na prestação do mesmo serviço, em razão de nova licitação pública ou novo contrato, contratarão todos os empregados da empresa anterior sem descontinuidade quanto ao pagamento dos salários e a prestação dos serviços. Nesse caso, a rescisão do contrato de trabalho obrigará ao pagamento do percentual de 20% (vinte por cento) sobre os depósitos do FGTS a título de multa e as empresas ficarão desobrigadas de pagar o aviso prévio, porque não caracteriza hipótese de despedida e muito menos arbitrária ou sem justa causa. A rescisão do contrato de trabalho será por acordo, por ter ocorrido culpa recíproca das partes, em relação ao rompimento do contrato de trabalho, conforme previsto no Decreto n.º 99.684/90, art. 9º, § 2º. (...)

Parágrafo primeiro – Havendo real impossibilidade da continuação do trabalhador nos serviços, devidamente justificada perante os dois sindicatos convenentes, este trabalhador terá direito à indenização normal no percentual de 40% (quarenta por cento) sobre os depósitos do FGTS, e demais verbas rescisórias.

Parágrafo segundo – Os empregados que se enquadrarem na hipótese prevista no caput desta cláusula terão direito a estabilidade de 6 (seis) meses, na nova empresa.”

7. Verificada a situação de superfaturamento, deve ser aplicada a disposição constante do parágrafo primeiro da mencionada cláusula vigésima oitava.

8. Quanto ao critério para desclassificação de proposta considerada inexequível, foi fixado no edital aquele definido no art. 48, inciso II, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Entendeu a unidade técnica, em função da literalidade do mencionado § 1º, que tal critério somente poderia ser aplicado nas licitações de menor preço para serviços e obras de engenharia. Correta a interpretação da instrução, haja vista o teor do dispositivo: “§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: (...)”. Contudo, entendo que outros aspectos merecem ser sopesados para que se verifique a possibilidade da aplicação do referido dispositivo aos casos de contratação de outros tipos de serviço.

9. A desclassificação de propostas em razão de preço tem por objetivo evitar que a administração contrate bens ou serviços por preços excessivos, desvantajosos em relação à contratação direta no mercado, ou inexequíveis/irrisórios, que comprometam a satisfação do objeto almejado com conseqüências danosas à administração.

10. No que se refere à inexequibilidade, entendo que a compreensão deve ser sempre no sentido de que a busca é pela satisfação do interesse público em condições que, além de vantajosas para a administração, contemplem preços que possam ser suportados pelo contratado sem o comprometimento da regular prestação contratada. Não é objetivo do Estado espoliar o particular. Por outro lado, cabe ao próprio particular a decisão acerca do preço mínimo que ele pode suportar.

11. Assim, no contexto da definição de critério para aferir inexequibilidade de preço, julgo que não há prejuízo à transparência e à lisura do certame valer-se dessa fórmula definida no art. 48, inciso II, § 1º, da Lei nº 8.666/93, ainda que para outras contratações de menor preço que não as relativas a serviços e obras de engenharia, uma vez que constitui mais um instrumento para verificação da exequibilidade do preço. Na verdade, esse dispositivo conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços. Isso porque sempre haverá a possibilidade de o licitante comprovar sua capacidade de bem executar os preços propostos, atendendo satisfatoriamente o interesse da administração.

12. Acerca do tema – exequibilidade de preço proposto –, Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 10ª edição, Ed. Dialética, traz alguns comentários bastante apropriados do mencionado dispositivo. Valho-me deles para ilustrar o tema:

“O que não se concebe é que, a pretexto de realizar o benefício para o Estado, comprometa-se a satisfação do interesse público. Não se admite que o particular formule previsões equivocadas e,

pensando realizar proposta onerosa, assuma encargos incompatíveis com suas condições econômico-financeiras.

Portanto, a questão da proposta inexequível apenas adquire relevância jurídica quando colocar em risco o interesse público. Vale dizer, se uma proposta de valor irrisório for plenamente executável por um particular, não estará em jogo o interesse público. A proposta não deverá ser excluída do certame.” (pág. 448)

“Os dois parágrafos do art. 48 adotaram a presunção de que o meio mais eficiente para apurar a irrisoriedade é recorrer ao valor das próprias propostas apresentadas na licitação. Em vez de recorrer a parâmetros externos à licitação, recorre-se ao próprio âmbito do certame. Adota-se procedimento referível a postulados da Estatística, supondo-se que os desvios padrões apurados entre as propostas podem indicar anomalias e autorizam ilações acerca da inviabilidade da execução da proposta.” (pág. 449)

“Não se afigura defensável, porém, transformar em absoluta a presunção do § 1º. Se o particular puder comprovar que sua proposta é exequível, não se lhe poderá interditar o exercício do direito de apresentá-la. É inviável proibir o Estado de realizar contratação vantajosa. A questão é de fato, não de direito. Incumbe o ônus da prova da exequibilidade ao particular. Essa comprovação poderá fazer-se em face da própria Administração, pleiteando-se a realização de diligência para tanto.

Subordinar o direito do licitante à prévia impugnação ao orçamento apresentado é violar o princípio da isonomia. Todos os demais licitantes estariam advertidos de que um outro concorrente irá formular proposta de valor mais reduzido. Estaria comprometida a igualdade dos participantes. Por outro lado, seria um despropósito imaginar que a omissão ou silêncio dos licitantes tornaria válido orçamento excessivo ou desvinculado da realidade econômica. Por tais motivos, reputa-se cabível que o particular, ainda que não impugne o valor orçado, defenda a validade de proposta de valor reduzido, mas exequível.” (pág. 450)

“Por outro lado, as regras dos §§ 1º e 2º [do art. 48, inciso II] podem ser incluídas em editais cujo objeto não seja obras e serviços de engenharia. Tal conclusão decorre do reconhecimento da natureza da disposição. Como se trata de mera presunção relativa, pode aplicar-se a todos os setores e objetos.” (pág. 451)

13. Em face do entendimento manifestado anteriormente, deixo de acolher a proposta de determinação contida na letra “c” do item 5.1.2 do encaminhamento da unidade técnica.

14. Gostaria, por fim, de ressaltar que eventual terceirização de cargos da atividade-fim do Ministério das Cidades será objeto de auditoria no segundo semestre deste ano, em cumprimento ao Acórdão nº 256/2005-Plenário. Na oportunidade, e com a profundidade que o caso requer, poderá ser avaliado adequadamente esse aspecto.

Ante o exposto, acompanhando a proposta da 1ª Secex, à exceção do item 5.1.2.c, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 697/2006 -TCU – Plenário

1. Processo TC-019.054/2005-7 - c/ 2 anexos
2. Grupo I – Classe VII – Representação
3. Interessadas: Adminas Administração e Terceirização de Mão-de-Obra Ltda., Universo Serviços e Assessoria Empresarial Ltda. e Megasíndico Profissionais a Serviço do Síndico Ltda.
4. Órgão: Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 1ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não atuou

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela empresa Adminas Administração e Terceirização de Mão-de-Obra Ltda., com base no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, versando sobre diversas irregularidades que estariam presentes no Edital do Pregão Eletrônico nº 20/2005, conduzido pelo Ministério das Cidades, por intermédio de sua Coordenação-Geral de Recursos Logísticos.

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

9.1. com fundamento no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno, conhecer da presente Representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no *caput* do art. 235 da mencionada norma, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades que:

9.2.1 ao realizar licitação para contratação conjunta de diversos itens de prestação de serviços administrativos, limite as exigências de qualificação técnico-operacional aos itens de maior relevância e em percentuais razoáveis, evitando a restrição indevida à competitividade do certame, nos termos do art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, e ainda de acordo com o princípio de exigências mínimas para garantir a segurança para a Administração Pública, conforme art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, devendo ser estabelecido no edital, com clareza e fundamentadamente, quais são as “parcelas de maior relevância e valor significativo”, como colocado pelo art. 30, § 1º, inciso I e § 2º da Lei nº 8.666/93;

9.2.2 junte aos editais de licitação os orçamentos-base com valores determinados e com os custos unitários componentes dos valores de forma aberta, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

9.2.3 abstenha-se de fixar em editais de licitação as alíquotas do Pis/Finsocial, Cofins e Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, tendo em vista que as bases de cálculo e alíquotas podem ser alteradas de acordo com o regime de incidência e tipo de tributação, e atente que os percentuais de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, CPMF e ISS devem ser fixados em montantes compatíveis com a legislação tributária em vigor na época do lançamento do edital;

9.2.4 se desejar que os funcionários terceirizados viajem a serviço, por interesse do Ministério, realize a compensação de todos os encargos suportados pela empresa terceirizadora, incluindo horas-extras e encargos sociais incidentes sobre as horas-extras e que venham a ser comprovados mediante nota fiscal detalhada apresentada pela empresa terceirizadora, conforme estabelecido nos arts. 59, § 1º e 457, §§ 1º e 2º da CLT, na convenção coletiva de trabalho vigente entre o Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário e Serviços Terceirizáveis do Distrito Federal - SEAC/DF e o Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizáveis no Distrito Federal – Sindiserviços e na jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho;

9.2.5 não exija dos licitantes a apresentação da certidão negativa de débito salarial e certidão negativa de infrações trabalhistas, pois tais documentos não estão listados entre aqueles que podem constar na habilitação de licitações, conforme arts. 27 a 33 da Lei nº 8.666/93;

9.3. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, às interessadas;

9.4 determinar o apensamento do presente processo às contas do exercício de 2006 da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades que agregará as contas, entre outras, da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos daquela pasta, conforme Decisão Normativa TCU nº 71, de 07.12.2005, ou da unidade que vier a ser designada para o exercício de 2006.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0697-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios

Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSO MOTA
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC nº 005.363/2005-0 (com 1 volume)

Natureza: Representação

Interessado: Deputado Federal Max Rosenmann

Entidade: Gerência Executiva do IBAMA no Paraná

Responsável: Marino Elígio Gonçalves, Gerente Executivo (CPF nº 487.654.309-72)

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: REPRESENTAÇÃO. ALUGUEL DE IMÓVEL POR VALOR SUPOSTAMENTE SUPERIOR AO DE MERCADO. LOCAÇÃO REGULARMENTE EFETIVADA. INEXISTÊNCIA DE SOBREPEÇO. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA.

Tratam os autos de Representação formulada pelo Deputado Federal Max Rosenmann, tendo em vista a locação de um imóvel pela Gerência Executiva do IBAMA no Paraná por valor supostamente superior ao de mercado.

2. Após analisar os documentos acostados a estes autos, o ACE destacou que (fls. 161 a 163 do vol. principal):

- Alegações do representante

a) a Gerência Executiva do IBAMA se instalou em um imóvel moderníssimo, situado em um dos bairros nobres de Curitiba, tendo sido avençada a locação por um valor muito superior ao de mercado;

b) o dono do imóvel seria amigo dos representantes do IBAMA no Paraná, o que teria motivado a locação;

c) a Gerência Executiva padece de notória falta de pessoal, equipamentos e materiais. Apesar disso teria investido em uma sede suntuosa;

d) visando corroborar essas alegações, encaminhou os documentos de fls. 6 a 82 do vol. principal;

- Medidas adotadas pela unidade técnica

a) foi realizada diligência ao IBAMA (fl. 83 do vol. principal), visando obter documentação adicional àquela oferecida pelo autor da representação;

b) em resposta à diligência, foram encaminhados os documentos constantes das fls. 88 a 160 do vol. principal;

- Análise dos documentos encaminhados

a) em consonância com a cláusula 4ª do contrato de locação, o valor mensal do aluguel foi pactuado em R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais);

b) as Imobiliárias Ideal, Alcácer e Habitec avaliaram esse imóvel para fins de locação em R\$ 26.500,00 (vinte e seis mil e quinhentos reais), R\$ 27.000,00 (vinte e sete mil reais) e R\$ 26.400,00 (vinte e seis mil e quatrocentos reais), respectivamente (fls. 34, 35 e 40 do vol. principal);

c) a Secretaria de Patrimônio da União estimou o valor mínimo de locação em R\$ 24.864,84 (vinte e quatro mil, oitocentos e sessenta e quatro reais e oitenta e quatro centavos) – Laudo de Avaliação Técnica (fls. 79 e 80 do vol. principal);

d) conclui-se que o valor de locação pactuado está em consonância com os preços de mercado. Portanto, não procede a informação do autor da representação relativa a suposto descompasso entre o valor avençado e o de mercado;

c) o art. 24, X, da Lei nº 8.666/1993 estabelece que a licitação é dispensável “*para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a escolha desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia*”;

d) infere-se que a escolha do imóvel pela Administração, com dispensa de licitação, dependa do atendimento de alguns requisitos, a saber: preço de mercado, avaliação prévia, necessidade da locação e localização do imóvel;

e) a necessidade da locação restou demonstrada, tendo em vista que o IBAMA solicitou, sem sucesso, ao Serviço de Patrimônio da União, a cessão de imóvel que pudesse atender a suas necessidades (fl. 36 do vol. principal);

f) ademais, o IBAMA estava sendo compelido pelo Ministério Público Federal a adotar as necessárias modificações no edifício anteriormente ocupado, de modo a facilitar o acesso dos portadores de necessidades especiais, na forma prevista na Lei nº 7.583/1989;

g) deve-se considerar, ainda, que os órgãos oficiais de segurança e sanitários do Estado do Paraná e do Município de Curitiba vinham apontando a falta de segurança do imóvel em caso de incêndio e a existência de dependências insalubres;

h) diante disso, entende-se justificável a opção feita pelo IBAMA;

i) apesar das notícias veiculadas em jornais locais, não houve a aquisição de um imóvel por preços superfaturados;

j) o imóvel anteriormente ocupado abriga hoje as embarcações e veículos utilizados pelo Instituto, além do almoxarifado e do depósito de bens apreendidos, que antes se situavam em diversos locais.

3. Com espeque nessas considerações, o ACE propôs que o Tribunal conheça da presente representação, para, no mérito, julgá-la improcedente. Adicionalmente, deverá ser dada ciência desse entendimento ao representante e, posteriormente, deverão ser arquivados estes autos.

4. O Diretor da 1ª DT da Secex (PR) e o titular daquela unidade técnica manifestaram sua concordância com essa proposta (fl. 164 do vol. principal).

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de Representação formulada pelo Deputado Federal Max Rosenmann, versando sobre a locação de um imóvel pela Gerência Executiva do IBAMA no Paraná por valor supostamente superior ao de mercado.

2. Consoante o disposto no art. 237, III, do Regimento Interno do TCU, os Deputados Federais possuem legitimidade para representar a esta Corte. Sopesado o fato de que esta representação atende aos demais requisitos de admissibilidade, avalio que ela deve ser conhecida por esta Corte de Contas.

3. Após compulsar os elementos colacionados aos presentes autos, constatei que a locação do imóvel em questão foi avençada por um valor compatível com o de mercado, o qual foi estimado pela Secretaria de Patrimônio da União e por três imobiliárias de Curitiba (PR).

4. Aduzo que o imóvel anteriormente ocupado pelo IBAMA em Curitiba (PR) foi considerado inadequado pelo Ministério Público Federal, pelos órgãos estaduais de segurança pública e pelo órgão sanitário municipal. Assim sendo, considero ter restado evidenciada a necessidade de mudança das instalações físicas da Gerência Executiva do IBAMA no Paraná.

5. Com espeque nessas considerações, considero que a presente representação deve ser conhecida, para, no mérito, ser julgada improcedente.

Diante do exposto, concordando com a Secex (PR), VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, 10 de maio de 2006.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 698/2006-TCU-Plenário

1. Processo nº 005.363/2005-0 (com 1 volume)
2. Grupo I - Classe de Assunto VII – Representação
3. Interessado: Deputado Federal Max Rosenmann
- 3.1 Responsável: Marino Elígio Gonçalves, Gerente Executivo (CPF nº 487.654.309-72)
4. Entidade: Gerência Executiva do IBAMA no Paraná
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex (PR)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada pelo Deputado Federal Max Rosenmann com fulcro na locação de um imóvel pela Gerência Executiva do IBAMA no Paraná por valor supostamente superior ao de mercado.

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, para, no mérito, julgá-la improcedente;
- 9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, ao representante e à Gerência Executiva do IBAMA no Paraná;
- 9.3. arquivar este processo.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0698-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSON MOTTA
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

Grupo II - Classe - VII - Plenário
TC- 003.523/2005-7

Natureza: Solicitação formulada por Juiz de Direito

Entidade: Município de Mimoso do Sul - ES

Interessado: Dr. José Alvanir Rozendo do Nascimento, Juiz de Direito da Comarca de Mimoso do Sul - ES

Advogado Constituído: Não consta

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO. ATUAÇÃO DE SERVIDOR DO TCU COMO PERITO JUDICIAL OU, ALTERNATIVAMENTE, INSPEÇÃO EM CONVÊNIO. INEXISTÊNCIA DE AMPARO PARA A SOLICITAÇÃO. INDEFERIMENTO.

1. São competentes para solicitar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, comissão técnica ou de inquérito.

2. O Tribunal não atenderá a solicitações ou a requerimento que visem à liberação de servidor para, em razão do exercício do cargo, prestar depoimento destinado a auxiliar a instrução de inquérito policial, atuar como perito judicial, realizar perícia contábil ou outras atividades de natureza assemelhada, salvo nos casos determinados em lei específica ou previstos em acordos ou instrumentos congêneres.

Cuidam os presentes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no estado do Espírito Santo, em virtude de irregularidades verificadas na consecução do Convênio nº 383/1998, celebrado entre o município de Mimoso do Sul – ES e a Fundação Nacional de Saúde.

O objeto ajustado consiste na “*construção do Sistema de Esgotamento Sanitário*” naquela Municipalidade, cujo valor monta R\$ 379.987,56, sendo R\$ 360.000,00 de responsabilidade do Concedente e R\$ 19.987,56 do Convenente.

Entretanto, ainda em fase de instrução no âmbito da SECEX-ES, foi formulada solicitação pelo Dr. José Alvanir Rozendo do Nascimento, Juiz de Direito da Comarca de Mimoso do Sul, para que o TCU designasse “*um Auditor Técnico, a fim de que funcione como perito na presente ação ou determine ao setor técnico competente desse Tribunal que promova inspeção e apresente relatório sobre o constante do petítório inaugural*”.

Tal solicitação possui o objetivo de subsidiar deliberação a ser proferida nos autos de ação de improbidade administrativa (Processo 032050000895) em trâmite naquele juízo (fl. 526, v. 2).

Ao instruir o feito, a SECEX-ES verificou que tal solicitação refere-se ao Convênio em análise nestes autos. Também se manifestou no sentido de que tanto a designação de servidor para atuar como perito judicial quanto a solicitação para que o TCU realize inspeção no Convênio não encontram amparo nos normativos do TCU.

Após manifestar-se pelo indeferimento do pleito formulado pelo douto Magistrado, ante a falta de amparo tanto para a designação de um servidor do TCU para atuar como perito judicial, quanto para o TCU realizar inspeção no Convênio nº 383/1998, a Unidade Técnica informou que esse Convênio já foi objeto de inspeção, encontrando-se em fase de citação e audiência dos responsáveis.

Dessa forma, propôs a SECEX-ES o encaminhamento de cópia do Relatório de Inspeção realizado no Convênio nº 383/1998 ao requerente, devendo-se-lhe informar que, quando o TCU manifestar-se sobre o mérito das contas relativas a esse ajuste, ser-lhe-á encaminhada cópia da deliberação proferida pelo TCU.

É o Relatório.

VOTO

Versa a espécie sobre solicitação formulada pelo Sr. José Alvanir Rozendo do Nascimento, Juiz de Direito da Comarca de Mimoso do Sul - ES, para que o TCU designe “*um Auditor Técnico, a fim de que funcione como perito na presente ação ou determine ao setor técnico competente desse Tribunal que promova inspeção e apresente relatório sobre o constante do petítório inaugural*”.

Nos termos do art. 71, IV, da Constituição Federal, são competentes para solicitar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, comissão técnica ou de inquérito.

Ademais, a solicitação de servidor desta Corte para atuar como perito judicial encontra-se expressamente vedada pelo art. 4º da Resolução nº 106/TCU/1998, in verbis:

“Art. 4º O Tribunal não atenderá a solicitações ou a requerimento que visem à liberação de servidor para, em razão do exercício do cargo, prestar depoimento destinado a auxiliar a instrução de inquérito policial, atuar como perito judicial, realizar perícia contábil ou outras atividades de natureza assemelhada, salvo nos casos determinados em lei específica ou previstos em acordos ou instrumentos congêneres.

§ 1º Caso a natureza da matéria seja relevante e se enquadre nos casos de fiscalização a seu cargo, e observadas as disposições legais, o Tribunal poderá determinar a realização de inspeção para atender ao Poder Judiciário.

§ 2º Não havendo lei específica que determine a liberação de servidor, o Tribunal poderá encaminhar ao requerente cópia da deliberação aprovada pelo colegiado que apreciou o feito, ou informar sobre o andamento do respectivo processo, caso a matéria ainda não tenha sido objeto de deliberação.”

Outrossim, deve-se consignar que a prestação de contas do Convênio pertinente à solicitação formulada pelo douto Magistrado encontra-se em instrução neste Tribunal, em fase de proposta de citação e de audiência dos responsáveis, conforme mencionado pela Unidade Técnica.

Dessa forma, uma vez inexistente fundamento que ampare o pedido em análise, deve ser indeferida a solicitação formulada pelo Dr. José Alvanir Rozendo do Nascimento, Juiz de Direito da Comarca de Mimoso do Sul – ES.

Acolho a proposta da SECEX-ES no sentido de que o TCU remeta cópia do Relatório de Inspeção (fls. 509/522) ao douto Magistrado, uma vez verificada a legitimidade de magistrado para solicitar informações sobre processo em andamento neste Tribunal, nos termos do parágrafo único do art. 52 da Resolução nº 136/TCU/2000. Ademais, deve ser-lhe informado que esse Relatório de Inspeção possui natureza vestibular, encontrando-se o processo em fase de citações e audiência, não havendo, portanto, manifestação de mérito sobre o Convênio em análise.

Nesse diapasão, deve ser informado ao Magistrado que a decisão a ser proferida em razão da tomada de contas especial relativa ao multicitado Convênio ser-lhe-á comunicada tão logo o TCU delibere sobre o assunto.

Por fim, restituo o feito à Unidade Técnica, a fim de que proceda às citações e audiência propostas, bem como para que encaminhe cópia do Relatório de Inspeção de fls. 509/522.

Ante o exposto, em consonância com a proposta formulada pela Unidade Técnica, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, 10 de maio de 2006.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 699/2006 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo 003.523/2005-7
2. Grupo II - Classe II – Solicitação formulada por Juiz de Direito.
3. Interessado: Dr. José Alvanir Rozendo do Nascimento, Juiz de Direito da Comarca de Mimoso do Sul - ES.
4. Entidade: Município de Mimoso do Sul - ES.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Não atuou.
7. Unidade Técnica: SECEX-ES.
8. Advogado Constituído: Não consta.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Solicitação de servidor deste Tribunal para atuar como perito judicial e de realização de inspeção em convênio, formulada pelo Dr. José Alvanir Rozendo do Nascimento, Juiz de Direito da Comarca de Mimoso do Sul - ES.

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

9.1. indeferir a presente solicitação, ante a falta de amparo legal;

9.2. encaminhar cópia do Relatório de Inspeção de fls. 509/522 ao douto Magistrado, com supedâneo no parágrafo único do art. 52 da Resolução nº 136/TCU/2000, devendo-se-lhe informar que esse Relatório de Inspeção possui natureza vestibular, encontrando-se o processo em fase de citações e audiência, não havendo, portanto, manifestação de mérito sobre o Convênio em análise;

9.3. informar ao interessado supra que, quando da análise do mérito da tomada de contas especial relativa ao Convênio nº 383/1998, ser-lhe-á encaminhada cópia do inteiro teor da decisão a ser proferida por esta Corte de Contas;

9.4. restituir o feito à SECEX-ES, a fim de que proceda às citações e audiência propostas, bem como encaminhe o documento discriminado no item 9.2 supra ao interessado;

9.5. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao interessado supra.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0699-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (**Relator**) e **Augusto Nardes**.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSON MOTTA
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC nº 009.006/2006-4

Natureza: Solicitação

Interessado: Roberto Rodrigues – Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Entidades: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: SOLICITAÇÃO. PEDIDO DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO PARA ENCAMINHAMENTO DE TOMADAS DE CONTAS. DEFERIMENTO.

1. A solicitação de prorrogação de prazo para apresentação de tomada de contas por órgão da Administração, efetuada por autoridade legitimada a efetuar pedidos dessa ordem deve ser conhecida.

2. A ocorrência de motivo relevante autoriza a prorrogação do prazo para apresentação de contas ao Tribunal.

Cuidam os autos de solicitação subscrita pelo Exmo. Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. encaminhada por meio do Aviso nº 194/GM-MAPA, no sentido de ser prorrogado, até 30/5/2005, o prazo a apresentação das contas da Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento nos Estados de Minas Gerais e do Amapá, referentes ao exercício financeiro de 2005.

2. Ponderou ou requerente que :

“... conforme comunicação ... enviada a esta Pasta, pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União/PR, as auditorias de avaliação da gestão, exercício 2005, programadas para serem realizadas nas Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento nos Estados de Minas Gerais e do Amapá, no prazo previsto pela mencionada Controladoria, foram substancialmente prejudicadas a ponto de serem interrompidas, em razão da greve de servidores lotados naquelas Unidades.”

É o Relatório.

VOTO

Segundo estipula o art. 9º da IN TCU nº 47/2004, os prazos estabelecidos para apresentação de contas “*poderão ser prorrogados pelo Plenário do Tribunal, em caráter excepcional, mediante solicitação fundamentada*”. O inciso II desse art. 9º relaciona, também, como autoridade legitimada a efetuar tal pedido “*Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente*”.

2. Impõe-se, portanto, conhecer a peça ora sob exame.

3. Considero, quanto ao mérito, que o argumento apresentado pelo ilustre Ministro de Estado (greve de servidores) é relevante e suficiente para justificar, em caráter excepcional, a prorrogação, por 30 dias, do prazo fixado pelo TCU para a apresentação das tomadas de contas das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento nos Estados de Minas Gerais e do Amapá.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, 10 de maio de 2005.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 700/2006 - TCU – Plenário

1. Processo nº 009.006/2006-4

2. Grupo I - Classe de Assunto VII – Solicitação

3. Interessado: Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Exmo. Sr. Roberto Rodrigues.

4. Entidade: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

j) 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 solicitação subscrita pelo Exmo. Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, encaminhada por meio do Aviso nº 194/GM-MAPA, no sentido de ser prorrogado, até 30/5/2005, o prazo a apresentação das contas da Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento nos Estados de Minas Gerais e do Amapá, referentes ao exercício financeiro de 2005.

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

9.1. com fundamento nos arts. 1º, I; 3º, 5º e 7º da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 9º, II, da Instrução Normativa TCU nº 47/2004, prorrogar, em caráter excepcional, até 30/5/2006, o prazo para apresentação a este Tribunal das tomadas de contas das Superintendências de Agricultura, Pecuária e Abastecimento nos Estados de Minas Gerais e do Amapá referente ao exercício financeiro de 2005;

9.2. dar ciência da presente deliberação ao interessado;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0700-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSO MOTT

Presidente

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral em substituição

GRUPO II - CLASSE VII - PLENÁRIO

TC-009.381/2006-5

Natureza: Representação

Entidade: Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda – CGRL/MF

Interessada: 2ª Secex

Sumário: LICITAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO DE PESSOAL. NÃO-PARCELAMENTO DO OBJETO. AUSÊNCIA DE CORRELAÇÃO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL E AS ATRIBUIÇÕES DOS PROFISSIONAIS. MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DE PREGÃO. CONCESSÃO.

1. Presentes a plausibilidade do direito invocado e a urgência, cabe a adoção de medida cautelar para sustar procedimento licitatório em curso.

2. O parcelamento do objeto da licitação é obrigatório quando técnica e economicamente viável, devendo a Administração, em qualquer caso, fundamentar sua opção.

3. As exigências relativas à formação profissional dos trabalhadores contratados devem guardar pertinência com as atribuições que lhes serão confiadas.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da 2ª Secex:

“Trata-se de Representação formulada pela 2ª Secretaria de Controle Externo versando sobre supostas irregularidades verificadas no Edital de Pregão Eletrônico nº 05/06, processo nº 10167.000090/2006-93, do tipo MENOR PREÇO GLOBAL, ora em realização na Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda, cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços de suporte operacional e de apoio técnico-administrativo e atividades auxiliares, para atendimento à demanda do Ministério da Fazenda no Distrito Federal (fl. 04).

2. Verifica-se que o Edital do Pregão Eletrônico em comento (fls. 01/22) possui cláusulas ‘ilegais e abusivas’, que restringem o caráter competitivo do certame, procedimento vedado pelo art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os artigos 3º da Lei nº 10.520/2002 e 2º e 5º do Decreto nº 5.450/2005. Essas cláusulas estão estipuladas nos itens de números 1.1, 4.8, 8.2, 8.7, 9.4.6, 19.23, as quais estipulam, em síntese, que:

2.1) a licitante terá que oferecer pessoal para serviços de categorias diferentes, tais como motoristas, secretárias, operadores de computador, copeiros, entre outros, que poderiam ser fornecidos por empresas distintas a fim de aumentar a concorrência;

2.2) deveria ser apresentada proposta global para a licitação;

2.3) para efeito de julgamento das propostas, será considerado o menor preço global para a licitação;

2.4) serão desclassificadas as propostas que deixarem de apresentar preço com valores unitário, total mensal e global anual para todos os itens licitados;

2.5) a licitante deveria possuir capital social ou patrimônio líquido igual ou superior a R\$ 2.700.00,00, afastando as pequenas e médias empresas do certame, uma vez que poderiam fornecer apenas um dos itens;

2.6) a licitante deveria providenciar a cobertura por seguro, de 44 veículos da contratante.

3. Além da restrição ao caráter competitivo [do certame] como citado acima, o referido edital contraria, ainda, os artigos 7º § 2, inciso II e 40, § 2, inciso II, da Lei nº 8.666/93, uma vez que não consta em seu bojo orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários para todos os itens da licitação (fl 43).

4. Ademais, vários Acórdãos desta Corte fazem referência ao item precedente, a exemplo dos Acórdãos nºs 1.060/2003, 195/2003 - Plenário e 64/2004 - Segunda Câmara.

5. Cabe destacar, também, o Voto condutor do Acórdão do Plenário nº 72/2004, da lavra do Ministro Ubiratan Aguiar - no sentido de que a ausência do mencionado orçamento nas licitações cujo objeto é a execução de serviços acarreta a nulidade do procedimento licitatório, na medida em que tal documento, nos termos da referida Lei, representa parte essencial do edital.

6. Observa-se, no item 5.1, bem como no preâmbulo do edital de convocação, (fls. 01/3), que a sessão de abertura do referido Pregão Eletrônico, com a divulgação das propostas eletrônicas recebidas e o respectivo valor global e início da fase de lances, está prevista para o dia 11/05/2006, às 10:00h.

7. Dada a proximidade do certame licitatório não há tempo hábil de se solicitar informações à CGRL-MF.

8. 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**.

9. Assim, entendemos, numa análise de cognição sumária, que há nos autos elementos que autorizam a adoção, de ofício, de cautelar, nos termos do dispositivo acima mencionado, no sentido de determinar à COGRL/MF que deixe de dar prosseguimento ao Pregão Eletrônico nº 05/2006. O primeiro desses elementos é o indício de descumprimento dos artigos. 3º, § 1º, inciso I, 7º § 2, inciso II e 40, § 2, inciso II, da Lei 8.666/1993, ante a inclusão no Edital de cláusulas que restringem o caráter competitivo do certame e não apresentam no Edital orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários para todos os itens da licitação, fato que caracteriza o requisito do **fumus boni iuris** e deve ser analisado com maior profundidade por esta Unidade Técnica, em vista da real possibilidade de haver limitação de concorrentes. O outro elemento evidencia o **periculum in mora** e refere-se à proximidade de ser declarada a proposta vencedora do certame e à conseqüente adjudicação do seu objeto a uma das licitantes, situação que poderá ensejar prejuízo a eventuais direitos subjetivos de terceiros e comprometer a eficácia da decisão de mérito que vier a ser proferida pelo Tribunal.

10. De outra parte, tendo em vista o atual estágio da licitação, não há que se falar em **periculum in mora** inverso capaz de trazer prejuízo à COGRL ou às licitantes.

11. PROPOSTA DE ENCAMINAMENTO

Pelo exposto, submeto o presente processo à consideração superior, propondo seja:

11.1) autuado o presente TC como representação da 2ª Secex, nos termos do art. 237, inciso VI, do RITCU/2003;

11.2) determinado, cautelarmente, nos termos do art. 276 do Regimento Interno/TCU, à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda – COGRL, que se abstenha de dar

prosseguimento ao Pregão Eletrônico nº 05/06, até que o Tribunal aprecie o mérito da presente representação;

11.3) realizada, na forma prevista no § 3º do art. 276 do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Coordenadora-Geral da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda – COGRL, para que se manifeste, no prazo de 15 dias, acerca do indício de descumprimento dos artigos 3º, § 1º, inciso I, 7º § 2, inciso II e 40, § 2, inciso II, da Lei 8.666/1993, ante as irregularidades abaixo enumeradas, esclarecendo-lhe que a não-apresentação de justificativas ou seu não-acolhimento poderá ensejar a fixação de prazo para adoção das medidas legais cabíveis com vistas à anulação do Pregão Eletrônico nº 05/06:

a) obrigatoriedade de serem apresentadas propostas para a contratação de serviços de categorias diferentes, tais como motoristas, secretárias, operadores de computador, copeiros, entre outros, que poderiam ser fornecidos por empresas distintas;

b) obrigatoriedade de se apresentar proposta global para a licitação;

c) o motivo da ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários para todos os itens da licitação;

d) obrigatoriedade de a licitante ter de providenciar a cobertura por seguro, de 44 veículos da contratante.

11.4) encaminhar os autos à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda, para subsidiar sua manifestação quanto às irregularidades acima indicadas.”

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, assinalo que esta representação deve ser conhecida, por atender o disposto no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU

2. No mérito está em discussão medida acautelatória com vistas à suspensão do Pregão Eletrônico nº 05/2006, promovido pela COGRL/MF e previsto para amanhã, dia 11.05.2006. Dessa maneira, minha análise limitar-se-á aos aspectos da urgência e da plausibilidade da argumentação apresentada pela Unidade Técnica.

3. De início, assinalo que a iminência de realização do certame torna evidente a necessidade de urgência na análise do pedido, evitando-se com isso que a Administração venha a contratar empresa com base em procedimento licitatório que não respeite os princípios da eficiência e economicidade.

4. Em relação às questões de direito invocadas, acredito que alguns dos indícios de irregularidades apresentados pela Unidade Técnica são, de fato, pertinentes.

5. Um ponto que merece destaque refere-se à ausência das razões que justificaram, técnica e economicamente, o não-parcelamento do objeto. Segundo o § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, os serviços licitados pela administração devem, como regra, ser divididos em parcelas, sempre que exista viabilidade técnica e econômica. No pregão aqui examinado, em uma primeira análise, não se vislumbram motivos técnicos impeditivos a essa divisão. Ao contrário, apesar da licitação visar, precipuamente, a contratação de mão-de-obra para o Ministério da Fazenda, também foi incluído no seu objeto, por meio indireto, o fornecimento de seguro para 44 veículos do Ministério da Fazenda. Não parece natural agregar em um mesmo objeto serviços tão distintos como fornecimento de seguros automobilísticos e intermediação de mão-de-obra.

6. Mesmo no caso do fornecimento de mão-de-obra, a previsão de contratação de categorias funcionais tão diversas também poderia recomendar sua subdivisão, afinal as empresas especializadas em fornecer pessoal para prestar serviços de informática de nível superior não costumam ser as mesmas que provêm serviços de copeiragem, motoristas, ascensoristas etc.

7. Para uma melhor visualização da heterogeneidade do objeto do pregão, apresento, abaixo, lista completa das categorias funcionais que o Ministério da Fazenda pretende contratar:

“4.1.1 Classe A, níveis I e II – Perfil: Nível Superior (Nível I – Nível Superior Incompleto (Cursando) Nível II – Nível Superior Completo)

Atribuições:

- a) desenvolvimento, implantação e manutenção de sistemas informatizados;
- b) desenvolvimento de projetos de sistemas informatizados;
- c) dimensionamento dos requisitos de funcionalidade dos sistemas, especificando sua arquitetura, definindo ferramentas, programas e aplicativos;
- d) administração de ambientes informatizados;
- e) suporte técnico;
- f) pesquisa de novas soluções para tecnologia da informação;
- g) controle e acompanhamento de processos de trabalho;
- h) execução de outras tarefas complexas, de acordo com as necessidades de cada Setor, desde que não sejam coincidentes com atividades privativas de servidores concursados do Ministério da Fazenda.

4.1.2 Classe B - Perfil: Nível Superior Completo

Atribuições:

- a) operação do sistema administrativo;
- b) realizar pesquisas;
- c) elaborar e digitar documentos;
- d) redigir documentos em inglês;
- e) traduzir documentos para o Português e/ou Inglês;
- f) extração de indicadores e organização de informações;
- g) recebimento, classificação, catalogação, distribuição e arquivamento de documentos;
- h) elaboração de planilhas e apresentações;
- i) execução de outras tarefas de natureza técnico-administrativas, de acordo com as necessidades de cada Setor, desde que não sejam coincidentes com atividades privativas de servidores concursados do Ministério da Fazenda.

4.1.3 Classe C, níveis I e II – Perfil: 2º Grau

Nível I – 2º Grau Incompleto (Cursando)

Nível II – 2º Grau Completo

Atribuições:

- a) operação do sistema administrativo;
- b) organizar e agendar compromissos;
- c) realizar pesquisas;
- d) digitar documentos;
- e) extração de indicadores e organização de informações;
- f) recebimento, distribuição e arquivamento de documentos;
- g) atendimento ao público;
- h) registrar e controlar o acesso de pessoas nos imóveis;
- i) elaboração de planilhas e apresentações;
- j) execução de outras tarefas de natureza técnico-administrativas, de acordo com as necessidades de cada Setor, desde que não sejam coincidentes com atividades privativas de servidores concursados do Ministério da Fazenda.

4.1.4 Classe D, Perfil: 1º Grau Completo

Atribuições:

- a) expedição, recepção e distribuição de documentos;
- b) recebimento, conferência e armazenagem de produtos e materiais em almoxarifado;
- c) operação de microcomputador;
- d) arquivo de correspondências e documentos da unidade administrativa;
- e) execução de outras tarefas de acordo com as necessidades de cada Setor, desde que não sejam coincidentes com atividades privativas de servidores concursados do Ministério da Fazenda;
- f) conferir e organizar malotes.

4.1.5 Classe E, níveis I, II, III, IV, V e VI

Atribuições: Executar atividades específicas, tais como:

- a) serviços de copa – Nível I;
- b) serviços de condução de elevadores – Nível I;
- c) serviços de capatazia - Nível I;

- d) serviços de manutenção em veículos – Nível I;
- e) serviços de condução de veículos de serviço – Nível II;
- f) serviços de pintura – Nível III;
- g) serviços de marcenaria – Nível III;
- h) serviços de garçom – Nível III;
- i) serviços de manutenção em veículos – Nível III;
- j) serviços de condução de veículos executivo - Nível IV
- l) serviços de garçom – Nível V;
- m) serviços de manutenção em veículos – Nível VI.”

8. Ressalvo, todavia, que, para que o parcelamento prevaleça como opção viável, é necessário ainda garantir a licitação pelo aspecto econômico. Na realidade, caberia ao órgão, antes de definir o objeto a licitar, estudar a possibilidade de dividi-lo em parcelas, o que, no caso, ao que parece, não foi feito. Tampouco existem nos autos elementos que nos permitam aferir se a divisão do objeto seria a decisão adequada, economicamente falando.

9. Na dúvida, recomenda a prudência que se obtenha, junto ao órgão, os estudos e razões que o fizeram optar pelo não-parcelamento.

10. A 2ª Secex apontou ainda que o edital não prevê a apresentação de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários para todos os itens da licitação. Não concordo com a Unidade Técnica neste ponto. O Anexo III do edital do pregão (fls. 37/39) contém o modelo de planilha de custos e formação de preços que deverá integrar a proposta definitiva da licitante, conforme disposto no item 8.2, inciso III, do edital (fl. 08).

11. Outra questão que me chama a atenção neste certame é a impropriedade das qualificações exigidas dos profissionais em relação às atribuições que lhes serão confiadas.

12. Para o preenchimento dos postos relacionados à Classe A, cujas atribuições (item 4.1.1, alíneas “a” a “g”, do Anexo I – fl. 24) apontam para especialistas da área de informática, são exigidos apenas profissionais de qualquer nível superior (Nível II) ou com nível superior incompleto (Nível I). Obviamente as atribuições dessa classe funcional exigem formação específica na área. Do mesmo modo, é totalmente inadequado considerar como qualificação profissional cursos incompletos (Nível II), por não representarem referencial preciso da capacidade técnica do indivíduo, pois colocam num mesmo patamar pessoas que estão no primeiro ou último semestre da faculdade, ou até mesmo os que trancaram o curso.

13. Irregularidades similares se verificam em outras classes funcionais, como no caso da “Classe B” em que o profissional deverá ser capaz de traduzir textos em e para o inglês sem ter sido exigido a apresentação de nenhum comprovante de proficiência nesta área, ou na “Classe C” em que se admitiu como qualificação o 2º Grau (atual ensino médio) incompleto.

14. Portanto, em uma análise imediata, única possível nessa fase do processo, julgo que estão postos os fundamentos jurídicos e de urgência para a adoção da medida cautelar **inaudita altera pars** requerida pelo representante, a fim de resguardar o direito das pretensas licitantes que se viram alijadas da disputa por conta dos obstáculos inseridos no edital.

Diante do exposto, manifesto minha anuência à proposta de encaminhamento formulada pela Unidade Técnica, fazendo-lhe ajustes, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de maio de 2006.

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 701/2006-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-009.381/2006-5
2. Grupo II, Classe de Assunto VII - Representação
3. Entidade: Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda – COGRL/MF
4. Interessada: 2ª Secex

5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 2ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação contra itens do edital do Pregão Eletrônico nº 05/2006, promovido pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda – COGRL/MF, para prestação de serviços de suporte operacional e de apoio técnico-administrativo e atividades auxiliares, por meio de intermediação de mão-de-obra.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos artigos 43 da Lei nº 8.443/92 e 237, inciso VI, e 276 do Regimento Interno/TCU, em:

- 9.1. conhecer desta representação, haja vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade;
- 9.2. determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda – COGRL/MF, por medida cautelar **inaudita altera pars**, a imediata suspensão, no ponto em que está, do Pregão Eletrônico nº 05/2006, até posterior deliberação deste Tribunal;
- 9.3. determinar a oitiva do titular da COGRL/MF, do presidente da comissão permanente de licitação do órgão e do pregoeiro do certame para que apresentem, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, as seguintes informações e esclarecimentos:
 - 9.3.1. os motivos que levaram a Administração a não parcelar o objeto do referido Pregão;
 - 9.3.2. a ausência de pertinência entre a formação profissional dos trabalhadores contratados e as atribuições que lhes serão confiadas;
- 9.4. determinar à 2ª Secex que notifique a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda do conteúdo deste acórdão, pelo meio mais célere possível, advertindo os responsáveis sobre as consequências legais de eventual inobservância do subitem 9.2 desta deliberação.

10. Ata nº 18/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 10/5/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0701-18/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

ADYLSON MOTTA
Presidente

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral em substituição

ÍNDICE DOS PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA E CONSTANTES
DA ATA Nº 18, DE 10.5.2006
SESSÃO ORDINÁRIA DO PLENÁRIO

TC	RELATOR	UNIDADE TÉCNICA	ACÓRDÃO	PÁG.
002.801/2000-0	VC	Serur	671	
003.523/2005-7	BZ	Secex/ES	699	
003.965/2006-7	AN	Secob	686	
004.523/2006-0	MV	Secex/RJ	689	
004.630/2003-5	MV	Secex/MG e Secob	682	
004.652/2006-7	AN	Secex/PA	687	
004.799/1998-4	UA	5ª Secex	695	
005.363/2005-0	BZ	Secex/PR	698	
005.382/1999-8	MV	Sefip e Serur	670	
006.355/2002-9	BZ	1ª Secex e Serur	676	
006.548/2004-1	UA	Secex/PI e Serur	674	
006.930/2002-2	AN	Secex/SC	684	
007.262/2006-5	BZ	2ª Secex	680	
007.401/2003-6	UA	Secex/AP	696	
007.670/2002-6	VC	Secex/SP	681	
008.868/2004-0	UA	Secex/SE e Serur	675	
009.006/2006-4	BZ	---	700	
009.381/2006-4	MV	2ª Secex	701	
011.552/2003-7	ASC	Secex/MS	679	
012.710/2004-0	GP	Sefip	693	
013.628/1999-2	AN	Serur	678	
015.794/2001-0	WAR	---	672	
015.976/2005-5	GP	5ª Secex	694	
016.832/2001-7	MV	Secex/MT	688	
017.371/2005-5	AN	Secex/RN	685	
018.800/2005-5	VC	Secex/RO	692	
019.054/2005-7	UA	1ª Secex	697	
019.815/2003-6	VC	Secex/SP	691	
800.106/1998-9	VC	Secex/AC	683	
928.922/1998-7	VC	Projeto “Adequação de Atos Normativos ao Regimento Interno”	690	