TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES

ATA Nº 10, DE 15 DE MARÇO DE 2006

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

APROVADA EM 17 DE MARÇO DE 2006
PUBLICADA EM 20 DE MARÇO DE 2006

ACÓRDÃOS Nºs 275 a 282, 284, 286 a 293, 295, 297 a 305, 307 a 314

ATA Nº 10, DE 15 DE MARÇO DE 2006
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidente: Ministro Walton Alencar Rodrigues
Representante do Ministério Público: Procurador Geral Lucas Rocha Furtado
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 Vinicios Vilaça, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes, dos Auditores Lincoln Magalhães da Rocha (convocado para substituir Ministro em virtude da aposentadoria do Ministro Iram Saraiva), Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa, bem como do Representante do Ministério Público, Procurador Geral Lucas Rocha Furtado, o Vice-Presidente, no exercício da Presidência, Ministro Walton Alencar Rodrigues, declarou aberta a sessão ordinária do Plenário e registrou e registrou as ausências do Presidente, Ministro Adylson Motta, por motivo de saúde, e do Ministro Valmir Campelo, com causa justificada.

A Sessão foi suspensa às 15 horas e 30 minutos e reiniciada às 17 horas, para a realização, nesse intervalo, de Sessão Extraordinária de Caráter Reservado.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata nº 9, da sessão ordinária realizada em 8 de março (Regimento Interno, artigo 101).

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

COMUNICAÇÕES

Da **Presidência**: (v. inteiro teor em Anexo I a esta Ata)

- Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União relativo ao 4º trimestre do exercício de 2005;
- Plano de Fiscalização do 1º semestre de 2006;
- Resolução do Senado Federal nº 16; e
- Aposentadoria Nivan

Os Ministros Marcos Vinicios Vilaça, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes, os Auditores Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa e o Procurador Geral Lucas da Rocha Furtado associaram-se às manifestações da Presidência pela aposentadoria do servidor Carlos Nivan Maia.

Do **Ministro Ubiratan Aguiar:** (v. inteiro teor em Anexo I a esta Ata)

- Tramitação de recursos de revisão interpostos pelo Ministério Público junto ao TCU.

Do **Ministro Augusto Nardes:** (v. inteiro teor em Anexo I a esta Ata)

- Relatório de Levantamento de Auditoria nas obras de Construção de Trechos Rodoviários na BR-470, no Estado do Rio Grande do Sul, Trecho Barracão-Lagoa Vermelha-Nova Prata.

Do **Auditor Lincoln Magalhães da Rocha:**
- Eleição e posse do Presidente e Vice-Presidente do Superior Tribunal de Justiça;

- Posse dos novos Ministros do Tribunal Superior do Trabalho; e
- Combate à violência.

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-001.270/2006-0
Interessado: GERÊNCIA REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO/PE - MF
Motivo do Sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-008.499/2004-4
Interessado: UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - MEC
Motivo do Sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-006.202/2003-8
Interessado: TRE-TO/TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL NO TOCANTINS
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-012.473/2005-2
Interessado: /MINISTÉRIO DA SAÚDE
Motivo do Sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-008.701/2003-7
Interessado: Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 66, § 4º, da Resoluçã
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-017.542/2005-4
Interessado: JOAO JOSE ROCHA DE SOUSA
Motivo do Sorteio: Processo Administrativo - Art. 19 da Res. 175/2005
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro LUJ 03

Processo: TC-007.616/1999-6
Interessado: SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO - ADMINISTRAÇÃO REGIONAL RS, CISET - MTB
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro LUJ 03

Processo: TC-021.183/2005-1
Interessado: Serec
Motivo do Sorteio: Processo Administrativo - Art. 19 da Res. 175/2005
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-004.422/2004-0
Interessado: PROCURADORIA DA REPÚBLICA/SP - MPF/MPU, Alberto da Costa Júnior
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-700.346/1996-1
Interessado: OSEC/ORGANIZAÇÃO SANTAMARENSE DE EDUCAÇÃO E CULTURA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-012.037/1993-1
Interessado: INSTITUTO NAC. DE ASSISTÊNCIA MÉDICA DA PREV. SOCIAL (EXTINTA)
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-004.589/2000-2
Interessado: Prefeitura Municipal de São Braz do Piauí - PI
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-275.196/1993-3
Interessado: FUNDAÇÃO FRANCISCA FEITOSA/FUNDAÇÃO FRANCISCA FEITOSA
Motivo do Sorteio: Assunto fora das LUJs - Art 3, par. 4 da Res. 64/96
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: TC-010.437/2000-6
Interessado: PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - MME
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

SORTEIO POR CONFLITO DE COMPETÊNCIA

Processo: TC-004.663/2006-0
Interessado: CÂMARA DOS DEPUTADOS - CD
Motivo do Sorteio: Conflito de Competência - Art. 25 da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Auditor MARCOS BEMQUERER

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 1ª CÂMARA

Processo: TC-010.899/1997-9
Interessado: IONE TEREZINHA NUNES SALDANHA
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Decisão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-020.641/2005-4
Interessado: SECEX-AL/SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO - ALAGOAS
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Deliberação em relação)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-009.630/2004-6
Interessado: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - MF
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-008.331/2004-2
Interessado: Prefeitura Municipal de Almino Afonso - RN, COORD. REGIONAL DA FUNASA/RN (EXCLUÍDA)
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-020.198/2004-1
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-009.615/2005-8
Interessado: Prefeitura Municipal de Inhambupe - BA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-009.668/2004-3
Interessado: UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - MEC
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Deliberação em relação)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-008.937/2000-6
Interessado: TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO PAULO
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-004.891/2005-8
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-856.199/1998-2
Interessado: MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (VINCULADOR)
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Deliberação em relação)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-004.141/2005-8
Interessado: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 12ª REGIÃO/SC - JT
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-010.403/2005-9
Interessado: ADUFC/ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-650.159/1997-7
Interessado: CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro LUJ 03

Processo: TC-007.015/2005-6
Interessado: DEPARTAMENTO DE EXTINÇÃO E LIQUIDAÇÃO - MP, Prefeitura Municipal de Porto Calvo - AL
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-002.456/2000-7
Interessado: Prefeitura Municipal de Cipó - 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 275 a 281, a seguir transcritos e incluídos no Anexo II desta Ata (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

Ministro GUILHERME PALMEIRA (Relações nºs 5, 6, 7 e 8/2006):

ACÓRDÃO Nº 275/2006 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, em 15/3/2006, 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 DOS TRANSPORTES

01 - TC 450.168/1997-2
Classe de Assunto : I
Responsável:

RAIMUNDO NONATO FILGUEIRA DE CARVALHO CPF nº 143.542.332-15	
valor original do débito	data de origem do débito
R$ 3.000,00	14/5/2003
valor recolhido	data do recolhimento
R$ 259,62	1/7/2003
R$ 261,01	30/7/2003
R$ 263,31	2/9/2003
R$ 265,98	2/10/2003
R$ 269,85	4/11/2003
R$ 180,42	1º/12/2003
R$ 181,03	7/1/2004
R$ 181,03	6/2/2004
R$ 183,36	1/3/2004
R$ 184,47	2/4/2004
R$ 185,35	10/5/2004
R$ 186,00	3/6/2004
R$ 186,98	1º/7/2004
R$ 188,31	10/8/2004
R$ 190,03	6/9/2004
R$ 191,34	5/10/2004
R$ 191,95	4/11/2004
R$ 192,79	3/12/2004
R$ 194,13	4/1/2005
R$ 195,80	10/2/2005
R$ 196,93	4/3/2005
R$ 198,09	4/4/2005
R$ 198,09	4/4/2005
R$ 198,09	4/4/2005

Responsável: Raimundo
Entidade: Empresa de Navegação da Amazônia - ENASA

ACÓRDÃO Nº 276/2006 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC-006.825/2000-0 (com 6 volumes)

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

3. Interessados: Maria Matias de Gama Silva (CPF nº 054.689.141-150), Glaudêncio Pereira Guimarães (CPF nº 182.311.877-15), Valmir Ferreira da Silva (CPF nº 037.310.573-87) , Yvonete Oliveira de Barros (CPF nº 755.426.338-20), Sérgio José dos Reis (CPF nº 038.754.744-49), Rosângela das Graças Vieira (CPF nº 117.507. 581-72) e Maria Divina Maia de Oliveira (CPF nº 584.236.301-10)

4. Órgão: Ministério Público Federal

5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Fiscalização de Pessoal-SEFIP e Secretaria de Recursos-SERUR

8. Advogado constituído nos autos: Ibaneis Rocha Barros Junior (OAB/DF nº 11.555)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, em que se examina expediente encaminhado pelos interessados, por meio do qual se reportam a itens da Decisão 60/2002-Plenário.

Considerando que os comandos contidos nos itens 8.1.2, 8.1.2.1 e 8.1.2.2 da Decisão 60/2002-Plenário são de natureza genérica e impessoal, não dispondo sobre nenhum caso concreto, tampouco acerca da situação específica dos interessados;

Considerando que, em não tendo sido examinadas as situações *de per si*, inexistem meios de se averiguar questões que estão fora do juízo *a quo*, caracterizando-se, portanto, a ilegitimidade dos interessados para colocar em discussão a concretude de suas situações individuais, estranhas ao objeto dos autos;

Considerando que o eventual prejuízo que os interessados alegam sofrer depende do entendimento do órgão no sentido de que estão enquadrados nos comandos genéricos da deliberação em tela, uma vez que tal *decisum* não é, por si só, desconstitutivo de qualquer ato, não havendo, dessa forma, como reconhecer aos postulantes sucumbência no presente processo;

Considerando que os pareceres da Secretaria de Recursos e do Ministério Público são uniformes no sentido de que se deve receber o expediente encaminhado pelos interessados "*como mera petição, negando-se a ele seguimento, em razão de sua inadequação, além da ausência de legitimidade e de interesse recursal dos recorrentes*";

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

conhecer do expediente encaminhado pelos interessados como petição, negando-se-lhe seguimento;

9.2. dar ciência da presente deliberação aos interessados.

ACÓRDÃO N° 277/2006 – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária de 15/03/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea **e**; e 183, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em prorrogar, por mais 360 (trezentos e sessenta) dias, o prazo para atendimento do subitem 9.1 do Acórdão nº 2.763/2003 – Plenário, a contar do término do prazo inicialmente fixado para a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - FUFMS, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

1 - TC – 013.407/2004-3, com 1 volume (ref. ao TC-400.066/1996-3 – Prestação de Contas, exerc. 1995)

Classe de Assunto: V

Entidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – FUFMS.

Interessado: Manoel Catarino Paes Peró, Reitor, CPF nº 051.554.601-15

ACÓRDÃO N.º 278/2006 – TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em 15/3/2006, ACORDAM, por unanimidade, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso II, 17, inciso IV, 143, inciso III, 237, inciso VII, e 250 do Regimento Interno, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, e autorizar o arquivamento do processo, dando-se ciência da deliberação à Petrobras e ao interessado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. TC-018.539/2005-3
Classe de Assunto VII – Representação
Entidade: Petróleo Brasileiro S/A-Petrobras
Interessado: Gil Vasconcellos Pereira (CPF nº 063.423.108-15)

Ministro AUGUSTO NARDES (Relação nº 7/2006):

ACÓRDÃO 279/2006 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, de 15/3/2006, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, incisos II, 15, alínea "m", 143, incisos III e V, alínea "e", 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, em autorizar, conforme solicitado, a prorrogação até 31/5/2006 do prazo concedido à Entidade pelo subitem 9.1.1 do Acórdão nº 1.196/2005-Plenário, proferido na Sessão Ordinária do Plenário de 17/8/2005 e inserido na Ata nº 31/2005-Plenário, e em determinar que seja dada ciência do teor deste Acórdão ao interessado.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
01 - TC 006.733/2003-1
Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel
Interessado: Sr. Plínio de Aguiar Júnior, Presidente da Anatel

CONSULTA

ACÓRDÃO Nº 280/2006 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária de 15/3/2006, ACORDAM, por unanimidade, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 1º, inciso XXII, 15, inciso I, alínea "o", da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 169, inciso III, e 265 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, em não conhecer da documentação como consulta, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos na mencionada legislação, e em determinar seu arquivamento, após comunicação do teor deste Acórdão ao interessado.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
01 - TC 020.830/2005-1
Classe de Assunto - III - Consulta
Entidade: Companhia de Navegação do São Francisco - FRANAVE
Consulente: Sr. André Eduardo da Costa, Diretor Comercial e Operacional da FRANAVE

Auditor LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA (Relação nº 211/2006):

ACÓRDÃO Nº 281/2006 – TCU – Plenário

Processo TC 009.415/2003-0
Grupo I; Classe I - Pedido de Reexame.
Interessado: Sebastião Emílio Coelho.
Unidade Jurisdicionada: Procuradoria da Fazenda Nacional - ES.
Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.
5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo
Representante do Ministério Público: não há.
Unidade Técnica: Secex ES
Advogados constituídos nos autos: não há.

Acórdão:

Vistos e relacionados estes autos acerca do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Sebastião Emílio Coelho contra o Acórdão 1.675/2005-TCU-Plenário, Sessão de 19/10/2005, que tratou de Representação acerca de possíveis irregularidades na Procuradoria da Fazenda Nacional no Espírito Santo, no sistema informatizado que trata da dívida ativa, e fez uma série de determinações ao órgão.

Considerando que o interessado afirma ser autor de denúncias ao Conselho Estadual de Direitos Humanos, que teriam motivado a representação em tela, não podendo, por esse motivo, ingressar nos autos como responsável ou interessado;

Considerando que o recorrente não apresentou razões legítimas para ser habilitado para intervir no processo, na forma exigida pelo art. 144, § 2º, do RI/TCU;

Considerando que o objeto do Pedido de Reexame é o interesse particular do recorrente em que este Tribunal de Contas determine à Procuradoria da Fazenda Nacional – ES providências com o objetivo de julgar o processo administrativo disciplinar n.º 11557.000596/2001-67, no qual é um dos acusados;

Considerando que o TCU não exerce função jurisdicional, não podendo determinar que eventual ilegalidade, referente a excesso de prazo no julgamento de processo disciplinar, seja sanada;

Considerando que as determinações do Acórdão 1.675/2005-TCU-Plenário não alcançam o recorrente;

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

9.1. não conhecer da presente documentação como Pedido de Reexame, por ausência de legitimidade do recorrente e interesse recursal, além da impossibilidade jurídica do pedido;

9.2.2 dar ciência da presente deliberação ao recorrente.

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

O Plenário examinou os seguintes processos, constantes da Pauta nº 8/2006, e proferiu os Acórdãos de nºs 282, 284, 286 a 293, 295, 297 a 305, 307 a 314, incluídos no Anexo III 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-005.026/2005-0, TC-019.638/2005-6, TC-575.889/1996-9 e TC-008.132/2002-2, relatados pelo Ministro Marcos Vinicios Vilaça;

Processos nºs TC-006.824/2000-3, TC-008.293/2001-5, TC-018.865/1996-8, TC-005.967/1999-6, TC-020.841/2005-5 e TC-015.257/2005-1, relatados pelo Ministro Guilherme Palmeira;

Processos nºs TC-019.133/2005-2, TC-002.903/2006-0, TC-012.211/2005-9 e TC-018.112/2004-0, relatados pelo Ministro Ubiratan Aguiar;

Processos nºs TC-016.324/2005-0, TC-004.607/2006-1, TC-003.473/2000-2, TC-001.505/2006-8, TC-004.593/2006-4 e TC-017.170/2004-9, relatados pelo Ministro Benjamin Zymler;

Processos nºs TC-002.273/2006-6, TC-002.275/2006-0, TC-018.028/2004-4 e TC-020.704/2005-6, relatados pelo Ministro Augusto Nardes;

Processos nºs TC-017.038/2005-4, TC-003.087/2001-4, TC-007.591/2004-7, TC-002.070/2002-0 e TC-006.530/2003-9, relatados pelo Auditor Lincoln Magalhães da Rocha; e

Processo nº TC-004.986/2005-3, relatado pelo Auditor Marcos Bemquerer Costa.

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Quando da apreciação do processo nº TC-019.133/2005-2, referente a Representação formulada pela Brasil Telecom S/A. sobre supostas irregularidades contidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 109/7855, realizado pela Caixa Econômica Federal – CEF, cujo relator é o Ministro Ubiratan Aguiar, a Presidência informou que o Dr. Carlos Frederico Bentivegna, não compareceu para apresentar sustentação oral em nome da Brasil Telecom S.A..

Na apreciação do processo nº TC-018.112/2004-0, referente a Representação formulada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais sobre possíveis irregularidades na execução de contratos firmados pela Petrobras, no âmbito da Refinaria Gabriel Passos, cujo relator é o Ministro Ubiratan Aguiar, apresentou sustentação oral, o Dr. Claudismar Zupiroli, em nome da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras.

Foi aprovado, por unanimidade, o Acórdão nº 310.

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Ao dar prosseguimento à votação, nos termos do § 3º do art. 119 do Regimento Interno, do processo nº TC-006.530/2003-9 (v. Ata nº 9/2006 – Plenário), a Presidência concedeu a palavra ao Revisor, Auditor Augusto Sherman Cavalcanti e ao relator, Auditor Lincoln Magalhães da Rocha. O Tribunal aprovou o Acórdão nº 292/2006, tendo sido vencido o relator.

PEDIDOS DE VISTA

Nos termos do artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a discussão do TC-007.296/1997-5, cujo relator é o Ministro Marcos Vinicios Vilaça, ante pedido de vista formulado pelo Auditor Lincoln Magalhães da Rocha, após haver o relator apresentado seu relatório e o Dr. Renato Paulino de Carvalho Filho realizado sustentação oral em nome da Comissão de Valores Mobiliários – CVM.

Da mesma forma, nos termos do artigo 112 do Regimento Interno, foram adiadas as discussões dos TC-004.999/2005-1, cujo relator é o Ministro Guilherme Palmeira, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, e do TC-005.378/2000-2, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Ubiratan Aguiar.

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Durante a votação do TC-019.638/2005-6, cujo relator é o Auditor Lincoln Magalhães da Rocha, o Procurador Geral Lucas Rocha Furtado manifestou-se no sentido da ilegalidade da incorporação do benefício tratado no processo.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Foram excluídos de Pauta, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, os processos nºs TC-002.279/2006-0 e TC-006.990/2004-7, cujo relator é o Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.

NÚMEROS DE ACÓRDÃOS NÃO UTILIZADOS

Não foram utilizados na numeração dos Acórdãos os n°s 283, 285 e 306, relativos aos pedidos de vista formulados, e os nºs 294 e 296, referentes às exclusões de pauta.

PROCESSO ORIUNDO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Faz parte desta Ata, em seu Anexo IV, ante o disposto no parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno, o Acórdão nº 319, acompanhado do correspondente relatório e voto em que se fundamentou, adotado no processo nº TC-019.975/2004-8, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data.

ENCERRAMENTO

Às 17 horas e 50 minutos, o Presidente 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 pelo Plenário.

MARCIA PAULA SARTORI
Secretária do Plenário

Aprovada em 17 de março de 2006.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

ANEXO I DA ATA Nº 10, DE 15 DE MARÇO DE 2006
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência e pelos Ministros Ubiratan Aguiar e Augusto Nardes.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, em cumprimento ao disposto no art. 71, § 4º, da Constituição Federal, encaminhei, no último dia 2, ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 253-GP/TCU, o Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União relativo ao 4º trimestre do exercício de 2005.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2006.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Informo que, consoante dados dos Sistemas Fiscalis e Sinergia, foram iniciadas, até o dia 9 de fevereiro, 153 fiscalizações, dentre as 334 cadastradas no Plano de Fiscalização do 1º Semestre de 2006. Dessas, tiveram início 20 fiscalizações no período entre 2 e 9/3/2006, conforme quadro que passo às mãos de Vossas Excelências.

Desses trabalhos, destacam-se:

a) Levantamentos de obras, para fiscalizar o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas, como parte da Operação Estrada desencadeada pelo Tribunal, nos seguintes trechos: BR-116 km 406,7 a 568,6; BR 020 Km 0,0 a 84,3 e BR-101 km 112,4 a 196,1;

b) Auditoria no Banco Central do Brasil, para avaliar os resultados e a confiabilidade das demonstrações contábeis dos exercícios de 2004 e 2005, nos termos do item 9.3 do Acórdão 1923/2004-Plenário;

c) Inspeção no Ministério do Esporte, na Caixa Econômica Federal e no Comitê Organizador dos Jogos Pan-Americanos Rio – 2007, para acompanhar as ações voltadas ao Programa Rumo ao Pan-2007 e às obras da Vila Pan-Americana.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2006.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

Anexo à Comunicação da Presidência de 15/3/2006.

FISCALIZAÇÕES INICIADAS NO PERÍODO DE 2 a 9/3/2006

Relator	Início	Unidade Coordenadora	Nº TC	Registro Fiscalis	Instrumento	Entidade/Órgão Principal Fiscalizado	Objeto	Objetivo
Augusto Nardes	02/03	SECEX-RN	013.228/2005-0	0340/2006	Inspeção	Entidades/Órgãos do Governo do Estado do Rio Grande do Norte	Contrato de obra pública	Obter as prestações de contas referentes à aplicação de verbas federais na construção da barragem oiticica e demais documentos pertinentes, bem como identificar precisamente os gestores estaduais que concorreram para a configuração do superfaturamento
Augusto Nardes	06/03	SECEX-PB	004.240/2006-4	0162/2006	Auditoria	Prefeitura Municipal de Sousa - PB	Convênios celebrados a partir de 2001 e recursos do SUS	Examinar a regularidade de convênios celebrados com o Município a partir de 2001 e aplicação dos recursos do SUS
Augusto Nardes	06/03	SECEX-SP	004.241/2006-1	0301/2006	Levantamento	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – MT	PETSE - Anexo 2 BR-116 km 406,7 a 568,6	Fiscalizar o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas - PETSE - no trecho BR-116 - ENTR SP-222 (BIGUÁ) - DIV SP/PR - km 406,7 a 568,6

Augusto Nardes	07/03	SECEX-CE	004.429/2006-8	0305/2006	Levantamento	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – MT	Anexo 2 - BR 020 -DIV PI/CE ENTR BR-404 (Tauá) Km 0,0 a 84,3	Fiscalizar o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas no Trecho BR-020 - Divisa PI/CE ENTR BR-404/CE-176/187/363 (p/ Tauá) Km 0,0 a 84,3 como parte da Operação Estrada desencadeada pelo Tribunal
Augusto Nardes	07/03	SECEX-SC	004.291/2006-3	0013/2006	Acompanhamento	16ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre (SC) - DNIT/MT	Obras de construção de acesso rodoviário ao Porto de Itajaí-	Acompanhar as obras de construção de um novo acesso rodoviário ligando a BR-101/SC ao Porto de Itajaí
Augusto Nardes	08/03	SECEX-SC	004.583/2006-8	0297/2006	Levantamento	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – MT	PETSE - Anexo 2 BR-101 km 112,4 a 196,1	Fiscalizar o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas - PETSE - no trecho BR-101 - ENTR BR-470 (P/NAVEGANTES) - ENTR SC-408 (BIGUAÇÚ) - km 112,4 a 196,1
Benjamin Zimler	06/03	SEFIP	003.955/2006-0	0158/2006	Auditoria	Coordenação-Geral de Recursos Humanos - MAPA	Conformidade dos atos de pessoal na CGRH-Min. Agrcultura	Verificar a conformidade dos atos de pessoal, especialmente a folha de pagamento do órgão
Lincoln Magalhães	02/03	SECEX-TO	003.686/2006-0	0154/2006	Auditoria	Prefeitura Municipal de Araguaína - TO	Convênios	Apurar irregularidades na execução de convênios federais, tendo em vista os apontamentos efetuados pela CGU/TO
Lincoln Magalhães	08/03	SECEX-TO	018.152/2005-3	0349/2006	Inspeção	Entidades/Órgãos do Governo do Estado de Tocantins	Utilização do Recursos do Convênio nº 06/2005 BB	Esclarecer dúvidas quanto à legalidade, legitimidade e economicadade dos atos administrativos tratados no âmbito do TC-018.152/2005-3.
Marcos Bemquerer	02/03	SECEX-PR	012.662/2005-0	0143/2006	Inspeção	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia-PR	Inspeção no CREA/PR	Obter informações complementares para a instrução do processo TC nº 012.662/2005-0

Marcos Bemquerer	06/03	SECEX-ES	012.100/2005-0	0336/2006	Inspeção	Senai – Departamento Regional/ES – TEM	Conv n.º 001/02 firmado c/ FUPES e outras irregularidades	Sanear as contas da entidade relativas ao exercício 2004
Marcos Bemquerer	06/03	SEFIP	003.187/2006-0	0146/2006	Auditoria	Tribunal Regional do Trabalho 1ª Região/RJ – JT	Área de pessoal do TRT-1a Região - RJ	Verificar a conformidade dos atos de pessoal, especialmente a folha de pagamento do órgão
Marcos Bemquerer	07/03	SECEX-RN	004.452/2006-6	0087/2006	Auditoria	Senai - Departamento Regional/RN – TEM	Licitações e Contratos	Verificar a regularidade nos procedimentos licitatórios e contratos.
Marcos Bemquerer	09/03	SECEX-MA	011.469/2004-7	0351/2006	Inspeção	Tribunal Regional do Trabalho 16ª Região/MA – JT	Inspeção no TRT 16ª Região na área de pessoal	Verificar a regularidade da cessão de servidores entre o TRT/16ª Região e o Estado do Maranhão, e se há de parentes de juiz servidor no órgão
Marcos Vilaça	06/03	SECEX-2	004.070/2006-2	0049/2006	Auditoria	Banco Central do Brasil – MF	Demonstrações contábeis	Avaliar os resultados e a confiabilidade das demonstrações contábeis dos exercícios de 2004 e 2005, nos termos do item 9.3 do Acórdão 1923/2004-Plenário
Marcos Vilaça	06/03	SECEX-RJ	003.923/2006-7	0338/2006	Inspeção	Ministério do Esporte (Vinculador), Caixa Econômica Federal – MF e Comitê Organizador dos Jogos Pan-Americanos Rio - 2007 S/C Ltda – ME	Programa Rumo ao Pan-2007 e obras da Vila Pan-Americana	Acompanhar as ações a cargo do Ministério do Esporte, Caixa Econômica Federal/RJ, e do Comitê Organizador dos Jogos Pan-Americanos 2007 - CO-RIO (O Plano de Trabalho aprovado pelo Secretário-Geral de Controle Externo contempla ação conjunta com outras unidades da Segecex a serem registradas no TC-003.923/2006-7)
Marcos Vilaça	06/03	SECEX-SC	003.266/2006-6	0341/2006	Inspeção	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – MD	Utilização de bens móveis - veículos.	Apurar denúncia de irregularidade no uso de bens móveis - veículos, pela Infraero/SC.

Valmir Campelo	06/03	SECEX-RO	930.164/1998-9	0008/2006	Monitoramento	Ministério da Integração Nacional (Vinculador)	Itens 8.4, "a" e "b", e 8.6 da Decisão 1.059/2000 - PL	Monitorar os itens 8.4, alíneas "a" e "b", e 8.6 da Decisão 1.059/2000 - Plenário (Ata 48/2000), representando em caso de reincidência no descumprimento do referido decisum
Walton Alencar	06/03	SECEX-MS	004.204/2005-0	0333/2006	Acompanhamento	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - MEC	Licitações e contratos	Acompanhar licitações e contratos
Walton Alencar	07/03	SEFID	005.605/2004-5	0343/2006	Inspeção	Agência Nacional de Transportes Aquaviários – MT	Contrato de adesão relativo ao Porto de Pecem	Obter informações a respeito da execução do Contrato de Adesão MT/DP nº 97/2001, firmado entre a União e o Estado do Ceará para a Administração do Porto de Pecém

Total de fiscalizações iniciadas no período de 2 a 9/3/2006:

Acompanhamentos: 2 Auditorias: 6
Inspeções: 8 Levantamentos: 3
Monitoramentos: 1

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

SUSPENSÃO DE EXECUÇÃO DE DISPOSITIVO DA LEI ORGÂNICA

Srs. Ministros, Sr. Procurador Geral.

Comunico a V.Exas. que foi publicada, no Diário Oficial da União de hoje, a Resolução do Senado Federal n. 16, de 2006, que suspendeu a execução da expressão "manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia", constante do § 1º do art. 55 da Lei Orgânica do TCU, e do disposto no Regimento Interno desta Corte no tocante à manutenção do sigilo em relação à autoria de denúncia, em virtude da declaração de inconstitucionalidade dos aludidos dispositivos, por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, nos autos do mandado de segurança n. 24.405/DF.

Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO

Srs. Ministros
Sr. Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, no exercício interino da Presidência, assinei, na última segunda-feira, o ato de aposentadoria do Dr. Carlos Nivan Maia, destacado servidor do quadro funcional desta Casa, que ultimamente estava exercendo a função de titular da Secretaria de Controle Interno deste Tribunal.

Não poderia deixar de registrar os agradecimentos desta Presidência pelo trabalho realizado pelo Dr. Nivan nesta Casa, onde iniciou sua carreira como Analista de Controle Externo e exerceu as relevantes funções de Secretário de Contas do Governo e Transferências Constitucionais; Secretário de Controle Externo e, finalmente, Secretário de Controle Interno.

Tenho certeza de que sua experiência profissional como conferencista e professor em diversos fóruns, cursos e seminários direcionados a órgãos militares contribuiu para o aperfeiçoamento do controle externo junto às unidades jurisdicionadas integrantes daqueles órgãos.

Desejo, na oportunidade deste registro que faço em nome do Tribunal, que Deus esteja ao lado do mestre em Teologia Carlos Nivan Maia na nova caminhada que se inicia com a aposentadoria, e que possa ele desfrutar da merecida conquista, com paz e saúde, ao lado de seus familiares e de todos os amigos.

Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

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

COMUNICAÇÃO

Trago ao conhecimento deste Plenário questão de natureza processual que tem sido observada com certa freqüência em meu gabinete. Trata-se da tramitação de recursos de revisão interpostos pelo Ministério Público junto ao TCU.

Esses recursos têm chegado ao meu gabinete compostos tão-somente da peça apresentada pelo Ministério Público e do processo de contas a que se refere.

Trata-se, na verdade, de inobservância do que restou decidido por meio da Decisão n° 1.505/2002-Plenário, haja vista que a documentação referente aos fatos que motivaram a interposição do recurso de revisão não tem integrado o pedido.

Conforme exaustivamente discutido na oportunidade em que foi proferida a mencionada deliberação, o recurso de revisão tem que estar acompanhado do processo que fundamenta o seu pedido, inclusive para que seja observado o princípio do sorteio, permitindo que o relator do recurso analise as provas para firmar sua convicção. De outro modo, estaria criada situação no mínimo indesejada, qual seja a existência de uma mesma matéria sendo tratada em dois processos distintos (o do recurso de revisão e o da tomada de contas especial/processo de fiscalização), examinados por relatores também distintos.

Por essa razão, constou da Decisão n° 1.505/2002-Plenário, item 8.2.3, o entendimento de que "*caso seja interposto o recurso pelo Ministério Público, os autos de fiscalização ou de tomada de contas especial já encerrados que houverem motivado a interposição do recurso deverão ser capeados como volume das contas a cujo recurso se destine e encaminhados ao novo relator sorteado, que nele atuará examinando as questões de fato e de direito até o julgamento definitivo do mérito recursal;*". Esse procedimento não vem sendo observado, o que impossibilita o exame do recurso pelo relator sorteado.

Em face dessa situação, solicito a essa Presidência que alerte a Segecex acerca do problema e de que o procedimento estabelecido no item 8.2.3 da Decisão n° 1.505/2002-Plenário deve ser observado pelas unidades, cabendo à unidade técnica responsável pelo exame das contas do órgão/entidade objeto do recurso de revisão encaminhar os autos ao Ministério Público já acompanhados do processo ou das peças do processo original que motiva a interposição dessa espécie de recurso para fins de avaliação por aquele parquet da conveniência e oportunidade da interposição da peça recursal.

A título de exemplo, saliento que haverá casos de processos que tratam de irregularidades praticadas em mais de um exercício, sendo que apenas um, por exemplo, já se encontra com contas ordinárias julgadas, a demandar, portanto, nos termos do art. 206, § 1°, do Regimento Interno, a atuação

do Ministério Público. Nessas situações, caberá ao relator sorteado para o recurso de revisão examinar tão-somente as irregularidades relativas ao exercício cujas contas já se encontram julgadas. Para viabilizar essa análise, portanto, atendendo ao disposto no item 8.2.3 da Decisão n° 1.505/2002-Plenário, deverá ser constituído apartado da tomada de contas especial/processo de fiscalização contendo todos os elementos relativos ao exercício que terá seu julgamento de mérito submetido a novo exame.

Saliento, ademais, que, nos termos do § 2° do art. 206 do Regimento Interno, "*Ato normativo disciplinará a tramitação dos processos a que se refere este artigo*". Todavia, esse ato não foi ainda editado. Talvez por essa razão as unidades técnicas da Segecex não venham adotando procedimento padrão.

Pelo exposto, proponho ao E. Plenário que determine à Segecex que oriente as unidades técnicas no sentido de:

a) no caso de processos que apurem irregularidades relativas a exercícios cujas contas ordinárias já tenham sido julgadas, observem as orientações contidas na Decisão n° 1.505/2002-Plenário;

b) ao ser identificada a necessidade de reapreciação de mérito de conta já julgada, em decorrência de processo de fiscalização ou de tomada de contas especial, encaminhe os autos ao Ministério Público junto ao TCU, para avaliação da conveniência e oportunidade da interposição de recurso de revisão, devidamente acompanhado da documentação referente aos fatos que servirão de fundamento para o competente recurso;

c) caso seja interposto o recurso pelo Ministério Público, os autos de fiscalização ou de tomada de contas especial já encerrados que houverem motivado a interposição do recurso deverão ser capeados como volume das contas a cujo recurso se destine e encaminhados ao novo relator sorteado, que nele atuará examinando as questões de fato e de direito até o julgamento definitivo do mérito recursal;

d) na hipótese de o processo de fiscalização ou de tomada de contas especial que houver motivado a interposição do recurso tratar de fatos relativos a mais de um exercício, juntar por cópia ou apartar, se possível, os elementos relacionados ao exercício cujas contas estiverem julgadas para formação de volume a ser anexado aos autos de contas;

e) caberá ao relator sorteado para o recurso de revisão examinar tão-somente as irregularidades relativas ao exercício cujas contas já se encontram julgadas, em respeito ao princípio do sorteio.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

TC–012.849/2005-9
NATUREZA: Relatório de Auditoria.

COMUNICAÇÃO

Informo aos eminentes pares que, na tarde de ontem, recebi em meu Gabinete o nobre Deputado Júlio César Redecker, acompanhado de Consultores Legislativos que assessoram a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, para tratar de assuntos vinculados ao processo TC-012.849/2005-9, que trata de Relatório de Levantamento de Auditoria, realizado no âmbito do Fiscobras 2003, sobre as obras de Construção de Trechos Rodoviários na BR-470, no Estado do Rio Grande do Sul, Trecho Barracão-Lagoa Vermelha-Nova Prata.

2. A obra referida constou do Anexo VI à Lei Orçamentária de 2005 que relaciona as obras com indícios de irregularidade grave detectada por este Tribunal, estando, portanto, sujeita ao bloqueio de suas dotações orçamentárias. Em face disso, o ilustre parlamentar busca manifestação formal desta Corte de Contas acerca da possibilidade da continuidade, ou não, das obras em questão, diante de dúvidas suscitadas pela Consultoria Legislativa no tocante à restrição contida no subitem 9.1.8 do Acórdão 1.199/2004-Plenário, por meio do qual se determina ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit que não efetue pagamentos com fundamento nos 1º e 2º aditivos ao Contrato PD-10-017/2001.

3. Quanto a isso foi-lhe informado que, já em 2004, este Tribunal, por intermédio do Acórdão 1.199/2004-Plenário, fazia à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional comunicação com o seguinte teor:

"9.4. remeter cópia deste Acórdão, bem como do Relatório Voto que o fundamentam, à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-os de que, embora tenham sido identificadas graves irregularidades na execução da obra sob análise, as medidas adotadas neste Acórdão, para fins do disposto no art. 86, § 2º, da Lei 10.534, de 25/7/2002, permitem a continuidade dos repasses de recursos para o programa de trabalho em questão, haja vista que as falhas observadas, apesar de materialmente relevantes, podem ser corrigidas sem a adoção dessa medida" (grifei).

4. Posteriormente, ao apreciar Relatório de Levantamento de Auditoria produzido para o Fiscobras 2005, tratado no TC- 009.408/2005-2, de minha Relatoria, este Plenário proferiu o Acórdão 1.668/2005-Plenário, que em seu subitem 9.1, determinava o seguinte:

"9.1. comunicar à Comissão de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, enviando-lhe cópia deste Acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, que as questões que ensejaram a paralisação do empreendimento estão sendo objeto de análise em processos específicos para os dois lotes em que se subdivide a obra de Construção de Trechos Rodoviários na BR-470, no Estado do Rio Grande do Sul, Trecho Barracão-Lagoa Vermelha-Nova Prata, objeto do PT 26.782.0233.3430.0101 (LOA 2003), sendo recomendável, tendo em vista a possibilidade de correção das falhas em paralelo com a execução das obras, a suspensão do bloqueio dos recursos orçamentários que possam vir a ser destinados ao empreendimento de modo a viabilizar a continuidade das obras".

5. Vê-se assim que este Tribunal tem conferido às irregularidades detectadas nas auditorias realizadas na obra em tela o caráter de IG-C – Irregularidade Grave com Continuidade da Obra, chancela que se atribui às ocorrências que, embora consideradas graves, não têm o condão de paralisar, parcial ou integralmente, o empreendimento em que foram apuradas.

6. Em razão disso, proponho que, em atenção à solicitação do ilustre parlamentar, seja informado à Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, por meio de Aviso da insigne Presidência deste Tribunal, que a manifestação prevalecente nesta Corte sobre as obras do trecho Barracão-Lagoa Vermelha-Nova Prata da BR-470/RS, expressa nos Acórdãos 1.199/2004 e 1.668/2005, ambos do Plenário, é a de recomendar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, "tendo em vista a possibilidade de correção das falhas em paralelo com a execução das obras, a suspensão dos bloqueio dos recursos orçamentários que possam vir a ser destinados ao empreendimento, de modo a viabilizar a continuidade das obras", informando, portanto, que a disposição contida no subitem 9.1.8 do Acórdão 1.199/2004-Plenário não tem o condão de criar obstáculos para o repasse de recursos à obra, embora subsista como determinação a ser observada pelo Dnit.

Essas são as considerações e proposição que submeto à apreciação deste E. Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

AUGUSTO NARDES
Ministro

ANEXO II DA ATA Nº 10, DE 15 DE MARÇO DE 2006
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS RELACIONADOS

RELAÇÃO Nº 5/2006

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

RECURSO (DE RECONSIDERAÇÃO)

ACÓRDÃO Nº 275/2006 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, em 15/3/2006, 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 DOS TRANSPORTES

01 - TC 450.168/1997-2
Classe de Assunto : I
Responsável:

RAIMUNDO NONATO FILGUEIRA DE CARVALHO CPF nº 143.542.332-15	
valor original do débito	data de origem do débito
R$ 3.000,00	14/5/2003
valor recolhido	data do recolhimento
R$ 259,62	1/7/2003
R$ 261,01	30/7/2003
R$ 263,31	2/9/2003
R$ 265,98	2/10/2003
R$ 269,85	4/11/2003
R$ 180,42	1º/12/2003
R$ 181,03	7/1/2004
R$ 181,03	6/2/2004
R$ 183,36	1/3/2004
R$ 184,47	2/4/2004
R$ 185,35	10/5/2004
R$ 186,00	3/6/2004
R$ 186,98	1º/7/2004
R$ 188,31	10/8/2004
R$ 190,03	6/9/2004

R$ 191,34	5/10/2004
R$ 191,95	4/11/2004
R$ 192,79	3/12/2004
R$ 194,13	4/1/2005
R$ 195,80	10/2/2005
R$ 196,93	4/3/2005
R$ 198,09	4/4/2005
R$ 198,09	4/4/2005
R$ 198,09	4/4/2005

Responsável: Raimundo
Entidade: Empresa de Navegação da Amazônia - ENASA

Ata nº 10/2006 – Plenário
Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 6/2006

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

RELATÓRIO DE AUDITORIA

ACÓRDÃO Nº 276/2006 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC-006.825/2000-0 (com 6 volumes)
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados: Maria Matias de Gama Silva (CPF nº 054.689.141-150), Glaudêncio Pereira Guimarães (CPF nº 182.311.877-15), Valmir Ferreira da Silva (CPF nº 037.310.573-87) , Yvonete Oliveira de Barros (CPF nº 755.426.338-20), Sérgio José dos Reis (CPF nº 038.754.744-49), Rosângela das Graças Vieira (CPF nº 117.507. 581-72) e Maria Divina Maia de Oliveira (CPF nº 584.236.301-10)
4. Órgão: Ministério Público Federal
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: Dr. Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Fiscalização de Pessoal-SEFIP e Secretaria de Recursos-SERUR
8. Advogado constituído nos autos: Ibaneis Rocha Barros Junior (OAB/DF nº 11.555)
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, em que se examina expediente encaminhado pelos interessados, por meio do qual se reportam a itens da Decisão 60/2002-Plenário.

Considerando que os comandos contidos nos itens 8.1.2, 8.1.2.1 e 8.1.2.2 da Decisão 60/2002-Plenário são de natureza genérica e impessoal, não dispondo sobre nenhum caso concreto, tampouco acerca da situação específica dos interessados;

Considerando que, em não tendo sido examinadas as situações *de per si*, inexistem meios de se averiguar questões que estão fora do juízo *a quo*, caracterizando-se, portanto, a ilegitimidade dos interessados para colocar em discussão a concretude de suas situações individuais, estranhas ao objeto dos autos;

Considerando que o eventual prejuízo que os interessados alegam sofrer depende do entendimento do órgão no sentido de que estão enquadrados nos comandos genéricos da deliberação em tela, uma vez que tal *decisum* não é, por si só, desconstitutivo de qualquer ato, não havendo, dessa forma, como reconhecer aos postulantes sucumbência no presente processo;

Considerando que os pareceres da Secretaria de Recursos e do Ministério Público são uniformes no sentido de que se deve receber o expediente encaminhado pelos interessados "*como mera petição, negando-se a ele seguimento, em razão de sua inadequação, além da ausência de legitimidade e de interesse recursal dos recorrentes*";

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

9.1 conhecer do expediente encaminhado pelos interessados como petição, negando-se-lhe seguimento;

9.2. dar ciência da presente deliberação aos interessados.

Ata nº 10/2006 – Plenário
Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 7/2006

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

MONITORAMENTO

ACÓRDÃO N° 277/2006 – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária de 15/03/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea **e**; e 183, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em prorrogar, por mais 360 (trezentos e sessenta) dias, o prazo para atendimento do subitem 9.1 do Acórdão nº 2.763/2003 – Plenário, a contar do término do prazo inicialmente fixado para a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - FUFMS, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

1 - TC – 013.407/2004-3, com 1 volume (ref. ao TC-400.066/1996-3 – Prestação de Contas, exerc. 1995)

Classe de Assunto: V
Entidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – FUFMS.
Interessado: Manoel Catarino Paes Peró, Reitor, CPF nº 051.554.601-15

Ata nº 10/2006 – Plenário
Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 8/2006

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

REPRESENTAÇÃO

ACÓRDÃO N.º 278/2006 – TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em 15/3/2006, ACORDAM, por unanimidade, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso II, 17, inciso IV, 143, inciso III, 237, inciso VII, e 250 do Regimento Interno, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, e autorizar o arquivamento do processo, dando-se ciência da deliberação à Petrobras e ao interessado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. TC-018.539/2005-3
Classe de Assunto VII – Representação
Entidade: Petróleo Brasileiro S/A-Petrobras
Interessado: Gil Vasconcellos Pereira (CPF nº 063.423.108-15)

Ata nº 10/2006 – Plenário
Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

AN – RELAÇÃO - 7 – P
Gabinete do Ministro Ministro Augusto Nardes

Relação de processo submetido ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno do TCU, arts. 93, 96 e 95, inciso V, 105 e 143.

Relator: Ministro Augusto Nardes

MONITORAMENTO

ACÓRDÃO 279/2006 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, de 15/3/2006, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, incisos II, 15, alínea "m", 143, incisos III e V, alínea "e", 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, em autorizar, conforme solicitado, a prorrogação até 31/5/2006 do prazo concedido à Entidade pelo subitem 9.1.1 do Acórdão nº 1.196/2005-Plenário, proferido na Sessão Ordinária do Plenário de 17/8/2005 e inserido na Ata nº 31/2005-Plenário, e em determinar que seja dada ciência do teor deste Acórdão ao interessado.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
01 - TC 006.733/2003-1
Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel
Interessado: Sr. Plínio de Aguiar Júnior, Presidente da Anatel

CONSULTA

ACÓRDÃO Nº 280/2006 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária de 15/3/2006, ACORDAM, por unanimidade, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 1º, inciso XXII, 15, inciso I, alínea "o", da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 169, inciso III, e 265 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, em não conhecer da documentação como consulta, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos na mencionada legislação, e em determinar seu arquivamento, após comunicação do teor deste Acórdão ao interessado.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
01 - TC 020.830/2005-1
Classe de Assunto - III - Consulta
Entidade: Companhia de Navegação do São Francisco - FRANAVE
Consulente: Sr. André Eduardo da Costa, Diretor Comercial e Operacional da FRANAVE

Ata nº 10/2006 – Plenário
Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 211/2006
Gabinete do Ministro Luj 03, biênio 2005/2006

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143.

Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha

PEDIDO DE REEXAME

ACÓRDÃO Nº 281/2006 – TCU – Plenário

1. Processo TC 009.415/2003-0
2. Grupo I; Classe I - Pedido de Reexame.
3. Interessado: Sebastião Emílio Coelho.
4. Unidade Jurisdicionada: Procuradoria da Fazenda Nacional - ES.
5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.
5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não há.
7. Unidade Técnica: Secex ES
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

Acórdão:

Vistos e relacionados estes autos acerca do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Sebastião Emílio Coelho contra o Acórdão 1.675/2005-TCU-Plenário, Sessão de 19/10/2005, que tratou de Representação acerca de possíveis irregularidades na Procuradoria da Fazenda Nacional no Espírito Santo, no sistema informatizado que trata da dívida ativa, e fez uma série de determinações ao órgão.

Considerando que o interessado afirma ser autor de denúncias ao Conselho Estadual de Direitos Humanos, que teriam motivado a representação em tela, não podendo, por esse motivo, ingressar nos autos como responsável ou interessado;

Considerando que o recorrente não apresentou razões legítimas para ser habilitado para intervir no processo, na forma exigida pelo art. 144, § 2º, do RI/TCU;

Considerando que o objeto do Pedido de Reexame é o interesse particular do recorrente em que este Tribunal de Contas determine à Procuradoria da Fazenda Nacional – ES providências com o objetivo de julgar o processo administrativo disciplinar n.º 11557.000596/2001-67, no qual é um dos acusados;

Considerando que o TCU não exerce função jurisdicional, não podendo determinar que eventual ilegalidade, referente a excesso de prazo no julgamento de processo disciplinar, seja sanada;

Considerando que as determinações do Acórdão 1.675/2005-TCU-Plenário não alcançam o recorrente;

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

9.1. não conhecer da presente documentação como Pedido de Reexame, por ausência de legitimidade do recorrente e interesse recursal, além da impossibilidade jurídica do pedido;

9.2.2 dar ciência da presente deliberação ao recorrente.

Ata nº 10/2006 – Plenário
Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

Relações de Processos organizadas pelos respectivos Relatores e aprovadas pelo Tribunal Pleno, bem como os Acórdãos nºs 275 a 281 (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

ANEXO III DA ATA Nº 10, DE 15 DE MARÇO DE 2006
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

Relatórios e votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos aprovados de nºs 282, 284, 286 a 293, 295, 297 a 305, 307 a 314, 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 II - CLASSE I - PLENÁRIO
TC-575.889/1996-9 (com doze volumes e um anexo)
Natureza: Pedido de Reexame
Entidade: Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro –Lloydbras (extinta)
Recorrente: Ivan Ramos Castro (ex-liqüidante)

Sumário: Pedido de reexame contra o Acórdão nº 699/2004-Plenário. Conhecimento. Pagamentos antecipados justificados. Improcedência dos demais argumentos. Provimento parcial. Redução do valor da multa. Ciência ao recorrente.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Sr. Ivan Ramos Castro, ex-liqüidante da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, contra o Acórdão nº 699/2004-Plenário, pelo qual lhe foi aplicada a multa prevista no art. 58, III, da Lei nº 8.443/92, no valor de R$ 26.840,00, em razão da prática de atos de gestão ilegítimos na condução do processo de liquidação da companhia.

2. De acordo com o Voto condutor do Acórdão ora recorrido, as seguintes irregularidades foram imputadas ao recorrente:

"*8.2.1 redução imotivada do valor do aluguel diário do navio Rio Trombetas, afretado à Companhia de Navegação NORSUL, de R$ 4.656,30 (quatro mil, seiscentos e cinqüenta e seis reais e trinta centavos), para R$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais), acarretando prejuízo acumulado até julho/97 de R$ 389.823,00 (trezentos e oitenta e nove mil, oitocentos e vinte e três reais);*

8.2.2 contratação de aluguéis de cais para atracação de navios com as seguintes irregularidades:

a) Navio Lloyd Bagé:

a.1) intermediação da empresa Santelena Fornecedora de Mão-de-Obra Ltda., entre a Lloydbras e a empresa proprietária do cais, Contorno Máquinas e Equipamentos Ltda., gerando ônus desnecessário à empresa;

a.3) pagamento adiantado de dois meses de aluguel no valor de R$ 63.290,00 (sessenta e três mil, duzentos e noventa reais);

b) Navios Rio Apa, Decepraia e Itapagé:

b.1) intermediação da empresa Fletor Engenharia Ltda., entre a Lloydbras e a empresa proprietária do cais (Estaleiro Ilha Ltda.) onerando desnecessariamente o contrato;

b.3) a empresa contratada atua em área estranha ao objeto do contrato;

b.4) indícios de superfaturamento na contratação, ao preço mensal de R$ 52.500,00 (cinqüenta e dois mil e quinhentos reais), já que o estaleiro Ilha havia apresentado preço mensal para aluguel dos mesmos navios ao custo de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), gerando um prejuízo de R$ 405.000,00 (quatrocentos e cinco mil reais) por seis meses de contrato;

b.5) pagamento adiantado de todo o valor do contrato e aditivo, perfazendo adiantamentos de R$ 945.000,00 (novecentos e quarenta e cinco mil reais) e prejuízo financeiro de R$ 38.884,66 (trinta e oito mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e sessenta e seis centavos);

8.2.3 realização de contratações sem licitação para os seguintes serviços/venda de equipamentos:

b) venda de equipamentos da praça de máquinas do Navio Lloyd Bagé ao preço de R$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) à empresa Aquarius Serviços Marítimos Ltda., sem qualquer avaliação dos equipamentos;

c) serviços de levantamento de FGTS com a empresa Opção Assessoria Tributária Ltda., sendo remunerada à base de 25% do montante de créditos recuperados junto à Caixa Econômica Federal;

8.2.4 recebimento antecipado de honorários pela Equipe de Liquidação;

8.2.5 contratação da Cooperativa Mista de Trabalho e Produção dos Marítimos - COOPMAR, para guarnecimento de navios, com as seguintes irregularidades:

a) contratação sem licitação;

b) pagamento adiantado por todo o serviço, no valor de R$ 250.000,00 (duzentos e cinqüenta mil reais);

8.2.6 realização de contrato de mútuo com a Companhia América Fabril para transferência de R$ 4.150.000,00 (quatro milhões, cento e cinqüenta mil reais), com as seguintes irregularidades:

a) o liqüidante, Sr. Ivan Ramos Castro, representou as duas empresas, ou seja, celebrou o mútuo assinando por ambas as partes;

b) o objetivo da celebração do mútuo foi o de dificultar bloqueios judiciais em contas correntes da Lloydbras no Banco Meridional;

c) nem o Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, por meio do Departamento de Liquidação, nem o Banco Central do Brasil foram notificados da operação envolvendo a transferência dos recursos;

d) ausência de divulgação do mútuo, ferindo o princípio constitucional da publicidade da Administração Pública;

e) possibilidade de configurar caso de depositário infiel, com sanções previstas no art. 179 do Código Penal".

3. O exame de admissibilidade feito pela Serur, ratificado por este Relator, concluiu pela conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão recorrido.

4. Quanto ao mérito, o ACE da Serur responsável pela instrução apresentou as seguintes considerações:

"***MÉRITO***

Considerações Iniciais

4. Ao iniciar a análise do recurso, observamos que não havia seqüência cronológica na documentação presente neste volume (anexo 1). Um dos documentos protocolados no Tribunal, em 3/6/2005, se encontrava à folha 155, enquanto outro, protocolado em 8/6/2005, se encontrava à folha 5. Diante disso, procedemos à reorganização dos mesmos.

5. Verificamos também que o recorrente juntou alguns documentos (fl. 6 e 122) antes mesmo de formalizar o Pedido de Reexame (fl. 134). Os primeiros documentos juntados foram encaminhados em conjunto sob o título 'Novos Fatos e Documentos Acostados aos Autos' (fl. 7). Nesse conjunto, pudemos identificar a cópia de um documento sem título e data (fls. 12 a 20), mas assinado pelo recorrente, no qual há diversas alegações relativas às irregularidades a ele imputadas. Consideramos tais argumentos na presente análise. Há também, nesse conjunto, cópia das alegações de defesa (fls. 22 a 34) oferecidas no âmbito do TC 575.190/1998-1, que trata da Prestação de Contas da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, relativa ao exercício de 1996.

6. Posteriormente, foram juntados pelo responsável mais alguns documentos, contendo novas alegações (fls. 123 a 124), as quais também são objeto da presente análise. Vale, por fim, novamente mencionar que, só após ter levado ao processo esses conjuntos de documentos, o recorrente interpôs formalmente o Pedido de Reexame (fl. 134). Nessa oportunidade, ele anexou cópia de vários documentos já juntados, gerando duplicidade na maior parte dos registros presentes. Feitas essas considerações, passemos a expor as alegações apresentadas.

Argumentos presentes no documento constante às folhas 12 a 20

7. O recorrente alega que a formalização dos processos de dispensa era impossível frente à falta de recursos humanos e financeiros por que passava a entidade à época. Alega que, no período de 13/8/1996 a 26/11/1996, dedicou a maior parte de seu tempo à tarefa de obter recursos financeiros, os quais eram indispensáveis para que se evitasse grandes prejuízos ao Erário. Ressalta que todos os ativos da empresa estavam gravados no curso de ações trabalhistas. Diz que não havia dinheiro em caixa e o Orçamento da União não contemplava qualquer verba para a realização das despesas necessárias. Diante disso, segundo ele, o processo teve que ser conduzido 'valendo-se de atos de gestão bastante heterodoxos'.

Análise

8. Inicialmente, cabe-nos reconhecer que a situação por que passava a massa extinta da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro-Lloydbras era realmente de difícil condução quando o recorrente foi designado seu administrador. Os documentos presentes nos autos corroboram esse entendimento. Vale nesse sentido, transcrever excertos do Relatório de Inspeção, constante às folhas 1 a 55, do volume 1:

'80. A Lloydbras figura como ré em cerca de 1.700 processos judiciais em curso nas áreas de Direito do Trabalho, Cível, Marítimo, Tributário e outros (fls. 71/446, VI). Há ainda cerca de 100 processos administrativos movidos pela Receita Federal.

(...)

81. A Lloydbras tem deixado de impetrar recursos, principalmente na área trabalhista, de decisões prolatadas pelo Tribunal Regional do Trabalho por falta de recursos financeiros para efetuar o depósito recursal.

(...)

85. Como exemplos de prejuízos em processos judiciais, podemos citar o caso do processo nº 92.002525-9 movido pela empresa Navetec – Marítima Comércio e Reparo Naval Ltda. contra a Lloydbras (fls. 1/70, VI).

86. O mandado de execução informou o valor de 221.291,9591 UFIR. Não tendo recursos financeiros para saldar a dívida, a Lloydbras ofereceu o navio Rio Branco à penhora, com valor estimado de R$ 1.800.000,00.

(...)

93. Consideramos o maior entrave ao processo de liquidação o não saneamento financeiro da empresa. Com os ativos penhorados e sem aporte de recursos pelo Governo Federal, a empresa, agora sem receita própria, não consegue prosseguir com o processo.'

9. No entanto, essa situação não poderia justificar as diversas irregularidades verificadas. Quando assumiu o cargo de administrador da massa extinta da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, o recorrente estava ciente de que administraria bens e recursos públicos. O gestor público, como se sabe, encontra-se subordinado à lei e, por isso, tem o dever de solucionar as dificuldades enfrentadas por sua unidade com observância dos estritos contornos da legalidade.

Argumentos

10. Em relação ao aluguel de cais para o navio Lloyd Bagé, o recorrente alega que foi usada como intermediária a empresa Santelena Fornecedora de Mão de Obras Diversas Ltda., pelo fato de ter sido uma condição imposta pelo estaleiro Contorno Máquinas e Equipamentos Ltda. Segundo ele, como a Lloydbras não tinha condições de apresentar garantias bancárias, o estaleiro ofereceu como alternativa a participação da intermediária no negócio.

11. Ressalta que essa exigência era justificável pelo fato de que a Lloydbras devia a quase todos seus fornecedores e essa situação financeira crítica era de conhecimento público. Diz que a intermediação não onerou desnecessariamente o aluguel, já que sem ela não teriam atracado o navio Lloyd Bagé, de forma a cumprir decisão judicial que vinha sendo protelada há mais de seis meses. Alega também que o pagamento antecipado foi necessário pois era a única forma com que a massa falida conseguia negociar à época.

Análise

12. No Voto condutor do Acórdão, as irregularidades referentes ao aluguel de cais para o navio Lloyd Bagé foram assim descritas:

'8.2.2 contratação de aluguéis de cais para atracação de navios com as seguintes irregularidades:

a) Navio Lloyd Bagé:

a.1) intermediação da empresa Santelena Fornecedora de Mão-de-Obra Ltda., entre a Lloydbras e a empresa proprietária do cais, Contorno Máquinas e Equipamentos Ltda., gerando ônus desnecessário à empresa;

a.3) pagamento adiantado de dois meses de aluguel no valor de R$ 63.290,00 (sessenta e três mil, duzentos e noventa reais);'

13. Não se pode aceitar a alegação de que não havia alternativa senão a de contratar a empresa Santelena Fornecedora de Mão-de-Obra Ltda. como intermediária no aluguel do cais. Entre a determinação judicial exarada em 18/6/1996 pela MM Juíza da 21ª Vara Federal (fls. 144 e 145) e a contratação de aluguel do cais, em 29/11/1996, transcorreram quase seis meses. Nesse intervalo, o gestor teve tempo suficiente para encontrar uma forma de resolver o problema sem onerar a contratação.

14. Conforme bem ressaltado pela Secex/RJ (fls. 635, v pII), o valor contratado com a empresa Santelena Fornecedora de Mão-de-Obra Ltda (R$ 31.645,00) foi superior aos valores praticados no mercado. À época, havia uma proposta do Estaleiro Ilha, cujo valor correspondia a R$ 30.000,00 por navio; e outra do Estaleiro Mauá, com o valor correspondente a R$ 24.000,00.

15. Além disso, as condições do local de atracação oferecidas pela Santelena Fornecedora de Mão-de-Obra Ltda eram muito inferiores às oferecidas pelos concorrentes. De acordo com a equipe responsável pela inspeção ***in loco****, o estaleiro não oferecia qualquer condição de segurança para o navio. O local de atracação favorecia saques e roubos e aparentava ser um local para desmonte de embarcações. Dessa forma, não se pode acatar a alegação de que a intermediação não onerou desnecessariamente o aluguel.*

16. Por outro lado, merece acolhimento a alegação de que as condições financeiras da entidade justificavam os pagamentos antecipados. À época, a crise econômico-financeira da companhia era de conhecimento público e teve grande repercussão na mídia (fls. 616 a 619, v p2). Dificilmente uma empresa contratada não exigiria da Lloydbras fortes garantias para o fornecimento de bens e serviços. Um levantamento da equipe de inspeção verificou que, em maio de 1997, a dívida consolidada da Lloydbras ultrapassava 200 milhões de reais (fl. 27, v p1). Dessa forma, mostra-se razoável isentar o recorrente, em caráter extraordinário, de responder pelo pagamento antecipado referente à contratação do cais para o navio Lloyd Bagé.

Argumentos

17. Quanto à intermediação no contrato de cais para atracação dos navios Rio Apa, Docepraia e Itapagé, o recorrente alega que não há qualquer documento que prove essa intermediação. Acosta cópia de contrato, ressaltando que a contratante era a Lloydbras e a contratada era a empresa Fletor Engenharia Ltda.

18. De acordo com ele, a proposta oferecida inicialmente pelo Estaleiro Ilha difere do serviço contratado com a Fletor, e por isso os preços não poderiam ser comparados. Cita e transcreve trecho do relatório da unidade técnica, onde essa comparação é feita. Menciona também que a atracação a contra-bordo, constante na proposta do Estaleiro Ilha, não cumpria a determinação judicial que estabelecia a atracação de cada navio isoladamente. Diz que, na proposta do Estaleiro, constava a obrigação de o armador manter em dia os seguros dos navios, condição essa que a Lloydbras não podia cumprir. Ressalta que, no contrato assinado com a Fletor, não se fazia qualquer exigência quanto a seguros. Menciona também as diferenças relativas a serviços auxiliares, como abastecimento de água e energia.

19. Relata os fatos que antecederam a contratação da empresa Fletor, ressaltando que essa empresa só foi contratada porque o Estaleiro Ilha declinou de sua proposta apresentada anteriormente. Alega que esse estaleiro só veio a alugar o espaço à empresa Fletor 36 dias após ter declinado de sua oferta.

20. Quanto a esse assunto, o recorrente faz ainda a seguinte menção: 'discorreremos sobre ela, no Anexo 1 deste arrazoado (...)' (item 58, fl. 19). No anexo 1, encontramos cópia de suas alegações de defesa apresentadas no âmbito do TC 575.190/1998-1, onde são apresentados argumentos diretos sobre o assunto (fls. 22 a 34). Nesse documento, o recorrente reforça o argumento de que foram comparados preços de dois serviços diferentes. Explicita essas diferenças. Menciona o preço constante em minuta de contrato com a Companhia Docas do Rio de Janeiro, cujo valor era superior àquele contratado pela empresa Fletor. Alega que não existem provas robustas, nem indícios da ocorrência do sobrepreço.

21. Quanto ao pagamento antecipado do contrato, o recorrente alega que os motivos são os mesmos que determinaram a presença dessa condição no contrato firmado com a empresa Santelena. Já quanto ao fato de a empresa Fletor não ser atuante na indústria naval, o recorrente alega que o objeto do contrato não requeria qualquer tipo de especialização nessa área, pois limitava-se ao fornecimento de cais para a atracação dos navios, bem como à ligação de energia elétrica e ao fornecimento de água. Ressalta que o fato de a empresa Fletor não ser da área naval foi benéfico, pois teria permitido sua contratação por um preço menor, já que a mão de obra utilizada não pertencia à categoria profissional dos portuários.

22. O recorrente conclui sugerindo que a não-observância de princípios do Direito Público, no caso em exame, deveria ser relevada, em face da situação por que passava a companhia à época.

Análise

23.Vejamos novamente como foram descritas, no Voto condutor do Acórdão, as irregularidades referentes à atracação dos Navios Rio Apa, Decepraia e Itapagé:

'8.2.2 contratação de aluguéis de cais para atracação de navios com as seguintes irregularidades:

(...)

...

b) Navios Rio Apa, Decepraia e Itapagé:

b.1) intermediação da empresa Fletor Engenharia Ltda., entre a Lloydbras e a empresa proprietária do cais (Estaleiro Ilha Ltda.) onerando desnecessariamente o contrato;

...

b.3) a empresa contratada atua em área estranha ao objeto do contrato;

b.4) indícios de superfaturamento na contratação, ao preço mensal de R$ 52.500,00 (cinqüenta e dois mil e quinhentos reais), já que o estaleiro Ilha havia apresentado preço mensal para aluguel dos mesmos navios ao custo de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), gerando um prejuízo de R$ 405.000,00 (quatrocentos e cinco mil reais) por seis meses de contrato;

b.5) pagamento adiantado de todo o valor do contrato e aditivo, perfazendo adiantamentos de R$ 945.000,00 (novecentos e quarenta e cinco mil reais) e prejuízo financeiro de R$ 38.884,66 (trinta e oito mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e sessenta e seis centavos);'

24. As alegações do recorrente referentes a essa contratação não merecem ser acolhidas. Sem dúvida, há evidências da ocorrência de intermediação e superfaturamento pela empresa Fletor Engenharia Ltda. Conforme constatado pela equipe de inspeção desta Corte (relatório às fls. 1 a 55, v p1), não houve qualquer justificativa para escolha do fornecedor, tampouco para fixação do preço contratado. Além disso, essa equipe constatou que a empresa Fletor Engenharia Ltda. não atuava no segmento naval, tendo sua atuação restrita à construção civil (fl. 25, v p1).

25. Ressalte-se que, ao contrário do alegado, os documentos existentes corroboram essas irregularidades. Em 29/10/1996, o Estaleiro Ilha ofereceu proposta à Lloydbras para atracação de seis navios no seu cais de nº 3 (fls. 104 a 106, v 3), ao custo mensal por navio de R$ 30.000,00. Em 11/11/1996, o Estaleiro enviou fax à Lloydbras declinando de sua proposta de locação, alegando que assumira compromissos de reparos que seriam conduzidos no cais nº 3 pelos próximos 150 dias (fl. 107, v 3). A equipe de inspeção constatou que, 36 dias após a comunicação do Estaleiro, em 17/12/1996, a Lloydbras assinou o contrato com a empresa Fletor Engenharia Ltda (fls. 108 a 114, v 3), para atracação dos navios no mesmo cais nº 3, dito ocupado. Deve-se ressaltar, ainda, que essa equipe de inspeção solicitou ao Estaleiro cópia do contrato assinado com a empresa Fletor Engenharia Ltda. No entanto, foi informada de que essa empresa teria proibido o fornecimento da cópia, corroborando as irregularidades (item h, fl. 25, v p1).

26. Também não merece acolhimento a alegação de que o preço proposto pelo Estaleiro não poderia ser comparado ao valor contratado com a empresa Fletor. Os dois instrumentos são claros quando se referem ao preço mensal cobrado por navio. Na proposta do Estaleiro Ilha (fls. 104 a 107, v 9), o valor estipulado era de R$ 30.000,00, enquanto no Contrato de Prestação de Serviços firmado com a Fletor, vê-se que esse valor correspondia a R$ 50.000,00 por navio, além do incremento de 5% referente ao ISS. Ademais, como bem salientado pela equipe de inspeção, outra constatação de que esse valor foi superfaturado, é a comparação do mesmo com o valor cobrado pelo Estaleiro Mauá pelo Navio

Jaqueline, que foi de R$ 24.000,00 mensais, valendo a observação de que este valor seria menor caso o estaleiro alugasse o cais para três navios.

27. Da mesma forma, mostra-se improcedente o argumento de que a atracação a contra-bordo, constante na proposta do Estaleiro Ilha, não cumpria a determinação judicial. Essa determinação (fls. 144 a 145) estipulava que os navios deveriam ser amarrados individualmente. A proposta do Estaleiro Ilha (fls. 104 a 107, v 9) atendia plenamente à mencionada decisão, pois estipulava que o navio Itapé ficaria atracado ao cais e os demais a contra-bordo do mesmo. Vale ressaltar que o objetivo maior da determinação era o de remover os navios que se encontravam fundeados na Baia da Guanabara (fls. 145, itens 1 a 4).

28. Quanto à alegação de que a Lloydbras não tinha condições de manter em dia os seguros dos navios, e por isso não poderia cumprir uma das exigências contidas na proposta do Estaleiro, deve-se esclarecer que a cláusula dessa proposta referente ao assunto não condicionava a prestação de serviços à manutenção dos seguros em dia. Apenas ressaltava a responsabilidade do armador (Lloydbras) em relação a possíveis sinistros (item 3.5, fl. 105, v 9). Vejamos, o teor da cláusula:

'3.5 – Durante o período de estadia das embarcações no Estaleiro, deverá o Armador manter em dia o Seguro das mesmas, não cabendo ao Estaleiro nenhuma responsabilidade pelo não atendimento a este item'

29. Observa-se que, o próprio Estaleiro, ao apresentar essa condição geral, já previa a possibilidade dela não ser atendida, quando estabeleceu que não caberia a ele nenhuma responsabilidade pelo não atendimento da mesma. Além disso, o contrato firmado com a empresa Fletor não faz qualquer referência a seguros. Dessa forma, vê-se que essa questão não foi relevante para a determinação dos valores propostos e contratados. Nesse mesmo sentido, pode-se afirmar que os serviços auxiliares também não foram responsáveis pela grande discrepância entre esses valores. No contrato firmado com a empresa Fletor (fls. 108 a 109, v 9), observa-se que o serviço incluía a ligação de energia elétrica para cada navio, limitada ao consumo de 400 kWh por mês, além do abastecimento de água necessária à subsistência da segurança a bordo e limpeza do navio. Já na proposta apresentada pelo Estaleiro Ilha (fls. 104 a 106, v 9), verifica-se que estavam inclusos o fornecimento de até 540 kWh de energia elétrica, o fornecimento de até 20 refeições p/dia (almoço e jantar), o fornecimento de até 20 lanches/dia, o fornecimento de vestiário para 20 pessoas e o fornecimento de telefone para bordo (até 90 pulsos mensais). Ou seja, apesar da proposta do Estaleiro não fazer menção ao fornecimento de água, ela traz diversas outras facilidades não oferecidas pela empresa Fletor. Portanto, esses serviços adicionais não poderiam justificar tamanha diferença entre o valor proposto pelo Estaleiro Ilha (R$ 30.000,00 mensal por navio) e o valor contratado com a empresa Fletor (R$ 52.500,00 mensal por navio).

30. Também não elide as irregularidades o argumento de que o valor na minuta de contrato com a Companhia Docas do Rio de Janeiro era superior ao valor contratado com a empresa Fletor. O fato de se ter uma proposta com valor superior à contratada não leva à conclusão de que inexistiu superfaturamento.

31. Os argumentos trazidos pelo recorrente quanto ao ramo de atuação da empresa Fletor também não merecem acolhida. Não é possível admitir a alegação de que o objeto do contrato não requeria qualquer tipo de especialização na área naval. O contrato assinado com a empresa Fletor demonstra claramente a necessidade de especialização. Podemos transcrever, a título de exemplo, excerto da Cláusula VI (fl. 109, v 9):

'No caso de inadimplemento da Contratante junto a Contratada, relativo à obrigação de desatracação dos navios e liberação das áreas de atracação no final do prazo contratual; a Contratante concorda, irrevogável e irretratavelmente, independente de notificação judicial em permitir à contratada que providencie a exclusivo ônus da contratante as seguintes providências:

- A desatracação dos navios de seus atracadores para fundeadouros próprios, designados pela autoridade naval – Capitania dos Portos do Rio de Janeiro.

- Colocação de ferros e amarras necessários para o fundeio em condições de segurança e aprovação da autoridade naval.'

32. É também improcedente o argumento de que essa falta de especialização teria permitido a contratação por um preço menor. Conforme já relatado, há evidências de que o serviço não foi contratado pelo menor preço.

33. Já em relação ao pagamento antecipado, semelhantemente à análise referente à contratação da empresa Santelena, acreditamos que essa irregularidade poderia ser relevada, em caráter extraordinário, frente à situação por que passava a entidade à época. Conforme já mencionado, era de conhecimento público o estado de inadimplência da massa falida da Lloydbras, mostrando-se aceitável a alegação do recorrente de que essa condição era imposta pela maioria dos fornecedores da entidade.

34. Quanto à sugestão para que seja relevada a não-observância aos princípios do Direito Público, em face da situação por que passava a companhia à época, deve-se esclarecer que alguns fatos, diante de circunstâncias específicas, podem sim ser relevados, como no caso da ausência de licitação, já justificada anteriormente no processo; e dos pagamentos antecipados, para os quais não havia outra alternativa. No entanto, para as demais irregularidades, havia, sim, alternativas. O gestor poderia ter cumprido os objetivos de sua gestão, permanecendo adstrito aos contornos da legalidade.

35.Portanto, em relação à contratação de aluguéis de cais para atracação dos navios Navios Rio Apa, Docepraia e Itapagé, o recorrente só logrou elidir a irregularidade referente ao pagamento antecipado dos serviços.

Argumentos presentes no documento constante às folhas 123 e 124

36. No documento constante às folhas 123 e 124, o recorrente faz menção a uma carta da Companhia de Navegação Norsul, cujo texto elidiria os questionamentos quanto à redução imotivada do aluguel diário do navio Rio Trombetas. Acosta cópia dessa carta (fls. 8 a 10, e 125 a 127).

Análise

37. No Voto condutor do Acórdão, a irregularidade referente à redução imotivada do aluguel diário do navio Rio Trombetas foi assim descrita:

'8.2.1 redução imotivada do valor do aluguel diário do navio Rio Trombetas, afretado à Companhia de Navegação NORSUL, de R$ 4.656,30 (quatro mil, seiscentos e cinqüenta e seis reais e trinta centavos), para R$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais), acarretando prejuízo acumulado até julho/97 de R$ 389.823,00 (trezentos e oitenta e nove mil, oitocentos e vinte e três reais);'

38. Essa irregularidade é elidida pelos argumentos e documentos juntados pelo recorrente. Na carta de autoria da Companhia de Navegação Norsul, juntada às fls. 125 e 126, são apresentados os fatos que motivaram o pedido de redução do aluguel. Dentre esses fatos, merecem destaque o aumento de oferta do serviço na empresa, por meio do início de operação de dois novos navios; a incerteza causada pela crise por que passava a Lloydbras; e a redução do frete no mercado internacional, fato esse corroborado pelo gráfico juntado à folha 128. Naquela carta, a empresa Norsul deixa claro também que, se a redução não fosse aceita, o navio Rio Trombetas seria devolvido. Ressalta que propôs à Lloydbras a redução para R$ 2.500,00/dia, que seria o valor máximo de aluguel a casco nu que poderia ser absorvido pela empresa à época, mas ressalta que acabou cedendo a um acordo ao nível de R$ 2.800,00/dia.

39. O próprio instrumento original firmado entre as partes (fl. 85 a 88, v 9) previa uma possível reavaliação dos valores acordados, ao dispor que o valor do aluguel seria posteriormente revisto considerando os níveis do mercado para afretamento por tempo e os custos operacionais fixos do afretador (fl. 87, v 9).

40. Dessa forma, como o pedido de redução foi regularmente motivado e como a proposta do valor teve um parâmetro de negociação, não vemos motivo para manter essa renegociação como irregularidade imputada ao recorrente. Ademais, naquela época, os prejuízos advindos da entrega do navio poderiam ser maiores do que o valor referente à redução do aluguel.

CONCLUSÃO

41. O responsável, por meio de seu recurso, logra elidir parte das irregularidades que lhe foram imputadas, restando não sanados os seguintes itens constantes no Voto condutor do Acórdão:

'8.2.2 contratação de aluguéis de cais para atracação de navios com as seguintes irregularidade:

...

a) Navio Lloyd Bagé:

a.1) intermediação da empresa Santelena Fornecedora de Mão-de-Obra Ltda., entre a Lloydbras e a empresa proprietária do cais, Contorno Máquinas e Equipamentos Ltda., gerando ônus desnecessário à empresa

...

b) Navios Rio Apa, Decepraia e Itapagé:

b.1) intermediação da empresa Fletor Engenharia Ltda., entre a Lloydbras e a empresa proprietária do cais (Estaleiro Ilha Ltda.) onerando desnecessariamente o contrato;

...

b.3) a empresa contratada atua em área estranha ao objeto do contrato;

b.4) indícios de superfaturamento na contratação, ao preço mensal de R$ 52.500,00 (cinqüenta e dois mil e quinhentos reais), já que o estaleiro Ilha havia apresentado preço mensal para aluguel dos mesmos navios ao custo de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), gerando um prejuízo de R$ 405.000,00 (quatrocentos e cinco mil reais) por seis meses de contrato;

8.2.3 realização de contratações sem licitação para os seguintes serviços/venda de equipamentos:

...

b) venda de equipamentos da praça de máquinas do Navio Lloyd Bagé ao preço de R$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) à empresa Aquarius Serviços Marítimos Ltda., sem qualquer avaliação dos equipamentos;

c) serviços de levantamento de FGTS com a empresa Opção Assessoria Tributária Ltda., sendo remunerada à base de 25% do montante de créditos recuperados junto à Caixa Econômica Federal;

8.2.4 recebimento antecipado de honorários pela Equipe de Liquidação;

8.2.5 contratação da Cooperativa Mista de Trabalho e Produção dos Marítimos - COOPMAR, para guarnecimento de navios, com as seguintes irregularidades:

a) contratação sem licitação;

b) pagamento adiantado por todo o serviço, no valor de R$ 250.000,00 (duzentos e cinqüenta mil reais);

...

8.2.6 realização de contrato de mútuo com a Companhia América Fabril para transferência de R$ 4.150.000,00 (quatro milhões, cento e cinqüenta mil reais), com as seguintes irregularidades:

a) o liqüidante, Sr. Ivan Ramos Castro, representou as duas empresas, ou seja, celebrou o mútuo assinando por ambas as partes;

b) o objetivo da celebração do mútuo foi o de dificultar bloqueios judiciais em contas correntes da Lloydbras no Banco Meridional;

c) nem o Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, por meio do Departamento de Liquidação, nem o Banco Central do Brasil foram notificados da operação envolvendo a transferência dos recursos;

d) ausência de divulgação do mútuo, ferindo o princípio constitucional da publicidade da Administração Pública;

e) possibilidade de configurar caso de depositário infiel, com sanções previstas no art. 179 do Código Penal;'

42. Ressalte-se que alguns desses itens não foram objeto de alegações no presente recurso.

43. Portanto, proporemos o acolhimento parcial do Pedido de Reexame, sugerindo ao Eminente Relator a reavaliação do valor da multa, haja vista o recorrente ter logrado elidir as seguintes irregularidades:

'8.2.1 redução imotivada do valor do aluguel diário do navio Rio Trombetas, afretado à Companhia de Navegação NORSUL, de R$ 4.656,30 (quatro mil, seiscentos e cinqüenta e seis reais e trinta centavos), para R$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais), acarretando prejuízo acumulado até julho/97 de R$ 389.823,00 (trezentos e oitenta e nove mil, oitocentos e vinte e três reais.'

8.2.2 contratação de aluguéis de cais para atracação de navios com as seguintes irregularidades:

a) Navio Lloyd Bagé:

...

a.3) pagamento adiantado de dois meses de aluguel no valor de R$ 63.290,00 (sessenta e três mil, duzentos e noventa reais);

...

b) Navios Rio Apa, Decepraia e Itapagé:

b.5) pagamento adiantado de todo o valor do contrato e aditivo, perfazendo adiantamentos de R$ 945.000,00 (novecentos e quarenta e cinco mil reais) e prejuízo financeiro de R$ 38.884,66 (trinta e oito mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e sessenta e seis centavos);

PROPOSTA

44. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

conhecer do Pedido de Reexame, com fulcro no art. 48 da Lei nº 8.443, de 1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reavaliando-se o valor da multa aplicada ao responsável, por meio do Acórdão nº 699/2004-TCU-Plenário;

dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente."

5. O Secretário em substituição da Serur discordou da proposta de encaminhamento, apresentando as seguintes ponderações (fl. 289 do anexo 1):

"*(...)2. Não acompanho o entendimento do Sr. Analista em acatar a argumentação relativa à redução imotivada do aluguel do navio Rio Trombetas à empresa Norsul que acarretou prejuízo à Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro de R$ 389.283,00 até julho de 1997. A irregularidade refere-se à 'não motivação' da redução de valores que ocorreu em período anterior a 1997 e a carta apresentada é datada de 3 de junho de 2005, claramente redigida para apoiar o recurso. Assim sendo, não se presta a elidir a irregularidade apontada que consiste exatamente na falta de registros sobre a negociação, ausência de estudos prévios de mercado, nem mesmo um pedido formal da Norsul. Deixe-se claro que toda essa documentação deveria ser anterior à redução de valor efetuada. Nesse sentido, sigo o entendimento firmado na análise da Secex/RJ, de fls. 1261, vp.*

3. Relativamente à redução do valor da multa, em face de ser acatada a possibilidade de efetuar adiantamentos de pagamento, observo que se trata de uma irregularidade menor frente a todas as demais irregularidades listadas no Voto condutor do Acórdão combatido, que têm peso muito maior, motivo pelo qual sou pela permanência do valor da multa. Considere-se também que o pagamento antecipado, como se vê na instrução, foi acompanhado por contratação em valores superiores aos do mercado, apesar de as condições de atracação serem inferiores à das demais ofertantes, intermediação dos serviços que onerava os preços, etc (itens 12 a 16 da instrução anterior)."

6. Em Parecer de fls. 295 e 296, o Procurador Sérgio Caribé, representante do Ministério Público junto ao TCU, manifestou-se pelo conhecimento do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, nos termos propostos pelo Secretário em substituição da Serur.

É o Relatório.

VOTO

O recurso em exame atende os requisitos necessários para sua admissão, podendo, portanto, ser conhecido pelo Tribunal.

2. Das irregularidades que motivaram a aplicação de multa ao responsável, o ACE responsável pela instrução considerou elididas os pagamentos antecipados de aluguéis de cais para atracação de navios, exigidos pelos locadores devido à difícil situação financeira vivenciada pela empresa, e a redução do valor do aluguel diário do navio Rio Trombetas, conforme justificativas apresentadas em carta assinada por diretor da Companhia de Navegação Norsul, datada de junho de 2005. Consoante assinalou o Secretário em substituição da Serur, a documentação ora apresentada não apresenta registros consistentes da transação datados da época em que foi realizada, nem estudos que a justificassem ou mesmo um pedido formal da empresa, razões que mostram permanecer a lacuna relativa à motivação para a redução do aluguel do navio afretado àquela empresa. Restariam elididas, assim, somente as antecipações pelo pagamento de aluguéis, irregularidades consideradas pelo dirigente da Serur de escasso impacto no conjunto das ilegalidades cometidas, insuscetíveis de provocar redução no valor da penalidade.

3. No meu modo de ver, a redução da multa é necessária, se acolhida a antecipação de pagamentos. Se a multa imposta ao responsável originou-se de uma série de irregularidades, uma vez justificadas satisfatoriamente parte dessas irregularidades, há que se proceder a um ajuste no valor da penalidade. Esta é a situação dos autos. A antecipação do pagamento de aluguéis de cais para atracação de navios era

exigida pelas locadoras para viabilizar o negócio, ante a frágil saúde financeira do Lloyd. Nessas circunstâncias, entendo possa ser relevada pelo Tribunal, em caráter excepcional.

4. No entanto, como permanecem sem justificativa irregularidades graves, tais como contratações em valores superiores aos de mercado, intermediações desnecessárias com ônus para a empresa, realização de contratações sem licitação, entre outras, penso que a multa aplicada deve ser reduzida para R$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), o que corresponde a um decréscimo da ordem de 10%. Dessa forma, fica preservada a desejável correspondência entre as irregularidades cometidas e a sanção, evidenciando-se a censura do Tribunal às ilegalidades remanescentes.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 282/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC-575.889/1996-9 - com doze volumes, um anexo e processos apensados: TC nº 575.527/1992-7 – com 2 volumes, TC nº 575.268/1995-6 – com 2 volumes, TC nº 575.154./1995-0, TC nº 575.112/1992-1 – com 18 volumes e 3 apensos e TC nº 003.560/1997-0.

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

3. Recorrente: Ivan Ramos Castro (CPF: 284.982.677-49)

4. Entidade: Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro - Lloydbras (extinta)

5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Adylson Motta

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

7. Unidades Técnicas: Secex/RJ e Secretaria de Recursos

8. Advogados constituídos nos autos: Janilson Pessoa Cabral (OAB/RJ nº 57.803), Nelson Aguiar Cayres (OAB/DF nº 11.424), Sandro Pereira de Castro (OAB/DF nº 19.105), Maria Drummond de Andrade Muller e Santos (OAB/DF nº 4.962), Régis Cajaty Barbosa Braga (OAB/DF nº 11.056) e Saulo Nunes (OAB/DF nº 120.473)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pelo Sr. Ivan Ramos Castro, ex-liqüidante da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, contra o Acórdão nº 699/2004-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 48 c/c os arts. 32 e 33 da Lei n.º 8.443/92, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, conceder-lhe provimento parcial;

9.2. em consequência, alterar o valor da multa de que trata o item 9.1 do Acórdão nº 699/2004-Plenário para R$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais);

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

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0282-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-018.865/1998-8
Natureza: Pedido de Reexame
Entidades/Órgãos: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; Secretaria da Receita Federal – SRF; Banco do Brasil S.A.; Banco Central do Brasil - Bacen
Interessado: Banco do Brasil S.A.
Advogado constituído nos autos: Marcelo Vicente de Alkmim Pimenta (OAB/MG n.º 62.949)

Sumário: Pedido de Reexame em face de deliberação constante de Relação. Apreciação de Relatório de Auditoria realizada com o objetivo de verificar a viabilidade técnico-operacional para que os agentes arrecadadores transfiram o produto diário da arrecadação de tributos e contribuições federais para a conta única do Tesouro Nacional e da Previdência Social, no mesmo dia do recolhimento. Determinações contra as quais se insurge o recorrente foram desconstituídas pelo Acórdão 1.145/2005-Plenário. Perda de objeto. Recurso do qual não se conhece. Ciência ao interessado.

Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Banco do Brasil S. A., representado nos autos por seu advogado, contra a deliberação constante da Relação n.º 21/2001, inserida na Ata n.º 13/2001, Sessão de 24/4/2001, que deliberou sobre relatório de auditoria realizada com o objetivo de verificar a viabilidade técnico-operacional para que os agentes arrecadadores transfiram o produto diário da arrecadação de tributos e contribuições federais para a conta única do Tesouro Nacional e da Previdência Social, no mesmo dia do recolhimento, mandando fazer as determinações sugeridas pela unidade técnica instrutora do feito, então a 5ª Secretaria de Controle Externo, com o acréscimo proposto pelo Ministério Público.

Comunicado da decisão, o Banco do Brasil S. A. irresignou-se contra medidas que entende tenham sido determinadas na deliberação supra, *verbis*:

"- a eliminação de vínculos contratuais entre as instituições bancárias e a União Federal e o INSS para a arrecadação das receitas tributárias e de contribuições federais, com o intuito de fazer com que os recursos recolhidos sejam imediatamente depositados em conta do tesouro Nacional e INSS;

- eliminação de concessão aos bancos do denominado 'floating', uma vez que os recursos arrecadados seriam repassados à Conta Única do Tesouro Nacional e à Conta Movimento do Instituto Nacional do Seguro Social no mesmo dia das arrecadações;

- aplicação de sanções pecuniárias ao agente arrecadador, caso não disponiblizados os recursos ao Tesouro Nacional e INSS no emsmo dia em que arrecadados os tributos ou contribuições, além de diversas outras proposições".

Assevera o recorrente que a implementação das propostas apresentadas *"mostra-se de todo inexeqüível, sendo absolutamente impossível, do ponto de vista técnico-operacional e financeiro, a implementação dos alterações sugeridas, notadamente no que se refere ao repasse dos recursos no mesmo dia de sua arrecadação"*.

No âmbito da Secretaria de Recursos, o analista encarregado elaborou o exame de admissibilidade (fl. 68), que contou com o de acordo Chefe de Serviço e do Titular da Secretaria de Recursos – SERUR, no qual pronunciou-se pelo não conhecimento do recurso uma vez que a determinação constante da

Relação n.º 21/2001 foi anulada pela determinação contida no item 9.3 do Acórdão 1.145/2005-Plenário, caracterizando-se, assim, a perda do objeto.

É o Relatório.

VOTO

Cabe razão à Secretaria de Recursos – SERUR, no sentido da perda de objeto do presente Pedido de Reexame, em razão do item 9.3 do Acórdão 1.145/2005-Plenário, que deliberou anular a determinação constante da Relação n.º 21/2001, correspondente à alínea 'a' do item 3 da proposta de encaminhamento da instrução de fls. 37/247 do TC 018.865/1996-8 e à alínea 'a' do item II dos Ofícios 61/2001 e 62/2001, ambos da Secretaria de Macroavaliação Governamental, as quais dirigiam determinação aos Exmos. Srs. Ministros de Estado da Fazenda e da Previdência e Assistência Social, para que eliminassem a concessão aos bancos do denominado "floating", fazendo com que os recursos arrecadados sejam repassados à Conta Única do Tesouro Nacional e à Conta Movimento do Instituto Nacional do Seguro Social, no Banco do Brasil, no mesmo dia das arrecadações.

Tal decisão foi fundamentada pelo Relator no Voto condutor do referido Acórdão 1.145/2005, nos seguintes termos:

*"No que se refere à determinação para que os Ministros da Fazenda e da Previdência e Assistência Social adotem providências para eliminar o 'floating' bancário de um dia, entendo, **data maxima venia**, que essa determinação fere o poder discricionário da Administração e viola o princípio da ampla defesa dos agentes arrecadadores envolvidos, que não foram chamados aos autos para se manifestar.*

Em que pese ser desejável, em tese, a eliminação do 'floating' de um dia, é de ver que essa decisão cabe ao Poder Executivo, pois ao afetar a rentabilidade auferida pelas instituições financeiras com a atividade de arrecadação, poderá resultar a redução do tamanho da rede arrecadadora ou a elevação dos preços pagos pelos serviços contratados.

Nessa seara, cumpre transcrever excertos do Ofício n.º 641 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (fls. 31/34):

'7. Em relação à primeira indagação, relativa às razões pelas quais teria a Procuradoria-Geral da Fazenda anuído acerca da regularidade da participação dos bancos na arrecadação das receitas públicas por contratação onerosa de prestação de serviços mediante pagamento de remuneração cumulado com a concessão de 'floating', tenho a informar que, de acordo com levantamento efetuado pela Secretaria da Receita Federal, a definição dessa sistemática de remuneração foi fruto de negociações que foram sendo estabelecidas ao longo do tempo entre as instituições financeiras e as autoridades administrativas competentes, sem qualquer participação deste órgão jurídico, já que a análise de custos de serviços não é matéria de sua competência, e tampouco a decisão acerca da definição da política remuneratória das instituições financeiras que integram a rede de arrecadação.

8. De acordo com a Secretaria da Receita Federal, o 'floating' foi concebido, desde a origem, como uma forma de ressarcimento pelo custo dos serviços bancários de arrecadação. A remuneração por tarifa, embora já estivesse autorizada em ato de 1986 (Portaria MF n.º 205, de 20 de maio de 1986), só foi introduzida em 1992, com a edição da Portaria MF n.º 604, de 3 de setembro de 1992, que também reduziu, de dois dias úteis para um, o período de obtenção de ressarcimento com o 'floating' bancário, já que condicionou a possibilidade de transferência dos recursos no segundo dia útil ao pagamento da remuneração desse dia ao Tesouro Nacional. Segundo a Secretaria da Receita Federal, com a introdução das tarifas e a redução da remuneração decorrente do 'floating' foram estabelecidas no mesmo ato, acredita-se que, à época, não houve o propósito de se estabelecer dupla remuneração pelos serviços, mas sim compensar com a remuneração por tarifa a redução de um dia de 'floating'.'

Entendo ser prematura a conclusão de que a rede arrecadadora está sendo duplamente remunerada. Na verdade, a remuneração auferida é o resultado do somatório do 'floating' e dos valores pagos por documento de arrecadação. No caso do INSS, a engenharia envolvida é mais complexa, em razão da obrigatoriedade de os bancos arrecadadores também pagarem os benefícios previdenciários.

Não há elementos que demonstrem o valor total da remuneração da rede arrecadadora, incluindo os ganhos com o 'floating', tampouco estudos que demonstrem os efeitos da eventual redução desse ganho sobre o tamanho da rede arrecadadora. Ressalte-se que o principal atrativo para a rede arrecadadora consiste justamente nos ganhos financeiros. Isso pode ser comprovado pela informação da PGFN no sentido de que, entre 1986 e 1992, a única remuneração auferida pelos bancos derivou do 'floating' dos recursos arrecadados. Além disso, equipe de auditoria deste Tribunal apontou no TC-008.535/1999-0 (Acórdãoº 37/2003 - Plenário) os sistemáticos atrasos nos pagamentos, por parte da SRF e do INSS, pelos serviços de arrecadação em decorrência da não-liberação de recursos por parte da STN.

Evidente que a Administração deve buscar a redução de seus custos e a rápida disponibilização dos valores arrecadados. Contudo, cabe aos órgãos competentes proceder à avaliação do impacto resultante da mudança de sistemática sugerida pela unidade técnica. Ademais, não é possível alterar as condições dos contratos vigentes sem a prévia anuência dos contratados, na forma do inciso II do art. 65 da Lei n.º 8.666/1993.

Do ponto de vista técnico, por maiores que tenham sido as evoluções nos sistemas informatizados, é possível que remanesçam algumas restrições para o repasse no mesmo dia da arrecadação. No que se refere aos valores pagos por meio de cheque, muitas vezes o repasse dos valores, ainda que ocorridos em 'd+1' antecede à própria compensação do documento. A obrigatoriedade de repasse no mesmo dia poderia resultar numa antecipação de recursos à conta do banco arrecadador. Por conseguinte, seria necessário segmentar a arrecadação conforme o tipo de pagamento realizado pelo contribuinte: se em dinheiro (ou por meio de débito em conta) ou cheque. Além disso, outros fatores devem ser considerados, como a compatibilidade da proposta de transferência da arrecadação em 'd' com as regras do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), haja vista os prazos para transferência de recursos e os prazos para pagamento pelo contribuinte. É de ver, por exemplo, que o contribuinte pode efetuar o pagamento, via internet ou nos terminais bancários até às 21h, e até as 23 horas na página da Receita Federal por meio do aplicativo Sicalcweb, ao passo que, na forma do ***caput*** *do art. 9º da Circular n. 3.100 do Banco Central, o horário limite para transferência de recursos entre as instituições financeiras, via sistema STR (Sistema de Transferência de Reservas), é 18 horas e 30 minutos.*

Por fim, é possível que existam, ainda que de forma residual e nos pontos mais remotos do País, agências que trabalham no modo 'off-line', o que dificultaria o recolhimento dos recursos, via Sisbacen, no dia da arrecadação.

Feitas essas considerações, entendo que não é possível exigir dos Ministérios responsáveis que alterem, unilateralmente, os prazos para recolhimento dos valores arrecadados pela rede arrecadadora de 'd+1' para 'd'. Portanto, deixo de acolher a proposta de audiência dos ex-Ministros da Fazenda Pedro Sampaio Malan e da Previdência e Assistência Social Roberto Brant. Considerando a nulidade da determinação constante do Relatório de Auditoria inserido na Relação 21/2001, uma vez que não foram sequer ouvidos os terceiros interessados, cujo patrimônio jurídico seria afetado, entendo deva-se tornar insubsistente aquela determinação, cujo cumprimento violaria, ainda, o inciso II do art. 65 da Lei n.º 8.666/1993. Contudo, considerando que o repasse da arrecadação diária continua sendo feito em 'd+1', proponho seja expedida recomendação para que os órgãos competentes analisem, no prazo de 60 dias, a conveniência e oportunidade de reduzirem, nos próximos contratos de prestação de serviços a serem celebrados com a Febraban, o prazo para repasse dos tributos e outras receitas federais arrecadados pelas instituições financeiras, considerados os ganhos para a fazenda pública decorrentes da eliminação do 'floating' bancário, as limitações técnicas envolvidas, as normas do SPB e o impacto sobre o tamanho da rede arrecadadora" (grifos adicionados).

Superada a questão da determinação dirigida aos Ministros de Estado para eliminação da concessão aos bancos do denominado "floating", restam duas medidas contra as quais se insurgiu o recorrente - a eliminação de vínculos contratuais entre as instituições bancárias e a União Federal e o INSS para a arrecadação das receitas tributárias e de contribuições federais e a aplicação de sanções pecuniárias ao agente arrecadador, caso não disponibilizados os recursos ao Tesouro Nacional e INSS no mesmo dia em que arrecadados os tributos ou contribuições, além de diversas outras proposições.

Observo que a aplicação de sanções pecuniárias seria decorrente da permanência do "floating", motivo pelo qual, também quanto a esta medida, houve perda do objeto, uma vez que não mais subsiste após o deliberado no Acórdão 1.145/2005-Plenário.

Quanto à eliminação de vínculos contratuais, ressalto que a medida constou no subitem 2.1 da proposta de encaminhamento da instrução de fls. 37/247, mas, tão somente, como sugestão aos Ministros de Estado supra referidos, não sendo, portanto, passível de recurso perante este Tribunal, uma vez que falta ao Banco do Brasil S.A. o requisito essencial do interesse para recorrer.

Dessa forma, acolhendo, no mérito, o parecer da unidade técnica, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2006.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 284/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-018.865/1996-8 – c/ 4 volumes
2. Grupo I; Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame
3. Interessado: Banco do Brasil S.A.
4. Entidades/Órgãos: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; Secretaria da Receita Federal – SRF; Banco do Brasil S.A.; Banco Central do Brasil - Bacen
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
5.1. Relator da decisão recorrida: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Macro Avaliação Governamental - SEMAG e Secretaria de Recursos - SERUR
8. Advogado constituído nos autos: Marcelo Vicente de Alkmim Pimenta (OAB/MG n.º 62.949)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que trata, nesta etapa, de Pedido de Reexame interposto pelo Banco do Brasil S.A. contra a deliberação constante da Relação n.º 21/2001, inserida na Ata n.º 13/2001, Sessão de 24/4/2001, que examinou relatório de auditoria realizada com o objetivo de verificar a viabilidade técnico-operacional para que os agentes arrecadadores transfiram o produto diário da arrecadação de tributos e contribuições federais para a conta única do Tesouro Nacional e da Previdência Social, no mesmo dia do recolhimento, mandando fazer as determinações sugeridas pela unidade técnica instrutora do feito, então a 5ª Secretaria de Controle Externo, com o acréscimo proposto pelo Ministério Público.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 48, c/c os arts. 32 e 33 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, e nos arts. 286 e 278, *caput* e § 2º, do Regimento Interno, em:

9.1. não conhecer do pedido de reexame interpostos pelo Banco do Brasil S.A., em razão de perda de objeto;

9.2. dar ciência desta deliberação ao interessado.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0284-10/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-005.967/1999-6 (com 2 anexos)
Natureza: Recurso de Revisão
Unidade: Base Aérea de Campo Grande – BACG/MS
Interessado: Ministério Público junto ao TCU
Responsável: Robson Ferreira Igreja, ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande (CPF nº 715.567.888-00)
Advogados constituídos nos autos: não há

Sumário: Recurso de Revisão contra acórdão que julgou regulares com ressalva as contas da Base Aérea de Campo Grande - BACG/MS, relativas ao exercício de 1998, dando quitação aos responsáveis. Contratação de mão-de-obra sem as devidas formalidades. Realização de despesas sem prévia dotação orçamentária. Irregularidades suficientes para macular a gestão de um dos responsáveis. Conhecimento. Provimento. Alteração do mérito das contas em relação a um dos responsáveis. Aplicação de multa ao ex-Comandante da BACG e ao ex-Prefeito de Aeronáutica. Autorização para cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações. Encaminhamento de documentação ao Ministério Público da União, para as providências cabíveis. Ciência da decisão.

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (fls. 1/3, anexo 2), em face da decisão proferida pela 2ª Câmara deste Tribunal, mediante a Relação nº 39/1999, Sessão de 18/11/1999 (Ata nº 43/99), na qual foram julgadas regulares com ressalva as contas da Base Aérea de Campo Grande – BACG/Comando da Aeronáutica, relativas ao exercício de 1998.

A motivação do recurso está na ocorrência de irregularidades nas contratações de mão-de-obra no âmbito da BACG, que se estenderam pelos exercícios de 1998, 1999 e 2000, conforme atesta documentação encaminhada a este Tribunal pela 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS, por intermédio dos Ofícios nºs 1.328/2002 e 1329/2002, respectivamente às fls. 607 e 647 do vol. 3 do anexo 1. Segundo informado, o então Major Jarbas Vaz Ferreira, no exercício da função de Prefeito de Aeronáutica da BACG, teria contratado e dispensado empregados sem observar normas atinentes à legislação trabalhista.

Consoante ainda aponta o recorrente, a 3ª Secex deste Tribunal reuniu documentação comprovando as contratações irregulares de trabalhadores, os quais recebiam salários habitualmente e, apesar da inexistência de dotação orçamentária específica, lançava-se mão de outras rubricas para pagar os seus serviços.

Destaca também o recorrente que, apesar de as contratações não terem resultado evidente dano ao erário, as ocorrências descritas implicam admissão de pessoal sem concurso público, em afronta ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal e, ainda, a realização de pagamentos em franca desobediência à disciplina dos artigos 60 a 65 da Lei nº 4.320/1964.

Após o exame preliminar de admissibilidade, foi promovida a audiência do Sr. Robson Ferreira Igreja, então Comandante da Base Aérea de Campo Grande, e do Sr. Jarbas Vaz Ferreira, ex-Prefeito de Aeronáutica da Base Aérea de Campo Grande - PACG, para se manifestarem acerca das irregularidades apuradas.

Por conseguinte, vieram aos autos as contra-razões de fls. 21/23 (Sr. Robson Ferreira Igreja) e de fls. 25/56 (Sr. Jarbas Vaz Ferreira), ambas constantes do Anexo 2, as quais foram objeto de análise por

parte do Analista da Serur, conforme a instrução de fls. 27/34. Reproduzo abaixo excerto do referido exame, que contou com a anuência do Sr. Diretor-substituto e do Titular da unidade técnica:

"II – MÉRITO - Argumentos comuns do Sr. Robson Ferreira Igreja (ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande – BACG) e do Sr. Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito-Administrador da Prefeitura de Aeronáutica de Campo Grande/PACG)

5. Argumento: Primeiramente, os recorrentes alegam que as ações trabalhistas nºs 68/2002 (fls. 689 a 691, anexo 1) e 70/2002 (fls. 644 a 646, anexo 1) movidas, respectivamente, pelo Sr. Geraldo Lopes da Silva e pelo Sr. Deraldo Pereira da Costa, foram impetradas em face do Sr. Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito da PACG) e não contra a BACG.

6. Continuando, asseveram que não ocorreram prejuízos ao erário, visto que os serviços contratados foram prestados e que as ações trabalhistas foram julgadas improcedentes e arquivadas.

7. Análise: O fato de as ações trabalhistas terem sido intentadas contra o Sr. Jarbas (ex-Prefeito da PACG) não modifica a natureza jurídica da relação estabelecida entre os contratados e a BACG. Os 'servidores' contratados irregularmente, ou seja, sem o devido procedimento estabelecido na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, prestaram serviços à PACG, a qual é vinculada a BACG, e não para o Sr. Jarbas. Nesse sentido, as decisões proferidas no curso das ações trabalhistas nºs 68/02 e 70/02 pelo Exmo. Sr. Juiz do Trabalho Substituto da 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região - TRT-24 são cristalinas no sentido de que, quando contratava e fazia os pagamentos mensais aos 'servidores' contratados, o Major Jarbas fazia as contratações apenas como preposto da Base Aérea. Assim, ditos 'servidores' trabalhavam para a BACG e, em última análise, para a União.

8. O argumento aduzido pelos recorrentes no item 6 desta instrução não prospera. A uma, pois que os 'servidores' contratados ainda podem se valer de mecanismos recursais na Justiça do Trabalho. A dois, visto que podem pleitear na Justiça Federal direitos decorrentes da prestação de serviços prestados à BACG (União). Por último, e não menos importante, pelo fato de não ser necessário o prejuízo ao erário para que esta Corte de Contas julgue irregulares as contas dos responsáveis, com fulcro nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'b'; 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443, de 1992 e aplique-lhes a multa prevista no art.58, inciso I, do mesmo diploma legal.

** Argumentos, com posterior análise, do Sr. Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito-Administrador da Prefeitura de Aeronáutica de Campo Grande - PACG), acerca das suas responsabilidades em relação à irregular contratação de pessoal*

9. Argumento: O recorrente afirma que, ao assumir o cargo de PACG em 20 de maio de 1997, deparou-se com as supramencionadas contratações, as quais já aconteciam há alguns anos, conforme relato dos próprios contratados, fato este que poderá ser verificado nos autos da sindicância realizada na PACG (fl. 25, anexo 2, item 'd').

10. Em outra parte da peça recursal, o Sr. Jarbas alega, em resumo, 'que a Prefeitura de Aeronáutica de Campo Grande está subordinada administrativa e disciplinarmente à Base Aérea de Campo Grande, sendo considerada uma UGR (Unidade Gestora responsável)' e 'não possui autonomia administrativa para elaborar licitações, assinar contratos, pagar fornecedores, etc., dependendo (...) sempre da administração da UGE (Unidade Gestora Executora), no caso, a Base Aérea de Campo Grande e seus gestores'. Assim, 'eu não tinha autoridade nem poder discricionário para efetivar contratações (...) para assinar contratos, proceder a licitações, bem como efetuar pagamentos'(fl. 25, anexo 2).

11. Continuando na sua argumentação, o responsável assevera que o orçamento da BACG não previa rubrica que permitisse realizar as contratações de forma correta. Assim, para o recorrente, não restava outra maneira a não ser dar continuidade às atividades da PACG através da manutenção de uma mão-de-obra qualificada e incorporada à vida administrativa da BACG.

12. Análise: De início, cumpre ressaltar que o próprio Sr. Jarbas se contradiz quando declara a data em que assumira a PACG. Ao ser inquirido na sindicância realizada no âmbito da BACG, em 8/6/2002, o Sr. Jarbas declarou que desde o início do mês de fevereiro de 1997 exercia a função de Gestor de Imóveis Residenciais da PACG, ou seja, Prefeito da PACG (fl. 176, anexo 1). Posteriormente, quando da apresentação das suas contra-razões recursais à fl. 25 do anexo 2, item 'd', afirmou que assumiu em 20 de maio de 1997 a PACG.

13. A fim de dirimir as controvérsias acerca da alegação de que as contratações aconteceram há anos, faz-se oportuno relembrar os seguintes fatos:

O Sr. Deraldo Pereira da Costa ('servidor' contratado como pedreiro) declarou à fl. 168, anexo 1, que 'a partir de treze de fevereiro de 1997 retornou ao serviço na PACG, permanecendo, ininterruptamente, até treze de dezembro de 2001'.

Os depoimentos testemunhais prestados pelos Srs. Geraldo e Deraldo, no bojo da sindicância realizada no âmbito da BACG, atestam (fls. 166 e 168, anexo 1) que os mesmos firmaram um contrato verbal com a BACG a partir de fevereiro de 1997, por intermédio do Sr. Jarbas (fls. 196 e 197, anexo 1), à época Prefeito da PACG.

Ao contrário do que diz o recorrente, a sindicância realizada concluiu que o Sr. Deraldo Pereira da Costa foi contratado a partir de 13/2/97 (fl. 262, anexo 1).

A planilha (fls. 158 a 162, anexo 1) acostada aos autos demonstra, claramente, que os primeiros dispêndios financeiros com as contratações irregulares iniciaram-se em março de 1997.

14. Assim, os depoimentos testemunhais prestados pelos Srs. Geraldo e Deraldo, a conclusão da sindicância realizada na BACG, a planilha dos gastos com as contratações realizadas e a própria declaração do Sr. Jarbas, leva-nos a concluir que o Sr. Jarbas assumiu o cargo de Prefeito da PACG no início de fevereiro de 1997, assim como celebrou, neste mês, os contratos verbais de prestação de serviços com os Srs. Geraldo e Deraldo, os quais geraram os primeiros dispêndios em março do mesmo ano, conforme item 13 'c' desta instrução.

15. À primeira vista parece assistir razão ao recorrente quando afirma (item 10 desta peça) que a PACG não possui autonomia administrativa e financeira, visto que está subordinada a BACG. Todavia, o ex-Gestor parece olvidar que a PACG recebia recursos próprios, conforme parecer final da sindicância (fl. 596, anexo 1) e reconhecimento do próprio Sr. Jarbas (fl. 177, anexo 1), a seguir transcritos:

'Os recursos financeiros para atender as despesas laborais eram oriundos de recursos próprios da PACG e de créditos do orçamento da BACG (...)'. (Parecer final da sindicância, fl. 596, anexo 1).

'através de recursos próprios da PACG e de crédito do orçamento (...)'. (resposta do Sr. Jarbas ao ser inquirido a respeito de como fazia os pagamentos aos 'servidores' contratados, fl 177, anexo 1).

16. Assim, os recursos financeiros para atender as despesas laborais eram oriundos de recursos próprios da PACG e de créditos do orçamento da BACG, através da emissão do pedido de aquisição de materiais e serviços - PAM/S e dentro dos processos administrativos de gestão – PAG, conforme item 14 do relatório do sindicante (fl. 592, anexo 1). Conclui-se então que o Sr. Jarbas como Prefeito da PACG tinha certa autonomia para o gerenciamento de recursos financeiros, haja vista que a PACG recebia créditos específicos para aplicação nos Próprios Nacionais Residenciais - PNR, conforme declaração do Comandante da BACG à fl. 702, anexo 1.

17. Ao elaborar a Proposta de Interposição de Recurso de Revisão, o Sr. Paulo Henrique Ramos Medeiros, Diretor da 1ª Diretoria Técnica – DT da 3ª Secretaria de Controle Externo – SECEX, no item 6 da proposta, asseriu que 'há fortes indícios de que a Prefeitura de Aeronáutica de Campo Grande simulou a elaboração de licitações e respectivos PAGs para dar guarida àqueles pagamentos' (fl. 4, anexo 1, vol. 4).

18. De acordo com a tabela inserida às fls. 158 a 162, anexo 1, vol. 1, foram realizados os seguintes pagamentos aos trabalhadores que prestaram seus serviços à PACG, no ano de 1998:

Nome do Trabalhador	*Valor anual – 1998 (R$)*
Geraldo Lopes da Silva	*3.750,00*

Deraldo Pereira da Costa	*3.200,00*
Anisio Pedroso	*4.150,00*
Ercio Luiz Lubacheski	*1.500,00*
Adão Floretim	*2.800,00*
Cláudio Izabel de Oliveira	*700,00*
Adílson Teixeira da Rosa	*1.600,00*
Marcos de Paula da Silva	*4.420,00*
Total	*22.120,00*

19. Nos autos do processo (anexo 1), constam os seguintes PAGs:

Quadro 19.1

PAGs	*Credor*	*NF (fl.)*	**Data NF**	**Valor**	*Especificação*
456	***Vidraçaria CG***	*38 (fl.5)*	*4/5/1998*	*2.719,50*	*colocação de box, vidro etc*
456	*Vidraçaria CG*	*47 (fl.38)*	*24/6/1998*	*1.669,10*	*colocação de box, vidro etc*
456	*Vidraçaria CG*	*42 (fl.44)*	*14/5/1998*	*2.841,00*	*colocação de box, vidro etc*
456	*Vidraçaria CG*	*44 (fl.49)*	*25/5/1998*	*4.040,40*	*colocação de box, vidro etc*
598	*Lima e Azevedo Ltda*	*14 (fl.59)*	*24/6/1998*	*12.978,00*	*14.420 m² de pintura*
598	*Lima e Azevedo Ltda*	*17 (fl.65)*	*3/8/1998*	*7.002,00*	*7.780 m² de pintura*
598	*Lima e Azevedo Ltda*	*20 (fl.74)*	*28/9/1998*	*3.708,00*	*4.120 m² de pintura*
598	*Lima e Azevedo Ltda*	*12 (fl.82)*	*27/5/1998*	*13.320,00*	*14.800 m² de pintura*
877	*Lima e Azevedo Ltda*	*15 (fl.114)*	*29/6/1998*	*2.688,00*	*recuperação de calçada*
1149	***Manetti & Vianna Ltda***	*9 (fl.120)*	*12/8/1998*	*2.040,00*	*serviços de poda de árvore*
1204	*M.L.S.M Comércio Ltda*	*52 (fl.127)*	*4/9/1998*	*2.904,00*	*confecção de calçada*
1495	*Lima e Azevedo Ltda*	*51 (fl.135)*	*5/11/1998*	*3.060,00*	*3.400 m² de pintura*
1495	*Lima e Azevedo Ltda*	*54 (fl.146)*	*18/11/1998*	*1.440,00*	*1.600 m² de pintura*
1602	***Manetti & Vianna Ltda***	*14 (fl.148)*	*23/11/1998*	*3.750,00*	*serviços de poda de árvore*
			Total	*64.160,00*	

20. Além das evidências das irregularidades apresentadas pelo Sr. Diretor da 1ª DT da 3ª SECEX, observamos a seguinte impropriedade (fl. 4, anexo 1, vol. 4):

Somente nos PAGs nºs 456 e 598 foram realizados os procedimentos licitatórios (convites nºs 67/1998 e 96/1998, respectivamente). Em todos os outros PAG´s, as contratações foram realizadas por dispensa de licitação (art. 24). Todavia, a Lei 8.666, de 1993, ao autorizar a contratação por dispensa de licitação, não exonera a Administração de proceder à seleção da pessoa, por meio de competição informal, que se mostre mais apta para contratar com o Poder Público, a fim de que se selecione a proposta mais vantajosa para a Administração (princípio da finalidade). Assim, a PACG não poderia fulminar o princípio da competitividade entre as empresas interessadas em contratar com a PACG e o da finalidade, quando das suas contratações; ou seja, seria necessário que a PACG solicitasse, pelo menos, três propostas/orçamentos com três distintas empresas que almejassem realizar os serviços de pintura, poda de árvore etc.

21. Pelo exposto, perfilhamos com a proposta do Sr. Diretor no sentido de que, ao efetivar os pagamentos dos 'servidores' contratados, por meio da emissão de PAM/S e dentro dos PAGs, o Prefeito da PACG, com condescendência do Sr. Comandante da BACG, simulou os diversos pagamentos

constantes do quadro 19.1, assim como a realização dos Convites nºs 67/1998 e 96/1998, a fim de dar guarida àqueles pagamentos.

22. Impende registrar, conforme alegação do recorrente resumida no item 11 desta instrução, que o orçamento não previu rubrica que permitisse realizar as contratações dos 'servidores'. Assim, se a peça orçamentária não previa a autorização para a contratação de servidores da forma correta, muito menos autorizaria as contratações irregulares dos mesmos. Assim, a alegação do recorrente somente vêm a confirmar a inobservância dos diplomas legais acerca da contratações irregulares dos serviços realizados.

23. Assim, pelo exposto acima e levando-se em consideração a vasta documentação acostada aos autos, resta claro que o Sr. Jarbas realizou, através de acordos verbais, a contratação irregular dos 'servidores'. Nesse sentido, as decisões (fls. 645 e 690, anexo 1, vol. 3) proferidas pelo Exmo. Sr. Juiz do Trabalho Substituto da 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS do TRT-24ª Região que 'quando contratava e fazia os pagamentos mensais o Major Jarbas apenas o fazia como preposto da Base Aérea'.

** Argumentos, com posterior análise, do Sr. Robson Ferreira Igreja (ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande – BACG), acerca das suas responsabilidades em relação à irregular contratação de pessoal*

24. Argumento: Amparando-se em excertos de peças processuais, o Sr. Robson aduz que 'não houve registros de ordenamento de despesa e nenhuma ordem para contratação de pessoal originada por este ex-ordenador, sendo conduzidas e executadas, verbalmente, as contratações daqueles trabalhadores pelo então Prefeito de Aeronáutica (...) Major Intendente Jarbas Vaz Ferreira, por meio de recibos (...), o que está claramente demonstrado nos PAGs em que o Comandante figura como ordenador de despesas' (fl. 23, anexo 2). Assim, afirma que não lhe pode ser imputado qualquer deslize, uma vez que os contratos verbais não lhe foram submetidos.

25. Por derradeiro, assevera que não podia suspeitar das contratações irregulares de pessoas físicas, tendo em vista que havia outros trabalhadores de empresas prestadoras de serviço legalmente admitidos emprestando suas forças de trabalho dentro das PNR, administrados pela PACG.

26. Análise: Primeiramente, impende registrar que a BACG, organização militar classificada com Unidade Gestora Executora (UGE), possui como unidade vinculada a sua estrutura administrativa a PACG, que tem como gestor o Prefeito da Aeronáutica. Esse Prefeito fica subordinado, administrativamente e disciplinarmente, ao Comandante da BACG.

27. No Of. nº 109/SIJ/0588 (fl. 666, anexo 1, vol. 3) dirigido ao Exmo. Sr. Juiz do Trabalho Substituto da 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS do TRT-24ª Região, o Cel. Av. Jorge Eduardo Rettore, Comandante da BACG no período 31/1/2001 a 23/1/2003, informa que ao Prefeito compete propor ao ordenador de despesas (Comandante da BACG) a melhor aplicação dos recursos disponíveis, através dos PAM/S, o qual gera um PAG, quando aceito. O PAG gerado, depois de seu trâmite normal, retorna ao ordenador de despesas, o qual compete autorizar ou não a aquisição. Tal fato pode sr comprovado consultando qualquer PAM/S constante dos autos como, por exemplo, o PAM/S Nº 057/PACG/98 (fl. 25, anexo 1), no qual consta a autorização do Sr. Humberto R. de Oliveira (ordenador de despesas por delegação) para a realização da despesa.

28. Análise: Para que se esclareça o verdadeiro sentido do instituto da delegação de competência, faz-se mister a transcrição de excertos da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, bem como do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, verbis:

CAPÍTULO VI

DA COMPETÊNCIA

Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

---------- omissis----------

Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

§ 1º O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.(Lei 9.784, de 1999)

TÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

---------- omissis----------

IV - Delegação de Competência.

CAPÍTULO IVDA DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA

Art. 11. A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. (Regulamento)

Art . 12 ---------- omissis----------

Parágrafo único. O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação. (Decreto-Lei 200, de 1967)

29. Discorrendo sobre um dos elementos do ato administrativo, a competência, em proficiente lição, José Carvalho da Silva assevera que 'a competência administrativa há de se originar de texto expresso contido na Constituição, na lei (...) em normas administrativas (...)'. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p.82) A competência, portanto, nada mais é do que as atribuições conferidas pela lei lato sensu ao agente público para que este atinja o bem comum. Acerca do instituto da delegação de competência, José Carvalho da Silva diz que 'para que ocorra é mister que haja norma expressa autorizadora, normalmente lei (...)'. (Ob. Cit., p.83). Todavia, § 1º do art. 14 da Lei 9.784, de 1999, e o art. 12 do Decreto-lei nº 200, de 1967, ao estabelecer os requisitos necessários para a delegação de competência, estatuíram que o ato de delegação indique com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada etc. Assim, 'a competência de um órgão não se transfere a outro por acordo entre as partes, ou por assentimento do agente de administração' (Ob. Cit., p.82). Pelo exposto, não se pode transferir a direção de facto para outrem. Como instrumento de desconcentração administrativa, o qual objetiva assegurar maior celeridade às decisões, a delegação de competência só tem cabimento quando realizada com fundamento em lei ou ato normativo infralegal. No presente caso, não consta nenhum ato do Sr. Robson Ferreira Igreja (ex-Comandante da BACG) delegando a competência para o Sr. Humberto R. de Oliveira.

30. Consultando os autos, observamos que o ordenador de despesas da BACG no ano de 1998 foi o Sr. Robson Ferreira Igreja (Rol de responsáveis no ano de 1998, vol. principal) e não o Sr. Humberto Rodrigues de Oliveira. Concluindo, apesar de o Sr. Robson não ter aposto sua assinatura nos PAGs constantes dos autos, o Sr. Robson figurava como gestor de direito e responsável pelos atos praticados na BACG no ano de 1998.

31. Quanto à alegação do Sr. Robson (item 25 desta peça) de que não tinha conhecimento dos contratos verbais celebrados pelo Sr. Jarbas com os 'servidores' contratados, o Sr. Vicente de Paulo Vital (Comandante do Esquadrão de Infra-Estrutura da BACG no período de fevereiro de 1999 a março de 2002), ao ser inquirido se alguém mais no âmbito da BACG sabia da situação contratual do Sr. Geraldo, declarou que 'tinham conhecimento do fato os companheiros de relacionamento do setor de trabalho do Sr. Geraldo, acrescentando que o Comandante do Grupamento de Serviço da Base e o Comandante da BACG foram por ele informados (...)' (fl. 175, anexo 1, vol.1). Cabe ressaltar que o Comandante da BACG, a que se referiu o Sr. Vital quando da sua declaração, foi o Sr. Aparecido Camazano Alamino (Comandante da BACG no período subsequente ao do recorrente). Todavia, é razoável pensar que o Sr. Robson, Comandante da BACG no período anterior (24/1/1997 a 28/1/1999), tivesse conhecimento da contratação irregular de diversos 'servidores'; até porque as contratações irregulares iniciaram-se na gestão do Sr. Robson. A confirmar o fato de que o Sr. Robson tinha conhecimento das contratações irregulares, o Sr. Jarbas (PACG) declarou que 'a cada assunção de um novo Comandante (Ordenador de Despesas) a ele era transmitida a informação de quantos trabalhadores existiam, os locais onde trabalhavam, a forma como eram feitos os pagamentos de seus salários, bem como os valores atribuídos a cada um. Todos concordavam dar continuidade aquele processo' (fl.25, anexo 2).

III - PROPOSTA

32. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos art. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443, de 1992 e no art. 288 do RITCU, seja conhecido o presente Recurso de Revisão para, no mérito, ser-lhe dado provimento;

b) seja tornado insubsistente o julgamento do TC-005.967/1999-6 proferido pela Egrégia 2ª Câmara deste Tribunal na Sessão de 18/11/1999, Relação nº 39/1999 do Gabinete do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, Ata nº 43/1999, publicada no D.O.U de 26/11/1999;

c) sejam julgadas irregulares as contas da BACG referentes ao exercício de 1998, com fulcro nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'b'; 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443, de 1992;

d) que seja aplicada ao Sr. Robson Ferreira Igreja, Comandante da Base Aérea de Campo Grande/BACG, CPF n. 715.567.888-00, e ao Sr. Jarbas Vaz Ferreira, Prefeito de Aeronáutica de Campo Grande/PACG, CPF n. 017.058.718-52, a multa prevista no artigo 58, inciso I, do mesmo diploma legal.

e) autorizar, desde logo, caso não atendida a notificação feita aos responsáveis indicados acima, a cobrança judicial das dívidas não recolhidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992.

f) que sejam os responsáveis comunicados da deliberação que vier a ser adotada por esta Corte."

Por sua vez, o Ministério Público especializado, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugain, manifestou aquiescência à proposta da unidade técnica no parecer de fls. 39/41 do Anexo 2, do qual extraio o seguinte excerto:

"7. Com relação ao argumento dos responsáveis de que não houve dano ao Erário, convém salientar que, exatamente por isso, mesmo diante da infringência de normas legais, eles não foram citados, mas sim ouvidos em audiência. Importante destacar que ainda existe potencial perigo de que seus atos venham a causar prejuízo à União, já que os ex-empregados tanto podem vir a obter provimento de eventual recurso interposto na Justiça do Trabalho, quanto podem vir a pleitear algum tipo de indenização em outras instâncias.

8. Os argumentos do Sr. Jarbas Vaz Ferreira, no sentido de que assumiu o cargo de Prefeito somente em maio de 1997 e de que as contratações aconteciam há alguns anos, podem ser refutados pelo seguinte: em sede de sindicância, afirmou que assumiu o cargo em fevereiro de 1997; um dos contratados afirmou que voltou a trabalhar na Prefeitura em fevereiro de 1997, onde ficou trabalhando até dezembro de 2001 (fl. 262 do vol. 1); dois dos contratados afirmaram que firmaram contrato verbal com a BACG, por intermédio do próprio Sr. Jarbas Vaz Ferreira, em fevereiro de 1997; planilha demonstra que os primeiros dispêndios com as contratações irregulares datam de março de 1997.

9. Os recursos utilizados no pagamento do pessoal eram oriundos, em parte da PACG e, em parte, da BACG. Utilizava-se do expediente de emitir pedido de aquisição de materiais e serviços, sendo fortes os indícios da simulação da elaboração de licitações para dar um aspecto de legalidade às operações (ver Parecer do Sr. Diretor da 3ª SECEX, fl. 04 do vol. 4). Se o orçamento não previa a possibilidade da realização dessas despesas com pessoal, o responsável, ao contrário do que alegou, e respaldado no princípio da legalidade, tinha a opção de não fazer e de não manter as contratações.

10. O Sr. Robson Ferreira Igreja afirma, em seu favor, que as contratações eram conduzidas pelo então Prefeito de Aeronáutica e que não lhe cabe responsabilidade em razão de que os contratos verbais não lhe foram submetidos. Também afirma que não podia suspeitar das contratações irregulares de pessoas físicas, já que outros trabalhadores de empresas prestadoras de serviço laboravam nas dependências da Base Aérea.

11. Difícil admitir a possibilidade do Comandante da Base não saber da situação irregular desses trabalhadores, que, continuamente, durante meses, prestaram serviços à sua Unidade. Se não sabia, tinha franca possibilidade, amplas condições e clara obrigação de saber do que vinha ocorrendo há tanto tempo.

*12. Neste contexto, cabe trazer à colação o seguinte trecho da instrução de fl. 34: '(...) A confirmar o fato de que o Sr. Robson tinha conhecimento das contratações irregulares, o Sr. Jarbas (PACG) declarou que '**a cada assunção de um novo Comandante (Ordenador de Despesas) a ele era transmitida a informação de quantos trabalhadores existiam, os locais onde trabalhavam, a forma como eram feitos os pagamentos de seus salários, bem como os valores atribuídos a cada um. Todos concordavam dar continuidade aquele processo**' (fl. 25, anexo 2) ' (grifos no original).*

13. Note-se que o Sr. Robson Ferreira Igreja pretende defender ou a sua ignorância dos acontecimentos (pessoas que prestavam serviços como se empregados da Unidade fossem) ou o erro decorrente da percepção de que aqueles trabalhadores eram meros prestadores eventuais de serviço ou empregados de empresas prestadoras de serviço ('terceirizados').

*14. Em razão de todas essas circunstâncias, custa crer que o Sr. Robson Ferreira Igreja não tinha conhecimento dos ilícitos, entretanto, se não o tinha, em razão das obrigações vinculadas ao seu cargo, de sua formação especial, de sua posição privilegiada dentro da organização e de sua experiência, não lhe deveria ser difícil perceber as irregularidades. Nesse sentido, Paulo Nader salienta que entre 'os requisitos básicos do erro a doutrina se refere à escusabilidade, ou seja, o erro não pode ser grosseiro (**error intolerabilis**) e perceptível ao padrão **vir medius**. O erro há de ser escusável, desculpável.' (Curso de Direito Civil – Parte Geral, Forense, 2ª ed., Rio de Janeiro, 2004, p. 477).*

15. Também para o Direito Penal, os efeitos jurídicos do erro e da ignorância não se distinguem. Aqui também o 'erro em que milita o agente há de ser invencível ou escusável; se, ao revés, for inescusável ou vencível, haverá culpa, e, já agora, não aproveita. (...) Apura-se a invencibilidade do erro, pelo critério... consistente na consideração das circunstâncias do fato e da situação pessoal do autor' (E. Magalhães Noronha, Direito Penal, Vol. 1, Saraiva, S/L, 1981, p. 162).

*16. Nesse sentido, servimo-nos de conceituação dada pelo Estatuto Penal, em seu art. 21, parágrafo único, para o erro evitável (inescusável) sobre a ilicitude do fato: 'Considera-se evitável o erro se o agente atua ou se omite sem a consciência da ilicitude do fato, quando lhe era possível, nas circunstâncias, ter ou atingir essa consciência.' Melhor explicando: '**Erro essencial vencível**, evitável, indesculpável ou inescusável (cuidado: vencível = inescusável): poderia ter sido evitado se o agente empregasse mediana prudência.' (Fernando Capez, Curso de Direito Penal – Parte Geral, Saraiva, São Paulo, 2005, p. 216).*

17. Para o Direito Penal, o erro de tipo essencial que recai sobre elementar, caso seja vencível, embora exclua o dolo, não exclui a culpa. 'Se o erro poderia ter sido evitado com um mínimo de cuidado, não se pode dizer que o agente não se houve com culpa.' (Fernando Capez, op. cit., p. 216). No mesmo sentido, esclarece Nucci: 'Caso o agente tenha agido com descuido patente, merece ser punido pelo resultado danoso involuntário a título de culpa. (...) erro inescusável (ou evitável) aquele que viabiliza o afastamento do dolo, mas permite a punição por crime culposo... uma vez que o agente não se comportou com a prudência que lhe é exigida.' (Guilherme de Souza Nucci, Manual de Direito Penal, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2005, p. 308).

18. Por fim, cabe observar que os Srs. Robson Ferreira Igreja e Jarbas Vaz Ferreira não são os únicos responsáveis pelas contas ordinárias da Base Aérea de Campo Grande – BACG, do que decorre a necessidade de se sugerir o julgamento meritório das contas dos demais responsáveis nomeados no rol de fls. 01/02 do volume principal.

*19. Por todo o exposto, e ante tudo o que consta dos presentes autos, este representante do Ministério Público manifesta-se favoravelmente à proposta consignada à fl. 34, exceto quanto ao subitem **c**, onde propugna que sejam julgadas irregulares apenas as contas dos Srs. Robson Ferreira Igreja e Jarbas Vaz Ferreira e, por conseguinte, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis arrolados às fls. 01/02 do volume principal, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, II, 18 e 23, II, da Lei nº 8.443/92.*

20. Por fim, tendo em vista, conforme destacam as instruções técnicas, fortes indícios de simulação de procedimentos licitatórios, propõe-se, nos termos do § 6º, do art. 209, do RI/TCU, a remessa de cópia da documentação pertinente ao MPU."

É o Relatório.

VOTO

Examina-se Recurso de Revisão interposto pelo MP/TCU contra deliberação que julgou regulares com ressalva, com quitação aos responsáveis, as contas da Base Aérea de Campo Grande - BACG, referente ao exercício de 1998.

Previamente ao exame da matéria, cumpre registrar que na presente Sessão estão sendo igualmente apreciados os recursos interpostos aos julgamentos das contas da BACG relativos aos exercícios de 1999

(TC 006.824/2000-3) e 2000 (TC 008.293/2001-5), que têm por idêntico fundamento as irregularidades detectadas em sede de reclamação trabalhista perante a 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS.

Quanto à admissibilidade, entendo que o presente Recurso de Revisão deve ser conhecido, em razão do que dispõe o art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992.

Passando à análise de mérito, verifico que os argumentos apresentados pelos responsáveis, Srs. Robson Ferreira Igreja (ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande/BACG) e Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito de Aeronáutica da Base Área de Campo Grande), não foram capazes de afastar a principal constatação apurada nos autos, qual seja: a contratação irregular de mão-de-obra na BACG.

Consoante asserem os pareceres insertos nos autos, cujos fundamentos passo a adotar como minhas razões de decidir, o fato de não ter ocorrido dano ao Erário não é capaz, por si só, de elidir as irregularidades apontadas. A propósito, identifico duas: I) a primeira, pertinente à contratação de pessoal sem as devidas formalidades; II) a segunda, relativa à realização de despesas sem prévia dotação orçamentária.

Em relação a essa última irregularidade, consoante apontou originalmente a 3ª Secex (fls. 1/5, vol. 4, anexo 1), há fortes indícios de que tenha ocorrido simulação para suportar as despesas com a aludida contratação de trabalhadores. Compulsando a documentação encaminhada a título de comprovação dos dispêndios realizados pela Prefeitura de Aeronáutica de Campo Grande, percebe-se, mediante o cotejo dos pagamentos efetuados aos trabalhadores e às empresas prestadoras de serviços, que em nenhum momento está indicada a realização de despesa com a contratação de pessoal, donde é possível concluir que, utilizando-se do expediente de emitir pedido de aquisição de materiais e serviços, buscava-se dar guarida às referidas despesas.

Ademais, observo que a inexistência de rubrica no orçamento, de forma a suportar a correta contratação de mão-de-obra, conforme alega o Sr. Jarbas Vaz Ferreira, também não justifica a irregularidade cometida. Ora, se os serviços contratados eram essenciais à continuidade das atividades da unidade, deveriam ter sido adotadas as providências necessárias com vistas a atender suas demandas, entre elas a solicitação do respectivo crédito orçamentário. Lembro que a restrição orçamentária não é um problema isolado da BACG, sendo presente em diversos outros órgãos da União.

No que toca ao argumento do Sr. Robson Ferreira Igreja de que não tinha conhecimento das irregularidades cometidas, os autos lhe contradizem. Mas, ainda que isso fosse procedente não lhe aproveitaria. É que, na condição de ordenador de despesas e superior do Prefeito de Aeronáutica, competia ao então comandante da BACG a autorização final para os gastos da unidade e a fiscalização de sua regular execução.

Assim, ante as irregularidades apuradas, e tendo em vista que as mesmas maculam as contas em apreço (exercício de 1998), entendo que o Tribunal deva dar provimento ao presente recurso, no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. Robson Ferreira Igreja, imputando-lhe ainda a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992.

Quanto à proposta de julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Jarbas Vaz Ferreira, entendo pela impossibilidade de tal medida, já que o mesmo não figurava formalmente no rol responsáveis, conforme se depreende da relação constante das fls. 1/6 do vol. principal. Nada obstante, entendo que lhe deva ser aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992.

Por fim, em relação à sugestão do **Parquet** quanto às contas dos demais responsáveis, julgo desnecessário qualquer pronunciamento por parte deste Tribunal neste momento, pois isso já foi feito no âmbito do Acórdão recorrido, com o julgamento pela regularidade com ressalva.

Ante o exposto, acolhendo na essência os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público especializado, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2006.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 286/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-005.967/1999-6 (com 2 anexos e 4 volumes)

2. Grupo I; Classe de Assunto: I - Recurso de Revisão

3. Interessado: Ministério Público junto ao TCU

4. Unidade: Base Aérea de Campo Grande/MS

4.1. Responsável: Robson Ferreira Igreja, ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande (CPF nº 715.567.888-00)

5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Adhemar Paladini Ghisi

6. Representante do Ministério Público: Dr. Paulo Soares Bugarin

7. Unidades Técnicas: 3ª Secretaria de Controle Externo – 3ª Secex e Secretaria de Recursos – Serur

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU em face da decisão proferida pela 2ª Câmara deste Tribunal, mediante a Relação nº 39/1999, Sessão de 18/11/1999 (Ata nº 43/99), na qual foram julgadas regulares com ressalva as contas da Base Aérea de Campo Grande – BACG/Comando da Aeronáutica, relativas ao exercício de 1998.

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

9.1. conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. tornar insubsistente em relação ao Sr. Robson Ferreira Igreja (ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande) o julgamento proferido pela 2ª Câmara deste Tribunal, na Sessão de 18/11/1999, Relação nº 39/1999 do Gabinete do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, Ata nº 43/1999;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea "b"; 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Robson Ferreira Igreja (ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande), aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), bem assim fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. aplicar ao Sr. Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito de Aeronáutica da Base Área de Campo Grande) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), bem assim fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para as providências que julgar cabíveis, nos termos do art. 209, § 6º, do Regimento Interno do TCU;

9.7. dar ciência do presente Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Comando da Aeronáutica, à Base Aérea de Campo Grande/MS, aos Srs. Jarbas Vaz Ferreira e Robson Ferreira Igreja.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0286-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-006.824/2000-3 (com 2 anexos)
Natureza: Recurso de Revisão
Unidade: Base Aérea de Campo Grande – BACG/MS
Interessado: Ministério Público junto ao TCU
Responsável: Aparecido Camazano Alamino, ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande (CPF nº 715.457.608-10)
Advogados constituídos nos autos: não há

Sumário: Recurso de Revisão contra acórdão que julgou regulares com ressalva as contas da Base Aérea de Campo Grande - BACG/MS, relativas ao exercício de 1999, dando quitação aos responsáveis. Contratação de mão-de-obra sem as devidas formalidades. Realização de despesas sem prévia dotação orçamentária. Irregularidades suficientes para macular a gestão de um dos responsáveis. Conhecimento. Provimento. Alteração do mérito das contas em relação a um dos responsáveis. Aplicação de multa ao ex-Comandante da BACG e ao ex-Prefeito de Aeronáutica. Autorização para cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações. Encaminhamento de documentação ao Ministério Público da União, para as providências cabíveis. Ciência da decisão.

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (fls. 1/3, anexo 2), em face da decisão proferida pela 2ª Câmara deste Tribunal, mediante a Relação nº 71/2000, Sessão de 24/10/2000 (Ata nº 40/2000), na qual foram julgadas regulares com ressalva as contas da Base Aérea de Campo Grande – BACG/Comando da Aeronáutica, relativas ao exercício de 1999.

A motivação do recurso está na ocorrência de irregularidades nas contratações de mão-de-obra no âmbito da BACG, que se estenderam pelos exercícios de 1998, 1999 e 2000, conforme atesta documentação encaminhada a este Tribunal pela 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS, por intermédio dos Ofícios nºs 1.328/2002 e 1329/2002, respectivamente às fls. 609 e 651 do vol. 3 do anexo 1. Segundo informado, o então Major Jarbas Vaz Ferreira, no exercício da função de Prefeito de Aeronáutica da BACG, teria contratado e dispensado empregados sem observar normas atinentes à legislação trabalhista.

Consoante ainda aponta o recorrente, a 3ª Secex deste Tribunal reuniu documentação comprovando as contratações irregulares de trabalhadores, os quais recebiam salários habitualmente e, apesar da inexistência de dotação orçamentária específica, lançava-se mão de outras rubricas para pagar os seus serviços.

Destaca também o recorrente que, apesar de as contratações não terem resultado evidente dano ao erário, as ocorrências descritas implicam admissão de pessoal sem concurso público, em afronta ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal e, ainda, a realização de pagamentos em franca desobediência à disciplina dos artigos 60 a 65 da Lei nº 4.320/1964.

Após o exame preliminar de admissibilidade, foi promovida a audiência do Sr. Aparecido Camazano Alamino, ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande durante o exercício de 1999, e do

Sr. Jarbas Vaz Ferreira, então Prefeito de Aeronáutica da Base Aérea de Campo Grande - PACG, para se manifestarem acerca das irregularidades apuradas.

Por conseguinte, vieram aos autos as contra-razões de fls. 20/21 (Sr. Aparecido Camazano Alamino) e de fls. 25/56 (Sr. Jarbas Vaz Ferreira), ambas constantes do Anexo 2, as quais foram objeto de análise por parte do Analista da Serur, conforme a instrução de fls. 30/36. Reproduzo abaixo excerto do referido exame, que contou com a anuência do Sr. Diretor-substituto e do Titular da unidade técnica:

"II – MÉRITO

Argumentos comuns do Sr. Aparecido Camazano Alamino (ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande – BACG) e do Sr. Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito-Administrador da Prefeitura de Aeronáutica de Campo Grande/PACG)

5. Argumento: Primeiramente, os recorrentes alegam que as ações trabalhista nºs 68/02 (fls.693 a 695, anexo 1) e 70/02 (fls. 648 a 650, anexo 1) movidas, respectivamente, pelo Sr. Geraldo Lopes da Silva e pelo Sr. Deraldo Pereira da Costa, foram impetradas contra o Sr. Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito da PACG) e não contra a BACG.

6. Continuando, asseveram que não ocorreram prejuízos ao erário, visto que os serviços contratados foram prestados e que as ações trabalhistas foram julgadas improcedentes e arquivadas.

7. Análise: O fato de as ações trabalhista terem sido intentadas contra o Sr. Jarbas (ex-Prefeito da PACG) não modifica a natureza jurídica da relação estabelecida entre os contratados e a BACG. Os 'servidores' contratados irregularmente, ou seja, sem o devido procedimento estabelecido na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, prestaram serviços à PACG, a qual é vinculada a BACG, e não para o Sr. Jarbas. Nesse sentido, as decisões proferidas no curso das ações trabalhistas nºs 68/02 e 70/02 pelo Exmo. Sr. Juiz do Trabalho Substituto da 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região - TRT-24 são cristalinas no sentido de que, quando contratava e fazia os pagamentos mensais aos 'servidores' contratados, o Major Jarbas fazia as contratações apenas como preposto da Base Aérea. Assim, ditos 'servidores' trabalhavam para a BACG e, em última análise, para a União.

8. O argumento aduzido pelos recorrentes no item 6 desta instrução não prospera. A uma, pois que os 'servidores' contratados ainda podem se valer de mecanismos recursais na Justiça do Trabalho. A dois, visto que podem pleitear na Justiça Federal direitos decorrentes da prestação de serviços prestados à BACG (União). Por último, e não menos importante, pelo fato de não ser necessário o prejuízo ao erário para que esta Corte de Contas julgue irregulares as contas dos responsáveis, com fulcro nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'b'; 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443, de 1992 e aplique-lhes a multa prevista no art.58, inciso I, do mesmo diploma legal.

** Argumentos, com posterior análise, do Sr. Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito-Administrador da Prefeitura de Aeronáutica de Campo Grande - PACG), acerca das suas responsabilidades em relação à irregular contratação de pessoal*

9. Argumento: O recorrente afirma que, ao assumir o cargo de PACG em 20 de maio de 1997, deparou-se com as supramencionadas contratações, as quais já aconteciam há alguns anos, conforme relato dos próprios contratados, fato este que poderá ser verificado nos autos da sindicância realizada na PACG (fls.25 e 26, anexo 2, item 'd').

10. Em outra parte da peça recursal, o Sr. Jarbas alega, em resumo, 'que a Prefeitura de Aeronáutica de Campo Grande está subordinada administrativa e disciplinarmente à Base Aérea de Campo Grande, sendo considerada uma UGR (Unidade Gestora responsável)' e 'não possui autonomia administrativa para elaborar licitações, assinar contratos, pagar fornecedores, etc., dependendo (...) sempre da administração da UGE (Unidade Gestora Executora), no caso, a Base Aérea de Campo Grande e seus gestores'. Assim, 'eu não tinha autoridade nem poder discricionário para efetivar

contratações (...) para assinar contratos, proceder a licitações, bem como efetuar pagamentos'. (fl. 25, anexo 2).

11. Continuando na sua argumentação, o responsável assevera que o orçamento da BACG não previa rubrica que permitisse realizar as contratações de forma correta. Assim, para o recorrente, não restava outra maneira a não ser dar continuidade às atividades da PACG através da manutenção de uma mão-de-obra qualificada e incorporada à vida administrativa da BACG.

12. Por derradeiro, o ex-Gestor, abrigando-se na doutrina e legislação militar, pondera que não podia julgar os atos dos seus Comandantes, tampouco criticar atos dos Comandantes anteriores a 1997, que haviam tomada a decisão de contratar os trabalhadores.

13. <u>Análise</u>: De início, cumpre ressaltar que o próprio Sr. Jarbas se contradiz quando declara a data em que assumira a PACG. Ao ser inquirido na sindicância realizada no âmbito da BACG, em 8/6/2002, o Sr. Jarbas declarou que desde o início do mês de fevereiro de 1997 exercia a função de Gestor de Imóveis Residenciais da PACG, ou seja, Prefeito da PACG (fl. 178, anexo 1). Posteriormente, quando da apresentação das suas contra-razões recursais à fl. 25, anexo 2, item 'd', afirmou que assumiu em 20 de maio de 1997 a PACG.

14. A fim de dirimir as controvérsias acerca da alegação de que as contratações aconteceram há anos, faz-se oportuno relembrar os seguintes fatos:

O Sr. Deraldo Pereira da Costa ('servidor' contratado como pedreiro) declarou à fl. 170, anexo 1, que 'a partir de treze de fevereiro de 1997 retornou ao serviço na PACG, permanecendo, ininterruptamente, até treze de dezembro de 2001';

Os depoimentos testemunhais prestados pelos Srs. Geraldo e Deraldo, no bojo da sindicância realizada no âmbito da BACG, atestam (fls. 168 e 170, anexo 1) que os mesmos firmaram um contrato verbal com a BACG a partir de fevereiro de 1997, por intermédio do Sr. Jarbas (fls. 198/199, anexo 1), à época Prefeito da PACG;

Ao contrário do que diz o recorrente, a sindicância realizada concluiu que o Sr. Deraldo Pereira da Costa foi contratado a partir de 13/2/97 (fl. 264, anexo 1);

A planilha (fls. 160/164, anexo 1) acostada aos autos demonstra, claramente, que os primeiros dispêndios financeiros com as contratações irregulares iniciaram-se em março de 1997.

15. Assim, os depoimentos testemunhais prestados pelos Srs. Geraldo e Deraldo, a conclusão da sindicância realizada na BACG, a planilha dos gastos com as contratações realizadas e a própria declaração do Sr. Jarbas, leva-nos a concluir que o Sr. Jarbas assumiu o cargo de Prefeito da PACG no início de fevereiro de 1997, assim como celebrou, neste mês, os contratos verbais de prestação de serviços com os Srs. Geraldo e Deraldo, os quais geraram os primeiros dispêndios em março do mesmo ano, conforme item 14 c desta instrução.

16. À primeira vista parece assistir razão ao recorrente quando afirma (item 10 desta peça) que a PACG não possui autonomia administrativa e financeira, visto que está subordinada a BACG. Todavia, o ex-Gestor parece olvidar que a PACG recebia recursos próprios, conforme parecer final da sindicância (fl. 598, anexo 1) e reconhecimento do próprio Sr. Jarbas (fl. 179, anexo 1), a seguir transcritos:

'Os recursos financeiros para atender as despesas laborais eram oriundos de recursos próprios da PACG e de créditos do orçamento da BACG (...)". (Parecer final da sindicância, fl.598, anexo 1).'

'através de recursos próprios da PACG e de crédito do orçamento (...)'. (resposta do Sr. Jarbas ao ser inquirido a respeito de como fazia os pagamentos aos 'servidores' contratados, fl. 179, anexo 1).

17. Assim, os recursos financeiros para atender as despesas laborais eram oriundos de recursos próprios da PACG e de créditos do orçamento da BACG, através da emissão do pedido de aquisição de materiais e serviços - PAM/S e dentro dos processos administrativos de gestão – PAG, conforme item 14 do relatório do sindicante (fl. 265, anexo 1). Conclui-se então que o Sr. Jarbas como Prefeito da PACG tinha certa autonomia para o gerenciamento de recursos financeiros, haja vista que a PACG recebia

créditos específicos para aplicação nos Próprios Nacionais Residenciais - PNR, conforme declaração do Comandante da BACG à fl. 707, anexo 1.

18. Ao elaborar a Proposta de Interposição de Recurso de Revisão, o Sr. Paulo Henrique Ramos Medeiros, Diretor da 1ª Diretoria Técnica – DT da 3ª Secretaria de Controle Externo – SECEX (fl. 4, anexo 1, vol. 4), no item 6 da proposta, asseriu que 'há fortes indícios de que a Prefeitura de Aeronáutica de Campo Grande simulou a elaboração de licitações e respectivos PAGs para dar guarida àqueles pagamentos'.

19. De acordo com a tabela inserida às fls. 160 a 164, vol. 2, foram realizados os seguintes pagamentos aos trabalhadores que prestaram seus serviços à PACG, no ano de 1999:

Nome do Trabalhador	***Valor anual – 1999 (R$)***
Geraldo Lopes da Silva	*5.050,00*
Deraldo Pereira da Costa	*4.450,00*
Anisio Pedroso	*4.450,00*
Ercio Luiz Lubacheski	*4.300,00*
Adão Floretim	*4.450,00*
Cláudio Izabel de Oliveira	*3.950,00*
José Teixeira de Lima	*1.050,00*
Marcos de Paula da Silva	*3.150,00*
Total	*30.850,00*

20. Nos autos do processo (anexo 1), constam os seguintes PAGs:

Quadro 20.1

PAGs	***Credor***	***NF (fl.)***	Data NF	Valor	***Especificação***
69	*Lima e Azevedo Ltda*	*25 (fl.6)*	*10/2/1999*	*3.510,00*	*3.900 m² de pintura*
190	*Lima e Azevedo Ltda*	*26 (fl.15)*	*8/3/1999*	*3.201,00*	*2.910 m² de pintura*
359	*Lima e Azevedo Ltda*	*27 (fl.23)*	*6/4/1999*	*4.125,00*	*3.750 m² de pintura*
493	*Lima e Azevedo Ltda*	*1 (fl.29)*	*4/5/1999*	*4.774,00*	*4.340 m² de pintura*
702	*Lima e Azevedo Ltda*	*3 (fl.41)*	*1/6/1999*	*5.060,00*	*4.600 m² de pintura*
872	*Lima e Azevedo Ltda*	*6 (fl.51)*	*1/7/1999*	*4.620,00*	*4.200 m² de pintura*
1060	*Escudo Construções*	*18 (fl.58)*	*4/8/1999*	*4.252,90*	*539 m² de pintura e outros*
1182	*Escudo Construções*	*21 (fl.70)*	*1/9/1999*	*3.950,00*	*reforma da varanda etc.*
1443	*P.N.S Construções*	*18 (fl.77)*	*1/10/1999*	*3.690,00*	*colocação de piso etc.*
1501	***P.N.S Construções***	*65 (fl.85)*	*8/10/1999*	*3.536,00*	*colocação de pia de granito*
1683	*Lima e Azevedo Ltda*	*15 (fl.102)*	*18/11/1999*	*8.910,00*	*8.100 m² de pintura*
1683	*Lima e Azevedo Ltda*	*17 (fl.126)*	*8/12/1999*	*5.434,00*	*4.940 m² de pintura*
1683	*Lima e Azevedo Ltda*	*16 (fl.141)*	*29/11/1999*	*5.456,00*	*4.960 m² de pintura*
1967	*Escudo Construções*	*32 (fl.151)*	*15/12/1999*	*4.515,00*	*pintura em geral e outros*
			Total	*65.033,90*	

21. Além das evidências das irregularidades apresentadas pelo Sr. Diretor da 1ª DT da 3ª SECEX, observamos a seguinte impropriedade:

Somente no PAG nº 1683 foi realizado o procedimento licitatório (convite nº 118/1999). Em todos os outros PAG´s, as contratações foram realizadas por dispensa de licitação (art.24). Os PAGs nºs 69, 190, 359, 493, 702, 872) e parte dos PAGs nº 1060 e 1967 objetivaram a realização de serviços de pintura. A soma dessas despesas com pintura ultrapassa o limite da dispensa de licitação, autorizada no art.24, inciso I. Assim, pela análise do quadro acima, resta evidente o fracionamento das despesas para fugir do procedimento licitatório. Ademais, mesmo que fosse o caso de dispensa de licitação com fulcro no art.24, inciso i, frisa-se que à guisa de exemplo, tal dispensa não poderia fulminar a competição entre as empresas interessadas em contratar com a BACG; ou seja, seria necessário que a BACG solicitasse, pelo menos, três propostas/orçamentos com três distintas empresas que almejassem realizar os serviços de pintura.

22. Pelo exposto, perfilhamos com a proposta do Sr. Diretor no sentido de que, ao efetivar os pagamentos dos 'servidores' contratados, por meio da emissão de PAM/S e dentro dos PAGs, o Prefeito da PACG, com condescendência do Sr. Comandante da BACG, simulou os diversos pagamentos constantes do quadro 20.1, assim como a realização do Convite nº 118/1999, a fim de dar guarida àqueles pagamentos.

23. Impende registrar, conforme alegação do recorrente resumida no item 11 desta instrução, que o orçamento não previu rubrica que permitisse realizar as contratações dos 'servidores'. Assim, se a peça orçamentária não previa a autorização para a contratação de servidores da forma correta, muito menos autorizaria as contratações irregulares dos mesmos. Assim, a alegação do recorrente somente vêm a confirmar a inobservância dos diplomas legais acerca da contratações irregulares dos serviços realizados.

24. Quanto ao item 12 desta instrução, conforme análise realizada nos itens 13 a 15 desta instrução, as contratações irregulares tiveram início em 13 fevereiro de 1997, data esta na qual o Sr. Jarbas já respondia pela PACG.

25. Assim, pelo exposto acima e levando-se em consideração a vasta documentação acostada aos autos, resta claro que o Sr. Jarbas realizou, através de acordos verbais, a contratação irregular dos 'servidores'. Nesse sentido, as decisões (fls. 649 e 694, anexo 1) proferidas pelo Exmo. Sr. Juiz do Trabalho Substituto da 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS do TRT-24ª Região que 'quando contratava e fazia os pagamentos mensais o Major Jarbas apenas o fazia como preposto da Base Aérea'.

** Argumentos, com posterior análise, do Sr. Aparecido Camazano Alamino (ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande – BACG), acerca das suas responsabilidades em relação à irregular contratação de pessoal*

26. <u>Argumento</u>: Amparando-se em excertos do Despacho do Exmo. Secretário de Controle Externo da 3ª SECEX, Sr. Carlos Nivan Maia, o Sr. Aparecido aduz que não poderia ter conhecimento do contrato verbal assinado pelo então Prefeito-Administrador da Prefeitura da PACG, Sr. Jarbas Vaz Ferreira, que teria embutido os custos dos contratos irregulares celebrados com os 'servidores' dentro de outros assinados pela BACG. Assim, proclama que não houve a sua participação nas contratações irregulares. Ademais, afirma que ditas contratações tiveram início desde 1997, ocasião em que o Sr. Jarbas passou a ocupar o cargo de Prefeito-Administrador da PACG.

27. Por fim, alega que o Sr. Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito da PACG) não participou do rol de responsáveis da BACG no ano de 1999. Assim, para o responsável, não existiriam motivos para que houvesse a reabertura das contas da BACG do ano de 1999.

28. <u>Análise</u>: Primeiramente, impende registrar que a BACG, organização militar classificada com Unidade Gestora Executora (UGE), possui como unidade vinculada a sua estrutura administrativa a PACG, que tem como gestor o Prefeito da Aeronáutica. Esse Prefeito fica subordinado, administrativamente e disciplinarmente, ao Comandante da BACG.

29. No Of. nº 109/SIJ/0588 (fl. 192, anexo1) dirigido ao Exmo. Sr. Juiz do Trabalho Substituto da 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS do TRT-24ª Região, o Cel. Av. Jorge Eduardo Rettore, Comandante da BACG no período subsequente ao Sr. Aparecido, informa que ao Prefeito compete propor ao ordenador de despesas (Comandante da BACG) a melhor aplicação dos recursos disponíveis, através dos PAM/S, o qual gera um PAG, quando aceito. O PAG gerado, depois de seu trâmite normal, retorna ao ordenador de despesas, o qual compete autorizar ou não a aquisição. Tal fato pode ser comprovado consultando qualquer PAM/S constante dos autos como, por exemplo, o PAM/S Nº 022/PACG/99 (fl. 11, anexo 1), no qual consta a autorização do Sr. Aparecido para a realização da despesa. Assim, o Sr. Aparecido, como Comandante da BACG no período de 29/1/99 a 30/1/01, era o ordenador das despesas e responsável pela aprovação ou não das despesas constantes nos PAG da BACG.

30. Acresce dizer, ainda, que os elementos constantes dos presentes autos contradizem a declaração do Sr. Aparecido de que não tinha conhecimento dos contratos verbais celebrados pelo Sr. Jarbas com os 'servidores' contratados. A declaração do Sr. Vicente de Paulo Vital (Comandante do Esquadrão de Infra-Estrutura da BACG no período de fevereiro de 1999 a março de 2002) confirma que o Comandante da BACG, no período subsequente ao do recorrente, tinha conhecimento dos contratos verbais celebrados (fl. 177, anexo 1). Assim, é razoável pensar que o Sr. Aparecido, Comandante da BACG no período de 29/1/99 a 30/1/2001, tivesse conhecimento da contratação irregular de diversos 'servidores', os quais prestaram serviços continuamente e diariamente dentro das dependências da BACG.

31. Realmente, o Sr. Jarbas (ex-Prefeito da PACG) não consta no rol de responsáveis da BACG no ano de 1999 (fls. 1/2, vol. principal), fato este que caracteriza violação ao disposto no art.9 c/c art.15 da IN 12, de 24 de abril de 1996. Acresce dizer, ainda, que dita impropriedade continuou no ano de 2000, pois somente no ano de 2001 é que o nome do Sr. Jarbas passou a integrar o rol de responsáveis. Assim, o fato de o Sr. Jarbas não constar no rol de responsáveis do ano de 1999 não impede a reabertura das contas da BACG daquele ano.

III - PROPOSTA

32. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

com fundamento nos art. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443, de 1992 e no art. 288 do RITCU, seja conhecido o presente Recurso de Revisão para, no mérito, ser-lhe dado provimento;

seja tornado insubsistente o julgamento do TC-006.824/2000-3 proferido pela Egrégia 2ª Câmara deste Tribunal na sessão de 24/10/2000, relação nº 71/2000 do Gabinete do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, ata nº40/2000, publicada no D.O.U de 13/11/2000;

sejam julgadas irregulares as contas da BACG referentes ao exercício de 1999, com fulcro nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'b'; 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443, de 1992;

que seja aplicada ao Sr. Aparecido Camazano Alamino, Comandante da Base Aérea de Campo Grande/BACG, CPF nº 715.457.608-10, e ao Sr. Jarbas Vaz Ferreira, Prefeito de Aeronáutica de Campo Grande/PACG, CPF nº 017.058.718-52, a multa prevista no artigo 58, inciso I, do mesmo diploma legal.

autorizar, desde logo, caso não atendida a notificação feita aos responsáveis indicados acima, a cobrança judicial das dívidas não recolhidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992.

que sejam os responsáveis comunicados da deliberação que vier a ser adotada por esta Corte."

Por sua vez, o Ministério Público especializado, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugain, manifestou aquiescência à proposta da unidade técnica no parecer de fls. 38/40 do Anexo 2, do qual extraio o seguinte excerto:

"7. Com relação ao argumento dos responsáveis de que não houve dano ao Erário, convém salientar que, exatamente por isso, mesmo diante da infringência de normas legais, eles não foram citados, mas sim ouvidos em audiência. Importante destacar que ainda existe potencial perigo de que seus atos venham a causar prejuízo à União, já que os ex-empregados tanto podem vir a obter provimento de eventual recurso interposto na Justiça do Trabalho, quanto podem vir a pleitear algum tipo de indenização em outras instâncias.

8. Os argumentos do Sr. Jarbas Vaz Ferreira, no sentido de que assumiu o cargo de Prefeito somente em maio de 1997 e de que as contratações aconteciam há alguns anos, podem ser refutados pelo seguinte: em sede de sindicância, afirmou que assumiu o cargo em fevereiro de 1997; um dos contratados afirmou que voltou a trabalhar na Prefeitura em fevereiro de 1997, onde ficou trabalhando até dezembro de 2001 (fl. 264 do vol. 1); dois dos contratados afirmaram que firmaram contrato verbal com a BACG, por intermédio do próprio Sr. Jarbas Vaz Ferreira, em fevereiro de 1997; planilha demonstra que os primeiros dispêndios com as contratações irregulares datam de março de 1997.

9. Os recursos utilizados no pagamento do pessoal eram oriundos, em parte da PACG e, em parte, da BACG. Utilizava-se do expediente de emitir pedido de aquisição de materiais e serviços, sendo fortes os indícios da simulação da elaboração de licitações para dar um aspecto de legalidade às operações (ver Parecer do Sr. Diretor da 3ª SECEX, fl. 04 do vol. 4). Se o orçamento não previa a possibilidade da realização dessas despesas com pessoal, o responsável, ao contrário do que alegou, e respaldado no princípio da legalidade, tinha a opção de não fazer e de não manter as contratações.

10. O Sr. Aparecido Camazano Alamino, ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande, em suas razões de justificativa, alega que não poderia ter conhecimento dos contratos verbais firmados pelo então Prefeito de Aeronáutica e que não houve a sua participação nesses contratos irregulares. Afirma que o Sr. Jarbas Vaz Ferreira não faz parte do rol de responsáveis destas contas, motivo pelo qual não deveriam ter sido reabertas.

11. Esclarece a instrução, em seu item 29 (fl. 35), que o Sr. Aparecido Camazano Alamino, como Ordenador de despesas e Comandante da Base Aérea no período de 29/01/99 a 30/01/2001, por intermédio dos PAM/S (Pedido de Aquisição de Materiais/Serviços), autorizou a realização das questionadas despesas (v.g. PAM/S de fl. 11 do Anexo 1).

12. Difícil admitir a possibilidade do Comandante da Base não saber da situação irregular desses trabalhadores, que, continuamente, durante meses, prestaram serviços à sua Unidade. Se não sabia, tinha franca possibilidade, amplas condições e clara obrigação de saber do que vinha ocorrendo há tanto tempo.

13. Neste contexto, cabe trazer à colação o seguinte trecho da instrução técnica (item 30, fl. 35): 'Acresce dizer, ainda, que os elementos constantes dos presentes autos contradizem a declaração do Sr. Aparecido de que não tinha conhecimento dos contratos verbais celebrados pelo Sr. Jarbas com os 'servidores' contratados. A declaração do Sr. Vicente de Paulo Vital (Comandante do Esquadrão de Infra-Estrutura da BACG no período de fevereiro de 1999 a março de 2002) confirma que o Comandante da BACG, no período subsequente ao do recorrente, tinha conhecimento dos contratos verbais celebrados (fl. 177, anexo 1). Assim, é razoável pensar que o Sr. Aparecido, Comandante da BACG no período de 29/1/99 a 30/1/2001, tivesse conhecimento da contratação irregular de diversos 'servidores', os quais prestaram serviços continuamente e diariamente dentro das dependências da BACG.'

14. Note-se que o Sr. Aparecido Camazano Alamino pretende defender ou a sua ignorância dos acontecimentos (pessoas que prestavam serviços como se empregados da Unidade fossem) ou o erro decorrente da percepção de que aqueles trabalhadores eram meros prestadores eventuais de serviço.

*15. Importa destacar que o então Comandante da Base autorizou sucessivos pagamentos aos referidos trabalhadores. Em razão de todas essas circunstâncias, custa crer que o Sr. Aparecido Camazano Alamino não tinha conhecimento dos ilícitos, entretanto, se não o tinha, em razão das obrigações vinculadas ao seu cargo, de sua formação especial, de sua posição privilegiada dentro da organização e de sua experiência, não lhe deveria ser difícil perceber as irregularidades. Nesse sentido, Paulo Nader salienta que entre 'os requisitos básicos do erro a doutrina se refere à escusabilidade, ou seja, o erro não pode ser grosseiro (**error intolerabilis**) e perceptível ao padrão **vir medius**. O erro há de ser escusável, desculpável.' (Curso de Direito Civil – Parte Geral, Forense, 2ª ed., Rio de Janeiro, 2004, p. 477).*

16. Também para o Direito Penal, os efeitos jurídicos do erro e da ignorância não se distinguem. Aqui também o 'erro em que milita o agente há de ser invencível ou escusável; se, ao revés, for inescusável ou vencível, haverá culpa, e, já agora, não aproveita. (...) Apura-se a invencibilidade do erro, pelo critério... consistente na consideração das circunstâncias do fato e da situação pessoal do autor' (E. Magalhães Noronha, Direito Penal, Vol. 1, Saraiva, S/L, 1981, p. 162).

*17. Nesse sentido, servimo-nos de conceituação dada pelo Estatuto Penal, em seu art. 21, parágrafo único, para o erro evitável (inescusável) sobre a ilicitude do fato: 'Considera-se evitável o erro se o agente atua ou se omite sem a consciência da ilicitude do fato, quando lhe era possível, nas circunstâncias, ter ou atingir essa consciência.' Melhor explicando: '**Erro essencial vencível**, evitável, indesculpável ou inescusável (cuidado: vencível = inescusável): poderia ter sido evitado se o agente empregasse mediana prudência.' (Fernando Capez, Curso de Direito Penal – Parte Geral, Saraiva, São Paulo, 2005, p. 216).*

18. Para o Direito Penal, o erro de tipo essencial que recai sobre elementar, caso seja vencível, embora exclua o dolo, não exclui a culpa. 'Se o erro poderia ter sido evitado com um mínimo de cuidado, não se pode dizer que o agente não se houve com culpa.' (Fernando Capez, op. cit., p. 216). No mesmo sentido, esclarece Nucci: 'Caso o agente tenha agido com descuido patente, merece ser punido pelo resultado danoso involuntário a título de culpa. (...) erro inescusável (ou evitável) aquele que viabiliza o afastamento do dolo, mas permite a punição por crime culposo... uma vez que o agente não se comportou com a prudência que lhe é exigida.' (Guilherme de Souza Nucci, Manual de Direito Penal, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2005, p. 308).

19. Por fim, cabe observar que os Srs. Aparecido Camazano Alamino e Jarbas Vaz Ferreira não são os únicos responsáveis pelas contas ordinárias da Base Aérea de Campo Grande – BACG, do que decorre a necessidade de se sugerir o julgamento meritório das contas dos demais responsáveis nomeados no rol de fls. 01/02 do volume principal.

*20. Por todo o exposto, e ante tudo o que consta dos presentes autos, este representante do Ministério Público manifesta-se favoravelmente à proposta consignada à fl. 36, exceto quanto ao subitem **c**, onde propugna que sejam julgadas irregulares apenas as contas dos Srs. Aparecido Camazano Alamino e Jarbas Vaz Ferreira e, por conseguinte, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis arrolados às fls. 01/02 do volume principal, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, II, 18 e 23, II, da Lei nº 8.443/92.*

21. Por fim, tendo em vista, conforme destacam as instruções técnicas, fortes indícios de simulação de procedimentos licitatórios, propõe-se, nos termos do § 6º, do art. 209, do RI/TCU, a remessa de cópia da documentação pertinente ao MPU."

É o Relatório.

VOTO

Examina-se Recurso de Revisão interposto pelo MP/TCU contra deliberação que julgou regulares com ressalva, com quitação aos responsáveis, as contas da Base Aérea de Campo Grande - BACG, referente ao exercício de 1999.

Previamente ao exame da matéria, cumpre registrar que na presente Sessão estão sendo igualmente apreciados os recursos interpostos aos julgamentos das contas da BACG relativos aos exercícios de 1998 (TC 005.967/1999-6) e 2000 (TC 008.293/2001-5), que têm por idêntico fundamento as irregularidades detectadas em sede de reclamação trabalhista perante a 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS.

Quanto à admissibilidade, entendo que o presente Recurso de Revisão deve ser conhecido, em razão do que dispõe o art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992.

Passando à análise de mérito, verifico que os argumentos apresentados pelos responsáveis Srs. Aparecido Camazano Alamino (ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande/BACG) e Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito de Aeronáutica da Base Área de Campo Grande), não foram capazes de afastar a principal constatação apurada nos autos, qual seja: a contratação irregular de mão-de-obra na BACG.

Consoante asserem os pareceres insertos nos autos, cujos fundamentos passo a adotar como minhas razões de decidir, o fato de não ter ocorrido dano ao Erário não é capaz, por si só, de elidir as irregularidades apontadas. A propósito, identifico duas: I) a primeira, pertinente à contratação de pessoal sem as devidas formalidades; II) a segunda, relativa à realização de despesas sem prévia dotação orçamentária.

Em relação a essa última irregularidade, consoante apontou originalmente a 3ª Secex (fls. 1/5, vol. 4, anexo 1), há fortes indícios de que tenha ocorrido simulação para suportar as despesas com a aludida contratação de trabalhadores. Compulsando a documentação encaminhada a título de comprovação dos

dispêndios realizados pela Prefeitura de Aeronáutica de Campo Grande, percebe-se, mediante o cotejo dos pagamentos efetuados aos trabalhadores e às empresas prestadoras de serviços, que em nenhum momento está indicada a realização de despesa com a contratação de pessoal, donde é possível concluir que, utilizando-se do expediente de emitir pedido de aquisição de materiais e serviços, buscava-se dar guarida às referidas despesas.

Ademais, observo que a inexistência de rubrica no orçamento, de forma a suportar a correta contratação de mão-de-obra, conforme alega o Sr. Jarbas Vaz Ferreira, também não justifica a irregularidade cometida. Ora, se os serviços contratados eram essenciais à continuidade das atividades da unidade, deveriam ter sido adotadas as providências necessárias com vistas a atender suas demandas, entre elas a solicitação do respectivo crédito orçamentário. Lembro que a restrição orçamentária não é um problema isolado da BACG, sendo presente em diversos outros órgãos da União.

No que toca ao argumento do Sr. Aparecido Camazano Alamino de que não tinha conhecimento dos contratos verbais celebrados pelo Sr. Jarbas Vaz Ferreira, os autos lhe contradizem. Mas, ainda que isso fosse procedente não lhe aproveitaria. É que, na condição de ordenador de despesas e superior do Prefeito de Aeronáutica, competia ao então comandante da BACG a autorização final para os gastos da unidade e a fiscalização de sua regular execução.

Assim, ante as irregularidades apuradas, e tendo em vista que as mesmas maculam as contas em apreço (exercício de 1999), entendo que o Tribunal deva dar provimento ao presente recurso, no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. Aparecido Camazano Alamino, imputando-lhe ainda a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992.

Quanto à proposta de julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Jarbas Vaz Ferreira, entendo pela impossibilidade de tal medida, já que o mesmo não figurava formalmente no rol responsáveis, conforme se depreende da relação constante das fls. 5/6 do vol. principal. Nada obstante, considerando que o Sr. Jarbas Vaz Ferreira teve participação decisiva na consecução da irregularidade apurada, entendo que lhe deva ser aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992.

Diga-se, de passagem, que o fato do Sr. Jarbas Vaz Ferreira não constar formalmente do rol de responsáveis em nada beneficia o Sr. Aparecido Camazano Alamino, eis que está devidamente comprovada a sua responsabilidade nas presentes contas, não prosperando, assim, seu argumento quanto à impossibilidade de reabertura das contas.

Por fim, em relação à sugestão do **Parquet** quanto às contas dos demais responsáveis, julgo desnecessário qualquer pronunciamento por parte deste Tribunal neste momento, pois isso já foi feito no âmbito do Acórdão recorrido, com o julgamento pela regularidade com ressalva.

Ante o exposto, acolhendo na essência os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público especializado, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2006.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 287/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-006.824/2000-3 (com 2 anexos)
2. Grupo I; Classe de Assunto: I - Recurso de Revisão
3. Interessado: Ministério Público junto ao TCU
4. Unidade: Base Aérea de Campo Grande/MS
4.1. Responsável: Aparecido Camazano Alamino, ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande (CPF nº 715.457.608-10)
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Adhemar Paladini Ghisi
6. Representante do Ministério Público: Dr. Paulo Soares Bugarin
7. Unidades Técnicas: 3ª Secretaria de Controle Externo – 3ª Secex e Secretaria de Recursos – Serur

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (fls. 1/3, anexo 2), em face da decisão proferida pela 2ª Câmara deste Tribunal, mediante a Relação nº 71/2000, Sessão de 24/10/2000 (Ata nº 40/2000), na qual foram julgadas regulares com ressalva as contas da Base Aérea de Campo Grande – BACG/Comando da Aeronáutica, relativas ao exercício de 1999.

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

9.1. conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. tornar insubsistente em relação ao Sr. Aparecido Camazano Alamino (ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande) o julgamento proferido pela 2ª Câmara deste Tribunal, na Sessão de 24/10/2000, Relação nº 71/2000 do Gabinete do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, Ata nº 40/2000;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea "b"; 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Aparecido Camazano Alamino (ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande), aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), bem assim fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. aplicar ao Sr. Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito de Aeronáutica da Base Área de Campo Grande) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), bem assim fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para as providências que julgar cabíveis, nos termos do art. 209, § 6º, do Regimento Interno do TCU;

9.7. dar ciência do presente Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Comando da Aeronáutica, à Base Aérea de Campo Grande/MS, aos Srs. Aparecido Camazano Alamino e Jarbas Vaz Ferreira.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0287-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-008.293/2001-5 (com 1 volume e 2 anexos)
Natureza: Recurso de Revisão
Unidade: Base Aérea de Campo Grande – BACG/MS
Interessado: Ministério Público junto ao TCU
Responsável: Aparecido Camazano Alamino, ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande (CPF nº 715.457.608-10)
Advogados constituídos nos autos: não há

Sumário: Recurso de Revisão contra acórdão que julgou regulares com ressalva as contas da Base Aérea de Campo Grande - BACG/MS, relativas ao exercício de 2000, dando quitação aos responsáveis. Contratação de mão-de-obra sem as devidas formalidades. Realização de despesas sem prévia dotação orçamentária. Irregularidades suficientes para macular a gestão de um dos responsáveis. Conhecimento. Provimento. Alteração do mérito das contas em relação a um dos responsáveis. Aplicação de multa ao ex-Comandante da BACG e ao ex-Prefeito de Aeronáutica. Autorização para cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações. Encaminhamento de documentação ao Ministério Público da União, para as providências cabíveis. Ciência da decisão.

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (fls. 1/3, anexo 2), em face da decisão proferida pela 2ª Câmara deste Tribunal, mediante a Relação nº 52/2002, Sessão de 10/10/2002 (Ata nº 38/2002), na qual foram julgadas regulares com ressalva as contas da Base Aérea de Campo Grande – BACG/Comando da Aeronáutica, relativas ao exercício de 2000.

A motivação do recurso está na ocorrência de irregularidades nas contratações de mão-de-obra no âmbito da BACG, conforme atesta documentação encaminhada a este Tribunal pela 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS, por intermédio dos Ofícios nºs 1.328/2002 e 1329/2002, respectivamente às fls. 626 e 668 do vol. 4 do anexo 1. Segundo informado, o então Major Jarbas Vaz Ferreira, no exercício da função de Prefeito de Aeronáutica da BACG, teria contratado e dispensado empregados sem observar normas atinentes à legislação trabalhista.

Consoante ainda aponta o recorrente, a 3ª Secex deste Tribunal reuniu documentação comprovando as contratações irregulares de trabalhadores, os quais recebiam salários habitualmente e, apesar da inexistência de dotação orçamentária específica, lançava-se mão de outras rubricas para pagar os seus serviços.

Destaca também o recorrente que, apesar de as contratações não terem resultado evidente dano ao erário, as ocorrências descritas implicam admissão de pessoal sem concurso público, em afronta ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal e, ainda, a realização de pagamentos em franca desobediência à disciplina dos artigos 60 a 65 da Lei nº 4.320/1964.

Após o exame preliminar de admissibilidade, foi promovida a audiência do Sr. Aparecido Camazano Alamino, ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande durante o exercício de 2000, e do Sr. Jarbas Vaz Ferreira, então Prefeito de Aeronáutica da Base Aérea de Campo Grande - PACG, para se manifestarem acerca das irregularidades apuradas.

Por conseguinte, vieram aos autos as contra-razões de fls. 19/20 (Sr. Aparecido Camazano Alamino) e de fls. 17/18 (Sr. Jarbas Vaz Ferreira), ambas constantes do Anexo 2, as quais foram objeto de análise por parte do Analista da Serur, conforme a instrução de fls. 29/35. Reproduzo abaixo excerto do referido exame, que contou com a anuência do Sr. Diretor e do Titular da unidade técnica:

"II – MÉRITO

** Argumentos comuns do Sr. Aparecido Camazano Alamino (ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande – BACG) e do Sr. Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito-Administrador da Prefeitura de Aeronáutica de Campo Grande/PACG)*

5. Argumento: Primeiramente, os recorrentes alegam que as ações trabalhista nºs 68/02 (fls. 738 a 740, anexo 1) e 70/02 (fls. 693 a 695, anexo 1) movidas, respectivamente, pelo Sr. Geraldo Lopes da

Silva e pelo Sr. Deraldo Pereira da Costa, foram impetradas em face do Sr. Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito da PACG) e não contra a BACG.

6. Continuando, asseveram que não ocorreram prejuízos ao erário, visto que os serviços contratados foram prestados e que as ações trabalhistas foram julgadas improcedentes e arquivadas.

7. Análise: O fato de as ações trabalhista terem sido intentadas contra o Sr. Jarbas (ex-Prefeito da PACG) não modifica a natureza jurídica da relação estabelecida entre os contratados e a BACG. Os 'servidores' contratados irregularmente, ou seja, sem o devido procedimento estabelecido na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, prestaram serviços à PACG, a qual é vinculada a BACG, e não para o Sr. Jarbas. Nesse sentido, as decisões proferidas no curso das ações trabalhistas nºs 68/02 e 70/02 pelo Exmo. Sr. Juiz do Trabalho Substituto da 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região - TRT-24 são cristalinas no sentido de que, quando contratava e fazia os pagamentos mensais aos 'servidores' contratados, o Major Jarbas fazia as contratações apenas como preposto da Base Aérea. Assim, ditos 'servidores' trabalhavam para a BACG e, em última análise, para a União.

8. O argumento aduzido pelos recorrentes no item 6 desta instrução não prospera. A uma, pois que os 'servidores' contratados ainda podem se valer de mecanismos recursais na Justiça do Trabalho. A dois, visto que podem pleitear na Justiça Federal direitos decorrentes da prestação de serviços prestados à BACG (União). Por último, e não menos importante, pelo fato de não ser necessário o prejuízo ao erário para que esta Corte de Contas julgue irregulares as contas dos responsáveis, com fulcro nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'b'; 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443, de 1992 e aplique-lhes a multa prevista no art.58, inciso I, do mesmo diploma legal.

** Argumentos, com posterior análise, do Sr. Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito-Administrador da Prefeitura de Aeronáutica de Campo Grande - PACG), acerca das suas responsabilidades em relação à irregular contratação de pessoal*

9. Argumento: O recorrente afirma que, ao assumir o cargo de PACG em 20 de maio de 1997, deparou-se com as supramencionadas contratações, as quais já aconteciam há alguns anos, conforme relato dos próprios contratados, fato este que poderá ser verificado nos autos da sindicância realizada na PACG (fl. 17, anexo 2, item 'd').

10. Em outra parte da peça recursal, o Sr. Jarbas alega, em resumo, 'que a Prefeitura de Aeronáutica de Campo Grande está subordinada administrativa e disciplinarmente à Base Aérea de Campo Grande, sendo considerada uma UGR (Unidade Gestora responsável)' e 'não possui autonomia administrativa para elaborar licitações, assinar contratos, pagar fornecedores, etc., dependendo (...) sempre da administração da UGE (Unidade Gestora Executora), no caso, a Base Aérea de Campo Grande e seus gestores'. Assim, 'eu não tinha autoridade nem poder discricionário para efetivar contratações (...) para assinar contratos, proceder a licitações, bem como efetuar pagamentos'. (fls.17, anexo 2).

11. Continuando na sua argumentação, o responsável assevera que o orçamento da BACG não previa rubrica que permitisse realizar as contratações de forma correta. Assim, para o recorrente, não restava outra maneira a não ser dar continuidade às atividades da PACG através da manutenção de uma mão-de-obra qualificada e incorporada à vida administrativa da BACG.

12. Análise: De início, cumpre ressaltar que o próprio Sr. Jarbas se contradiz quando declara a data em que assumira a PACG. Ao ser inquirido na sindicância realizada no âmbito da BACG, em 8/6/2002, o Sr. Jarbas declarou que desde o início do mês de fevereiro de 1997 exercia a função de Gestor de Imóveis Residenciais da PACG, ou seja, Prefeito da PACG (fls. 225, anexo 1). Posteriormente, quando da apresentação das suas contra-razões recursais às fls. 17 anexo 2, item 'd', afirmou que assumiu em 20 de maio de 1997 a PACG.

13. A fim de dirimir as controvérsias acerca da alegação de que as contratações aconteceram há anos, faz-se oportuno relembrar os seguintes fatos:

O Sr. Deraldo Pereira da Costa ('servidor' contratado como pedreiro) declarou às. fls. 217, anexo 1, que 'a partir de treze de fevereiro de 1997 retornou ao serviço na PACG, permanecendo, ininterruptamente, até treze de dezembro de 2001';

Os depoimentos testemunhais prestados pelos Srs. Geraldo e Deraldo, no bojo da sindicância realizada no âmbito da BACG, atestam (fls. 215 e 217, anexo 1) que os mesmos firmaram um contrato verbal com a BACG a partir de fevereiro de 1997, por intermédio do Sr Jarbas (fls. 245/246, anexo 1), à época Prefeito da PACG;

Ao contrário do que diz o recorrente, a sindicância realizada concluiu que o Sr. Deraldo Pereira da Costa foi contratado a partir de 13/2/97 (fl. 311, anexo 10);

A planilha (fls. 207 a 211, anexo 1) acostada aos autos demonstra, claramente, que os primeiros dispêndios financeiros com as contratações irregulares iniciaram-se em março de 1997.

14. Assim, os depoimentos testemunhais prestados pelos Srs. Geraldo e Deraldo, a conclusão da sindicância realizada na BACG, a planilha dos gastos com as contratações realizadas e a própria declaração do Sr. Jarbas, leva-nos a concluir que o Sr. Jarbas assumiu o cargo de Prefeito da PACG no início de fevereiro de 1997, assim como celebrou, neste mês, os contratos verbais de prestação de serviços com os Srs. Geraldo e Deraldo, os quais geraram os primeiros dispêndios em março do mesmo ano, conforme item 13 'c' desta instrução.

15. À primeira vista parece assistir razão ao recorrente quando afirma (item 10 desta peça) que a PACG não possui autonomia administrativa e financeira, visto que está subordinada a BACG. Todavia, o ex-Gestor parece olvidar que a PACG recebia recursos próprios, conforme parecer final da sindicância (fl. 645, anexo 1) e reconhecimento do próprio Sr. Jarbas (fl. 226, anexo 1), a seguir transcritos:

'Os recursos financeiros para atender as despesas laborais eram oriundos de recursos próprios da PACG e de créditos do orçamento da BACG (...)'. (Parecer final da sindicância, fl.645, anexo 1).

'através de recursos próprios da PACG e de crédito do orçamento (...)'. (resposta do Sr. Jarbas ao ser inquirido a respeito de como fazia os pagamentos aos 'servidores' contratados, fl.226, anexo 1).

16. Assim, os recursos financeiros para atender as despesas laborais eram oriundos de recursos próprios da PACG e de créditos do orçamento da BACG, através da emissão do pedido de aquisição de materiais e serviços - PAM/S e dentro dos processos administrativos de gestão – PAG, conforme item 14 do relatório do sindicante (fl. 641, anexo 1). Conclui-se então que o Sr. Jarbas como Prefeito da PACG tinha certa autonomia para o gerenciamento de recursos financeiros, haja vista que a PACG recebia créditos específicos para aplicação nos Próprios Nacionais Residenciais - PNR, conforme declaração do Comandante da BACG à fl. 751, anexo 1.

17. Ao elaborar a Proposta de Interposição de Recurso de Revisão, o Sr. Paulo Henrique Ramos Medeiros, Diretor da 1ª Diretoria Técnica – DT da 3ª Secretaria de Controle Externo – SECEX (fl. 4, anexo 1, vol. 4), no item 6 da proposta, asseriu que 'há fortes indícios de que a Prefeitura de Aeronáutica de Campo Grande simulou a elaboração de licitações e respectivos PAGs para dar guarida àqueles pagamentos'.

18. De acordo com a tabela inserida às fls. 207/211, anexo 1, foram realizados os seguintes pagamentos aos trabalhadores que prestaram seus serviços à PACG, no ano de 2000:

Nome do Trabalhador	***Valor anual – 2000 (R$)***
Geraldo Lopes da Silva	*5.250,00*
Deraldo Pereira da Costa	*4.650,00*
Anisio Pedroso	*4.600,00*
Ércio Luiz Lubacheski	*3.650,00*
Adão Floretim	*4.650,00*
Cláudio Izabel de Oliveira	*4.650,00*
Total	***27.450,00***

19. Nos autos do processo (anexo 1, principal), constam os seguintes PAGs:

Quadro 19.1

PAGs	***Credor***	***NF (fl.)***	**Data NF**	**Valor**	***Especificação***
207	*Lima e Azevedo Ltda*	*20 (fl.8)*	*10/2/2000*	*3.520,00*	*3.200 m² de pintura*
309	*Lima e Azevedo Ltda*	*22 (fl.16)*	*1/3/2000*	*4.840,00*	*4.400 m² de pintura*
486	*Lima e Azevedo Ltda*	*23 (fl.26)*	*4/4/2000*	*4.404,00*	*3.670 m² de pintura*
496	*Lima e Azevedo Ltda*	*34 (fl.41)*	*4/9/2000*	*1.440,00*	*1.200 m² de pintura*
496	*Lima e Azevedo Ltda*	*32 (fl.49)*	*31/7/2000*	*7.920,00*	*6.600 m² de pintura*
496	*Lima e Azevedo Ltda*	*29 (fl.63)*	*3/7/2000*	*5.520,00*	*4.600 m² de pintura*
496	*Lima e Azevedo Ltda*	*28 (fl.72)*	*21/6/2000*	*8.520,00*	*7.100 m² de pintura*
496	*Lima e Azevedo Ltda*	*31 (fl.104)*	*14/7/2000*	*4.920,00*	*4.100 m² de pintura*
496	*Lima e Azevedo Ltda*	*33 (fl.115)*	*21/8/2000*	*5.280,00*	*4.400 m² de pintura*
725	*Escudo Construções Ltda*	*37 (fl.118)*	*2/5/2000*	*5.880,00*	*rampa em concreto p/carro*
897	*Lima e Azevedo Ltda*	*25 (fl.129)*	*1/6/2000*	*4.920,00*	*4.100 m² de pintura*
1670	*Lima e Azevedo Ltda*	*39 (fl.143)*	*19/10/2000*	*4.200,00*	*3.500 m² de pintura*
1670	*Lima e Azevedo Ltda*	*41 (fl.153)*	*6/11/2000*	*4.440,00*	*3.700 m² de pintura*
1670	*Lima e Azevedo Ltda*	*38 (fl.165)*	*25/9/2000*	*5.760,00*	*4.800 m² de pintura*
2196	*Escudo Construções Ltda*	*68 (fl.193)*	*28/11/2000*	*5.950,00*	*confecção de piso*
			Total	*77.514,00*	

20. Além das evidências das irregularidades apresentadas pelo Sr. Diretor da 1ª DT da 3ª SECEX, observamos as seguintes impropriedades:

Lima Azevedo Ltda. - Serviços de Pintura: Consultando os autos, observamos que os PAGs nº 207, 309, 486, 496, 897 e 1670 objetivaram a realização de serviços de pintura, sendo que desses somente foram realizados os procedimentos licitatórios nos PAGs 496 e 1670 (Carta-convite nº 35/2000 e nº 93/2000, respectivamente). Nos outros PAGs (nºs 207, 309, 486 e 897), as contratações foram realizadas por dispensa de licitação (art.24). Assim, ora a PAG realizou, aparentemente, o procedimento licitatório para os serviços de pintura, ora contratou esses serviços por dispensa de licitação, sem nenhuma justificativa plausível;

Escudo Construções Ltda. - Serviços de construções de rampa e piso: Os serviços prestados pela Escudo Construções Ltda. (PAGs 725 e 2196) foram contratados por dispensa de licitação, com fulcro no art.24. Todavia, a Lei 8.666, de 1993, ao autorizar a contratação por dispensa de licitação, não exonera a Administração de proceder à seleção da pessoa, por meio de competição informal, que se mostre mais apta para contratar com o Poder Público, a fim de que se selecione a proposta mais vantajosa para a Administração (princípio da finalidade). Assim, a PACG não poderia fulminar o princípio da competitividade entre as empresas interessadas em contratar com a PACG e o da finalidade, quando das suas contratações; ou seja, seria necessário que a PACG solicitasse, pelo menos, três propostas/orçamentos com três distintas empresas que almejassem realizar os serviços prestados pela Escudo Construções.

21. Pelo exposto, perfilhamos com a proposta do Sr. Diretor no sentido de que, ao efetivar os pagamentos dos 'servidores' contratados, por meio da emissão de PAM/S e dentro dos PAGs, o Prefeito da PACG, com condescendência do Sr. Comandante da BACG, simulou os diversos pagamentos constantes do quadro 19.1, assim como a realização dos Convites nº 35/2000 e 93/2000, a fim de dar guarida àqueles pagamentos.

22. Impende registrar, conforme alegação do recorrente resumida no item 11 desta instrução, que o orçamento não previu rubrica que permitisse realizar as contratações dos 'servidores'. Assim, se a peça orçamentária não previa a autorização para a contratação de servidores da forma correta, muito

menos autorizaria as contratações irregulares dos mesmos. Assim, a alegação do recorrente somente vêm a confirmar a inobservância dos diplomas legais acerca da contratações irregulares dos serviços realizados.

23. Assim, pelo exposto acima e levando-se em consideração a vasta documentação acostada aos autos, resta claro que o Sr. Jarbas realizou, através de acordos verbais, a contratação irregular dos 'servidores'. Nesse sentido, as decisões (fls. 694 e 739, anexo 1) proferidas pelo Exmo. Sr. Juiz do Trabalho Substituto da 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS do TRT-24ª Região que 'quando contratava e fazia os pagamentos mensais o Major Jarbas apenas o fazia como preposto da Base Aérea'.

** Argumentos, com posterior análise, do Sr. Aparecido Camazano Alamino (ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande – BACG), acerca das suas responsabilidades em relação à irregular contratação de pessoal*

24. Argumento: Amparando-se em excertos do Despacho do Exmo. Secretário de Controle Externo da 3ª SECEC, Sr. Carlos Nivan Maia, o Sr. Aparecido aduz que não poderia ter conhecimento do contrato verbal assinado pelo então Prefeito-Administrador da Prefeitura da PACG, Sr. Jarbas Vaz Ferreira, que teria embutido os custos dos contratos irregulares celebrados com os 'servidores' dentro de outros assinados pela BACG. Assim, proclama que não houve a sua participação nas contratações irregulares. Ademais, afirma que ditas contratações tiveram início desde 1997, ocasião em que o Sr. Jarbas passou a ocupar o cargo de Prefeito-Administrador da PACG.

25. Por fim, alega que o Sr. Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito da PACG) não participou do rol de responsáveis da BACG no ano de 2000. Assim, para o responsável, não existiriam motivos para que houvesse a reabertura das contas da BACG do ano de 2000.

26. Análise: Primeiramente, impende registrar que a BACG, organização militar classificada com Unidade Gestora Executora (UGE), possui como unidade vinculada a sua estrutura administrativa a PACG, que tem como gestor o Prefeito da Aeronáutica. Esse Prefeito fica subordinado, administrativamente e disciplinarmente, ao Comandante da BACG.

27. No Ofício nº 109/SIJ/0588 (fl. 715, anexo1) dirigido ao Exmo. Sr. Juiz do Trabalho Substituto da 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS do TRT-24ª Região, o Cel. Av. Jorge Eduardo Rettore, Comandante da BACG no período subsequente ao Sr. Aparecido, informa que ao Prefeito compete propor ao ordenador de despesas (Comandante da BACG) a melhor aplicação dos recursos disponíveis, através dos PAM/S, o qual gera um PAG, quando aceito. O PAG gerado, depois de seu trâmite normal, retorna ao ordenador de despesas, o qual compete autorizar ou não a aquisição. Tal fato pode se comprovado consultando qualquer PAM/S constante dos autos como, por exemplo, o PAM/S Nº 020/PACG/2000 (fl. 11, anexo 1, principal), no qual consta a autorização do Sr. Aparecido para a realização da despesa. Assim, o Sr. Aparecido, como Comandante da BACG no período de 29/1/1999 a 30/1/2001, era o ordenador das despesas e responsável pela aprovação ou não das despesas constantes nos PAG da BACG.

28. Acresce dizer, ainda, que os elementos constantes dos presentes autos contradizem a declaração do Sr. Aparecido de que não tinha conhecimento dos contratos verbais celebrados pelo Sr. Jarbas com os 'servidores' contratados. A declaração do Sr. Vicente de Paulo Vital (Comandante do Esquadrão de Infra-Estrutura da BACG no período de fevereiro de 1999 a março de 2002), ao ser inquirido se alguém mais no âmbito da BACG sabia da situação contratual do Sr. Geraldo, declarou que 'tinham conhecimento do fato os companheiros de relacionamento do setor de trabalho do Sr. Geraldo, acrescentando que o Comandante do Grupamento de Serviço da Base e o Comandante da BACG foram por ele informados (...)' (fl. 223, anexo 1, vol. 1). A confirmar o fato de que o Sr. Aparecido tinha conhecimento das contratações irregulares, o Sr. Jarbas (ex-Prefeito da PACG) declarou que 'a cada assunção de um novo Comandante (Ordenador de Despesas) a ele era transmitida a informação de quantos trabalhadores existiam, os locais onde trabalhavam, a forma como eram feitos os pagamentos de seus salários, bem como os valores atribuídos a cada um. Todos concordavam dar continuidade aquele processo' (fl.17, anexo 2). Assim, resta claro que o Sr. Aparecido, Comandante da BACG no período de 29/1/99 a 30/1/2001, tinha conhecimento da contratação irregular de diversos 'servidores', os quais prestaram serviços continuamente e diariamente dentro das dependências da BACG.

29. Realmente, o Sr. Jarbas (ex-Prefeito da PACG) não consta no rol de responsáveis da BACG no ano de 2000 (fls. 1 e 2, vol. principal), fato este que caracteriza violação ao disposto no art. 9 c/c art.15 da IN 12, de 24 de abril de 1996. Assim, o fato de o Sr. Jarbas não constar no rol de responsáveis do ano de 2000 não impede a reabertura das contas da BACG daquele ano.

III - PROPOSTA

30. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos art. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443, de 1992 e no art. 288 do RITCU, seja conhecido o presente Recurso de Revisão para, no mérito, ser-lhe dado provimento;

b) seja tornado insubsistente o julgamento do TC-008.293/2001-5 proferido pela Egrégia 2ª Câmara deste Tribunal na sessão de 10/10/2002, relação nº 52/02 do Gabinete do Ministro Ubiratan Aguiar, ata nº 38/02, publicada no D.O.U de 21/10/02;

c) sejam julgadas irregulares as contas da BACG referentes ao exercício de 2000, com fulcro nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'b'; 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443, de 1992;

d) que seja aplicada, ao Sr. Aparecido Camazano Alamino, Comandante da Base Aérea de Campo Grande/BACG, CPF n. 715.457.608-10, e ao Sr. Jarbas Vaz Ferreira, Prefeito de Aeronáutica de Campo Grande/PACG, CPF n. 017.058.718-52, a multa prevista no artigo 58, inciso I, do mesmo diploma legal.

e) que seja autorizada, desde logo, caso não atendida a notificação feita aos responsáveis indicados acima, a cobrança judicial das dívidas não recolhidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992.

f) que sejam os responsáveis comunicados da deliberação que vier a ser adotada por esta Corte."

Por sua vez, o Ministério Público especializado, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou aquiescência à proposta da unidade técnica no parecer de fl. 37, nos termos que se seguem:

"À vista dos elementos contidos nos autos, manifestamo-nos de acordo com a proposta de mérito alvitrada pela SERUR no item 30 da instrução de fls. 29/35 - Anexo 2. Dissentimos, todavia, da proposta contida na alínea 'c', sugerindo que sejam julgadas irregulares as contas dos Srs. Aparecido Camazano Alamino e Jarbas Vaz Ferreira, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei nº 8.443/92, mantendo-se, em relação aos demais responsáveis, o julgamento anteriormente proferido."

É o Relatório.

VOTO

Examina-se Recurso de Revisão interposto pelo MP/TCU contra deliberação que julgou regulares com ressalva, com quitação aos responsáveis, as contas da Base Aérea de Campo Grande - BACG, referente ao exercício de 2000.

Previamente ao exame da matéria, cumpre registrar que na presente Sessão estão sendo igualmente apreciados os recursos interpostos aos julgamentos das contas da BACG relativos aos exercícios de 1998 (TC 005.967/1999-6) e 1999 (TC 006.824/2000-3), que têm por idêntico fundamento as irregularidades detectadas em sede de reclamação trabalhista perante a 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS.

Quanto à admissibilidade, entendo que o presente Recurso de Revisão deve ser conhecido, em razão do que dispõe o art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992.

Passando à análise de mérito, verifico que os argumentos apresentados pelos responsáveis Srs. Aparecido Camazano Alamino (ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande/BACG) e Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito de Aeronáutica da Base Área de Campo Grande), não foram capazes de afastar a principal constatação apurada nos autos, qual seja: a contratação irregular de mão-de-obra na BACG.

Consoante assere a instrução elaborada no âmbito da Serur, cujos fundamentos passo a adotar como minhas razões de decidir, o fato de não ter ocorrido dano ao Erário não é capaz, por si só, de elidir as irregularidades apontadas. A propósito, identifico duas: I) a primeira, pertinente à contratação de pessoal sem as devidas formalidades; II) a segunda, relativa à realização de despesas sem prévia dotação orçamentária.

Em relação a essa última irregularidade, consoante apontou originalmente a 3ª Secex (fls. 1/4, vol. 1), há fortes indícios de que tenha ocorrido simulação para suportar as despesas com a aludida contratação de trabalhadores. Compulsando a documentação encaminhada a título de comprovação dos dispêndios realizados pela Prefeitura de Aeronáutica de Campo Grande, percebe-se, mediante o cotejo dos pagamentos efetuados aos trabalhadores e às empresas prestadoras de serviços, que em nenhum momento está indicada a realização de despesa com a contratação de pessoal, donde é possível concluir que, utilizando-se do expediente de emitir pedido de aquisição de materiais e serviços, buscava-se dar guarida às referidas despesas.

Ademais, observo que a inexistência de rubrica no orçamento, de forma a suportar a correta contratação de mão-de-obra, conforme alega o Sr. Jarbas Vaz Ferreira, também não justifica a irregularidade cometida. Ora, se os serviços contratados eram essenciais à continuidade das atividades da unidade, deveriam ter sido adotadas as providências necessárias com vistas a atender suas demandas, entre elas a solicitação do respectivo crédito orçamentário. Lembro que a restrição orçamentária não é um problema isolado da BACG, sendo presente em diversos outros órgãos da União.

No que toca ao argumento do Sr. Aparecido Camazano Alamino de que não tinha conhecimento dos contratos verbais celebrados pelo Sr. Jarbas Vaz Ferreira, os autos lhe contradizem. Mas, ainda que isso fosse procedente não lhe aproveitaria. É que, na condição de ordenador de despesas e superior do Prefeito de Aeronáutica, competia ao então comandante da BACG a autorização final para os gastos da unidade e a fiscalização de sua regular execução.

Assim, ante as irregularidades apuradas, e tendo em vista que as mesmas maculam as contas em apreço (exercício de 2000), entendo que o Tribunal deva dar provimento ao presente recurso, no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. Aparecido Camazano Alamino, imputando-lhe ainda a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992.

Quanto à proposta de julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Jarbas Vaz Ferreira, entendo pela impossibilidade de tal medida, já que o mesmo não figurava formalmente no rol responsáveis, conforme se depreende da relação constante das fls. 5/6 do vol. principal. Nada obstante, considerando que o Sr. Jarbas Vaz Ferreira teve participação decisiva na consecução da irregularidade apurada, entendo que lhe deva ser aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992.

Diga-se, de passagem, que o fato do Sr. Jarbas Vaz Ferreira não constar formalmente do rol de responsáveis em nada beneficia o Sr. Aparecido Camazano Alamino, eis que está devidamente comprovada a sua responsabilidade nas presentes contas, não prosperando, assim, seu argumento quanto à impossibilidade de reabertura das contas.

Por fim, consoante destacou o **Parquet** em relação aos demais responsáveis, julgo desnecessário qualquer pronunciamento por parte deste Tribunal neste momento, pois isso já foi feito no âmbito do Acórdão recorrido, com o julgamento pela regularidade com ressalva.

Ante o exposto, acolhendo na essência os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público especializado, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2006.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 288/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-008.293/2001-5 (com 1 volume e 2 anexos)
2. Grupo I; Classe de Assunto: I - Recurso de Revisão
3. Interessado: Ministério Público junto ao TCU
4. Unidade: Base Aérea de Campo Grande/MS
4.1. Responsável: Aparecido Camazano Alamino, ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande (CPF nº 715.457.608-10)
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Ubiratan Aguiar

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

7. Unidades Técnicas: 3ª Secretaria de Controle Externo – 3ª Secex e Secretaria de Recursos – Serur

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (fls. 1/3, anexo 2), em face da decisão proferida pela 2ª Câmara deste Tribunal, mediante a Relação nº 52/2002, Sessão de 10/10/2002 (Ata nº 38/2002), na qual foram julgadas regulares com ressalva as contas da Base Aérea de Campo Grande – BACG/Comando da Aeronáutica, relativas ao exercício de 2000.

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

9.1. conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. tornar insubsistente em relação ao Sr. Aparecido Camazano Alamino (ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande) o julgamento proferido pela 2ª Câmara deste Tribunal, na Sessão de 10/10/2002, Relação nº 52/2002 do Gabinete do Ministro Ubiratan Aguiar, Ata nº 38/2002;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea "b"; 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Aparecido Camazano Alamino (ex-Comandante da Base Aérea de Campo Grande), aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), bem assim fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. aplicar ao Sr. Jarbas Vaz Ferreira (ex-Prefeito de Aeronáutica da Base Área de Campo Grande) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), bem assim fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para as providências que julgar cabíveis, nos termos do art. 209, § 6º, do Regimento Interno do TCU;

9.7. dar ciência do presente Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Comando da Aeronáutica, à Base Aérea de Campo Grande/MS, aos Srs. Aparecido Camazano Alamino e Jarbas Vaz Ferreira.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0288-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-020.704/2005-6
Natureza: Agravo.
Entidade: Ministério dos Transportes e Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit.
Interessados: Governo do Estado de Minas Gerais e Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG.
Advogado constituído nos autos: não atuou.

Sumário: Agravo contra cautelar expedida suspendendo os atos de transferência de rodovias federais ao Estado de Minas Gerais sob a égide da Medida Provisória 82/2002. Agravante solicita suspensão dos efeitos da Cautelar e, mesmo, reforma da medida. Objetivo da Medida Cautelar atingido por ação de iniciativa da própria agravante. Preclusão lógica do pedido. Não-conhecimento. Comunicação. Apensamento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto pelo União Federal, por intermédio do Ministério dos Transportes, contra a Medida Cautelar objeto do Despacho de fls. 89/94, referendada pelo Plenário deste Tribunal em Sessão de 30/11/2005, de cujo teor integral importa ao presente caso transcrever apenas a conclusão final, vazada nos seguintes termos, **in verbis**:

"32. Por todo o exposto, estando presentes os pressupostos do art. 276, **caput**, do RI/TCU, determino, cautelarmente, a suspensão de todos os atos tendentes à transferência de domínio dos trechos rodoviários a seguir identificados ao governo do Estado de Minas Gerais, até que o TCU decida sobre o mérito da questão suscitada na presente Representação, sem prejuízo da revisão prescrita no art. 276, § 5°, desse mesmo Regimento:

- BR-120, trecho Ponte Nova a BR-116, entrada para Leopoldina;
- BR-135, trecho Montes Claros até o fim do contorno de Curvelo;
- BR-265, trecho entrada BR-040, em Barbacena, até Boa Esperança;
- BR-267, trecho entrada BR-116 (B) até entrada da BR-383, em Cruzilha;
- BR-267, trecho entrada MG-179/453 (Machado) até entrada BR-146 (Poços de Caldas);
- BR-354, trecho entrada da BR-352 (B) Arapuá, até Caxambu, divisa MG/RJ;
- BR-146, trecho ligando Muzambinho – Cabo Verde – Botelhos – Andradas;
- BR-491, trecho ligando Areado – Alfenas – Paraguaçu.

33. Determino, ainda, que, nos termos do art. 45 da Lei n.° 8.443/1992 e do art. 276, **caput**, do RI/TCU, o Ministério dos Transportes em conjunto com o Dnit e com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão adotem medidas urgentes, reexaminando prioridades orçamentárias e possibilidades de descontingenciamento de créditos orçamentários, com vistas a executar obras emergenciais nos trechos rodoviários acima mencionados, bem como nos trechos da BR-050 situados na região do Triângulo Mineiro, em uma extensão de 28 km entre Uberlândia e Araguari, que se encontram em estado crítico de conservação, podendo valer-se, se for o caso, das hipóteses de contratação direta, em especial daquela prescrita no art. 24, inciso IV, da Lei n.° 8.666/1993, atentando para o disposto no art. 26 desta mesma lei e no art. 50, inciso IV, da Lei n.° 9.784/1999.

34. Determino, enfim, que a 1ª Secex, após as comunicações decorrentes do presente Despacho, promova inspeções no Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit, a fim de que seja verificado se aquela autarquia vinha realizando a regular conservação e/ou manutenção dos trechos rodoviários objeto de transferência dominial para o Estado de Minas Gerais, bem como no Ministério dos Transportes com vistas à verificação da regularidade dos atos de transferência em comento.

35. Após o encaminhamento das medidas ora determinadas, a presente Representação devidamente autuada, deverá ser apensada ao processo TC-015.680/2005-1, para tramitação e apreciação em conjunto, habilitando, nos termos do art. 146 do RI/TCU, os ora representantes como interessados no referido processo."

2. No seu arrazoado, pelas razões ali aduzidas, a agravante solicita o seguinte:

a) recebimento do recurso;

b) concessão de efeito suspensivo à medida cautelar agravada;

c) "reforma da decisão que suspendeu a execução dos atos de transferência de domínio dos trechos rodoviários e determinou ao Ministério dos Transportes em conjunto com o Ministério do Orçamento e Gestão e com o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit, adote-se medidas urgentes, reexaminando prioridades orçamentárias e possibilidades de descontingenciamento de créditos orçamentários, com vistas a executar obras emergenciais nos citados trechos rodoviários, para indeferir o pedido cautelar suscitado pelo Estado de Minas Gerais, em razão da legitimidade dos termos de transferência, reconhecido inclusive pelo próprio Estado de Minas Gerais em sua representação".

É o Relatório.

VOTO

Como se pode depreender do Relatório precedente, o objetivo maior da Cautelar expedida em 30/11/2005, ora agravada, foi o de permitir que a União Federal, livre de maiores questionamentos que se levantavam acerca da real esfera estatal responsável por trechos de rodovias federais transferidos à Unidades Federadas com base na Medida Provisória 82/2002, pudesse intervir nos trechos em situação mais crítica de conservação, em parte motivada pela referida indefinição, viabilizando obras de recuperação em tais segmentos, de modo a propiciar melhores condições de trafegabilidade aos seus usuários e resguardar o patrimônio público.

2. Nesse sentido, verifico que a determinação para que fossem executados serviços emergenciais nos trechos em situação mais crítica de conservação já produziu efeitos práticos, consoante nos foi comunicado em reunião acontecida em 17 de janeiro próximo passado, a qual contou com a participação de Ministros do TCU, da Ministra de Estado da Casa Civil, do Ministro dos Transportes e do Diretor-Geral do Dnit.

3. Matérias veiculadas pela imprensa nacional, bem como inspeções **in loco** promovidas por técnicos da Secretaria do TCU atestam que a União vem implementando em todo o país o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE, promovendo a recuperação de trechos rodoviários degradados.

4. O conteúdo da Portaria Dnit 1.806, de 30/12/2005, que instituiu o referido Programa, reforça esse entendimento, trazendo o seguinte considerando entre as suas razões de decidir:

"Considerando recente decisão cautelar daquela Corte de Contas que, nos processos TC-015.680/2005-1 e TC-020.704/2005-6 [o presente processo], autoriza obras emergenciais em trechos de rodovias transferidas, facultando, inclusive, a possibilidade de contratação direta, de acordo com o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 c/c o inciso IV do art. 50 da Lei 9.784, de 29 der janeiro de 1999 (...)"

5. Vejo, então, que o Ministério dos Transportes teve fragilizada a faculdade processual de agravar a aludida Medida Cautelar em razão da incompatibilidade entre o ato que deseja praticar – reforma da determinação para que fossem promovidas medidas urgentes para a recuperação de trechos rodoviários – e os atos que vem praticando, brevemente referidos anteriormente. Houve por certo, a preclusão lógica do pedido **sub examine**.

6. Sendo assim, não há como conhecer do presente Agravo, cumprindo tão-somente cientificar a agravante desse fato, devendo a 1ª Secex tomar providencias, logo após a comunicação à interessada, e em atenção ao encaminhamento que propõe no Relatório de Inspeção de fls. 115/121, endossado pela Srª Secretária, para a juntada do presente processo ao TC-015.680/2005-1.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 289/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC 020.704/2005-6 – com 2 anexos.
2. Grupo: II; Classe de Assunto: I – Agravo
3. Interessados: Governo do Estado de Minas Gerais e Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG.
4. Entidade: Ministério dos Transportes e Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit.
4.1. Vinculação: Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex-1.
8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação nos quais foi interposto agravo pela União Federal, por intermédio do Ministério dos Transportes, contra Medida Cautelar adotada em 30/11/2005, pela qual se suspendia atos de transferência de rodovias federais ao Estado de Minas Gerais na égide da Medida Provisória 82/2002 a fim de tornar possível a realização, pela União, de obras de recuperação em trechos transferidos.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 289 do Regimento Interno deste Tribunal, em:
9.1. não conhecer do presente agravo;
9.2. determinar à 1ª Secex que, após cientificação da agravante da presente deliberação, mediante envio de cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o acompanham, proceda ao apensamento do processo ao TC-015.680/2005-1.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0289-10/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes (Relator).
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-018.028/2004-4 (c/ 2 Anexos)
Natureza: Embargos de Declaração.
Entidade: Câmara dos Deputados.
Recorrente: Deputado Federal Aldo Rebelo, Presidente.

SUMÁRIO: Embargos de Declaração opostos em face de deliberação proferida em sede de Pedido de Reexame interposto contra o Acórdão nº 2.884/2004–1ª Câmara. Conhecimento. Existência de omissão na deliberação recorrida. Provimento. Retificação de item do Acórdão recorrido. Esclarecimentos acerca da vedação de fixação de preço mínimo em procedimento licitatório e da possibilidade de prefixação salarial em edital. Ciência ao recorrente.

RELATÓRIO

Cuidam os autos, originariamente, do Relatório de Auditoria de conformidade realizado na Câmara dos Deputados, na área de licitações e contratos, de acordo com a determinação contida no Acórdão nº 856/2004 – Plenário.

2. Por meio do Acórdão nº 2.884/2004–1ª Câmara, esta e. Corte deliberou sobre o referido Relatório, determinando à Câmara dos Deputados que:

"1.1.1.1. junte aos processos de licitação as pesquisas de preços relativas aos bens e serviços adquiridos, para efeito de comprovação da conformidade das propostas com os preços correntes de mercado, nos termos do art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/93;

1.1.1.2. observe o prazo legal de três dias úteis para apreciação de impugnação oposta contra os editais de licitação, a fim de dar cumprimento ao art. 41, § 1º, da Lei 8.666/93;

1.1.1.3. elabore, previamente à realização de licitações para contratação de serviços, o projeto básico, com nível de precisão adequado para caracterizar o serviço pretendido, nos termos do art. 6º, IX, c/c o art. 7º, § 1º e 2º, da Lei 8.666/93;

1.1.1.4. não inclua nos editais dos próximos pregões, critérios e parâmetros de julgamento de propostas que são utilizados exclusivamente para pontuação técnica de propostas atinentes à concorrência do tipo técnica e preço;

1.1.1.5. realize, quando da contratação de serviços de hotelaria, o adequado procedimento licitatório, atentando para que, na hipótese de a licitação restar fracassada, seja fixado o prazo de oito dias úteis para apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas que a desclassificaram, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis;

1.1.1.6. abstenha-se de incluir em edital de licitação exigência de remuneração a ser paga, pelos licitantes vencedores, aos trabalhadores que vierem a prestar serviço à Câmara dos Deputados em decorrência da contratação, o que viola os princípios da legalidade, da competitividade e da seleção proposta mais vantajosa para a administração;" (grifei)

3. Conforme consignado no mencionado Relatório (fls. 246/255), as determinações supra foram endereçadas àquela Casa Legislativa tendo em vista os seguintes achados de auditoria:

I – Utilização de critério de pontuação previsto no Decreto nº 1.070/94 como requisito obrigatório para julgamento de proposta de pregão. Segundo a equipe, o edital do Pregão nº 54/04, realizado para aquisição de equipamentos de informática, dispunha, em seus anexos, de critérios de julgamento e aceitação dos produtos previstos no art. 3º do Decreto nº 1.070/94, expressos pelos seguintes fatores: suporte de serviços, qualidade, compatibilidade, desempenho e padronização. A previsão desses fatores, não próprios da modalidade do Pregão, teria afastado do certame maior número de interessados;

II – Prefixação, em edital, de remuneração mínima a ser paga pelos licitantes. Segundo a equipe, em todos os editais de licitação para contratação de serviços de mão-de-obra há a prefixação da remuneração a ser paga, pelos licitantes vencedores, aos trabalhadores que vierem a prestar serviço à Câmara dos Deputados, em decorrência da contratação. Ficou consignado que essa exigência editalícia frustaria o caráter competitivo da licitação e caracterizaria o descumprimento do princípio da proposta mais vantajosa para a administração, violando o disposto no art. 3º, I, da Lei nº 8.666/93, bem assim a jurisprudência desta Casa.

4. Irresignado, o então Presidente da Câmara, Deputado Federal João Paulo Cunha, almejando a reforma dos subitens 1.1.1.4 e 1.1.1.6 do Acórdão nº 2.884/2004–1ª Câmara, interpôs Pedido de Reexame (fls. 1/11, Anexo 1), para o qual fui sorteado relator.

5. Tendo em vista a relevância da matéria e a proposta por mim formulada de fixação de entendimento sobre elementos de especificação de objeto em procedimento licitatório, submeti o feito ao

Plenário desta Corte, tendo o Tribunal decidido, na ocasião, por meio do Acórdão nº 2003/2005, por dar provimento parcial ao recurso, alterando o item 1.1.1.4. do Acórdão recorrido e mantendo a determinação anterior no sentido da entidade abster-se de incluir em edital de licitação exigência de remuneração a ser paga, pelos licitantes vencedores, aos trabalhadores que vierem a prestar serviço à Câmara, em decorrência da contratação, o que violaria os princípios da legalidade, da competitividade e da seleção proposta mais vantajosa para a administração.

6. Mais uma vez inconformada com a decisão, aquela Casa Legislativa, por intermédio do seu atual Presidente, Deputado Federal Aldo Rebelo, interpôs os presentes Embargos de Declaração (fls. 1/29, Anexo 2), com efeitos infringentes.

7. As razões e elementos apresentados pelo recorrente estão resumidas a seguir:

7.1. O Acórdão teria sido omisso quanto à questão da possibilidade de prefixação, em edital de licitação, da remuneração mínima a ser paga pelos licitantes às categorias profissionais contratadas para prestar serviço à Câmara dos Deputados.

7.2. Informa o recorrente que o TCU tem mitigado a questão da intempestividade dos recursos, considerando a relevância dos temas tratados e a presença do interesse público.

7.3. Assere que o posicionamento do Tribunal possui caráter normativo, servindo também como instrumento pedagógico e orientador para os entes administrativos e informa que até a manifestação final da Corte acerca dos embargos, aquela Casa Legislativa "... não irá promover qualquer certame licitatório em que sejam prefixadas, nos editais, as remunerações a serem pagas em face da prestação de serviços, reservando-se tão-somente a faculdade de, em face do efeito suspensivo deste recurso, eventualmente renovar contratos vigentes, inclusive para que não se frustem direitos dos contratados e terceiros".

7.4. Prossegue alegando que é amplamente aceito pela jurisprudência pátria, em sede de embargos de declaração, efeitos infringentes à decisão originária e que tal entendimento está consolidado no STF (MS 22094 ED/DF, RE Agrv ED 427801/RJ, dentre outros).

7.5. Apresenta uma breve digressão acerca do fenômeno da terceirização e sua ocorrência na Administração Pública, informando que a teleologia normativa atual é no sentido de privilegiar a descentralização, de forma que apenas as principais atividades administrativas sejam promovidas por servidores públicos.

7.6. Alega também que a Câmara dos Deputados há muito observa e adota os princípios legais decorrentes da descentralização da máquina administrativa, que copeiros, garçons, motoristas, serventes de limpeza, ascensoristas, porteiros, telefonistas, dentre outras categorias profissionais fora da atividade-fim do Poder Legislativo, têm sido contratados mediante procedimento licitatório, sendo tais serviços prestados por empresas que terceirizam esses profissionais, e que a Câmara tem economizado recursos com essa conduta administrativa.

7.7. Informa que há problemas que acometem os contratos de terceirização já celebrados, tendo já ocorrido de empresas receberem os recursos da administração para em seguida fechar as portas, sem efetuar o pagamento dos salários aos empregados e recolher os encargos legais devidos, causando toda série de transtornos ao funcionamento da Casa, surgindo, daí, a preocupação de conferir o mínimo de proteção aos terceirizados, adotando-se, nos editais dos certames, dispositivos de salvaguarda dos direitos dos obreiros.

7.8. Ressalta que a Câmara dos Deputados foi precursora ao exigir, para fins de repasse das verbas à contratada, a comprovação prévia do pagamento aos terceirizados e o cumprimento das obrigações trabalhistas; ao coibir fraudes trabalhistas cometidas por meio de pseudo-cooperativas, bem como foi também pioneira em exigir das contratadas a qualificação profissional de seus quadros, no sentido de garantir a qualidade do serviço oferecido e evitar a rotatividade da mão-de-obra.

7.9. Esclarece que, embora não seja titular das obrigações trabalhistas em relação aos empregados que lá prestam serviços, aquela Casa se preocupa com os problemas e mazelas enfrentados pela classe obreira, e que tal postura é conduzida não apenas pela proteção que as normas constitucionais conferem ao trabalhador, mas "também em respeito aos entendimentos pretorianos externados pela Justiça do Trabalho, a qual impõe à Administração Pública, inclusive, o ônus da responsabilidade subsidiária (Enunciado 331 do TST)".

7.10. Apresenta ainda os seguintes excertos doutrinários relativos à questão em tela (Schnell, Fernando. **In**: A terceirização e a proteção jurídica do trabalhador.):

"Na prática, a terceirização tem promovido a precarização do trabalho humano. Todos nós conhecemos as condições degradantes a que são submetidos os empregados terceirizados, que acabam, na prática, obedecendo a duplo poder de comando e ficam sujeitos a uma instabilidade de emprego ainda maior – como se fosse possível – do que aquela enfrentada pelos empregados com relação de emprego bilateral clássica.

Na terceirização o trabalhador é colocado em segundo plano, um terceiro sem importância, mero instrumento ou modo pelo qual a empresa prestadora de serviços se desincumbe de sua prestação obrigacional para com a empresa tomadora de serviços. Contudo, se a terceirização é uma forma inexorável de organização dos meios de produção, deve-se ter presente que, na omissão do legislador, o julgador deve interpretar as relações triangulares de trabalho conforme aos direitos fundamentais sociais e ao valor social do trabalho humano, considerado pela Constituição Federal como um dos pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito. Nesse caminho, parece ser possível assegurar uma proteção jurídica mínima à 'pessoa humana' do trabalhador, cuja dignidade constitui o fundamento do direito do trabalho." (grifos do recorrente)

7.11 Ressalta que "ao longo do processo de terceirização, muitas vezes contando com a participação e ajuda de órgão estranhos ao Poder Legislativo, como o Ministério Público do Trabalho, Delegacia Regional do Trabalho, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a própria Justiça do Trabalho e Justiça Federal, foram-se criando nesta Casa do Congresso Nacional mecanismos para se dar efetividade aos comandos diretivos da Constituição Federal, que considera o trabalho como primado da ordem social".

7.12. Informa que "ao perceber as relevantes peculiaridades dos trabalhos no Poder Legislativo (CF. art. 51, IV), reconheceu-se ser legítimo, moral e ético, sobretudo do ponto de vistas diretivo e principiológico do direito social de natureza constitucional, estabelecer-se um salário diferenciado para as categorias profissionais que aqui laboram"; que os trabalhadores sofrerão o impacto social da decisão do TCU, e que a ilegalidade anteriormente verificada pela Corte (a prefixação salarial) se constituiria, na verdade, em avanço na interpretação dos dispositivos constitucionais sociais diretivos, que deveriam nortear a relação terceirizada.

7.13. Alega ainda que, consoante o Acórdão nº 256/2005 – Plenário, o fato de se prefixar salário, pelo estabelecimento de remuneração mínima aos trabalhadores, por si só não restringe o caráter competitivo do certame, vez que a disputa entre os licitante vai ocorrer, sobretudo, com relação ao quesito taxa de administração e outros insumos eventualmente presentes nas condições da licitação. Ademais, o patamar salarial seria o mesmo para todos os licitantes, o que estaria em consonância com o princípio da isonomia.

7.14. Apresenta o entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (MAS 93.01.07133-9/DF) no sentido de que somente pode haver isonomia se todos os licitantes partirem de uma espécie de plataforma única de conhecimento, ou seja, de um valor salarial que seja uniforme para todos os concorrentes, previamente conhecido pelos interessados, sendo admitido o registro de um único valor em termos de piso salarial.

7.15. Esclarece, como embasamento para o recurso apresentado, que é preciso estabelecer uma diferenciação entre as expressões "melhor proposta" e "proposta mais vantajosa para a Administração", uma vez que esse seria o ponto central da discussão e o fundamento basilar do posicionamento do TCU no Acórdão recorrido.

7.16. Registra, acerca da relação direta existente entre o art. 3º da Lei nº 8.666/93 ("Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.") e o art. 37 da Carta Magna ("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 e, também, ao seguinte:"), que o rol de princípios citados no art. 3º não é exaustivo e que a licitação deverá ser realizada em estrita observância não só aos princípios que lhe são peculiares, mas também aos princípios de ordem constitucional, e que os princípios devem nortear a ação do exegeta, sendo-lhes também atribuída força normativa.

7.17. Destaca ainda, acerca da aplicação de princípios, como tentativa de constituir espeque para fundamentar seu recurso e alterar o posicionamento desta Corte, o seguinte escólio do Exmo. Procurador-Geral do MP/TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, no âmbito do Acórdão nº 1877/2005 – Plenário: "As demandas sociais exigem respostas céleres que somente os princípios conseguem dar. Eles representam espaço normativo capaz de abarcar situações para as quais a lei não ofereceu previsão expressa".

7.18. Quanto ao conceito da expressão "vantagem", ressalta haver imprecisão, pois o vocábulo não fornece um critério rigoroso para nortear a conduta da Administração, diante da complexidade dos interesses administrativos e da riqueza das soluções possíveis de serem adotadas.

7.19. Segundo o recorrente, "vantagem" seria um conceito relativo, demandaria a "verificação de aspectos qualitativos e econômicos, de forma que o que será buscado pelo Poder Público será a ótima implementação do objeto, no que se refere à qualidade, conjugado ao maior benefício econômico"

7.20. Apresenta ainda o seguinte entendimento do administrativista Marcal Justen Filho acerca do conceito de vantagem (**in**: Informativo de Licitações e Contratos. Junho. 1995):

"(...) na relação entre a necessidade pública a ser satisfeita através do contrato e o conjunto de encargos que serão assumidos pela Administração Pública, haverá vantagem em determinada proposta na medida em que as necessidades públicas sejam atendidas do melhor modo possível com a menor quantidade possível de encargos.

Em última análise, vantagem consiste em uma específica relação custo-benefício, reputada a melhor possível, na circunstância.

Por decorrência, a vantagem será apurada em função, basicamente, de três fatores, a saber: a) a necessidade pública específica a ser satisfeita; b) os encargos a serem assumidos pela Administração Pública; c) a comparação entre a proposta formulada e outras propostas equivalentes, disponíveis no mercado para serem escolhidas.

A vantagem é relativa precisamente porque, variando qualquer um dos três aspectos, a conclusão se altera.

7.3 A apuração da proposta mais vantajosa depende, por isso, de um procedimento objetivo que permita o exame dos dois primeiros aspectos acima indicados. A vantagem é o resultado da comparação, indicada no item 'c'. Mas o que varia são as necessidades a serem satisfeitas (item 'a') e os encargos a serem atendidos (item 'b'). A comparação é apenas o resultado do cotejo entre diversas propostas relativas aos itens 'a' e 'b'.

Estruturam-se tipos distintos de licitação precisamente pela necessidade de variação do exame das situações conforme as circunstâncias. Os distintos critérios de julgamento representam, então, os diferentes parâmetros de análise e apreciação dos dois primeiros fatores acima indicados. Os critérios de julgamento variam na medida em que se elegem diferentes necessidades a serem atendidas ou a forma de mensurar os encargos que recairão sobre o Poder Público." (destaques do recorrente)

7.21. Em seguida, o Presidente da Câmara dos Deputados afirma que a apuração da proposta mais vantajosa resulta da aplicação de uma ponderação entre necessidades e encargos a ser assumidos pela Administração, não encerrando, por conseguinte, um conceito absoluto, mas que considere aspectos sociais decorrentes do procedimento licitatório destinado à contratação de trabalho terceirizado.

7.22. Segundo o recorrente, a melhor proposta para a Administração, sob o critério do menor preço, nem sempre é aquela que oferece o bem pelo menor valor, mas aquela que leva em conta a relação custo-benefício, acarretando os menores encargos para o Poder Público. Nesse contexto, a consideração da vantagem apenas sob o aspecto do menor preço estaria em conflito com os princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade que regem os atos administrativos.

7.23. Prossegue o Exmo. Presidente da Câmara dos Deputados discorrendo sobre a questão do piso salarial, que existe para algumas categorias, e que seria o mínimo remuneratório a ser pago a determinado profissional, em geral o que está iniciando na carreira, independente de sua qualificação, e que, no mercado, as empresas podem selecionar os trabalhadores livremente. Quando necessitam contratar os melhores profissionais, as empresas oferecem valores superiores ao piso da categoria. Restringir a licitação apenas ao aspecto do menor preço, em que, sabidamente, os licitantes ofertariam mão-de-obra pagando-lhes apenas o piso, seria impedir a Administração de contratar bons profissionais, mas aqueles que se disporiam a trabalhar apenas pelo valor mínimo. Nessas condições, a Câmara dos Deputados estaria impossibilitada de contratar o profissional efetivamente formado, com anos de experiência.

7.24. Ademais, destaca que o administrador público deve perseguir o princípio de eficiência, procurando selecionar os melhores profissionais, seja por concurso público ou mesmo pela via do procedimento licitatório de terceirização de serviços.

7.25 Por fim, ao requestar a esta Corte a análise da questão e os efeitos infringentes dos embargos interpostos, invoca o art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, a saber: "Art. 5º. Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e as exigências do bem comum."

É o Relatório.

VOTO

De início, verifico que os presentes embargos foram interpostos por autoridade legitimada, porém em prazo posterior ao período decendial previsto regimentalmente para a apresentação de recursos da espécie. Nada obstante, julgo que a questão da tempestividade pode ser relevada, tendo em vista a importância da matéria, seus desdobramentos de ordem legal e social, o interesse público inerente à questão e os precedentes citados pelo recorrente acerca da admissibilidade (Acórdãos nº 955/2005– Plenário e nº 852/2005-Plenário), podendo o presente recurso ser, excepcionalmente, conhecido.

2. Quanto ao mérito, entendo que assiste razão ao recorrente ao alegar omissão no Acórdão nº 2003/2005 – Plenário, porquanto embora tenha discorrido, no Voto, sobre o tema da prefixação de salário em edital de licitação, a parte dispositiva do aresto, ao dar provimento parcial ao pedido de reexame, não faz menção a tal assunto. Ademais, os embargos foram interpostos em caráter infringente, o que requer, a meu ver, que o julgado anterior seja passível de complementação.

3. Neste ponto, permito-me os seguintes esclarecimentos acerca da natureza do recurso apresentado e da possibilidade de ser dado provimento ao pedido do recorrente, ante as razões que expõe.

4 Consoante moderna doutrina acerca dos recursos (Nery Júnior, Nelson. **In**: Princípios fundamentais: Teoria geral dos recursos. 5ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000, p. 375/379):

"No julgamento de embargos o juiz de ordinário não profere nova decisão, apenas aclara a anterior. Daí não poder modificar o conteúdo da decisão embargada. Quando supre omissão, entretanto, o juiz prolata outra decisão, pois diz mais do que continha a decisão embargada.

Quando a decisão for omissa quanto à determinada matéria e forem interpostos embargos de declaração para completá-la, o magistrado deve julgar o recurso abstraindo o conteúdo da decisão embargada, pois pode ocorrer que a decisão sobre o ponto omisso acarrete a modificação da decisão recorrida. Neste caso é admissível o recurso de embargos de declaração com caráter infringente. (...)

O caráter infringente dos embargos de declaração, portanto, é excepcional e incide normalmente quando se tratar de recurso com o objetivo de suprir omissão ou de espancar a contradição."

5. Ao proceder à percuciente análise do aresto embargado, verifico que a jurisprudência (Acórdão nº 481/2004 – Plenário) apresentada como fundamento ancilar no Voto condutor da deliberação recorrida encontra-se em conflito com posicionamento mais recente adotado por essa Corte (Acórdão nº 256/2005 – Plenário) acerca da prefixação de remuneração em edital, razão pela qual decidi por rever a posição defendida anteriormente, sem olvidar em abstrair-me do seu conteúdo, à luz dos novos elementos trazidos à colação pelo recorrente.

6. Naquela última assentada, o Tribunal conheceu de representação formulada por licitante contra termos de edital de pregão eletrônico conduzido pelo Ministério das Cidades objetivando a contratação de empresa para o fornecimento de mão-de-obra, negando-lhe provimento. A representante alegava, dentre outros, restrição ao caráter competitivo do certame, pelo fato do edital prever valores mínimos para a remuneração das categorias profissionais que seriam objeto de contratação, o que configuraria infração ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93. O entendimento anterior dessa Corte de Contas era no sentido de que a fixação de valores mínimos para os salários a serem pagos pelos licitantes aos profissionais em decorrência de eventual contratação implicava em fixação de preços mínimos, vedada pelo art. 40, inc. X, da Lei de Licitações (Decisão nº 577/2001, Acórdãos nº 1.937/2003 e 2.024/2004, todos do Plenário, e Acórdão nº 617/2003 – 1ª Câmara). Contudo, o juízo mais recente do Tribunal é de ser possível o estabelecimento de valores mínimos para os salários dos empregados, sem que ocorra, com isso, infração ao aludido dispositivo, consoante o Voto condutor do Acórdão nº 256/2005 – Plenário, do ilustre Ministro Marcos Vinicios Vilaça, vazado nos seguintes termos:

"10. Sobre esse tema, e revendo a posição que adotei por ocasião do julgamento do TC 020.732/2003-4 (Acórdão 963/2004 - Plenário), não acredito que o estabelecimento de valores mínimos para os salários mensais infrinja o mencionado inciso X do art. 40 da Lei de Licitações.

11. A proibição estabelecida pela Lei está vinculada ao princípio da indisponibilidade do interesse público, pelo qual o gestor não está autorizado a recusar propostas mais vantajosas à Administração. Ocorre, entretanto, que a vantajosidade não pode ser aferida em todos os casos apenas com base no preço, apesar de ser este, obviamente, o seu indicativo mais preciso. Mais que isso, em alguns casos os itens adquiridos têm seu valor mínimo estabelecido por força de normativos o que lhes torna inaplicável a mencionada regra do art.40.

12. É o que ocorre, por exemplo, com diversas outras categorias profissionais distintas das aqui tratadas. No caso de vigilantes e empregados de limpeza e conservação, a existência de acordos coletivos de trabalho impossibilita a adoção de salários inferiores ao mínimo acordado, sem que com isso se desvirtue o caráter competitivo do certame ou a sua legalidade

13. Presencia-se, aqui, uma primeira injustiça. Não autorizar procedimento análogo no caso de outras categorias profissionais seria estabelecer distinção injusta em benefício das categorias sindicalmente melhor organizadas.

14. Evidentemente, a fixação de um piso para os salários pagos, apesar de não ter o condão de fixar o preço total do serviço, acaba por estabelecer um patamar mínimo também para a contratação, o que lança dúvidas sobre a economicidade da medida. Afinal, se autorizadas a estabelecer livremente os salários de seus empregados, as empresas interessadas seriam capazes de ofertar preços mais baixos que se obrigadas a uma política de remuneração mínima. Devemos, porém, nos perguntar a que custo seriam obtidos esses preços inferiores.

15. Como toda empresa capitalista visa à maximização de seus lucros, com certeza as empresas fornecedoras de mão-de-obra se sentiriam tentadas a aumentar seus ganhos através da diminuição dos salários pagos aos seus empregados, que, como não podemos esquecer, constituem o mais importante custo desse tipo de contrato. O pagamento de salários mais baixos tende, naturalmente, à seleção das pessoas menos capacitadas ou, no mínimo, contribui para o descontentamento dos contratados, afetando a sua eficiência e produtividade. Em qualquer dessas hipóteses a administração restará como a maior prejudicada, apesar de, a princípio, ter se beneficiado de custos mais baixos.

16. Não acredito que o princípio da vantajosidade deva prevalecer a qualquer custo. A terceirização de mão-de-obra no setor público, quando legalmente permitida, não pode ser motivo de aviltamento do trabalhador, com o pagamento de salários indignos. A utilização indireta da máquina pública para a exploração do trabalhador promete apenas ineficiência dos serviços prestados ou a contratação de pessoas sem a qualificação necessária.

17. Tem sido marcante, nos últimos tempos, a crescente mobilização dos servidores públicos por melhores salários. Uma das principais bandeiras apresentadas pelo movimento é o trinômio qualidade, produtividade e remuneração. Se a qualidade dos serviços públicos prestados e a produtividade dos servidores está relacionado com o grau de satisfação destes com sua remuneração, essas mesmas premissas se aplicam em relação aos empregados terceirizados, aos quais deve ser garantido uma remuneração mínima, condigna às atribuições que lhe são impostas.

18. É importante ressaltar, todavia, que a garantia de condições mínimas aos terceirizados, através do estabelecimento de um patamar mínimo para os salários, tem que ser realizado de forma clara, objetiva e fundamentada, devendo, ainda, restar adequadamente documentado no processo. Não pode servir, de qualquer maneira, como desculpa para o pagamento de quantias não razoáveis, nem de valores que desviem da média praticada pelo mercado e pela Administração Pública.

19. Conforme anotado pela unidade técnica, todos esses cuidados foram tomados pelo Ministério das Cidades, não ficando evidenciada afronta ao princípio da economicidade. Assim, só posso concluir pela inexistência de irregularidades no Pregão nº 18/2004.

20. Observo, por último, que não está se propondo a desconsideração da vedação ao estabelecimento de preço mínimo imposta pelo art. 40 da Lei nº 8.666/93 que, aliás, constitui notável avanço em relação ao regime do antigo Decreto nº 2.300/86. Trata-se, aqui, de uma situação específica, em que o estabelecimento de piso salarial visa preservar a dignidade do trabalho, criar condições propícias à eficiente realização do serviço e não implica benefícios diretos à empresa contratada (mas sim

aos trabalhadores), nem cria obstáculos à competição ou tem a capacidade de determinar o preço final da contratação."

7. O próprio recorrente suscita a divergência existente entre as deliberações do Tribunal, o que poderia ensejar a apreciação preliminar de tal controvérsia, por este Colegiado, em anexo aos autos principais, a teor do art. 91 do RI/TCU, que trata de incidente de uniformização de jurisprudência. Entretanto, entendo que a questão deve ser superada pela análise adstrita ao caso concreto tratado nos autos, qual seja, os certames licitatórios levados a efeito pela Câmara dos Deputados, objeto da Auditoria de Conformidade realizada pela 3ª Secex, sem a exigência da apreciação em separado, tendo em vista as peculiaridades e necessidades inerentes a cada órgão público. Além disso, os Acórdãos conflitantes versaram sobre certames diferentes, em entidades diversas, para contratação de fornecimento de serviços variados, cada qual contendo as especificidades que lhes são peculiares. Alhures, uma apreciação do tema, no que toca à aplicação do art. 40, inciso X, da Lei de Licitações, que tivesse por objetivo uma resposta de caráter normativo por parte do Tribunal, como também verifico ter sido a intenção do Exmo. Presidente da Câmara dos Deputados no recurso, deveria ser realizada por meio de processo de Consulta, constituindo-se em prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, o que refoge ao escopo da deliberação que pode ser prolatada em sede de embargos de declaração, como o que ora se examina.

8. Superadas as questões preliminares, julgo que, para desanuviar o entendimento pretérito sobre o impeditivo legal para a previsão de remuneração mínima, faz-se pertinente trazer à baila o dispositivo em tela:

"art. 40. O edital (...) indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;" (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/5/98) (grifei)

9. A controvérsia a respeito do presente processo reside também, com efeito, na extensão e alcance da interpretação do que seriam os "preços mínimos" vedados por imposição legislativa. Julgo que o tema comporta maiores esclarecimentos, como bem o fez o nobre Ministro Marcos Vinicios Vilaça, pela necessidade de distinção a ser realizada entre a proibição legal do estabelecimento de preço mínimo e a fixação de patamar salarial relativo a serviço a ser prestado em contrato de terceirização.

10. Em primeiro plano, cumpre observar que o conceito de preço mínimo é bastante restrito. Nos editais da Câmara dos Deputados examinados por ocasião da auditoria, trata-se do preço final ofertado pelo licitante, o qual, via de regra, é composto pelo salário do profissional que irá executar o serviço, pelos encargos legais pertinentes, custos incorridos e pela margem de lucro da empresa.

11. Consoante o magistério de Jessé Torres Pereira Junior (**in**: Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública, 6ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 434), "A redação original do inciso X, ao demandar a definição, no edital, de critério de aceitabilidade de preço, sugeria a ilação de que a Lei nº 8.666/93 afastava o preço-base como tipo de licitação (v. art. 45, I), mas o mantinha como critério aferidor da hipótese de desclassificação de propostas, a que alude o art. 48, II. A Lei nº 8.883/94 complementou a redação do inciso X vedando a 'fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação aos preços de referência'. Ou seja, é viável que o edital estabeleça preço de referência, porém não poderá exigir que os preços cotados situem-se entre limites máximos e mínimos em torno dele. Constitui verdadeiro desafio a definição de critérios de aceitabilidade de preço diante das restrições insuladas no inciso X do art. 40." (grifei)

12. Ora, o item serviço não é composto apenas pelo salário do empregado. Há outras variáveis que devem ser consideradas, como os custos diretos e indiretos incorridos pelo licitante, e a sua margem de lucro. Nesse ínterim, entendo que a prefixação de remuneração pretendida por aquela Casa Legislativa poderia ocorrer por meio do ajuste de um "salário-paradigma", a ser pago a determinado profissional, o que não significaria, a meu ver, a fixação de preço mínimo vedada pela norma. Preço mínimo seria o todo, o item preço do serviço a ser contratado, comportando outros subitens, enquanto que tal salário, neste caso a remuneração a ser paga pela contratada aos empregados, seria uma das variáveis do preço do serviço.

13. Há, contudo, outros pontos que devem ser considerados no presente julgamento, como aduzido pelo recorrente. Trata-se da questão da proposta mais vantajosa e a satisfação do interesse público.

Reconheço que existe, sim, a possibilidade de aviltamento dos salários dos terceirizados e conseqüente perda de qualidade dos serviços, o que estaria em choque com satisfação do interesse público. Nesse aspecto, no caso de uma contratação tipo menor preço, em que as empresas mantivessem os profissionais pagando-lhes apenas o piso da categoria, entendo que não seria razoável considerar, apenas como vantagem a ser obtida pela Administração, o menor preço. Livres de patamares salariais, os empregadores, de forma a maximizar seus lucros, ofertariam mão-de-obra com preços de serviços compostos por salários iguais ou muito próximos do piso das categorias profissionais, o que, **per se**, não garantiria o fornecimento de mão-de-obra com a qualificação pretendida pela Administração. Sob esse prisma, entendo que a qualidade e a eficiência dos serviços postos à disposição de órgãos públicos não pode ficar à mercê da política salarial das empresas contratadas.

14. Assim, proposta mais vantajosa não significa apenas preço mais baixo. Há que se considerar a tutela de outros valores jurídicos além do menor preço, como, por exemplo, o atendimento ao princípio da eficiência. Nada obstante, devo destacar que tal condição não abre caminho para contratação por qualquer patamar, como já ressaltado por esta Corte. O administrador continua obrigado a justificar os preços a que se propõe ajustar, e a demonstrá-los compatíveis também com as especificidades dos serviços que serão prestados e com os profissionais que irão executá-los.

15. Quanto à questão da aplicação dos princípios jurídicos, entendo de grande relevo o posicionamento apresentado pelo Exmo. Procurador-Geral do MP/TCU em outro processo, ao tratar de matéria distinta, e transcrito no relatório supra, no sentido de que a doutrina dominante atribui força normativa aos princípios e de que "As demandas sociais exigem respostas céleres que somente os princípios conseguem dar. Eles representam espaço normativo capaz de abarcar situações para as quais a lei não ofereceu previsão expressa. (...) Características como baixa densidade normativa, abstração, generalidade e fecundidade permitem aos princípios englobar casos que as normas não conseguem". Ora, está claro que o recorrente, ao apresentar suas razões, está em busca da tutela de princípios como o da eficiência, da razoabilidade, em contraponto à aplicação e interpretação estanque do art. 40, inciso X, da Lei de Licitações.

16. Retornando ao tema central, julgo que a fixação do salário a ser pago pela licitante também não se revestiria em obstáculo à competitividade do certame, visto que todas as empresas partiriam de um mesmo patamar para apresentar suas propostas, que poderiam estar diferenciadas no tocante a outros custos incorridos pelo empregador e à margem de lucro que este se dispuser a aceitar na composição do preço do serviço. Por óbvio que nessas condições não haveria restrição à competitividade nem restaria prejudicada a possibilidade de seleção da proposta mais vantajosa, preservando-se, também, o interesse público, visto que por meio de um salário-paradigma poderiam ser contratados profissionais melhor qualificados.

17. Também não se pode olvidar que não compete a esta Corte de Contas interferir em questões privadas, de empregado e empregador, notadamente no que toca às garantias trabalhistas ou acordos coletivos. Entretanto, este Tribunal não pode ignorar o princípio da eficiência e o interesse público presente na contratação de mão-de-obra qualificada e na necessidade de se coibir a danosa rotatividade de mão-de-obra que tantos transtornos têm causado à Administração, além da conseqüente responsabilização trabalhista que tem recaído sobre os órgãos públicos contratantes, em razão do abandono dos empregados por seus empregadores, sem o devido pagamento de seus direitos e encargos, dadas as características peculiares das contratações com fins de terceirização.

18. Ante as considerações apresentadas, julgo que a fixação do salário-paradigma, como por exemplo, os valores já pagos em contratação anterior como remuneração aos empregados, atualizados, por certo, de forma a manter o poder aquisitivo dos valores ao tempo das respectivas contratações, pode se constituir em um referencial, como mencionado pelo ilustre administrativista citado no presente Voto, servindo para balizar as ofertas dos licitantes e para garantir a continuidade, qualidade e eficiência dos serviços prestados. Vale também frisar que o salário-paradigma é relativo aos valores recebidos pelo trabalhador, ser humano, não se confundindo com um valor de referência para coisas ou bens, como, por exemplo, o item serviço de um edital de licitação.

19. Por derradeiro, entendo que também assiste razão ao recorrente ao invocar, para a solução da lide em favor da coletividade, do interesse público e da eficiência, comandos diretivos da Carta Magna, que consideram o trabalho como primado da ordem social. No caso em comento, concluo que ao mitigar

dispositivo da Lei de Licitações em favor da aplicação de princípios constitucionais, esta Corte estará atuando em favor de uma maior aproximação entre o direito e os valores sociais, consoante ensinamento do eminente professor de Filosofia do Direito de Harvard, Robert Dworkin, acerca dos princípios jurídicos gerais e constitucionais.

20. Segundo Dworkin, "a diferença entre princípios e regras tem natureza lógico-argumentativa, de modo que os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do 'tudo ou nada'. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e, nesse caso, a resposta que ela oferece deve ser aceita, ou não é válida, e então nada contribui para a decisão. Outra característica das regras é que, pelo menos em tese, todas as exceções podem ser arroladas e quanto mais o forem, mais completo será o enunciado da regra. As regras, assim, não possuem uma dimensão de importância, de modo que, se duas regras entram em conflito, apenas uma delas fará a subsunção do caso concreto. A decisão de saber qual delas será aplicada e qual será abandonada deve ser tomada recorrendo-se às considerações que estão além das próprias regras." (Pedron, Flávio Quinaud. **In**: Comentários sobre as interpretações de Alexy e Dworkin, Revista CEJ. Sociologia do Direito. Justiça Federal, Brasília, n. 30, p. 70-80, jul./set. 2005).

21. Ao arrimo do ensinamento exposto, considero que o aludido dispositivo da Lei de Licitações (art. 40, inciso X) não deve ser aplicado **Stricto sensu**, vez que não se apresenta completo em seu enunciado, mas, antes, deve este Tribunal considerar a dimensão do princípio da eficiência, sua aplicação ao caso concreto e o interesse público.

Nessas condições, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 290/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-018.028/2004-4 (c/ 2 Anexos).
2. Grupo II; Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Entidade: Câmara dos Deputados.
4. Recorrente: Deputado Federal Aldo Rebelo, Presidente.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Augusto Nardes.
5.2. Relator da deliberação original: Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração interpostos pela Câmara dos Deputados, por meio do seu Presidente, Deputado Federal Aldo Rebelo, contra o Acórdão nº. 2003/2005 – Plenário.

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

9.1. conhecer, em caráter excepcional, dos Embargos de Declaração, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;

9.2. incluir novo item 9.4 no Acórdão nº 2003/2005 – Plenário, alterando a redação anterior, na forma a seguir, renumerando-se os demais:

"9.4. tornar insubsistente o item 1.1.1.6. do Acórdão nº. 2.884/2004 – 1ª Câmara;"

9.3. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0290-10/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes (Relator).
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE I - PLENÁRIO
TC 002.070/2002-0 (com 24 volumes e 1 anexo com 4 volumes)
Apenso: TC 015.783/2000-8
Natureza: Embargos de Declaração
Unidade Jurisdicionada: Conselho Regional dos Corretores de Imóveis da 2ª Região – Creci/SP
Interessado: José Augusto Viana Neto, ex-Presidente do Creci-SP
Advogado constituído nos autos: Não há

Sumário: Prestação de Contas. Conselho Regional dos Corretores de Imóveis da 2ª Região – Creci/SP. Exercício de 1999. Contas julgadas regulares com ressalva. Quitação aos responsáveis e determinações. Recurso de Reconsideração. Considerações acerca da necessidade de os conselhos de fiscalização profissional realizarem concursos públicos para admissão de pessoal. Elementos insuficientes para alterar a deliberação recorrida. Conhecimento. Negado provimento. Interposição de Recurso de Revisão, apresentando os mesmos elementos apreciados em sede de Recurso de Reconsideração. Não conhecimento. Oposição de Embargos de Declaração. Alegação de Obscuridade. Os elementos trazidos pelo embargante já foram exaustivamente analisados no âmbito dos recursos interpostos. Conhecimento. Rejeição. Comunicação ao interessado e ao Creci/SP.

RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas do Conselho Regional dos Corretores de Imóveis da 2ª Região. Por meio do Acórdão n.º 2.919/2003, a 1ª Câmara desta Corte julgou regulares com ressalva as contas do Creci/SP, ocasião em que determinou àquela autarquia, entre outras medidas, que se abstivesse de admitir pessoal sem a realização de prévio concurso público, ante o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal e na Súmula 231 deste Tribunal.

2. Irresignado, o responsável interpôs Recurso de Reconsideração. No voto condutor do Acórdão n.º 1.533/2004-TCU-1ª Câmara, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, relator do recurso, consubstanciou os motivos pelos quais os Conselhos de Profissão devem fazer contratações de pessoal por meio de concurso público. A colenda 1ª Câmara acompanhou o relator e conheceu do recurso, para no mérito negar-lhe provimento.

3. Não satisfeito, o interessado mais uma vez retornou a esta Corte, por meio de Recurso de Revisão, trazendo à baila os mesmos elementos anteriormente discutidos em sede de Recurso de Reconsideração. Por entender que não foram apresentados novos elementos capazes de vencer os obstáculos da admissibilidade insertos no art. 35 da Lei Orgânica deste Tribunal, o Plenário, por meio do Acórdão n.º 1.751/2005, não conheceu do recurso.

4. Nesta fase processual apreciam-se os Embargos de Declaração opostos contra o referido Acórdão n.º 1.751/2005-TCU-Plenário.

5. Após apresentar as razões de fato e de direito entendidas pertinentes, o embargante requer, **litteris**:

"*1. Separar, em decorrência de obscuridade, o julgamento da Prestação de Contas do CRECI-SP do exercício de 1999 das admissões ocorridas após 18/05/2001, mas antes do Acórdão n.º 1533/2004, de 19/04/2004, Ata 22/2004, 1ª Câmara, aprovada em 06/07/2004, publicada no DOU do dia 07/07/2004, proferindo outra decisão, sob o risco de se cometer erro material insanável, uma vez que não poderiam as contas correspondentes ao exercício 1999 alcançar atos posteriores, praticados somente em 2001, desconexos com o ano de competência e ser objeto de ressalvas;*

2. expressar, de forma fundamentada, as razões da não aceitabilidade das contratações que tiveram como base jurídica o que preceituam os artigos 37 e 48, X, da CF, o art. 1º da Lei n.º 968/1969, o art. 58 § 3º da Lei n.º 9.649/98 não suspenso pelo STF, a Lei n.º 6.530, o art. 22, regulamentada pelo Decreto n.º 81.871 de 29/06/1978, art. 45, assim como por analogia a Decisão 1003/2001 proferida no TC 001.561/2000-8, transcrita neste;

3. suspensão das demissões dos funcionários contratados após 18/05/2001, mas antes do Acórdão n.º 1533/2004, de 19/04/2004, Ata 22/2004, 1ª Câmara, aprovada em 06/07/2004, publicada no DOU do dia 07/07/2004, em decorrência de obscuridade e conflito entre as legislações citadas no item 2 do pedido, aplicáveis a matéria e as determinações do TCU;

4. aceitar os procedimentos que estão sendo adotados pela gestão administrativa do CRECI 2ª Região – SP para pacificação da situação hoje existente, das contratações ocorridas após 18/05/2001, mas antes do Acórdão n.º 1533/2004, de 19/04/2004, Ata 22/2004, 1ª Câmara, aprovada em 06/07/2004, publicada no DOU do dia 07/07/2004, das contratações ocorridas, via concurso público, por ser medida de inteira JUSTIÇA!"

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo nestes autos com fundamento no art. 18 da Resolução n.º 64/1996-TCU e nos termos da Portaria 191, de 25 de agosto de 2003, tendo em vista tratar-se de processo afeto ao Ministro responsável pela Lista de Unidades Jurisdicionadas n.º 03 no biênio 2005/2006.

2. No que diz respeito à admissibilidade destes embargos, o ex-Presidente do Conselho Regional dos Corretores de Imóveis da 2ª Região – Creci/SP alega a existência de obscuridade no Acórdão n.º 1.751/2005-TCU-Plenário. Assim sendo, está presente o requisito específico de admissibilidade dessa espécie recursal.

3. Tendo sido preenchidos os demais requisitos genéricos de admissibilidade, cabe conhecer destes Embargos de Declaração, com fulcro nos artigos 32, inciso II, e 34 da Lei n.º 8.443/1992.

4. Quanto ao mérito, de plano, vale consubstanciar que não assiste razão ao interessado. Como será demonstrado a seguir, todos os assuntos argüidos nos presentes embargos foram sobejamente analisados por ocasião da apreciação dos recursos anteriormente interpostos pelo interessado. Ademais, acrescente-se que, desde a primeira peça recursal, o Sr. José Augusto Viana Neto vem trazendo à discussão as mesmas argumentações, sendo, inclusive, a razão do não conhecimento do Recurso de Revisão ora embargado.

5. A primeira alegação do recorrente refere-se à impossibilidade de esta Corte de Contas efetivar determinações no âmbito das contas do exercício de 1999 de fatos ocorridos em outros exercícios. Refiro-me à determinação exarada por meio do Acórdão n.º 2.919/2003-TCU-1ª Câmara, para que o Conselho adotasse medidas para rescisão dos contratos de admissão de pessoal ilegalmente firmados a partir de 18/05/2001.

6. Acerca desse assunto, vale transcrever excerto do voto condutor do Acórdão n.º 1.533/2004-TCU-1ª Câmara, de relatoria do eminente Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que apreciou o Recurso de Reconsideração interposto contra o julgamento das contas do exercício de 1999 do Creci-SP. **Verbis:**

"2.Dentre as determinações contidas na decisão contestada, observo que o recorrente insurge-se especificamente contra aquela que fixou prazo para que a entidade rescindisse as contratações de pessoal realizadas a partir de 18/05/2001 sem prévio concurso público.

3.Inicialmente, o recorrente questiona o fato de a determinação atingir exercícios fora daquele ao qual se referem as contas julgadas. Cabe então esclarecer que a determinação contestada teve por base a constatação da admissão de pessoal sem prévio concurso público durante o exercício de 1999. Ante a verificação daquelas irregularidades não só naquele exercício, mas também em anteriores, era perfeitamente lógica a presunção da extrapolação dessa prática para os exercícios subsequentes. Ressalte-se que desde 1998 este Tribunal tem firmado a jurisprudência sobre a ilegalidade da contratação de pessoal sem concurso público pelos conselhos de fiscalização do exercício profissional, tal como decidido nos Acórdãos da Segunda Câmara 209/1998, 212/1998, 313/1998 e 328/1998, além de diversos outros. Portanto, ainda que fosse possível ao Tribunal fixar data anterior àquela, conforme demonstrado na análise da Serur, transcrita no Relatório adjunto a este Voto, foi estabelecida a data de 18/5/2001 como ponto a partir do qual se deveria efetuar a rescisão de eventuais contratações ilegais, já que essa foi a data de publicação da decisão do STF no MS 21.797-9, que se pronunciou, em definitivo, pela natureza autárquica dos conselhos de fiscalização do exercício profissional. Não há o que retocar, portanto, na determinação que tem por finalidade o saneamento da irregularidade praticada de forma continuada ao longo de vários exercícios.

4.Por outro lado, cabe razão ao recorrente em sua alegação de que não teriam sido informadas na decisão guerreada as razões fundamentadoras da determinação exarada. Entendo, entretanto, que a própria jurisprudência assente nesta Corte sobre a matéria, conforme se depreende não apenas dos acórdãos acima mencionados, mas de diversos outros posteriores, estaria a dar o devido suporte, ainda que tácito, a tal decisão. Contudo, ainda que se possa admitir a alegada obscuridade, essa se desfaz ante a bem lavrada análise da Serur, contida nos itens 7.2 a 7.5 do parecer transcrito no Relatório."

7. A segunda questão suscitada pelo recorrente refere-se à alegada falta de clareza na utilização da data 18/05/2001 como marco inicial para exigência de concurso público para contratação de pessoal por parte dos Conselhos de Profissão.

8. Vale ressaltar que a mesma alegação trazida pelo ora embargante foi objeto do Recurso de Reconsideração anteriormente interposto. Na oportunidade, o relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, incorporando ao seu voto as conclusões apresentadas pela unidade técnica, enfrentou a matéria da seguinte maneira:

"7.2. Acerca da matéria, vale trazer à tona trecho do voto que fundamentou o Acórdão 138/2003 - Segunda Câmara, in verbis: '(...) De fato, este Tribunal já firmou convicção de que os conselhos de fiscalização do exercício profissional têm natureza autárquica, arrecadam e gerenciam recursos públicos de natureza parafiscal, estão sujeitos às normas de administração pública, e, conseqüentemente, estão obrigados à realização de concurso público para a contratação de pessoal. (...) Inequivocamente esse também é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, como se depreende do exame de mérito, procedido em 09/03/2000, do MS 21.797-9, quando se pronunciou, em definitivo, pela natureza autárquica dos referidos conselhos, e do teor da medida cautelar por ele concedida na ADIn 1717-6, [na data de] 27/09/99, suspendendo a eficácia do art. 58 da Lei 9.649/98, que excluía os conselhos do âmbito da administração pública. Aliás, quanto à aludida ADIn, em novembro passado, a Corte Suprema, dirimindo definitivamente a controvérsia, declarou a inconstitucionalidade do caput do art. 58 e §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º da mencionada Lei, mantendo apenas seu § 3º.' Com relação à transcrição, cabe esclarecer que o mérito da ADIn 1717-6 foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal na Sessão de 07/11/2002, deliberação esta publicada no Diário da Justiça em 28/03/2003, e a medida cautelar impetrada em seu âmbito, foi concedida na Sessão de 27/09/99, com publicação pelo D.J. de 25/02/2000.

7.3 No que tange ao emprego da deliberação do STF sobre o MS nº 21.797-9 no Acórdão ora recorrido, já que a data de sua publicação, 18/05/2001, é referência para a determinação pela rescisão de contratos trabalhistas irregulares, entendemos que, sendo inafastável o norteamento jurídico indicado pelo STF naquele julgado, envolvendo, de uma parte, o próprio TCU, na pessoa de seu então Presidente, e de outra, o Conselho Federal de Odontologia (CFO), esta Corte reconheceu no julgado daquele mandado de segurança a clara indicação de que seu posicionamento anterior sobre a questão dos conselhos de fiscalização consistia na abordagem mais consentânea com a Constituição. Porém, como

consta no parecer aduzido pelo recorrente, os efeitos do julgamento do MS nº 21.797-9, em tese, são inter pars e assim não teriam o condão de vincular todos os conselhos profissionais, sendo que também constitui tese procedente a invocação de que decisão judicial somente poderia ser exigível como do conhecimento de terceiros a partir da data de sua publicação.

7.4 Todavia, também em tese, há que se dizer que uma eventual declaração de inconstitucionalidade de dispositivo normativo implica nulidade do mesmo e de todas as suas conseqüências jurídicas, ou seja, o reconhecimento de uma tal inconstitucionalidade tem efeitos, a princípio, ex tunc e erga ommes. Assim é o mandamento expresso da Lei º 9.868, de 10/11/1999, em particular de seus arts. 27 e 28, parágrafo único, lei que dispõe sobre o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade-ADIn e da ação declaratória de constitucionalidade-ADC perante o STF.

7.5 Há aqui que enfatizar que a medida cautelar concedida pelo STF na ADIn 1717-6 foi publicada desde 25/02/2000 e é, portanto, anterior àquela data de 18/05/2001 de publicação do próprio MS nº 21.797-9. Levando-se em conta que o que não se pode discutir, na verdade, é a aplicabilidade sobre o mérito de decisão do STF acerca da ADIn nº 1.717-6, já que a todos vincula, concluímos que os efeitos amplos da concessão da medida cautelar, de teor idêntico ao do mandado de segurança, porém a este anterior, seriam, por si só e de forma indiscutível, mais que suficientes para a submissão imediata dos conselhos de fiscalização aos ditames defendidos por esta Corte. Como, além disso, não se pode olvidar que um dispositivo normativo julgado inconstitucional é nulo desde a origem exceto se o STF limitar tal conseqüência jurídica, coisa que não o fez, deduzimos que este Tribunal de Contas poderia ter arbitrado data ainda anterior àquelas deliberações prolatadas pelo Tribunal Supremo no âmbito das comentadas medida cautelar e mandado de segurança, já que os dispositivos atacados da Lei º 9.649/1999 foram declarados inconstitucionais, como também qualquer entendimento no sentido por eles indicado. De fato, o julgado final exarado pelo STF acerca da ADIn nº 1.717-6, conclusivo e definitivo sobre a matéria, tem efeitos amplamente retroativos e a todos vincula, pois, como dito, por meio do Acórdão em que exarou sua deliberação a respeito, o Pleno do STF não lançou mão de sua faculdade legal de restringir os efeitos no tempo da mencionada decisão."

9. A terceira alegação do embargante (suspensão das demissões dos empregados contratados após 18/05/2001) também não há como prosperar. O acatamento desse pedido, além de ser ilegal, acarretaria extrema injustiça com os demais Conselhos de Profissão, uma vez que esta Corte, por ter pacificado essa data em sua jurisprudência, já efetivou diversas determinações para que outros Conselhos regularizassem a situação de seus funcionários.

10. O último questionamento apresentado pelo recorrente refere-se à possibilidade de se convalidarem os atos praticados pelo Creci/SP. Mais uma vez não há como prosperar tal solicitação. Não há que se falar em convalidação de atos administrativos que estejam viciados de nulidade absoluta, uma vez que a falta de concurso público fere preceito insculpido no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal. A própria Carta de Outubro explicita no parágrafo 2º do mencionado artigo 37 que a não-observância do concurso público implicará nulidade do ato e a punição da autoridade responsável.

Ante o exposto, por entender que os embargos ora em apreciação não merecem ser acolhidos, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que submeto ao descortino deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2006

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 291/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC 002.070/2002-0 (com 24 volumes e 1 anexo com 4 volumes)
1.1. Apenso: TC 015.783/2000-8
2. Grupo: II; Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração
3. Interessado: José Augusto Viana Neto, ex-Presidente do Creci/SP
4. Unidade Jurisdicionada: Conselho Regional de Corretores de Imóveis de São Paulo/2ª Região
5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha

5.1. Relator da deliberação embargada: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha
6. Representante do Ministério Público: não atuou nesta fase processual
7. Unidade Técnica: não atuou nesta fase processual
8. Advogado constituído nos autos: Não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes Embargos de Declaração opostos em processo de Prestação de Contas Simplificada, em que o Sr. José Augusto Viana Neto, ex-Presidente do Creci/SP, argüi obscuridade no Acórdão n.º 1.751/2005-TCU-Plenário.

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei Nº 8.443/1992, conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Sr. José Augusto Viana Neto, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao interessado e ao Conselho Regional de Corretores de Imóveis de São Paulo/2ª Região.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0291-10/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinicios Vilaça, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE I - PLENÁRIO
TC 006.530/2003-9 (com 20 volumes)
Apensos: TC 003.251/2004-7, TC 005.585/2003-2 e TC 011.385/2004-5
Natureza: Pedido de Reexame
Interessado: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
Advogados constituídos nos autos: não consta

Sumário: Pedido de Reexame em processo do Fiscobras 2003. Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT insurge contra determinação para repactuação do BDI referente a materiais betuminosos ao patamar máximo de 15% em todos os contratos celebrados a partir de 1997. Novo entendimento deste Tribunal sobre a matéria no sentido de que, se o edital de origem já previa um percentual único para toda a planilha contratual, não há como compelir o gestor à repactuação do contrato. A adoção do voto revisor acarretaria inobservância da regra processual da proibição da **reformatio in pejus**. Conhecimento do recurso. Provimento. Insubsistência do item 9.1.5 do Acórdão nº 1.120/2004-TCU-Plenário. Ciência ao interessado.

RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT contra o item 9.1.5 do Acórdão nº 1.120/2004-TCU-Plenário, por meio do qual foi determinado àquele Departamento que promovesse a repactuação do BDI referente a materiais betuminosos ao patamar máximo de 15% em todos os contratos celebrados a partir de 1997.

2. Preenchidos os requisitos de admissibilidade (fls. 17 do anexo 2), a Unidade Técnica providenciou a instrução do referido recurso, emitindo pareceres uniformes, nos seguintes termos (fls. 20/26 do anexo 2):

"*Trata-se de Pedido de Reexame (fls. 1/11, deste volume) interposto pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), representado pelo Sr. Hideraldo Luiz Caron, Diretor de Infra-Estrutura Terrestre, contra o Acórdão nº 1.120/2004 – Plenário (fls. 790/791, v. 18), exarado pelo TCU em processo de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2003) junto às obras de Construção de Trechos Rodoviários na BR-364 no Estado de Mato Grosso, trecho Diamantino/Sapezal/Comodoro.*

2. Após o regular desenvolvimento do processo, o Plenário prolatou o referido Acórdão, ora guerreado, cujo teor, no que interessa para o deslinde da questão, reproduz-se a seguir:

'9.1.5 ante à majoração verificada no item 'Aquisição de Material Betuminoso' e correlatos, pelo acréscimo verificado no BDI aplicado a partir de 1997, após mudança na metodologia de remuneração de tais itens, promova, para todos os contratos assinados desde então, em todo o território nacional, remetendo a esta Corte, em 120 (cento e vinte) dias, os resultados advindos da repactuação do BDI referente a materiais betuminosos ao patamar máximo de 15% (quinze por cento), inclusive quanto às parcelas já medidas e/ou pagas, instaurando as competentes Tomadas de Contas Especiais para os casos em que não for viável tal repactuação;'

3. Irresignado com essa deliberação, o DNIT interpôs o recurso que passará a ser analisado.

Admissibilidade

4. O exame preliminar de admissibilidade (fls. 17 do anexo 2), ratificado pelo Exmo. Ministro-Relator (fls. 19 do anexo 2), concluiu pelo conhecimento do recurso, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

5. Cumpre destacar, que o Acórdão nº 1.120/2004-TCU-Plenário foi objeto de Embargos de Declaração, anexo 1, opostos pela ENPA Engenharia e Parceria Ltda., que foram enfrentados no Acórdão nº 1.221/2004-TCU-Plenário.

Mérito

6. A seguir serão apresentados os argumentos do recorrente, de forma sintética, seguidos das respectivas análises.

7. Argumento: para um preciso deslinde do pleito contido no Pedido de Reexame ora analisado, julga-se oportuno trazer à colação excertos do recurso em que o recorrente traça a evolução histórica da forma de pagamento do 'material betuminoso' utilizado na construção de rodovias no âmbito do DNIT, antigo DNER, ***verbis****:*

'Situações anteriores a outubro de 1997

[omissis]

I – O licitante propunha um preço de aquisição do material betuminoso, com BDI incluso, que passava a ser o preço contratual. Este preço era reajustado pelo índice de pavimentação, com a periodicidade vigente no contrato.

II – O licitante não propunha preço de aquisição de material betuminoso. A Comissão de Licitação fazia um levantamento de preços de fornecedores e estimava o valor a ser acrescido ao montante da proposta, com o objetivo de apurar o valor global a ser contratado. O pagamento era feito pelo preço à vista constante na Nota Fiscal de aquisição do produto, acrescido de Bonificação de 15%. Sobre este valor não incidia nenhuma outra forma de reajustamento ou correção.

III – No terceiro caso, tudo se passava de forma semelhante ao item II, diferindo apenas naquilo que concernia ao preço unitário base do produto betuminoso, que passava a ser o preço unitário, à vista, da tabela do DNC e/ou Petrobrás, vigente na praça supridora do produto, em vez do preço de Nota Fiscal. A bonificação era a mesma, de 15%, não incidindo também qualquer outra forma de reajustamento.

[omissis]

10. Com relação ao BDI adotado pelo DNER em seus orçamentos, e o apresentado pelas empresas encontram-se as seguintes situações, relativas às formas de pagamento:

I – Todos os itens das planilhas de composição dos preços unitários, para os quais são requeridas cotações específicas e cujos pagamentos se farão de acordo com alguma forma de medição, são considerados como custos diretos. Os itens que não constarem das planilhas serão considerados como indiretos e, consequentemente, irão integrar o BDI (Bonificação de Despesas Indiretas), sendo, portanto, rateados pelos custos diretos.

11. Os custo diretos não incluíam a instalação de Canteiro, Mobilização e Desmobilização, os quais, junto com outras Despesas Indiretas, integravam o BDI, tanto nos orçamentos do DNER, quanto nas propostas das empresas, contribuindo para que o mesmo apresente um valor elevado.

12. O BDI dos orçamento do DNER não embute expectativa de inflação, nem leva em consideração distorções de índices de reajustamentos, ao contrário do das empresas, o que acarreta grandes diferenças de valor entre o BDI do DNER (teórico) e o BDI real das empresas.

I e II – O orçamento do DNER considerava o Material Betuminoso por fora, e o BDI só incidia sobre o restante do custo direto.

[omissis]

Situação após 1997

16. O assunto foi disciplinado pela Portaria Nº 812/97, de 21/10/97 do Diretor-Geral do DNER, originada do Relato nº 494 DrER/97 (cópias anexas), que determinava, para o pagamento dos materiais betuminosos, as seguintes regras:

I – ' Para contratos em vigor:

Aquisição

Será paga pelo preço unitário constante na Nota Fiscal do produto, acrescido da bonificação contratual, cabendo ao DRF a verificação das quantidades realmente consumidas e a compatibilização dos preços no mercado. Neste caso, a bonificação fica limitada a 15% como esclarece o Ofício Circular Nº 7/1997-DCt, de 25/11/1997.

Transporte

Será pago na forma prevista no respectivo Edital.

OBS – para os contratos em andamento que tinham cláusula de pagamento pelo valor da tabela do DNC e/ou Petrobrás, com a extinção de Tabela, passa a valer o valor da Nota Fiscal de aquisição com a bonificação de 15%.'

[omissis]

II – 'Para os contratos a serem celebrados, decorrentes de projetos já concluídos:

Os empreiteiros deverão cotar em suas propostas os preços de aquisição e de transporte dos materiais betuminosos, os quais serão reajustados pela variação do Índice de Pavimentação da FGV, na forma prevista no Edital.

A aquisição e o transporte dos aludidos materiais poderão ser cotados pelo empreiteiro separadamente ou de forma global, conforme planilha orçamentária do projeto se apresente, individualizando os dois itens ou englobando-os em um único item.'

III – 'Para os contratos que venham a ser celebrados, porém decorrentes de projetos ainda em andamento:

Neste caso, os novos projetos e respectivas planilhas orçamentárias devem embutir nos preços unitários dos serviços os preços finais dos materiais betuminosos, incluindo o transporte do produto.

Para esta situação, portanto, os empreiteiros, reportando-se também ao projeto de engenharia, deverão incluir nos preços dos serviços os preços finais dos produtos betuminosos postos na obra.''

8. O recorrente aduz que o pagamento de Material betuminoso pelo valor da nota fiscal acrescida de bonificação de 15% poderia ser interpretada como burla ao reajuste anual, e que em contrapartida ao estabelecimento de BDI de 15% deveria adotar o preço proposto pelo licitante o qual ficaria congelado por um ano.

9. Assevera que houve variação em alguns percentuais, que aplicados sobre o custo direto remuneram impostos, despesas administrativas, custos financeiros e margem de lucro, além de atestar que os custos de instalação de canteiros e acampamentos e de mobilização e desmobilização passaram a

ser considerados como itens de custo direto. Afirma que 'o BDI atual (LDI) foi reduzido de 32,68% para 23,90%' (fls. 9 do anexo 2).

10. Análise: em resumo, pelo que se pode depreender em linhas gerais da leitura do recurso, com especial destaque para os fragmentos trazidos à colação, o cerne da questão está no fato de que até 1997 o custo do material betuminoso não fazia parte dos custos diretos da obra, e sobre o seu valor, registrado na nota fiscal ou na tabela do DNC e/ou Petrobrás, o contratante pagava uma bonificação fixa de 15%. Pela metodologia atual, o DNIT incorporou os custos do material betuminoso aos custos diretos e fez incidir o valor percentual do BDI (23,90% - valor fornecido pelo recorrente), medida que o TCU reprovou no item 9.1.5 do acórdão vergastado e ordenou o retorno ao ***status quo ante*** *(incidência de percentual fixo de 15% sobre o valor do material betuminoso).*

11. Outra informação relevante, trazida pelo recorrente, é o fato de as despesas relativas ao material betuminoso não se limitar à aquisição e transporte do material, a construtora tem gastos com a recepção, estocagem, controle de qualidade, segurança de pessoal e controle ambiental, além disso, na antiga metodologia os custos de instalação de canteiros e acampamento e de mobilização e desmobilização não integravam os custos diretos, existindo uma pressão pelo aumento do percentual do BDI.

12. A primeira questão a ser afastada é a preocupação manifestada pelo recorrente, no item 12 do recurso, transcrito para o argumento, com relação ao fato de não ser levado em consideração o efeito inflacionário. Se para o pagamento é levado em consideração o valor da nota fiscal ou a tabela do DNC e/ou Petrobrás, valores praticados pelo mercado, não há que se falar em inflação, pois a flutuação dos preços em face do processo inflacionário são refletidos nos valores cobrados pelos fornecedores e nas tabelas do DNC e da Petrobrás, logo é possível afirmar que a inflação é automaticamente absorvida pelos preços cobrados da administração pública.

13. Refutado o efeito da inflação da discussão, é irrefragável o fato de que o material betuminoso é um item relevante na composição do custo total da obra, fazendo grande diferença se sobre o seu valor vai se aplicar 15% a título de bonificação ou os 23,90% do BDI, contudo, o que importa no caso em estudo é determinar se a aplicação de um dos dois percentuais implica prejuízo do contratante ou do contratado.

14. O custo total de construção de uma rodovia de pavimentação asfáltica, antes de 1997, pelo que deixa transparecer os dados existentes nos autos, podia ser definido como o somatório do custo do material betuminoso, de 15% de bonificação sobre o valor do material betuminoso, dos custos diretos (equipamentos utilizados, mão-de-obra, material em geral, transporte) e custos indiretos (encargos sociais e BDI – percentuais a serem aplicados sobre o valor dos custos diretos). Atualmente o custo total do projeto é composto pelos custos diretos (equipamentos utilizados, mão-de-obra, material em geral, transporte, material betuminoso) e pelos custos indiretos (encargos sociais e BDI (incluindo mobilização/desmobilização e instalação do canteiro de obra) – percentuais a serem aplicados sobre o valor dos custos diretos). Essa última composição de valores foi obtida na proposta da empresa Agrimat Engenharia Indústria e Comércio Ltda. (fls. 1/28, v.1). Resta claro que ao trazer o preço do material betuminoso para a composição do custo direto e fazendo incidir sobre este novo valor os encargos sociais e o BDI, tendo o BDI passado a contemplar a mobilização/desmobilização e a instalação do canteiro de obras, mesmo com a redução do BDI de 32,68% para 23,90%, valores apresentados pelo recorrente, a relação parecer ter ficado mais gravosa para a administração pública, haja vista o valor do material betuminoso ser significativo no pavimentação de rodovias.

15. Ademais, o recorrente limitou-se ao campo argumentativo. Não demonstrou, apresentando casos reais, que as empresas vinham tendo prejuízo com a antiga metodologia, muito menos ofereceu para análise conjunta com este Pedido de Reexame simulação comparativa das duas formas de pagamento, demonstrado que a atual metodologia é melhor que a anteriormente adotada e que não foi mais prejudicial para o poder público.

16. Quanto às despesas decorrentes da aquisição do material betuminoso (recepção, estocagem, controle de qualidade, segurança de pessoal e controle ambiental), não obstante não fazer parte do valor pago pelo material em questão, por não integrar o valor da nota fiscal, não deixam de ser pagos pelo contratante. Com a entrega do material no canteiro de obra, o material e mão-de-obra necessários para a recepção, estocagem, controles e segurança são custeados dentro das despesas diretas, é o que se

verifica no documento de fls. 6 do volume 1, que relaciona 'caminhão distribuidor de asfalto', 'tanque de estocagem de asfalto (20.000l)', 'encarregado de turma', 'operário' na planilha de composição dos custos. Diante disso, é possível afirmar que com a entrega, embora não integre a nota fiscal, todos os custos resultantes da aquisição do material são incorporados às despesas computadas dentro do canteiro de obras.

17. Ainda sobre a forma de cálculo utilizada, caso a metodologia empregada até 1997 estivesse causando algum prejuízo ao contratado com a sua variação de preço ou demora no pagamento, a solução seria a discussão de um reequilíbrio econômico-financeiro devidamente comprovada a desarmonia surgida. Em uma relação de natureza contratual deve-se zelar para que as regras estabelecidas, no caso do poder público com arrimo da Lei. nº 8.666/1993, sejam mantidos e que não exista o enriquecimento indevidos de uma das partes. Dessa forma, não existe concordância com os argumentos do recorrente, pois parece querer justificar que a mudança de metodologia ocorreu em face de prejuízos que as construtoras estivessem tendo com as sistemáticas adotadas até 1997.

*18. Sobre o cabimento do reequilíbrio econômico-financeiro, nunca é demais repisar os ensinamentos do ilustre professor Marçal Justen Filho sobre o art. 65 da Lei nº 8.666/1993 (**in** Comentários à Lei de Licitações de Contratos Administrativos, 8ª ed., São Paulo/SP : Dialética, 2000, fls. 553/558), **verbis**:*

'13.1) Configuração do equilíbrio econômico-financeiro

O equilíbrio econômico-financeiro abrange todos os encargos impostos à parte, ainda quando não configurem como 'deveres jurídicos' propriamente ditos. São relevantes os prazos de início, execução, recebimento provisório e definitivo previstos no ato convocatório; os processos tecnológicos a serem aplicados; as matérias-primas a serem utilizadas; as distâncias para entrega dos bens; o prazo para pagamento etc.

O mesmo se passa quanto à remuneração. Todas as circunstâncias atinentes à remuneração são relevantes, tais como prazos e forma de pagamento. Não se considera apenas o valor que o contratante receberá, mas também as épocas previstas para sua liquidação.

[omissis]

13.11)Recomposição do equilíbrio e previsão contratual

O direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação não deriva de cláusula contratual nem de previsão no ato convocatório. Tem raiz constitucional. Portanto, a ausência de previsão ou de autorização é irrelevante. São inconstitucionais todos os dispositivos legais e regulamentares que pretendem condicionar a concessão de reajustes de preços, recomposição de preços, correção monetária a uma previsão no ato convocatório ou no contrato.'

19. Fica claro, que qualquer mudança no valor inicialmente pactuado no contrato deve ser precedido de comprovação do desequilíbrio surgido, e não deve ser proveniente de ardil do contratado, que apresenta proposta com preço bem inferior ao dos outros para vencer a licitação, pedindo logo em seguida o reequilíbrio dos preços. Neste sentido é que o TCU demonstrou zelo no trato do erário ao ordenar o retorno à metodologia de cálculo inicialmente adotada (item 9.1.5 do Acórdão nº 1.120/2004 – Plenário).

20. Argumento: o recorrente aduz que 'os Materiais Betuminosos são adquiridos com prazos exíguos para pagamento aos fornecedores (28 dias da data de saída dos produtos) e serão ressarcidos somente após sua aplicação e verificadas as quantidades realmente consumidas, arcando as construtoras com eventuais perdas. O prazo para ressarcimento, considerando o tempo de chegada dos produtos, a usinagem, a aplicação, a medição e a efetivação do pagamento, pode chegar a 90 dias' (fls. 10).

21. Análise: a mora no pagamento não configura elemento suficiente para reformular o acórdão guerreado. Como foi exposto anteriormente, a Lei nº 8.666/1993 criou mecanismo que evita as eventuais perdas alegadas pelo interessado. No mais, o prazo de 90 dias para pagamento da construtora parece muito mais resultante da falha de planejamento e coordenação de ações do contratante e do contratado. O erário não deve responder por eventuais ineficiências das partes envolvidas, entendendo caber, inclusive, caso o prazo de 90 dias para o pagamentos esteja sendo motivado pelo DNIT, que o Departamento reveja os seus procedimentos, observando sempre o ordenamento jurídico pátrio.

22. Argumento: o Diretor de Infra-Estrutura Terrestre ultima o recurso manifestando entendimento de que o item 9.1.5 do acórdão em questão fere o princípio da segurança jurídica e a vedação de

aplicação retroativa de nova interpretação, previstos no art. 2º da lei nº 9.784/1999, pois os editais e os procedimentos não estão eivados de ilegalidade. Motivos pelo qual pretende o provimento do recurso.

23. Análise: no que concerne ao argumento do Diretor de Infra-Estrutura Terrestre, de que o item 9.1.5 viola o princípio da segurança jurídica e a vedação de aplicação retroativa de nova interpretação, previstos no art. 2º da lei nº 9.784/1999, tem-se que o recorrente utiliza dispositivo doutrinário e legal incompatíveis ao caso em tela.

*24. Contrapõe-se ao princípio da segurança jurídica, alegado pelo recorrente, o princípio da economicidade (**caput** do art. 70 da Constituição Federal) e o princípio da supremacia do interesse público. Às construtoras contratadas pelo poder público assiste o direito de manter o contrato equilibrado, como foi exposto anteriormente, contudo são carecedoras do direito de ver o contrato cumprido até o final, caso existam os motivos previstos no art. 78 da Lei nº 8.666/1993, que em seu inciso XII leciona: 'XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;', devendo além de rescindir o contrato, na forma do inciso citado, instaurar as competentes Tomadas de Contas Especiais, na forma determinada pelo TCU por meio da parte final do item 9.1.5 do acórdão afrontado. Dessa forma, a mudança de metodologia, que ao que tudo indica, e não foi demonstrado de forma contrária, majorou os pagamentos efetuados pelo poder público, por afrontar o princípio da economicidade e a supremacia do interesse público, de ofício, deve ser afastada e retornar-se ao pagamento de bonificação de 15% sobre o valor dos materiais betuminosos. Nos casos mais drásticos, em que as empresas se recusem a aceitar o retorno à antiga metodologia, o administrador público deve inclusive rescindir o contrato celebrado. Neste sentido é que traz à colação texto da lavra do insigne Marçal Justem Filho (**in idem**, fls. 591), **verbis**:*

'O contrato administrativo produz direitos adquiridos, que devem ser respeitados inclusive pela lei nova (CF, art. 5º, inciso XXXVI). Logo, não se admite revogação imotivada do contrato administrativo. Pode ocorrer, porém, a alteração radical das circunstâncias, tornando necessária a modificação do conteúdo do contrato ou, mesmo, sua extinção. Assegura-se à Administração a faculdade de modificar unilateralmente o contrato administrativo. Não se pode negar que a Administração também promova a extinção da contratação, quando essa for a solução adequada a satisfazer o interesse Público.'

25. Resta claro, pelos argumentos apresentados o argumento de segurança jurídica não persiste no caso em debate, e desde de que o ato seja motivado o gestor poderá afastar o direito adquirido que o contratado obteve com a celebração do contrato.

26. Mais inconsistente ainda é o argumento de que a determinação contida no item 9.1.5 do acórdão vergastado se enquadra nas vedações da lei que trata do processo administrativo, haja vista que o tipo de contrato em debate deve ser avaliado dentro dos limites impostos pela Lei nº 8.666/1993, e não na referida lei (Lei nº 9.784/1999), que trata do gênero processo administrativo de uma forma mais ampla e genérica . É aceito de forma geral no direito a regra de que lei específica, no caso a Lei nº 8.666/1993, afasta a lei de natureza geral (Lei nº 9.784/1999), posição que encontra assento na Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657/1942), de onde foi irradiada para todo o ordenamento jurídico.

27. Não existe dúvida, que diante da mudança de interesses e condições de execução do contrato, a Lei de Licitações de Contratos (Lei nº 8.666/1993) estabeleceu previsões para que as partes alterem ou rescindam o contrato inicialmente avençado. Situações desfavoráveis para uma das partes não devem persistir, é o que, não apenas a Lei de licitações e Contratos, mas o ordenamento jurídico como um todo, considera fazer justiça.

28. Posto tudo isso, resta claro que o recorrente não apresentou, por ocasião da interposição do Pedido de Reexame, a existência de fatos ou regra jurídica que recomendem a declaração de insubsistência do item afrontado, devendo o Acórdão nº 1.120/2004 – Plenário ser mantido em seus exatos termos.

Conclusão

29. Em vista do exposto, eleva-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), representado pelo Sr. Hideraldo Luiz Caron, Diretor de Infra-Estrutura Terrestre,

com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se, no todo, as deliberações prolatadas por esta Corte por meio do Acórdão nº 1.120/2004 – Plenário, coma as alterações determinadas pelo Acórdão nº 1.221/2004- Plenário;

b) comunicar ao recorrente a deliberação que vier a ser adotada por esta Corte."

3. Com fulcro no art. 62, inciso III, do Regimento Interno, solicitei (fls. 32 do anexo 2) e o Ministério Público junto ao TCU manifestou-se conforme parecer a seguir transcrito (fls. 33/34 do anexo 2):

"*Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT – em face do Acórdão nº 1.120, proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União em sessão realizada em 11/8/2004, quando se apreciou trabalho de levantamento de auditoria realizado nas obras de construção da rodovia BR-364 no Estado do Mato Grosso, trecho Diamantino–Sapezal–Comodoro.*

O recorrente visa a que o TCU torne insubsistente a seguinte determinação, que lhe foi endereçada por meio do supramencionado acórdão:

'9.1.5 ante à majoração verificada no item 'Aquisição de Material Betuminoso' e correlatos, pelo acréscimo verificado no BDI aplicado a partir de 1997, após mudança na metodologia de remuneração de tais itens, promova, para todos os contratos assinados desde então, em todo o território nacional, remetendo a esta Corte, em 120 (cento e vinte) dias, os resultados advindos da repactuação do BDI referente a materiais betuminosos ao patamar máximo de 15% (quinze por cento), inclusive quanto às parcelas já medidas e/ou pagas, instaurando as competentes Tomadas de Contas Especiais para os casos em que não for viável tal repactuação;'

A Secretaria de Recursos propôs ao Tribunal que conheça deste Pedido de Reexame para, no mérito, negar-lhe provimento (folha 26 do anexo 2).

Mediante despacho constante da folha 32 do anexo 2, V.Ex.ª solicita o pronunciamento deste Ministério Público.

- II -

A nós nos parece que a determinação que se fez mediante o item 9.1.5 do Acórdão nº 1.120/2004-TCU-Plenário em verdade implica alterações, nos contratos de obras rodoviárias atingidos por aquele comando, que não se restringem à redução, para no máximo 15%, do percentual de BDI – Bonificação e Despesas Indiretas – incidente sobre o custo de fornecimento de material betuminoso. Isso porque a modificação nas regras de remuneração daquele tipo de material, promovida pelo então Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER – mediante a Portaria nº 812, de 21/10/1997, figurou entre outras modificações que foram levadas a efeito com vistas a uma recomposição ampla dos custos das obras de construção rodoviária. Naquela recomposição, os custos de fornecimento de material betuminoso, sobre os quais incidia um percentual de BDI diferenciado e menor, em relação ao percentual de BDI que era aplicado sobre os demais custos diretos da obra, passaram a ter o mesmo tratamento dispensado a esses custos diretos. Isso poderia traduzir incontestável majoração dos custos totais das obras rodoviárias não fosse o fato de se ter procedido, juntamente com aquela alteração nas regras de remuneração pelo fornecimento de material betuminoso, a uma redefinição do BDI incidente sobre todos os custos diretos, o que, segundo informou o recorrente à folha 9 do anexo 2, levou a uma significativa redução do percentual desse BDI global. Conclui-se, então, diante disso, que a retomada da prática de um BDI máximo de 15%, a incidir sobre o custo do fornecimento de material betuminoso, implicaria a necessidade de se rever (majorar) o BDI incidente sobre todos os outros custos diretos das obras rodoviárias.

Acontece, porém, que, a nosso ver, não se esclareceu nestes autos – nem na fase instrutória que precedeu a prolação do acórdão recorrido, nem nesta fase recursal –, por meio de informações quantitativas, com força probante, se as regras que passaram a viger a partir de outubro de 1997, fazendo os custos de fornecimento de material betuminoso inserirem-se entre os custos diretos da construção rodoviária, com redução do BDI global, implicaram aumento, diminuição ou manutenção dos custos totais das obras de construção rodoviária. Sem esse esclarecimento, não há como se afirmar categoricamente que aquela alteração promovida pelo DNER revelou-se inadequada e prejudicial aos interesses públicos. Por isso, e também por considerar o grande e amplo impacto subjacente à determinação contida no item 9.1.5 do Acórdão nº 1.120/2004-TCU-Plenário, entendemos ser

imprescindível, para o deslinde do presente Pedido de Reexame, que, preliminarmente, o DNIT complemente suas razões de recurso, trazendo ao processo um relato objetivo sobre os resultados que a administração pública tem obtido com a ora questionada alteração na composição dos custos das obras rodoviárias.

De se esclarecer, neste ponto, que o § 2º do artigo 62 do Regimento Interno do TCU, em que se dispõe que 'Na oportunidade em que emitir seu parecer, o Ministério Público, mesmo que suscite questão preliminar, manifestar-se-á também quanto ao mérito, ante a eventualidade daquela não ser acolhida', não se aplica, por força da disposição regulamentar a seguir transcrita, constante do artigo 62, III, do mesmo RITCU, às hipóteses em que não se faz obrigatório o pronunciamento do Ministério Público, tal como nos pedidos de reexame em processos de fiscalização:

'Art. 62. Compete ao Procurador-Geral e, por delegação prevista no art. 82 da Lei nº 8.443, de 1992, aos subprocuradores-gerais e procuradores:

(...)

III – dizer de direito, oralmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas, nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, bem como nos incidentes de uniformização de jurisprudência e nos recursos, exceto embargos de declaração e pedido de reexame em processo de fiscalização de atos e contratos;'

- III -

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União propõe seja o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT – instado a trazer aos autos razões de recurso complementares, em que objetivamente se esclareça, com elementos quantitativos, se a alteração na composição dos custos das obras rodoviárias promovida pelo então Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER – mediante a Portaria nº 812, de 21/10/1997, implicou aumento, diminuição ou manutenção dos custos totais das obras de construção rodoviária."

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo nestes autos com fundamento no art. 27 da Resolução nº 175/2005-TCU e nos termos da Portaria nº 191, de 25 de agosto de 2003, tendo em vista tratar-se de processo afeto ao Ministro responsável pela Lista de Unidades Jurisdicionadas nº 03 no biênio 2005/2006.

2. O Pedido de Reexame interposto pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT contra o item 9.1.5 do Acórdão nº 1.120/2004-TCU-Plenário, por meio do qual foi determinado àquele órgão que promovesse a repactuação do BDI referente a materiais betuminosos ao patamar máximo de 15% em todos os contratos celebrados a partir de 1997, pode ser conhecido por este Tribunal, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992.

3. Impende ressaltar que passou a prevalecer neste Tribunal novo entendimento sobre a redução do BDI contratual a 15%, não sendo, por essa razão, pertinentes a proposta de mérito da Unidade Técnica assim como a medida saneadora sugerida pela Procuradoria.

4. Quando da discussão que redundou no Acórdão nº 2.087/2004-TCU-Plenário, entendeu-se que a redução do BDI a 15% só deve ocorrer nos contratos em que o edital da licitação de origem já previa esse mesmo percentual, a ser aplicado, exclusivamente, sobre o fornecimento ou a aquisição dos materiais betuminosos.

5. Assim, se o edital de origem já previa a incidência de um percentual único, válido para toda a planilha contratual, não há como compelir o gestor à repactuação do contrato, na medida em que a sistemática de pagamento prevista no edital influencia, por decorrência lógica, a elaboração da composição de preços das propostas. Ao oferecer sua proposta de preço na licitação, a empresa licitante o faz de acordo com as regras estabelecidas, compensando eventuais ganhos decorrentes da aplicação de um BDI único com reduções no custo direto de outros itens de modo a apresentar uma composição mais vantajosa e vencer a competição.

6. Dessa forma, se o edital previa o pagamento do fornecimento de acordo com a sistemática antiga, pelo valor da nota fiscal de compra mais bonificação de 15%, vindo o contrato, posteriormente, a dispor a

incidência do BDI pleno, válido para os demais itens da planilha, impõe-se a devolução, uma vez que a alteração eqüivaleria a uma majoração injustificada do preço do serviço.

7. O mesmo não ocorre se o edital já previa o pagamento do fornecimento por meio de BDI único. Nesse caso, a imposição de uma repactuação prevendo o pagamento pela bonificação reduzida de 15% corresponderia a uma injustificada redução dos valores pactuados.

8. Nesse contexto, deixei de acolher tanto a proposta da Unidade Técnica quanto a da Procuradoria e apresentei, na Sessão de 8/3/2006, minuta de voto no sentido de ser dado provimento ao recurso do DNIT, de modo a tornar insubsistente a determinação para que aquele órgão promovesse a repactuação do BDI referente a materiais betuminosos ao patamar máximo de 15% em todos os contratos celebrados a partir de 1997.

9. Embora pertinentes as ponderações feitas no voto do Ministro-Revisor Augusto Sherman Calvalcanti, entendo que a nova redação proposta para o item 9.1.5 do acórdão recorrido constituiria **reformatio in pejus**.

10. Uma vez que o recurso foi interposto pelo próprio DNIT, não se pode deixar de levar em consideração no deslinde da matéria que a decisão que vier a ser adotada por este Tribunal não pode ser mais gravosa para os dirigentes daquele órgão, o que poderá ocorrer caso alterado o âmbito de abrangência dos contratos que deverão ser objeto de repactuação ou de instauração de tomadas de contas especiais.

11. Na deliberação recorrida este Tribunal determinou ao DNIT que promovesse a repactuação dos contratos assinados desde 1997, enquanto na nova redação proposta pelo nobre Revisor a repactuação deveria alcançar outro grupo totalmente distinto de contratos, ou seja, aqueles referentes à execução de obras rodoviárias originados de licitações ocorridas antes da edição da Portaria nº 812/1997 e que foram posteriormente alterados para inclusão de BDI pleno.

12. Assim, e considerando que adoção do voto revisor acarretaria inobservância da regra processual da proibição da **reformatio in pejus**, mantenho, com as devidas vênias, o voto que anteriormente submeti à deliberação deste Plenário pelo provimento do recurso e insubsistência do item 9.1.5 da deliberação recorrida, nos seguintes termos:

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria do Fiscobras 2003 em que foi interposto Pedido de Reexame pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT contra o item 9.1.5 do Acórdão nº 1.120/2004-TCU-Plenário, que determinou ao DNIT que promovesse a repactuação do BDI referente a materiais betuminosos ao patamar máximo de 15% em todos os contratos celebrados a partir de 1997.

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

9.1. conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT, com fulcro no art. 48, c/c arts. 32, parágrafo único, e 33 da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a tornar insubsistente a determinação contida no item 9.1.5 do Acórdão nº 1.120/2004-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência desta deliberação ao interessado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2006

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

GRUPO II - CLASSE I - Plenário
TC 006.530/2003-9 (com 18 volumes e 2 anexos)
Apensos: TC 003.251/2004-7, TC 005.585/2003-2 e TC 011.385/2004-5
Natureza: Pedido de reexame
Interessado: Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – Dnit
Unidade: Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – Dnit

Advogado constituído nos autos: não atuou.

Sumário: Pedido de reexame em processo do Fiscobras 2003. O Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – Dnit insurge-se contra determinação para repactuação do BDI referente a materiais betuminosos ao patamar máximo de 15% em todos os contratos celebrados a partir de 1997. Novo entendimento deste Tribunal sobre a matéria no sentido de que, se o edital de origem já previa um percentual único para toda a planilha contratual, não há como compelir o gestor à repactuação do contrato. Conhecimento do recurso. Provimento. Nova redação para o item 9.1.5 do Acórdão 1.120/2004 – TCU – Plenário. Ciência ao interessado.

VOTO REVISOR

Ao mesmo tempo em que reconheço e louvo a excelência do Voto do Ilustre Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha e consigno meu entendimento concordante com Sua Excelência no que tange à incorreção da forma atual do item 9.1.5 do Acórdão 1.120/2004 – TCU – Plenário, não posso deixar de tecer breves considerações acerca do encaminhamento a ser dado à questão para, ao final, apresentar proposição alternativa.

2. A compreensão adequada da questão do valor a ser pago, em obras do Dnit, pelos materiais betuminosos requer que se ressalte breve histórico do tema.

3. Até 1997, o custo do material betuminoso não fazia parte dos custos diretos das obras rodoviárias contratadas pelo DNER ou suas unidades regionais. No procedimento de então, sobre o valor de tal item, constante da nota fiscal ou da tabela do DNC e/ou Petrobrás, aquela autarquia pagava ao contratado uma bonificação fixa de 15% (quinze por cento).

4. Com o advento da Portaria 812, de 21/10/1997, do Diretor-Geral do DNER, o ora extinto DNER e, posteriormente, o Dnit incorporaram o custo do material betuminoso aos custos diretos da obra, fazendo com que sobre ele passasse a incidir o valor percentual do BDI (23,90%, segundo o recorrente). Essa forma de proceder em relação aos contratos celebrados antes da Portaria 812/97, registre-se, é que foi objeto de reprovação pelo TCU, sendo alvo da disposição constante do referido item 9.1.5 do acórdão enfrentado por meio do recurso ora *sub examine*.

5. O próprio Dnit, posteriormente, alterou tal prática, haja vista haver expedido as Instruções de Serviço DG números 9 (quanto aos contratos) e 14 (quanto aos convênios), respectivamente de 22/7 e 19/11/2003, a partir das quais estabeleceu que, tanto nos contratos quanto nos convênios assinados por aquela autarquia, os materiais betuminosos necessários, nos termos dos quantitativos previamente ajustados, passam a ser por ela adquiridos diretamente da Petrobrás e fornecidos ao contratante ou ao convenente.

6. No que diz respeito ao tema da remuneração de materiais betuminosos pelo Dnit, por conseguinte, podem ser identificadas três fases distintas: até 1997, quando o pagamento se dava pelo valor da nota fiscal ou da tabela do DNC e/ou Petrobrás acrescido da bonificação de 15%; desde a Portaria 812/97 até as Instruções de Serviço DG 9 e 14/2003, quando os materiais betuminosos passaram a ser considerados custos diretos, sobre eles incidindo, por conseguinte, o percentual de BDI; finalmente, a fase subseqüente a esses últimos normativos, em que, nas obras rodoviárias contratadas pelo Dnit ou objeto de convênios firmados por aquela autarquia, os materiais betuminosos necessários passariam a ser por ela adquiridos diretamente da Petrobrás e fornecidos ao contratado ou convenente.

7. A situação vigente é mesmo, a meu ver, a mais adequada. Anteriormente, de 1997 a 2003, os materiais betuminosos, que as empresas contratadas, em regra, adquiriam prontos junto a terceiros, eram remunerados pelo DNER ou Dnit tal como os serviços prestados (com a incidência de BDI). Na nova fase, o item passa a ser tratado como deveria, ou seja, como aquisição, dele apartando-se as parcelas de serviços relacionadas que incumbirão à executora da obra, a saber, recepção, estocagem, segurança pessoal, controle ambiental e controle de qualidade do material. Além disso, segundo dados informalmente obtidos, o Dnit vem obtendo o material em questão por preços inferiores aos praticados pelo mercado, ao adquiri-lo diretamente junto à Petrobrás. Quanto aos contratos firmados com base em licitações instauradas a partir das Instruções de Serviço DG 9 e 14/2003, por conseguinte, se tais normativos estiverem sendo cumpridos, não devem ser alcançados pela determinação contida no item

9.1.5 do Acórdão 1.120/2004-Plenário, objeto deste recurso. Neste ponto, estou de pleno acordo com o eminente Relator, Ministro Lincoln Magalhães da Rocha.

8. A reprovação deste Tribunal, manifestada por intermédio do item 9.1.5 enfrentado pela peça recursal em tela, dirigia-se, ademais, justamente à segunda das fases, ou seja, durante a vigência da Portaria 812 do DNER, quando os materiais betuminosos passaram a ser considerados custos diretos e, portanto, remunerados com o acréscimo de BDI. A situação foi considerada mais gravosa para a Administração Pública do que a anterior, quando tal item era pago pelo valor da nota fiscal mais bonificação de 15%, já que o percentual sobre ele incidente passou a ser mais elevado.

9. Considero, contudo, que o Ilustre Relator já identificou adequadamente a impropriedade da redação do item vergastado, tendo por base a discussão travada quando da adoção do Acórdão 2.087/2004 – TCU – Plenário, onde restou explicitado o entendimento de que, caso o edital já previsse o pagamento por meio de BDI único, o contratado não poderia ser obrigado a uma repactuação prevendo o pagamento dos materiais betuminosos pela bonificação reduzida de quinze por cento, sob pena de tal ato corresponder "a uma injustificada redução dos valores pactuados" (vide trecho da Declaração de Voto então formulada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues). Concordo com S. Exª, por conseguinte, que não possa ser mantida, da forma como originalmente exarada, a determinação do item 9.1.5 ora sob recurso.

10. Verifico que o referido Acórdão 2.087/2004 – TCU – Plenário cuidou da existência de contratos de obras rodoviárias originados de licitações ocorridas antes da Portaria DNER 812/1997, em que se previa que os materiais betuminosos seriam remunerados com a bonificação de 15%, e que foram posteriormente alterados para incluir-se a previsão de pagamentos de tal item com a incidência do BDI pleno, válido para os outros itens contratuais. Para essas situações, o item 9.1 daquele *decisum* já previu determinação de que tais contratos fossem repactuados, de forma "a se retornar ao modo de pagamento previsto no edital de licitação, adotando-se as medidas tendentes ao ressarcimento dos valores porventura pagos a maior, inclusive com a instauração de tomada de contas especial, caso necessário". Ocorre, entretanto, que tal determinação dirigiu-se apenas a uma das unidades regionais do Dnit (no caso, a 11ª Unidade de Infra-estrutura Terrestre – 11ª Unit), não alcançando, portanto, outras ocorrências similares que porventura existam em outras áreas da autarquia, abrangência essa que o item recorrido, por sua vez, possui.

11. Diante dessa circunstância, e aqui está a única divergência em relação à proposta do eminente Relator, considero mais apropriado que o Tribunal, em vez de tornar insubsistente o item enfrentado, altere sua redação, a fim de estender, a todo o Dnit, a mesma medida anteriormente dirigida à 11ª Unit, a fim de buscar sanear alterações contratuais gravosas indevidas que eventualmente se verifiquem em outras áreas daquela autarquia federal.

Assim, com meus louvores ao Relator pela percuciente análise e acompanhando suas conclusões em essência, mas no intuito de aperfeiçoar o encaminhamento a ser dado ao presente recurso, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 15 de março de 2006

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Revisor

ACÓRDÃO Nº 292/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC 006.530/2003-9 (com 18 volumes e 2 anexos)
1.1. Apensos: TC 003.251/2004-7, TC 005.585/2003-2 e TC 011.385/2004-5
2. Grupo: II - Classe de assunto: I – Pedido de reexame.
3. Interessado: Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – Dnit.
4. Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – Dnit.
5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Adylson Motta.
5.2. Revisor: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.

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

7. Unidades técnicas: Secex/MT e Secretaria de Recursos – Serur.

8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria do Fiscobras 2003 em que foi interposto pedido de reexame pelo Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes - Dnit contra o item 9.1.5 do Acórdão 1.120/2004 – TCU – Plenário, o qual determinou ao Dnit a repactuação do BDI referente a materiais betuminosos ao patamar máximo de 15% em todos os contratos celebrados a partir de 1997.

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

9.1. conhecer do pedido de reexame interposto pelo Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes - Dnit, com fulcro no art. 48 c/c os arts. 32, parágrafo único, e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a modificar a determinação contida no item 9.1.5 do Acórdão 1.120/2004-TCU-Plenário, que passa a figurar com a seguinte redação:

"9.1.5. determinar ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – Dnit que, em relação aos contratos para execução de obras rodoviárias originados de licitações ocorridas antes da edição da Portaria 812, de 21/10/1997, em que se previa a bonificação de 15% (quinze por cento) sobre o preço de aquisição dos materiais betuminosos, e que foram posteriormente alterados para inclusão de previsão de pagamento do dito fornecimento com incidência do BDI pleno, válido para outros itens contratuais, promova a repactuação desses contratos de forma a retornar ao modo de pagamento previsto no edital de licitação, inclusive quanto às parcelas já medidas e/ou pagas, instaurando as competentes tomadas de contas especiais nos casos em que não for viável a repactuação ou a devolução administrativa dos recursos pagos a maior, fixando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para comunicação ao Tribunal das medidas adotadas";

9.2. dar ciência desta deliberação ao interessado.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0292-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Augusto Sherman Cavalcanti (Revisor).

13.3. Auditor convocado com voto vencido: Lincoln Magalhães da Rocha.

13.4. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Revisor

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC-002.903/2006-0
Natureza: Solicitação de Auditoria
Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT
Interessada: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI dos Correios
Advogado: não há

Sumário: Solicitação de auditoria especial formulada pela CPMI dos Correios. Conhecimento. Objeto da solicitação já se encontra em análise pelo TCU. Encaminhamento de informações ao Presidente da CPMI dos Correios bem como da cópia da decisão, acompanhada do relatório e voto, e do inteiro teor do Acórdão nº 2.189/05-Plenário. Juntada destes autos ao TC-019.116/2005-1.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Diretora da 3ª Divisão Técnica da 1ª Secex, integralmente acolhida pelo Secretário em Substituição da Unidade Técnica.

"Tratam os autos do Ofício nº 0348/06 – CPMI-"CORREIOS", de 03/02/06, por intermédio do qual o Exmo. Sr. Senador Delcídio Amaral, Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que investiga as denúncias de atos delituosos praticados na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, a partir de requerimento do Exmo. Sr. Deputado Federal Gustavo Fruet, requereu a realização de auditoria especial no contrato, serviços prestados e pagamentos efetuados por aquela empresa ao Brigadeiro da Reserva Venâncio Grossi (fls. 01).

2.Conforme justificação apresentada pelo nobre parlamentar, às fls. 02/04, as providências solicitadas possibilitariam à CMPI a obtenção de elementos necessários às apurações empreendidas, em face de denúncia publicada na Revista Época, de 27/06/03, em matéria denominada "O submundo dos Correios", bem como das informações aduzidas pelo depoimento do Brigadeiro Venâncio Grossi à Comissão, ocorrido em 30/08/05.

3.Tanto a denúncia veiculada, quanto o depoimento do Brigadeiro Venâncio Grossi, estão relacionados a irregularidades perpetradas na Rede Postal Noturna, estando consignado, ainda, a contratação irregular daquele Senhor, com vistas à prestação de serviços de consultoria aos Correios.

4.Consoante registrado, o Sr Venâncio Grossi foi contratado como consultor, pelo valor de R$ 45.000,00, para integrar grupo criado nos Correios, em 2003, com o objetivo de reavaliar os contratos celebrados com as empresas aéreas. O valor teria sido pago em "dinheiro vivo", sem a celebração formal de contrato.

5.As condições inadequadas sob as quais ocorreu a contratação do Brigadeiro Venâncio Grossi motivaram, portanto, a presente solicitação.

6.A esse respeito, cabe consignar que a matéria já foi objeto de auditoria empreendida por este Tribunal, consubstanciada no TC - 019.116/2005-1, onde foi verificada a contratação irregular do Sr. Venâncio Grossi para auxiliar a remodelagem da Rede Aérea Postal Noturna, cuja remuneração, no valor de R$ 45.000,00, ocorreu mediante a utilização indevida do Contrato n° 10.198/99, assinado entre a ECT e a FUBRA, no âmbito da Ordem de Serviço nº 35/2003.

7.A contratação ocorreu, portanto, sem o devido procedimento licitatório e sem justificativas técnicas ou econômicas para o fato, bem assim para o uso impróprio do Contrato n.º 10.198/99, cujo objeto não abrangia os serviços prestados pelo Sr. Venâncio Grossi.

8.Assim, por meio do Acórdão n.º 2.189/2005 - Plenário, Sessão de 13/12/2005, este Tribunal determinou a realização da audiência dos gestores responsáveis pela contratação para que apresentem razões de justificativa ante a irregularidade detectada.

9. Considerando, portanto, que os trabalhos requeridos já foram efetuados por esta Corte, entendemos que cabe:

9.1) informar ao Exmo. Sr Senador Delcídio Amaral que:

a) a contratação do Brigadeiro Venâncio Grossi pela ECT, com vistas à reavaliação dos contratos celebrados com as empresas aéreas no âmbito da Rede Postal Noturna, já foi objeto de investigação por esta Corte, consubstanciada no TC 019.116/2005-1, apreciado por meio do Acórdão nº 2.189/2005 – Plenário, em Sessão de 13/12/2005, a respeito do qual foi dada ciência à nobre Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que investiga as irregularidades ocorridas na ECT, conforme determinado no item 9.9 daquela deliberação;

b) os referidos autos se encontram no aguardo da apresentação de esclarecimentos pelos responsáveis envolvidos, com vistas a posterior análise.

9.2) juntar os presentes autos ao TC 019.116/2005-1."

VOTO

Registro, preliminarmente, que a presente solicitação de auditoria deve ser conhecida por esta Corte, vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, III, da Lei nº 8.443/92, no art. 232, III, do Regimento Interno/TCU e no art. 43, III, da Resolução TCU nº 136, de 30/08/2000.

2. Quanto ao mérito da solicitação, realização de auditoria especial no contrato, serviços prestados e pagamentos efetuados ao Brigadeiro da Reserva Venâncio Grossi, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, manifesto-me de acordo com o parecer da Unidade Técnica, no sentido de prestar os esclarecimentos pertinentes à CPMI-Correios, com os ajustes entendidos pertinentes, tendo em vista que o Tribunal já promoveu fiscalização sobre o assunto requerido.

3. Conforme anotado pela 1ª Secex, na Sessão de 13/12/2005 o Plenário, ao apreciar o TC 019.116/2005-1, proferiu o Acórdão nº 2.189/2005 (Relação nº 31/2005 – Ata nº 49/2005-P), por meio do qual converteu o processo em Tomada de Contas Especial, ante os indícios de irregularidades constatadas na execução do Contrato nº 10.198/99, celebrado entre a Fundação Universidade de Brasília e a ECT, e determinou a citação e a audiência dos responsáveis envolvidos nas ocorrências, bem como determinou à ECT a adoção de medidas para evitar a repetição das ocorrências irregulares apontadas naquele processo.

4. O referido processo encontra-se na 1ª Secex aguardando a apresentação das alegações de defesa e razões de justificativa, que serão encaminhadas pelos responsáveis pelas ocorrências tidas por irregulares, para análise e posterior deliberação do Tribunal.

5. Apesar de ter sido dada ciência à CPMI dos Correios do inteiro teor do Acórdão nº 2.189/2005-Plenário, entendo que nesta oportunidade deve ser encaminhada novamente cópia do referido acórdão, bem como do que vier a ser aprovado neste processo, acompanhado do relatório e voto.

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 15 de março de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 293/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-002.903/2006-0
2. Grupo I – Classe II – Solicitação de Auditoria
3. Interessada: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI dos Correios
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT
4.1. Vinculação: Ministério das Comunicações
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 1ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação de auditoria formulada pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI dos Correios, no contrato, serviços prestados e pagamentos efetuados ao Brigadeiro da Reserva Venâncio Grossi.

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

9.1. conhecer da solicitação encaminhada pelo Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI dos Correios, tendo em vista que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, III, da Lei nº 8.443/92, no art. 232, III, do Regimento Interno/TCU e no art. 43, III, da Resolução TCU nº 136, de 30/08/2000;

9.2. informar ao Exmo. Sr. Senador Delcídio Amaral que:

9.2.1. a contratação do Brigadeiro Venâncio Grossi pela ECT, com vistas à reavaliação dos contratos celebrados com as empresas aéreas no âmbito da Rede Postal Noturna, já foi objeto de investigação por esta Corte, nos autos do TC-019.116/2005-1, tendo o Plenário adotado na Sessão de 13/12/2005 o Acórdão nº 2.189/2005 (constante da Relação nº 31/2005-Gab. do Min. Ubiratan Aguiar, Ata nº 49/2005-Plenário), o qual converteu o processo em Tomada de Contas Especial e determinou a citação e audiência dos envolvidos nas irregularidades, além de expedir determinações à ECT, cujo teor foi transmitido à CPMI dos Correios;

9.2.2. o referido processo encontra-se em fase de recebimento das defesas e esclarecimentos oferecidos pelos responsáveis, para posterior análise e deliberação desta Corte;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhada do relatório e voto que o fundamentam, bem como do completo teor do Acórdão nº 2.189/2005-Plenário, proferido no TC-019.116/2005-1, ao interessado;

9.4. juntar os presentes autos ao TC-019.116/2005-1.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0293-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE III – PLENÁRIO
TC-004.593/2006-4
Natureza: Consulta
Órgão: Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde
Interessado: José Agenor Álvares da Silva
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Consulta sobre a possibilidade de haver repasse financeiro de obra com indícios de irregularidades graves, em função da aprovação de Decreto Legislativo que autoriza a continuidade das obras. Consulta sobre caso concreto formulada por autoridade sem legitimidade. Encaminhamento de cópia. Arquivamento.

Trata-se de expediente encaminhado pelo Secretário-Executivo do Ministério da Saúde com objetivo de que este Tribunal oriente o Fundo Nacional de Saúde quanto à possibilidade de repassar recursos financeiros relativos às 4ª e 5ª parcelas restantes do Convênio n.º 3.925/2001, à vista do Decreto Legislativo n.º 10/2005, que autorizou a continuidade das obras referentes à primeira etapa do Hospital Regional de Cacoal.

A obra em tela foi inserida no Anexo VI da Lei n.º 11.100, de 25.1.2005 (Lei Orçamentária Anual de 2005 – LOA 2005) em virtude de irregularidades apuradas pelo TCU no TC 009.574/2004-5 (Acórdãos n.º 1.264/2004 e 247/2005, ambos do Plenário).

O Secretário de Controle Externo de Rondônia, em despacho de fl. 6, entendeu não haver óbice para a continuidade das obras, à vista do Decreto Legislativo n.º 10/2005.

É o relatório.

VOTO

Auditoria realizada pela Secex/RO, da qual fui relator, apontou diversas irregularidades na execução das obras da 1ª etapa do Hospital Regional de Cacoal, a saber:

a) execução orçamentária irregular, uma vez que a obra foi incluída no Anexo VIII da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2004;

b) projeto básico/executivo deficiente, com risco de dano ao Erário;

c) ausência de cadastramento de contrato no SIASG;

d) superfaturamento;

e) sobrepreço;

f) ausência de licenciamento ambiental;

g) sub-rogação irregular;

h) reajustamento irregular, tendo em vista que a atual executora das obras, Pilar Engenharia Ltda., vem procedendo a reajustes mensais, a cada medição, o que já importa em prejuízo de R$ 244.735,46 (até a 36ª medição);

i) deficiência na fiscalização/supervisão da obra (outras irregularidades).

O Acórdão n.º 1.264/2004, com as alterações introduzidas pelo Acórdão n.º 247/2005, prolatado em sede de embargos de declaração, determinou a audiência de diversos responsáveis, dentre eles a Diretora-Executiva do Fundo Nacional de Saúde (em virtude do repasse de recursos para obra incluída no Anexo VI da LOA 2004), a oitiva das empresas interessadas (aquela inicialmente contratada - sub-rogante - e a sub-rogada) e determinou a realização de auditoria por parte da Caixa Econômica Federal com vistas a quantificar eventual superfaturamento praticado pelas empresas.

Esse processo encontra-se na Secex/RO em fase final de instrução.

No que concerne ao expediente ora em análise, verifico que a autoridade que o encaminhou deseja esclarecimentos sobre a forma correta de proceder, no tocante ao repasse de recursos financeiros para a obra do Hospital de Cacoal.

Esse expediente deve ser recebido como Consulta, por assemelhar-se à hipótese prevista no inciso XVII do art. 1º da Lei n.º 8.443/1992. Entretanto, como foi formulada por autoridade sem legitimidade e versa sobre caso concreto, em desobediência aos arts. 264 e 265 do Regimento Interno, não deve ser conhecida.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 295/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC nº 004.593/2006-4
2. Grupo II - Classe de Assunto III - Consulta.
3. Interessado: José Agenor Álvares da Silva
4. Órgão: Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
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 consulta, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no inciso XVII e § 2º do art. 1º da Lei n.º 8.443/92, c/c 264 do Regimento Interno, em:

9.1. não conhecer da presente consulta por não atender os requisitos dos arts. 264 e 265 do Regimento Interno;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao interessado mencionado no item 3 retro.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0295-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-005.026/2005-0 (com três anexos)
Natureza: Monitoramento
Entidade: Fundação Nacional de Saúde (Funasa) – Programa Saneamento Básico
Responsável: Valdi Camarcio Bezerra (ex-Presidente)

Sumário: Monitoramento. Verificação do atendimento das recomendações constantes do Acórdão nº 309/2003-Plenário. Aumento no percentual de recomendações total ou parcialmente atendidas. Recomendações. Determinações. Ciência aos interessados. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se de monitoramento destinado a avaliar a implementação das recomendações exaradas pelo Acórdão nº 309/2003-Plenário (TC-005.084/2002-0), decorrente de auditoria de natureza operacional no Programa Saneamento Básico (PSB).

2. O PSB é de responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde/MS e tem por principal finalidade o investimento em sistemas de abastecimento de água, em coleta e destinação final de esgotos sanitários e de lixo urbano e em melhorias sanitárias domiciliares, buscando apoiar técnica e financeiramente as ações de saneamento, a partir de critérios epidemiológicos, para prevenção e controle de agravos em saúde.

3. A seguir, transcrevo o relatório elaborado pelos ACEs Renato Kanemoto e Fernanda Debiasi, aprovado no âmbito da Seprog:

"*(...) Identificação do objeto e do escopo do Impacto*

1.15. Até 2003, as ações do Programa Saneamento Básico (119) estavam vinculadas, tanto do ponto de vista orçamentário quanto do operacional à Funasa/MS, sendo gerenciado pelo Departamento de Engenharia de Saúde Pública – Densp.

1.16. Tanto a auditoria realizada como a análise do impacto da auditoria tiveram por objeto as três ações que se seguem:

a) Construção e Ampliação ou Melhoria de Sistema de Coleta e Tratamento de Esgoto Sanitário para Controle de Agravos;

b) Construção e Ampliação ou Melhoria dos Serviços de Abastecimento de Água para Controle de Agravos; e

c) Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Controle de Agravos - MSD.

1.17. Com o advento do PPA 2004/2007, tais ações foram inseridas no Programa Saneamento Ambiental Urbano (0122), vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, órgão pertencente à estrutura do Ministério das Cidades. Trata-se, na verdade, do antigo Saneamento é Vida (0122), com novo formato e maior abrangência. Contudo, operacionalmente, as ações permanecem sob o gerenciamento do Densp/Funasa/MS.

1.18. A análise do impacto da implementação das recomendações exaradas pelo TCU busca atingir os seguintes objetivos:

a) verificar o grau de implementação das recomendações, assim como seu impacto, tendo por base os documentos e depoimentos fornecidos pelos gestores, as providências tomadas no âmbito do Programa auditado e a pesquisa realizada;

b) identificar os obstáculos e dificuldades encontrados pelos Gerentes para efetivar as recomendações propostas;

c) concluir sobre a evolução do desempenho do Programa; e

d) consignar eventuais boas práticas que possam ser disseminadas.

Considerações descritivas sobre o Programa Saneamento Básico

1.19. Como conseqüência da incorporação das ações ao Programa Saneamento Ambiental Urbano (PPA 2004/2007), as ações de tratamento de esgoto e MSD tiveram seus códigos alterados, enquanto a de abastecimento de água foi mantida. A tabela 1 mostra que as ações de esgoto e de água foram renomeadas, enquanto a de MSD não sofreu alteração.

Tabela 1 - Ações de saneamento operacionalizadas pela Funasa/MS. PPA 2004/2007.

Código da ação	*Nome da ação*
3861	*Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistema Público de Abastecimento de Água para a Prevenção e Controle de Agravos em Municípios de até 30.000 Habitantes*
7652	*Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos*
7654	*Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistema Público de Esgotamento Sanitário para a Prevenção e Controle de Agravos em Municípios de até 30.000 Habitantes*

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – Sigplan, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI/MPOG.

1.20. As três ações focalizadas previam, até 2003, o atendimento prioritário a municípios com até 30.000 habitantes. A partir de 2004, a Ação Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares – MSD (7652) também passou a atender municípios com populações maiores, enquanto as demais continuam seguindo a regra anterior.

1.21. Na época da auditoria, os critérios e procedimentos para aplicação de recursos financeiros da Funasa eram regulamentados pela Portaria/Funasa no. 176/2000, posteriormente substituída pelas de nº. 01/2002 e nº 225/2003 sucessivamente, as quais condicionavam a execução dos projetos ao atendimento obrigatório dos critérios de elegibilidade e de prioridade, estabelecidos no anexo das referidas Portarias.

1.22. A Portaria nº 225, de 15 de maio de 2003, foi revogada pela de nº 106, de 04 de março de 2004, que ampliou os critérios e promoveu mudanças significativas na sua aplicação, tornando-os indicativos (artigos 2º e 3º), desde que observadas as condições técnicas específicas da execução dos projetos.

1.23. Em decorrência dessas mudanças de contexto, especialmente as de caráter normativo, houve um redirecionamento de rumos, tanto na estratégia do Programa quanto na execução das ações, o que inevitavelmente repercutiu na análise de alguns itens do presente relatório.

Alterações recentes no panorama do Programa Saneamento Básico

1.24. O Centro Nacional de Epidemiologia da Fundação Nacional de Saúde (CENEPI/Funasa) era o órgão central de epidemiologia do SUS e tinha como principal atribuição a análise da situação de saúde da população brasileira, sendo a instituição responsável pela consolidação de dados epidemiológicos.

1.25. Com a sua extinção em 2003, foi criada a Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS (Decreto Presidencial nº 4.726, de 9 de junho de 2003, anexo I, artigo 2º), que absorveu grande parte das suas atribuições.

1.26. A existência da SVS representa, em vários aspectos, um grande avanço para o desenvolvimento das ações de controle, prevenção e proteção à saúde da população brasileira, uma vez que passou a constituir uma das grandes secretarias da atual estrutura do Ministério da Saúde, o que lhe permite uma atuação mais ampla. Por outro lado, o deslocamento de atribuições trouxe menor agilidade, já que torna necessária a articulação interinstitucional com a Funasa, quando se trata do fornecimento de dados e informações de cunho epidemiológico, essenciais para a análise dos indicadores de saúde que compõem os critérios de elegibilidade e de prioridade.

2. Critérios de elegibilidade e prioridade

2.1. Os sub-capítulos que se seguem procuram atualizar os achados da auditoria de 2002 que focalizaram o nível de consonância entre a contemplação dos municípios, pelas vias normais ou por emendas parlamentares, e os critérios de elegibilidade e prioridade pré-estabelecidos.

2.2. Avalia-se o grau de implementação das recomendações, sem perder de vista os achados, em busca de conclusões sobre o possível impacto proporcionado.

Cumprimento dos critérios de elegibilidade e prioridade

2.3. A auditoria desenvolvida em 2002 destacou uma das iniciativas positivas da Funasa: a exigência de critérios epidemiológicos para definir a relação dos municípios que poderiam celebrar convênios no âmbito do Programa Saneamento Básico (elegibilidade), assim como para priorizar os municípios mais necessitados dentre os passíveis de atendimento.

2.4. No entanto, dos 1.725 convênios firmados em 2001, cerca de 17,5% ocorreram com municípios não elegíveis (302). Verificou-se, por outro lado, que entre os municípios elegíveis que não foram contemplados prevalecia como causa mais freqüente a falta de informação (70%) dos municípios.

2.5. Ainda em 2002, constatou-se que os critérios de prioridade estabelecidos para o programa não foram observados na celebração de convênios nem na distribuição de recursos ***per capita*** *aos municípios.*

2.6. Além disso, considerando que a lista de elegibilidade e prioridade em 2001 foi a mesma para as três ações em estudo, os municípios deveriam receber recursos para as três ações, para que os critérios epidemiológicos fossem cumpridos, contudo isso não ocorreu.

2.7. Com vistas a promover a adequação dos critérios, em especial, os de priorização, e a evitar o preterimento de alguma das ações, como vinha ocorrendo freqüentemente com a de esgotamento sanitário, propôs-se que o TCU expedisse recomendação nesse sentido à Funasa, conforme reproduzido a seguir e consubstanciado nos subitens 9.1.1 e 9.1.2, do Acórdão n.o 309/2003-TCU-Plenário:

Recomendação 9.1.1) *'reavalie os critérios de priorização para a celebração dos convênios;'*

Recomendação 9.1.2) *' considere, na celebração dos convênios, a classificação do município na lista de elegibilidade e prioridade, para cada uma das três ações de saneamento (sistema de água, sistema de esgotamento sanitário e melhorias sanitárias domiciliares), contemplando desse modo a realização de projetos integrados;'*

2.8. Com respeito à recomendação 9.1.1, por ocasião do monitoramento anterior, o Ministério da Saúde informou haver sido publicada a Portaria Funasa nº 225/03 (DOU de 15/05/2003), com novos critérios para elegibilidade e prioridade dos municípios, onde além de indicadores epidemiológicos e populacionais, foram considerados os indicadores sanitários e sociais (IDH).

2.9. A Portaria citada resultou da reavaliação dos critérios, que, além de ampliados, passaram a ser distintos para cada ação, ao contrário das Portarias anteriores, que estabeleciam critérios idênticos para as três ações, implicando, portanto, uma listagem única de municípios.

2.10. Todavia, a referida norma estaria passando por um processo de reanálise, em virtude da possibilidade de os seus critérios excluírem alguns municípios carentes de ações da Funasa. Disto

resultou a sua revogação pela Portaria Funasa nº 106, de 04 de março de 2004, a qual manteve os mesmos critérios, embora tenha promovido sua reorganização (ex: o critério 'Municípios com índice de cobertura de banheiro ou sanitário nos domicílios particulares igual ou inferior a 60%' deixou de ser de prioridade para ser de elegibilidade).

2.11. A tabela 2 permite uma comparação entre os critérios de prioridade anteriores, vigentes na época da auditoria, e os estabelecidos a partir das Portarias 225/03 e 106/2004.

Tabela 2 - Critérios de prioridade nas Portarias nºs. 1/2002 e 106/2004

Portaria nº. 1, de 02 de janeiro de 2002	***Portaria nº. 106, de 04 de março de 2004***
Maior prevalência de esquistossomose.	*Maior prevalência de esquistossomose.*
Ocorrência mais recente de cólera.	*Maior coeficiente de incidência de cólera nos últimos três anos.*
Ocorrência mais recente de caso de febre tifóide.	*Maior coeficiente de incidência de febre tifóide nos últimos três anos.*
Maior índice de mortalidade proporcional por diarréia em crianças menores de 5 anos	*Mortalidade proporcional por diarréia, em menores de 5 anos, acima da média do país.*
População total (urbana e rural) inferior a 30.000 habitantes, segundo contagem populacional atualizada pelo IBGE.	*Transmissão autóctone de esquistossomose, cólera, febre tifóide ou tracoma nos últimos três anos.*
	Maior prevalência de tracoma inflamatório na população de 7 a 14 anos.
	Contaminação e poluição por despejo de esgotamento sanitário no ponto de captação dos mananciais superficiais de abastecimento público de água.
	Percentual de 40% ou mais de domicílios particulares permanentes com solução individual inadequada de dejetos.
	Ausência de sistema coletivo de tratamento de esgoto sanitário.
	Menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Fontes: Portarias Funasa nº. 1, de 02 de janeiro de 2002 e nº. 106, de 04 de março de 2004.

2.12. Tendo como exemplo a ação de sistemas de esgotamento sanitário, pode-se perceber que os critérios se tornaram mais específicos (Ex: ausência de sistema coletivo de tratamento de esgoto sanitário) e se multiplicaram. Destaque-se que o mesmo ocorreu em relação às demais ações.

*2.13. Em vista do exposto, conclui-se que a recomendação 9.1.1 encontra-se implementada, haja vista a reavaliação dos critérios ter resultado em três **rankings** por ação, os quais, por sua vez, possibilitam a identificação do nível de necessidade de ações de saneamento em cada município.*

*2.14. Em relação à recomendação 9.1.2, a Gerente informou, durante o monitoramento anterior, que a programação da Funasa para 2003 baseou-se na Portaria 225/03, com a inserção de alguns municípios que não constavam do **ranking**, mas apresentavam condições inadequadas de saneamento e/ou epidemiológicas.*

2.15. Com a edição da Portaria nº 106/2004, em substituição à de nº 225/03, os critérios para aplicação de recursos financeiros, antes obrigatórios, passaram a ser indicativos (artigos 2º e 3º), desde que observadas as condições técnicas específicas da execução dos projetos. Em outras palavras, a classificação do município na lista de elegibilidade e prioridade passou a servir de referência.

*2.16. Embora não exista mais a obrigatoriedade dos critérios, é necessário ressaltar que um **ranking** sempre subsidia os gestores na tomada de decisão quanto à alocação de recursos. Sendo assim, conclui-se que a elaboração de referida listagem é não só útil, mas necessária, ao melhorar o gerenciamento das ações de saneamento.*

2.17. É esperado que, no curso do aperfeiçoamento das ações governamentais, a Administração deve, sempre que entender necessário, reavaliar a necessidade e a forma de aplicação dos critérios de elegibilidade/prioridade porventura estabelecidos. Na presente situação, é de se destacar que a auditoria foi realizada em uma gestão diferente da atual, tendo havido, inclusive, mudanças não só na gerência do PSB como na própria direção da Funasa.

2.18. Ao contrário do que ocorria quando a listagem era única, crê-se que a existência atual de três listagens (ranqueamentos distintos), baseadas na aplicação dos critérios atuais de elegibilidade/prioridade para cada uma das ações, diminui a possibilidade de eventuais incorreções na seleção dos municípios, conferindo maior equanimidade ao processo, mas, por outro lado, dificulta e praticamente inviabiliza a elaboração de projetos integrados.

2.19. Como em listagens distintas dificilmente se encontrará um determinado município em uma mesma classificação para as três ações simultaneamente, não há mais que se falar em projetos integrados a partir da nova Portaria.

2.20. Segundo a Gerente do Programa, outra dificuldade para a concepção de projetos integrados deve ser considerada, qual seja, a dependência da demanda dos municípios. Alguns municípios se interessam por MSD, mas não por tratamento de esgoto, já que aquelas são mais visíveis e proporcionam dividendos políticos.

2.21. A dependência dessa demanda faz com que os critérios nem sempre sejam atendidos, ou seja, municípios melhor classificados podem não ser contemplados porque não manifestaram interesse na celebração de convênios. Igualmente, as excepcionalidades permitidas que constituam situações emergenciais, como a seca em localidades do nordeste e o surto de cólera em São Bento do Una/PE, dificultam o atendimento dos critérios.

2.22. Embora 96% dos municípios que celebraram convênios em 2004 constem da lista de elegibilidade e prioridade, conforme apuração do corpo técnico do Densp/Funasa, ocorreu uma distribuição pulverizada das ações de saneamento nas suas diversas modalidades.

2.23. Em vista do exposto, considera-se a recomendação 9.1.2 não implementada, em face da inviabilidade da idealização de projetos integrados, já que não mais subsiste ***ranking*** *único, tendo em conta os possíveis riscos à sustentabilidade das ações de saneamento e à melhoria do quadro epidemiológico das localidades, em decorrência da implementação pulverizada dessas ações.*

Proposição de convênios por meio de emendas parlamentares

2.24. Deve-se registrar que a Portaria nº 01/2002, vigente à época da auditoria, ao contrário das anteriores, não permitia exceção a emendas parlamentares que propusessem convênios com municípios que não fossem elegíveis de acordo com os critérios epidemiológicos definidos pelo normativo da Funasa.

2.25. Em vista da vigência recente desta disposição normativa, considerou-se conveniente o envio da lista de municípios elegíveis aos parlamentares do Congresso Nacional, com o intuito de subsidiar o processo de elaboração orçamentária.

2.26. Propôs-se que o TCU dirigisse recomendação à Funasa com essa finalidade, conforme reproduzido a seguir (subitem 9.1.3, do Acórdão n.o 309/2003-TCU-Plenário):

Recomendação 9.1.3) '*envie a lista de municípios elegíveis aos presidentes das Comissões de Assuntos Sociais e de Fiscalização e Controle do Senado Federal, de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara Federal e da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, como subsídio ao processo de elaboração orçamentária;'*

2.27. A Funasa, por meio de sua Assessoria de Comunicação e Educação em Saúde - ASCON, encaminhou material alusivo às normas e procedimentos que orientam a aplicação de recursos orçamentários a todos os parlamentares do Congresso Nacional, conforme ofício no 16/Ascon/Funasa/MS, datado de 28/07/2003.

2.28. O material se constituiu de CD-ROM (listagens dos municípios elegíveis e prioritários) e publicação contendo critérios e procedimentos para aplicação de recursos financeiros da Funasa, constantes da Portaria 225/2003, vigente na época.

2.29. Observe-se que as listagens e o normativo, embora não tenham sido endereçados aos Presidentes das diversas comissões do Senado, Câmara ou Congresso Nacional, foram encaminhados a

todo o conjunto de parlamentares, atendendo, portanto, de forma mais ampla à recomendação em análise.

2.30. A nova listagem com base nos critérios da Portaria 106/2004 ainda não foi encaminhada, mas levando em consideração que pouco se alterou, em relação aos critérios enunciados na Portaria 225/2003, não deve provocar distorções significativas na elaboração das emendas. Acrescente-se, neste contexto, que a própria Funasa ainda vem utilizando as listagens anteriores como referência.

2.31. Em vista do exposto, é certo que a recomendação 9.1.3 encontra-se implementada, conquanto reste saber se conseguirá atingir o objetivo pretendido: promover a elaboração racional de emendas parlamentares. Observe-se que na reunião de encerramento dos trabalhos, a Gerente relatou que as emendas atualmente têm beneficiado, em geral, municípios necessitados, conquanto com recursos de pequena monta e de forma pulverizada.

3. Sistemas de saneamento básico

3.1. Os sub-capítulos que se seguem procuram retomar os achados da auditoria de 2002 vinculados direta ou indiretamente à questão da sustentabilidade dos sistemas de saneamento básico, ao mesmo tempo em que avaliam a implementação das recomendações e o seu possível impacto, de forma que o quadro resultante possa fornecer indicativos sobre possíveis benefícios gerados para o Programa.

Repasse dos recursos orçamentários: aspecto temporal

3.2. Durante a auditoria realizada em 2002, observou-se que a maioria dos empenhos dos convênios do PSB foram realizados no fim de cada um dos anos analisados, ocorrendo atraso na liberação dos recursos e, conseqüentemente, no atendimento das necessidades da população a ser beneficiada pelos referidos convênios.

3.3. Foram identificadas como causas do problema tanto ações de responsabilidade da Funasa quanto dos convenentes. Se por um lado a Funasa só divulgava a programação dos projetos de saneamento por volta de abril de cada ano para, a partir de então, receber os projetos de convênios, tais projetos apresentavam percentuais elevados de pendências, principalmente em virtude da baixa capacidade técnica de estados e municípios para apresentação dos pleitos.

3.4. Além disso, verificou-se também que, após a divulgação da programação dos projetos de saneamento, quando os municípios e os estados não apresentavam projetos de convênios, a Funasa não os estimulava a tal iniciativa, o que resultou na seguinte recomendação do Tribunal à Funasa (subitem 9.1.7, do Acórdão n.º 309/2003-TCU-Plenário):

***Recomendação 9.1.7)** 'divulgue, com maior brevidade, a programação das ações de saneamento, com o fim de se reduzir o tempo transcorrido entre a consignação das dotações até o efetivo recebimento dos recursos por parte dos convenentes.'*

3.5. No primeiro monitoramento, constatou-se que houve aumento do tempo decorrido até o recebimento efetivo dos recursos por parte dos convenentes, em razão do contingenciamento de seu orçamento até outubro de 2003, fator que não dependia do controle da Funasa.

3.6. No presente trabalho, verificou-se que as programações das ações de saneamento da Funasa para 2005 vêm sendo definidas em razão do tipo de público-alvo. Como os municípios tinham prazo até o mês de abril para ultimar os seus pleitos (solicitação de convênio para realização de obras de saneamento), as programações foram consolidadas e publicadas antes do ocorrido nos anos anteriores, quando, não raro, eram publicadas em meados do segundo semestre.

3.7. A programação das obras de saneamento ambiental em Regiões Metropolitanas (implantação e ampliação de sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento e destinação adequada do lixo) foi aprovada e publicada pela Funasa e pelo Ministério das Cidades em junho de 2005. Em seguida, os municípios e estados selecionados tiveram prazo até 15/7/2005 para encaminhar os projetos de engenharia às coordenações regionais da Funasa, de forma que a totalidade dos convênios deverá estar assinada até dezembro de 2005.

3.8. Ainda, em julho de 2005, a Funasa aprovou a programação de obras de saneamento em áreas especiais, como quilombolas, ribeirinhas, assentamentos rurais e reservas extrativistas.

3.9. Como o intuito da recomendação em análise é a redução do tempo transcorrido entre a consignação das dotações e o efetivo recebimento dos recursos pelos convenentes, identificaram-se outras ações da Funasa que imprimem maior agilidade ao processo de liberação desses recursos.

3.10. A Funasa implantou um sistema de pleitos via internet, através do qual as prefeituras fazem suas solicitações de convênios para o ano de 2005. A instituição acredita que com esse novo sistema de pleito via internet, a documentação e os projetos cheguem à Funasa em tempo hábil para a realização da análise, aprovação e pagamento da primeira parcela dos convênios ainda em 2005. Porém, importa registrar que só no final deste exercício será possível verificar se tal agilidade foi realmente alcançada.

3.11. Conforme documentação encaminhada, observa-se que foram realizadas reuniões com prefeitos para prepará-los para os procedimentos envolvidos na celebração de convênios com a Funasa. Essa ação deve reduzir o número de pendências nos projetos encaminhados à Funasa pelas prefeituras, colaborando para dar agilidade à liberação dos recursos.

3.12. Em conclusão, a ***recomendação 9.1.7*** *deve ser dada por* ***implementada****, tendo em conta que deverão ocorrer os efeitos da possível antecipação da Programação associada à operacionalização de ações que visam a conferir maior agilidade ao processo de liberação dos recursos.*

Repasse dos recursos orçamentários: forma de distribuição

3.13. Também foi verificado, à época da auditoria realizada em 2002, que existia uma distribuição pulverizada dos recursos do PSB, com municípios recebendo recursos insuficientes para a execução de ações de saneamento com abrangência razoável a ponto de permitir uma alteração significativa na condição epidemiológica da localidade beneficiada.

3.14. Defendeu-se a argumentação de que a alocação dos recursos do PSB em projetos integrados, voltados para municípios mais necessitados, produziria impactos mais significativos em termos de melhoria de indicadores de saúde do que a pulverização dos recursos do Programa, mesmo considerando que esta última alternativa poderia beneficiar um número maior de municípios.

3.15. Ainda em relação a questões relativas aos recursos orçamentários, verificou-se que a destinação dos recursos dos convênios não estava registrada de forma clara no Siafi, especialmente em convênios firmados com Secretarias Estaduais de Saúde. Nesses casos, não era possível identificar o montante destinado a cada município beneficiado.

3.16. Para remediar os problemas, este Tribunal acatou proposta de recomendações à Funasa, abaixo transcritas (subitens 9.1.5, 9.1.10, 9.1.6 e 9.1.4, do Acórdão n.º 309/2003-TCU-Plenário):

Recomendação 9.1.5) *'firme, sempre que possível, convênios que prevejam a execução de projetos integrados em municípios prioritários, de modo que possam contribuir efetivamente para a melhoria da situação epidemiológica previamente verificada;'*

Recomendação 9.1.10) '*opte, sempre que possível, pela concepção de sistemas integrados, prevendo desde a captação da água até o tratamento dos esgotos, de maneira a minimizar os impactos ambientais decorrentes da ausência de tratamento de efluentes;'*

Recomendação 9.1.6) *'elabore diagnóstico situacional prévio em parceria com os municípios com o objetivo de identificar ações prioritárias para as localidades e favorecer a concepção de projetos integrados de saneamento;'*

Recomendação 9.1.4) '*registre com clareza no Siafi os valores a serem despendidos em cada município nos convênios firmados com Estados e destinados ao atendimento de mais de uma municipalidade.'*

3.17. A implementação da recomendação 9.1.5 foi prejudicada pela publicação das Portarias Funasa n.os 225/2003 e 106/2004, como já relatado no relatório do primeiro monitoramento. Isto porque, a partir da Portaria Funasa n.º 225/2003, foram definidos critérios de elegibilidade e prioridade distintos para cada uma das três ações avaliadas. Considerando a forma como estão definidos os critérios de elegibilidade e prioridade, não subsiste qualquer argumento que sustente os projetos integrados.

3.18. Conforme detalhado no presente relatório, na análise das recomendações 9.1.1 e 9.12, a Portaria n.º 106/2004, além de definir critérios de prioridade e elegibilidade distintos para cada uma das ações, também estabeleceu que tais critérios são apenas indicativos. Portanto, não há mais a obrigatoriedade de destinação de recursos apenas aos municípios presentes na lista dos elegíveis e em consonância com a lista de prioridade.

3.19. A implementação da recomendação 9.1.10, pelos mesmos motivos expostos para a recomendação 9.1.5, também ficou prejudicada. Adicionalmente, a Gerente reiterou a argumentação já

feita, quando do primeiro monitoramento, de que a Funasa trabalha com as demandas dos municípios, partindo da premissa de que o gestor municipal tem maior conhecimento das necessidades de sua região. Defendeu ainda a posição de que os sistemas integrados de saneamento terão êxito quando estiverem inseridos em Planos Municipais de Saneamento, planos estes que estão sendo incentivados pela Funasa.

3.20. É fato que, da forma como estão definidos os novos critérios de prioridade e elegibilidade, a concepção e execução de sistemas integrados foi fortemente prejudicada. Todavia, desde o levantamento dos dados pela auditoria de 2002 é sabido que apenas uma pequena parte dos recursos transferidos por meio de convênio pela Funasa é destinada à construção ou ampliação de sistemas de esgotamento sanitário. Se a falta de tratamento dos efluentes perdurar, o risco de contaminação dos mananciais aumentará, causando prejuízos financeiros e à saúde da população atingida.

3.21. Assim sendo, as recomendações 9.1.5 e 9.1.10 devem ser consideradas não implementadas.

3.22. A recomendação 9.1.6 também tinha como objetivo final a facilitação da concepção de projetos integrados de saneamento, em decorrência da elaboração de diagnóstico situacional prévio. Assim, cumpre registrar que, durante o primeiro monitoramento, verificou-se que a Funasa considerou como diagnóstico situacional dos municípios brasileiros a conjugação das informações do Censo 2000 e da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB.

3.23. Àquela época, deu-se por suficiente, para o atendimento da recomendação, a utilização das referidas informações. Contudo, considerou-se a recomendação em implementação, para que se verificasse, no momento atual, ou seja, na avaliação final de impacto, se a Funasa continua utilizando as duas pesquisas citadas.

3.24. Em resposta à diligência feita por esta equipe de auditoria, o Presidente da Funasa informou que encontra-se em fase de planejamento e formulação a PNSB/2005, pesquisa esta que terá como um de seus patrocinadores a própria Fundação e deverá ficar pronta em 2006. A pesquisa traz como inovação a elaboração de um Atlas de Saneamento.

3.25. A Funasa utiliza os dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB de 2000, que foi a última pesquisa realizada no país, é a mais atual existente no momento.

3.26. Informou-se, ainda, que não são utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD tendo em vista que as informações não são disponibilizadas por municípios, além de a pesquisa não contemplar a população rural da região norte do país, com exceção do estado do Tocantins.

3.27. De qualquer forma, apesar da não atualidade dos últimos Censo e PSNB, deve-se considerar a recomendação 9.1.6 implementada, ao mesmo tempo em que se reconhece o esforço na realização da nova pesquisa nacional.

3.28. Com relação à recomendação 9.1.4, foi considerada implementada já no primeiro monitoramento realizado.

3.29. Solicitou-se à Gerência do PSB que informasse os convênios firmados com estados para as 3 ações auditadas e destinados ao atendimento de mais de uma municipalidade. A solicitação foi atendida, e em consulta aos convênios informados, verificou-se que a recomendação foi cumprida.

3.30. A implementação da referida recomendação facilita não só o controle da aplicação dos recursos alocados no PSB por parte dos órgãos de controle, interno e externo, como também o controle social.

Administração dos Sistemas de Saneamento

3.31. Durante a auditoria de 2002, verificou-se que cerca de 78% dos municípios brasileiros tinham ações de saneamento executadas e administradas por companhias estaduais, enquanto aproximadamente 22% dos municípios eram atendidos por autarquias municipais.

3.32. Nos casos em que os sistemas de saneamento estavam sob a responsabilidade de empresas estaduais de saneamento, identificaram-se situações em que o município convenente efetuou a contrapartida para a execução de obras que seriam posteriormente administradas pela empresa estadual, a qual viria a auferir as receitas decorrentes, sem ter feito qualquer tipo de investimento.

3.33. Ainda em 2002, foi constatado que a qualidade da água é fator fundamental para que o usuário efetue ligação à rede de abastecimento disponibilizada. Verificou-se que, em alguns municípios visitados, o tratamento da água era bastante simplificado, apenas com a adição de cloro.

3.34. Em relação à sustentabilidade dos sistemas de saneamento, a equipe de auditoria verificou, em 2002, que os Termos de Compromisso de Sustentabilidade não vinham sendo preenchidos corretamente, estando em desacordo com a realidade local.

3.35. Verificou-se também que, nos municípios visitados, a administração municipalizada dos sistemas gerenciava melhor as ações de saneamento básico implantadas pela Funasa, apresentando tarifas menores e maior proximidade da comunidade, favorecendo, principalmente, o controle social.

3.36. Para evitar tais situações, propôs-se que o TCU expedisse recomendação nesse sentido à Funasa (subitens 9.1.8, 9.1.9, 9.1.12 e 9.1.11, do Acórdão n.º 309/2003-TCU-Plenário):

***Recomendação 9.1.8)** 'oriente os municípios a serem beneficiados pelo Programa Saneamento Básico e cujos sistemas estejam sob administração de entidade estadual que negociem a integralização da contrapartida pela empresa que auferirá a renda decorrente das obras a serem realizadas;'*

***Recomendação 9.1.9)** 'promova a implementação de ações de vigilância da qualidade da água para consumo humano, nos moldes do disposto na Portaria nº. 1469/2000, estabelecendo plano de fiscalização que contemple cronograma e municípios a fiscalizar;'*

***Recomendação 9.1.12**) 'capacite os responsáveis pelo preenchimento dos Termos de Sustentabilidade e pela elaboração dos projetos contidos nos convênios propostos e apóie a municipalização da administração dos serviços de saneamento nos casos de comprovada viabilidade, atentando para a necessidade de que a gestão seja associada no caso de serviços de saneamento básico cujo interesse extrapola a competência da municipalidade ou de incapacidade técnico-financeira local;'*

***Recomendação 9.1.11)** 'exija que os convenentes insiram na estratégia de funcionamento, a qual deve estar inserida no Termo de Sustentabilidade, a destinação dos efluentes no caso de convênios que tenham como objeto sistemas de abastecimento d'água.'*

*3.37. Com respeito à **recomendação 9.1.8**, uma vez que a Gerente apresentou ofício padrão enviado aos municípios esclarecendo o procedimento a ser seguido nas negociações da contrapartida com a empresa estadual administradora dos sistemas, esta recomendação deve ser considerada **implementada.***

3.38. Não obstante a conclusão, a equipe de auditoria sugeriu à Gerente manter a prática de envio de ofícios com esclarecimentos aos municípios convenentes cujas ações de saneamento encontram-se administradas por empresas estaduais.

*3.39. Com relação à **recomendação 9.1.9,** cumpre registrar que a responsabilidade pela vigilância da qualidade da água para consumo humano passou a ser atribuição da Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS, conforme art. 5º da Norma da Qualidade da Água para Consumo Humano, aprovada pela Portaria n.º 518/2004. Todavia, durante o primeiro monitoramento, a equipe de auditoria propôs considerar a recomendação (à Funasa) em implementação, com o intuito de verificar, posteriormente, a execução das medidas previstas abaixo relacionadas:*

a) implementação de ações de apoio técnico e financeiro ao controle da água para o consumo humano, previstas para o Programa de Saneamento Ambiental Urbano no âmbito do PPA 2004-2007;

b) revisão e elaboração de manuais técnicos; e

c) cursos de capacitação.

3.40. Ao ser questionado quanto ao cumprimento da recomendação, o Presidente da Funasa informou que essa Fundação conta com uma ação no Plano Plurianual de Governo PPA 2004-2007: Apoio ao Controle da Qualidade da Água para Consumo Humano, através da qual prestou, em 2004, apoio técnico, principalmente de capacitação, a 303 municípios e iniciou, em 2004, a implantação de fluoretação em 214 sistemas de abastecimento de água.

3.41. Também foram apresentadas listas de presença em curso de capacitação para operadores de estação de tratamento de água realizado para funcionários de duas empresas de saneamento estaduais e os conteúdos programáticos dos cursos.

3.42. Da mesma forma, a Funasa também apresentou exemplares de diversas publicações de sua autoria: a) Manual Prático de Análise de Água (2004); b) Programação e Projeto Físico de Unidade Móvel para Controle da Qualidade da Água (2004); c) Manual de Cianobactérias Tóxicas na Água para Consumo Humano na Saúde Pública e Processos de Remoção em Água para Consumo Humano (2003); d) Roteiro para Inspeção de Sistema de Abastecimento de Água (1999); e) Manual Técnico de Análise de Água para Consumo Humano (1999).

3.43. Em consulta ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SigPlan, verificou-se a realização das medidas citadas pelo presidente da Funasa, as quais utilizaram, em 2004, R$ 6.873.779,00 na ação 0798 - Apoio Ao Controle de Qualidade da Água Para Consumo Humano, inserida no Programa de Saneamento Ambiental Urbano.

3.44. Analisando os documentos citados no parágrafo acima em conjunto com a resposta enviada pela Funasa à diligência e os dados contidos no SigPlan, conclui-se que as medidas relacionadas no relatório do primeiro monitoramento foram executadas. Dessa forma, a recomendação 9.1.9 pode ser considerada implementada.

3.45. O atendimento à recomendação 9.1.9 contribui para a melhoria da qualidade da água disponível à população para consumo humano, o que deve permitir o incremento do número de domicílios ligados à rede de abastecimento de água, o aumento de seu consumo e, consequentemente, a evolução favorável dos indicadores de saúde referentes a doenças de veiculação hídrica nos municípios beneficiados.

3.46. Quanto à recomendação 9.1.12, já no primeiro monitoramento, a Funasa informou sobre as reuniões que realiza para a orientação dos gestores e técnicos sobre a elaboração de projetos, o Termo de Sustentabilidade e o Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social.

3.47. Como não foi apresentado, à época, nenhum documento que comprovasse a realização de tais reuniões, foi sugerido que a Funasa confeccionasse relatórios de maneira a registrar as reuniões de orientação.

3.48. No presente trabalho, a Funasa apresentou registro das viagens do seu presidente para participar de reuniões com prefeitos municipais. Informou ainda que, dentro da nova concepção do Programa de Cooperação Técnica, a Funasa é responsável pela orientação das ações de gestão dos serviços municipais de saneamento. Assim, apresentou também farta documentação relativa às Oficinas de Cooperação Técnica realizadas nos estados.

3.49. A Funasa registrou ainda, as principais dificuldades para a municipalização dos serviços de saneamento, a saber: a falta de infra-estrutura das prefeituras, de estrutura administrativa que permita o funcionamento integrado das ações de saneamento, saúde e meio ambiente, de política de gestão adequada à realidade local e de oportunidade de compartilhamento de novas tecnologias e conhecimentos.

3.50. Tendo em vista a documentação apresentada, conclui-se que a recomendação 9.1.12 foi implementada. Tal fato poderá facilitar a municipalização dos serviços de saneamento, o que permite maior proximidade do administrador de tais serviços com a população beneficiada, maior controle social e possibilidade de tarifas menores.

3.51. No que diz respeito à recomendação 9.1.11, a Gerente argumenta que a disposição final dos efluentes deve ser contemplada no Projeto Executivo e não no Termo de Compromisso de Sustentabilidade, já que este último 'tem um enfoque mais dirigido ao equilíbrio financeiro do prestador de serviço do que ao licenciamento ambiental'. Acrescenta também que o Projeto Executivo é submetido à aprovação do órgão estadual ambiental, que concede ou não o licenciamento ambiental.

3.52. Da argumentação acima depreende-se que a Gerente entende que, uma vez recebido o licenciamento ambiental, a destinação dos efluentes já foi analisada pelo órgão estadual ambiental. Ainda assim, considerando que a Funasa tem um corpo técnico amplamente capacitado na área de saneamento básico, seria interessante a análise da disposição final desses efluentes.

3.53. Assim, considera-se a recomendação 9.1.11 parcialmente implementada, entendendo que a finalidade da recomendação foi atingida, ou seja, o esclarecimento da destinação dos efluentes, como condição prévia para a aprovação dos convênios que têm como objeto sistemas de abastecimento d'água, vem sendo cobrado e analisado pelo órgão ambiental estadual, conquanto isto não isente a Funasa de tomar conhecimento da condição analisada.

Integração de Políticas Públicas de Saúde/Saneamento

3.54. A ausência de integração entre as políticas públicas de saúde e de saneamento foi constatada pela equipe de auditoria de 2002, sendo um fator restritivo à maior efetividade das ações de saneamento básico. Também foi verificada a falta de interação entre a Funasa e outros órgãos que atuam na área de saneamento básico.

3.55. Dentre os motivos causadores desses problemas estaria a ausência de um sistema de informações de saneamento que pudesse ser acessado pelos diversos órgãos interessados.

3.56. Observou-se também que havia pouca participação dos municípios e estados nas discussões sobre saneamento, e que uma possível articulação com a Comissão Intersetorial de Saneamento e Meio Ambiente – CISAMA, do Conselho Nacional de Saúde – CNS, poderia ser interessante.

3.57. No sentido de contornar essas dificuldades, foram propostas recomendações endereçadas à Funasa em conjunto com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – Sedu (subitens 9.2 e 9.3, do Acórdão n.o 309/2003-TCU-Plenário) e à Funasa isoladamente (subitem 9.1.13, do Acórdão n.o 309/2003-TCU-Plenário):

Recomendação 9.2) *'desenvolvam, em articulação com os demais órgãos federais executores de ações de saneamento, sistema informatizado integrado que contemple informações de saneamento em bases municipais e permita acesso a órgãos públicos interessados e a entidades de pesquisa;'*

Recomendação 9.3) *'reiterar à Funasa e à Sedu, ex-Sepurb, a recomendação contida no item 8.20 da Decisão n º 955/99-Plenário no que se refere à implementação de sistemática de troca de informações sobre obras de saneamento contratadas, a ser feita de forma padronizada e com periodicidade regular, de modo a integrar o planejamento das ações e favorecer a eficiência na alocação de recursos;'*

Recomendação 9.1.13*) 'envie dados periodicamente ao Conselho Nacional de Saúde a respeito da execução das ações do Programa Saneamento Básico.'*

3.58. Cumpre registrar, todavia, que as funções da antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República foram assumidas pelo Ministério das Cidades, criado em 1º de janeiro de 2003.

3.59. À época do primeiro monitoramento, a Gerente informou que havia sido constituído um Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, instituído pelo Decreto Presidencial s/n, de 22/09/2004, com o objetivo de realizar estudos e elaborar propostas para integrar as ações de saneamento ambiental levadas a efeito em âmbito federal, o qual teria como uma de suas atribuições a elaboração de um sistema único de informações em saneamento. Assim, a recomendação 9.2 foi considerada em implementação, aguardando o próximo monitoramento para verificar as ações realizadas pelo GTI.

3.60. No mesmo sentido, a recomendação 9.3 também foi considerada em implementação, entendendo que a utilização das informações do sistema único de informações em saneamento iria atendê-la.

3.61. No presente trabalho, em relação às recomendações 9.2 e 9.3, a Funasa informou que o GTI trabalhou apenas na elaboração da Política Nacional de Saneamento durante 2004. Dessa forma, o sistema único de informações em saneamento não foi desenvolvido e, conseqüentemente, as recomendações em tela encontram-se não implementadas.

3.62. Importa assinalar que esse sistema de informações traria grandes benefícios às ações de saneamento. Como tais ações são executadas por diversos órgãos e entidades, a utilização do sistema permitiria atuação dos atores de forma mais articulada, além de permitir a realização de obras complementares e, por conseguinte, maior eficiência na alocação dos recursos.

3.63. Assim, propõe-se a esta Corte de Contas que recomende ao Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, coordenado pelo Ministério das Cidades, que priorize a elaboração do sistema único de informações em saneamento.

3.64. O Grupo tem como integrantes representantes da Casa Civil e dos Ministérios das Cidades, Justiça, Fazenda, Desenvolvimento, Planejamento, Meio Ambiente, Turismo e Integração Nacional; da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais; da Caixa Econômica Federal (CEF); do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

3.65. Em relação à recomendação 9.1.13, importa registrar que estava pendente de implementação, quando do primeiro monitoramento, uma vez que a Funasa ainda não havia sequer formatado o relatório que pretendia encaminhar ao CNS.

3.66. Em reunião realizada com a Funasa nesta última etapa de monitoramento, verificou-se que a Fundação ainda não envia as informações ao CNS. Entretanto, na Fundação foi informado que há prestação de contas das ações de saneamento à Casa Civil, através do envio de relatórios bimestrais, os

quais são também enviados ao Ministério da Saúde, que por sua vez não encaminha os relatórios ao CNS ao que tudo indica.

*3.67. Assim sendo considera-se a **recomendação 9.1.13 não implementada**, propondo-se a sua reiteração à Funasa, tendo em vista a sua relevância.*

Acompanhamento da execução de obras de saneamento

*3.68. A Funasa acompanha as obras de saneamento através de pelo menos três verificações **in loco**: antes, durante e após a conclusão da obra, já na fase de prestação de contas.*

3.69. Todavia, tendo em vista as limitações técnicas dos municípios atendidos pela Funasa, os quais são majoritariamente pequenos e carentes de atores capacitados, este Tribunal entendeu pertinente fazer à Funasa as recomendações a seguir transcritas (subitens 9.1.14 e 9.1.17, do Acórdão n.o 309/2003-TCU-Plenário):

***Recomendação 9.1.14)** 'elabore ação de desenvolvimento institucional, a constar da proposta de orçamento da Funasa, com vistas à promoção de atividades que possam garantir a manutenção dos benefícios das ações de saneamento para a população, sobretudo buscando o envolvimento dos atores municipais na definição da política de saneamento local;'*

***Recomendação 9.1.17)** 'estenda o acompanhamento das ações de saneamento nos municípios, após o término da vigência dos convênios, com o objetivo de monitorar a geração de benefícios para a população em decorrência das obras realizadas.'*

3.70. Em relação à recomendação 9.1.14, a Gerente informou, no primeiro monitoramento, que estava prevista a ação 'Apoio à Gestão dos Sistemas Implantados' no PPA 2004-2007, na qual estariam inseridas atividades de acompanhamento e apoio técnico que atenderiam à recomendação em tela.

3.71. Em consulta ao SIGPlan, verifica-se que a ação 0800 – Apoio à Gestão de Sistemas de Saneamento Básico em Municípios de até 30.000 Habitantes foi realmente inserida no PPA. Em 2004 foram aplicados nesta ação aproximadamente R$ 4,9 milhões, atendendo municípios dos estados do Acre, Amazonas, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Piauí, São Paulo e Santa Catarina. Desta forma, entende-se que a recomendação 9.1.14 foi implementada.

3.72. Quanto à recomendação 9.1.17, a Funasa vinha elaborando metodologia, que deveria ser testada e validada em campo em 2004.

3.73. No trabalho atual, constatou-se que não ocorreram progressos nesse processo, importando registrar que a Gerente informou que, em virtude do grande número de convênios celebrados pela Funasa e da redução dos recursos humanos (equipe técnicas reduzidas; último concurso há 10 anos) e materiais da instituição (veículos e computadores), em contraposição ao aumento do volume de trabalho, torna-se inviável o acompanhamento das obras que já foram executadas e repassadas ao município.

3.74. Todavia, acrescenta que foi incluído no PPA 2004-2007 um Programa de Cooperação Técnica que busca prestar assessoria a municípios com dificuldade de gestão dos sistemas implantados e que solicitem tais serviços.

*3.75. Em face dessas informações, **a recomendação 9.1.17** deve ser vista como **não implementada**, reconhecendo-se que, a prevalecerem as condições de trabalho atuais, pouco se poderá fazer para dar cumprimento à recomendação.*

Identificação de boas práticas

3.76. Ainda durante a auditoria realizada em 2002, foram identificadas boas práticas realizadas por algumas Coordenações Regionais da Funasa que resultaram nas recomendações abaixo, conforme os subitens 9.1.15 e 9.1.16, do Acórdão n.º 309/2003-TCU-Plenário:

***Recomendação 9.1.15**) 'designe, em cada Coordenação Regional da Fundação, servidor responsável para tirar as dúvidas e prestar informações aos municípios, no que se refere a obras de saneamento em execução;'*

***Recomendação 9.1.16)** 'solicite a indicação, pelo município, de interlocutor para interagir com os técnicos das Coordenações Regionais nas questões técnicas relacionadas a obras em execução.'*

3.77. Já no primeiro monitoramento foi constatada a observância às duas recomendações. A Ordem de Serviço n.º 01/2003 – Densp prevê em seu art. 7º, inc. VIII, a indicação formal, pelo convenente, de representante para atuar como interlocutor junto à Funasa.

3.78. Segundo a Gerente, estabeleceu-se que o chefe da Divisão ou Serviço de Engenharia, nas Coordenações Regionais, é o servidor responsável por atender e prestar as informações aos municípios.

3.79. Têm-se insistido nessa estratégia como forma de conferir agilidade e transparência a todo o processo, além de maior qualidade às obras. Dessa forma, resultam ***implementadas*** *as* ***recomendações 9.1.15 e 9.1.16.***

4. Indicadores de saúde

4.1. Os sub-capítulos seguintes retomam os achados da auditoria de 2002 que enfocaram os efeitos produzidos por ações de saneamento e fatores externos ao Programa na evolução dos indicadores de saúde.

4.2. Ao mesmo tempo, avaliam o possível impacto conseqüente às recomendações proferidas pelo TCU, de forma que se consiga detectar os possíveis benefícios gerados ao Programa.

Correlação entre ações de saneamento e indicadores de saúde

4.3. A análise estatística realizada durante a auditoria passada evidenciou que, nos municípios beneficiados por ações de saneamento, as taxas de internação por esquistossomose e por doença diarréica aguda em menores de 5 anos apresentaram queda no período estudado, o que não ocorreu nos municípios não beneficiados pelas mesmas ações. Concluiu-se que o Programa Saneamento Básico contribui para estabilizar as taxas, sem, contudo, quantificar a participação exclusivamente atribuível às suas ações.

4.4. Naquela ocasião, verificou-se que a não-utilização, pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, do código adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE para identificação dos municípios, principalmente por ocasião do envio de dados à equipe, dificultou as análises comparativas.

4.5. Em decorrência, propôs-se que o TCU expedisse recomendação (transcrita abaixo, conforme consubstanciado nos subitens 9.1.18 e 9.1.19, do Acórdão n.º 309/2003-TCU-Plenário) à Funasa, para incentivá-la a mensurar os efeitos das ações do Programa Saneamento Básico na saúde da população e a identificar os municípios, em seus bancos de dados, utilizando o código do IBGE, já que as ações de saneamento apresentam muitas interfaces e transversalidades interinstitucionais.

Recomendação 9.1.18) *'acompanhe a evolução de indicadores de mortalidade e morbidade, principalmente as taxas de internação hospitalar por doença diarréica aguda em menores de cinco anos e por esquistossomose em áreas endêmicas, com vistas a mensurar o impacto das ações do Programa Saneamento Básico nos indicadores de saúde, conforme prevê a Portaria no 01/2002, que atribui ao Centro Nacional de Epidemiologia da Funasa a avaliação anual dos indicadores de impacto estabelecidos para cada uma das ações, nos municípios beneficiados;'*

Recomendação 9.1.19) *'identifique os municípios, em seus bancos de dados, utilizando o código adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com vistas a facilitar a análise e a comparação das informações geradas pela Funasa com aquelas oriundas de bancos de dados de outras entidades, favorecendo assim a transparência do Programa e as ações de controle.'*

4.6. No referente à ***recomendação 9.1.18****, por ocasião do monitoramento anterior, a Gerente informou que, em parceria com a Secretaria de Vigilância em Saúde, seria desenvolvida metodologia específica de avaliação de impacto das ações de saneamento, na qual estará inserido aspecto diretamente relacionado às questões epidemiológicas.*

4.7. Durante a realização do impacto, verificou-se que uma metodologia de avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento já está desenvolvida e encontra-se em fase de validação nos municípios, estando em curso em 26 municípios nessa fase inicial, segundo informações da Gerente.

4.8. Foi fornecido à equipe exemplar da publicação 'Avaliação de Impacto na Saúde das Ações de Saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica', elaborada pelo MS em parceria com a Organização Panamericana de Saúde - OPAS/OMS (2004), que contém a metodologia em pormenores.

4.9. A metodologia foi desenvolvida considerando quatro eixos de avaliação: Saneamento, Antropológico, Econômico e Epidemiológico.

4.10. No Eixo Epidemiológico estão previstas as seguintes análises:

a) Tendência das taxas de internação por diarréia em crianças menores de cinco anos;

b) Tendência da mortalidade por diarréia em crianças menores de um ano e menores de cinco anos;

c) Tendência das taxas de mortalidade infantil e de menores de cinco anos.

4.11. A avaliação de impacto na saúde tem como principal objetivo contribuir para o processo de tomada de decisões relativo às políticas públicas voltadas para aquele setor. Note-se que o indicador de diarréia sugerido vem sendo acompanhado, enquanto o de esquistossomose não será aproveitado. A Funasa não considera este último um indicador representativo, de maneira que esta discordância será melhor discutida na análise da recomendação 9.1.27, que trata dos indicadores de desempenho propostos pelo TCU.

4.12. Considerando o exposto acima, principalmente, levando em conta o não aproveitamento do indicador proposto para esquistossomose, conclui-se que a ***recomendação 9.1.18*** *encontra-se* ***implementada parcialmente.***

4.13. Assim sendo, propõe-se determinar à Funasa que informe, na oportunidade de encaminhamento ao TCU do relatório de gestão que acompanhará as contas referentes ao exercício de 2005, sobre a evolução dos indicadores de desempenho previstos no Eixo Epidemiológico de avaliação de impacto.

4.14. Pode-se concluir que a avaliação de impacto na saúde, por meio do acompanhamento de indicadores que consigam aferir a efetividade da política pública de saneamento, embora em fase incipiente de implementação, constitui uma etapa significativa na busca do aprimoramento ou da correção das estratégias de ação do setor.

4.15. Quanto à ***recomendação 9.1.19****, a Gerente informou já estar utilizando o código do IBGE. No sentido de corroborar a assertiva, juntou um CD (Compact Disc) à resposta enviada, no qual consta a lista dos municípios, com os respectivos códigos utilizados pelo IBGE.*

4.16. A título de complemento, na tabela 3, observa-se fragmento do ***ranking*** *de municípios elegíveis para a ação de MSD, que vem sendo utilizado pela Funasa e foi disponibilizado à equipe de monitoramento. Nota-se que o código está sistematicamente presente no campo apropriado.*

Tabela 3 - Fragmento do ranking de municípios elegíveis para a ação de MSD

		MELHORIAS SANITARIAS DOMICILIARES			*1179*	*1732*	*2009*	*3338*
RANQ					***ELEGIBILIDADE***			
NAC	*EST*	***UF***	***COD***	***MUNICÍPIOS***	***A***	***B***	***C***	***D***
9	*1*	*CE*	***231360***	*Ubajara*	*SIM*	*NÃO*	*SIM*	*SIM*
20	*2*	*CE*	***230120***	*Aracoiaba*	*SIM*	*SIM*	*SIM*	*SIM*
45	*3*	*CE*	***230730***	*Juazeiro do Norte*	*SIM*	*SIM*	*NÃO*	*SIM*
46	*4*	*CE*	***230420***	*Crato*	*SIM*	*SIM*	*NÃO*	*SIM*

Fonte: Densp/Funasa/MS.

4.17. Durante o presente trabalho, a fim de verificar se o mesmo ocorria com as demais ações vinculadas ao Densp, além das de saneamento, acessou-se aleatoriamente a lista de convênios para Obras de Drenagem e Manejo Ambiental (ação de controle da malária em áreas de transmissão urbana, a cargo do Densp/Funasa), constatando-se o uso sistematizado do Código do IBGE.

4.18. Conforme documentação enviada, deve-se dar por ***implementada a recomendação 9.1.19****.*

4.19. O uso do código do IBGE certamente facilita o processamento, a análise e a comparação dos dados e informações gerados pela Funasa com aqueles oriundos de bancos de dados de outras entidade, haja vista as diversas interfaces e transversalidades interinstitucionais que caracterizam as ações de saneamento básico.

Influência de fatores externos de melhora dos indicadores de saúde

4.20. Auditoria de 2002 revelou que, entre os fatores externos ao Programa que poderiam contribuir para a melhoria dos indicadores de saúde, estava a ascensão da figura do Agente Municipal de Saneamento.

4.21. Em que pese a importância das atribuições desse profissional, as informações davam conta de que freqüentemente ele era deslocado para outras atividades. Para minimizar o problema, propôs-se que o TCU expedisse recomendação à Funasa (consolidada no subitem 9.1.20, do Acórdão n.º 309/2003-TCU-Plenário):

Recomendação 9.1.20) *'promova o fortalecimento da figura do Agente Municipal de Saneamento por meio de intensificação do programa de capacitação e da realização de atividades de conscientização dos prefeitos municipais, quanto à importância do papel desse Agente.'*

4.22. Tomou-se conhecimento, durante o monitoramento anterior, de que a Funasa havia interrompido, em caráter temporário, a articulação com o MS a respeito das atividades a serem promovidas com vistas ao atendimento da recomendação, em razão da necessidade de avaliação interna dos cursos já realizados e do novo perfil do Agente. Todavia, estava em fase de desenvolvimento proposta de metodologia de capacitação para técnico de saneamento.

4.23. Recentemente, a Gerente esclareceu que a proposta da Funasa se atém à capacitação de servidores pertencentes ao quadro de pessoal dos municípios para o desenvolvimento de ações de saneamento domiciliar.

4.24. Como todas as ações que envolvem treinamento e capacitação, no âmbito do SUS, foram transferidas para a competência da Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde – SGETES, esta vem orientando a Funasa a conduzir o processo de capacitação em conjunto com as Escolas Técnicas de Saúde dos Estados, por tratar-se de profissionais pertencentes ao Sistema Único de Saúde – SUS.

4.25. Em razão de as referidas escolas se encontrarem em fase de estruturação naquele momento (primeiro monitoramento), seria impraticável a execução da respectiva proposta já naquela oportunidade.

4.26. A Gerente justificou a necessidade da ação conjunta argumentando que, para a execução de ações de saneamento, esses profissionais necessitam ser capacitados por órgão formador, em obediência às exigências legais dos órgãos fiscalizadores. Como a Funasa não tem competências para promover a certificação e a formação profissional, tornou-se inviável a execução da atividade, sem a participação de outros parceiros nesse processo.

4.27. Considerando o exposto acima, conclui-se que a ***recomendação 9.1.20*** *encontra-se* ***implementada parcialmente****, por se compreender que ainda se encontra em curso o desenvolvimento de metodologia conjunta de capacitação.*

Influência de fatores externos de piora dos indicadores de saúde

4.28. Na auditoria de 2002, foram identificados alguns dos principais fatores extrínsecos ao setor saneamento que restringem a melhoria dos indicadores de saúde, como a falta de participação da comunidade e do Conselho Municipal de Saúde na condução das ações de saneamento; as peculiaridades regionais, decorrentes da diversidade geográfica e sociocultural entre os municípios, assim como fatores culturais, representados pelos costumes arraigados da população.

4.29. Em vista desses fatores, tornou-se conveniente propor que o TCU expedisse as seguintes recomendações à Funasa, o que foi consolidado nos subitens 9.1.21, 9.1.22 e 9.1.23, do Acórdão n.º 309/2003-TCU-Plenário:

Recomendação 9.1.21) *' estimule o envolvimento de associações comunitárias e dos conselhos municipais de saúde no gerenciamento das ações de saneamento, por meio da inclusão, nos projetos, de ações de sustentabilidade que contemplem a participação da comunidade, conforme prevêem as condições específicas para o financiamento dos projetos, constantes da Portaria Funasa nº 1, de 2 de janeiro de 2002;'*

Recomendação 9.1.22) '*inclua cláusula no termo de convênio exigindo a manifestação do Conselho Municipal de Saúde para a aprovação dos projetos de saneamento;'*

Recomendação 9.1.23) *'leve em consideração as particularidades regionais ao coordenar, planejar e supervisionar a formulação de planos e programas de saneamento e ao fornecer apoio técnico para o desenvolvimento de ações de saneamento e do PESMS.'*

4.30. Com relação à ***recomendação 9.1.21),*** *convém lembrar que a Portaria nº. 106/2004 é a que está em vigência e mantém literalmente o mesmo texto da condição específica em análise:*

.....

g) Os projetos devem incluir programas que visem à sustentabilidade dos sistemas implantados e contemplem os aspectos administrativos, tecnológicos, financeiros e de participação da comunidade;

.....

4.31. Até o início de 2004, a Funasa não vinha promovendo esforços com vistas à realização de cursos de capacitação de conselheiros e de representantes de associações comunitárias. Contudo, a Assessoria de Comunicação desta Fundação – Ascom, responsável pelas ações de educação em saúde, havia iniciado contatos com a Secretaria de Gestão em Trabalho e da Educação em Saúde – SGETES, do Ministério da Saúde, visando à articulação de ações conjuntas.

4.32. Conforme a Ascom, as articulações entre a Funasa e a SGETES, além da Secretaria de Gestão Patrimonial – SGP/MS e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) se estenderam ao longo de 2004 e foram intensificadas no sentido de concretizar o Projeto Qualificação de Lideranças Comunitárias no Controle Social no SUS e em Saneamento Ambiental, cujo objetivo é o de realizar oficinas municipais, estaduais e nacional de capacitação de conselheiros e lideranças comunitárias, inserindo temáticas como saneamento, educação em saúde e controle social.

4.33. De acordo com o documento de apresentação do Projeto de Qualificação, cedido à equipe de monitoramento, deverão ser qualificadas cerca de 8.100 lideranças comunitárias em todo o País na participação nas instâncias de controle social do SUS (conselhos e conferências) e nas ações de saneamento ambiental a serem desenvolvidas pelo Ministério da Saúde e Funasa, o que certamente incluirá o acompanhamento das ações de sustentabilidade.

4.34. As atas das reuniões do grupo de discussão foram encaminhadas ao TCU. Computaram-se oito reuniões em 2004 (maio a dezembro) e uma em 2005 (janeiro), em que se discutiram providências para a confecção de cartilhas sobre saneamento; a elaboração dos projetos de capacitação; metodologias; o levantamento de obras de saneamento; o mapeamento dos conselhos municipais e das associações comunitárias, dentre outros temas.

*4.35. Considera-se, assim, que a **recomendação 9.1.21** encontra-se **implementada,** haja vista a promoção de medidas concretas buscando o envolvimento de associações comunitárias e dos conselhos municipais de saúde no gerenciamento das ações de saneamento.*

*4.36. A respeito da **recomendação 9.1.22**, na etapa anterior de monitoramento, o Ministério da Saúde já havia comprovado estar exigindo a apreciação prévia do conselho municipal ou estadual de saúde, conforme o tipo de demanda, e da Comissão Intergestores Bipartite-CIB como condição para a formalização do pleito.*

4.37. O item 2.2 das Normas de Cooperação Técnica e Financeira de Programas e Projetos mediante a celebração de convênios (Anexo II), aprovada pela Portaria GM/MS nº 601, de 15 de maio de 2003, ainda vigente, é esclarecedor:

*'O Projeto e o Plano de Trabalho a serem submetidos à apreciação do Ministério da Saúde devem obter, preliminarmente, a **aprovação do Conselho Municipal de Saúde** e da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), quando o pleito for municipal, e ao Conselho Estadual de Saúde e Comissão Intergestores Bipartite (CIB), quando o pleito for estadual.'*

*4.38. Em vista do comando vigente, a **recomendação 9.1.22** deve ser considerada **implementada,** devendo-se destacar a importância desse incentivo ao controle social que deve ser exercido pelo Conselho Municipal de Saúde no acompanhamento das ações de saneamento.*

*4.39. Com relação à **recomendação 9.1.23,** quanto ao desenvolvimento de ações de saneamento, a Gerente informou, no monitoramento anterior, que, na análise dos projetos é obrigatória a realização de uma visita técnica aos municípios, sendo que o projeto só é aprovado se for adequado para a realidade local.*

4.40. No presente trabalho, verificou-se, junto a técnicos da Funasa, responsáveis por obras de manejo ambiental, que as particularidades físicas são consideradas, quando da realização de ações de saneamento nos municípios, de forma que a Fundação, por meio das regionais, tem buscado propor as soluções técnicas possíveis.

*4.41. Ainda, com respeito à **recomendação 9.1.23,** no que se refere ao desenvolvimento do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS, convém lembrar que a Portaria nº. 106/2004 é a que está em vigência, tendo mantido o texto original da condição específica exigida para aprovação dos projetos de saneamento:*

.....

d) Apresentar, como parte integrante do projeto, Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social como estratégia integrada para alcançar os indicadores de impacto correspondentes, e que inclua a participação da comunidade beneficiada;

.....

4.42. A Ascom argumenta que os municípios apresentam muitas dificuldades na definição da proposta de PESMS a ser anexada ao projeto, citando alguns exemplos: ausência de capacitação dos funcionários designados; alta rotatividade de profissionais nas prefeituras; gestores e técnicos dos municípios ainda vêem o PESMS como um mero instrumento burocrático, ou seja, apenas um modelo a ser preenchido como requisito para celebrar convênio.

4.43. Em razão desses motivos, optou-se por revisar e reestruturar o PESMS em 2004, investindo em nova metodologia de mobilização voltada para a promoção da saúde e que possibilite ações educativas que envolvam diretamente a comunidade beneficiada, desde a sua formulação.

*4.44. Quanto ao acompanhamento da execução do PESMS, a Ascom passou a realizar visitas de supervisão **in loco** nos municípios juntamente com o pessoal da área de engenharia de obras e com o técnico municipal responsável pelo PESMS.*

4.45. Para o êxito desse tipo de supervisão é necessário o contato com a população beneficiada, a maior conhecedora das particularidades regionais e locais. Algumas estratégias são adotadas pelos técnicos da Ascon das regionais da Funasa, por ocasião das visitas, como as que se seguem: acompanhar a execução das atividades; catalogar as atividades que foram realizadas; ter contato com a equipe local, visando à orientação técnica na execução de etapas e no atingimento de metas; entrevistar, por amostragem, a população beneficiada e os parceiros para avaliar o grau de satisfação e envolvimento no PESMS.

4.46. Com as ações de capacitação a serem desenvolvidas junto às associações comunitárias e aos conselhos municipais de saúde (vide item 9.1.21 acima), certamente, novas informações sobre aspectos regionais serão disponibilizadas à Funasa, possibilitando a melhoria do apoio técnico para o desenvolvimento e acompanhamento do PESMS.

*4.47. Desse modo, considera-se a **recomendação 9.1.23 parcialmente implementada**, já que ela será tida como atendida a partir dos resultados advindos do estreitamento da relação com a comunidade beneficiada e do envolvimento/qualificação de associações comunitárias e conselhos municipais de saúde.*

4.48. Estas etapas, embora incipientes, constituem avanços que proporcionarão maior conhecimento sobre as particularidades regionais e locais, o que, por sua vez, deverá resultar no aprimoramento das ações de educação em saúde (PESMS), quanto aos aspectos de elaboração, monitoramento e supervisão.

Proposição de indicadores pelo TCU

4.49. A equipe de auditoria de 2002 identificou os principais produtos gerados pelo Programa Saneamento Básico e, com base nesses produtos, elaborou, com a concordância do Gerente do Programa na ocasião, indicadores de desempenho que poderiam ser utilizados pelos gestores, com o objetivo de acompanhar e avaliar gerencialmente o Programa Saneamento Básico.

4.50. Em conseqüência, foi proposto que o TCU expedisse, à Funasa, a recomendação trancrita abaixo, o que se concretizou no subitem 9.1.27, do Acórdão n.º 309/2003-TCU-Plenário:

***Recomendação 9.1.27)** 'institua os seguintes indicadores de desempenho, destinados ao acompanhamento e à avaliação gerencial do Programa Saneamento Básico: 9.1.27.1 - Custo Médio de Implantação do Projeto; 9.1.27.2 - Taxa de Execução Financeira do Projeto; 9.1.27.3 - Taxa de Pendência dos Projetos Analisados; 9.1.27.4 - Taxa de Alcance do Programa Saneamento Básico; 9.1.27.5 - Taxa de Observância dos Critérios de Elegibilidade; 9.1.27.6 - Taxa de Projetos em Funcionamento Após Dois Anos de sua Implementação; 9.1.27.7 - Taxa de Internação por Doença Diarréica Aguda em Menores de Cinco Anos; e 9.1.27.8 - Taxa de Internação por Esquistossomose.'*

4.51. A atual Gerente teceu comentários acerca de cada um dos indicadores de desempenho propostos, os quais se seguem de forma resumida.

4.52. Custo Médio de implantação de Projeto: segundo a Gerente, para estabelecimento deste índice seria necessário levar em consideração uma série de variáveis que são diferentes entre si dependendo do projeto que está sendo analisado. Informou que para se estabelecer o custo médio de

implantação de uma estação de tratamento de água - ETA, por exemplo, deve-se considerar a fonte de água bruta disponível (água subterrânea em profundidades variáveis, rios, nascentes); a qualidade de água disponível (interfere no grau de tratamento a ser previsto); a distância da fonte de água bruta até o local de implantação da ETA; a distância da ETA até a comunidade a ser atendida; o tipo de solo que receberá a tubulação (rochoso, arenoso, argiloso, etc). Além desses fatores técnicos, também existem diferenças de preço dos insumos nos estados e ainda nas localidades. Assim, cada obra conveniada tem um custo médio de implantação; por isso não foi instituído o indicador.

4.53. Taxa de Execução Financeira do Projeto:

$$\text{Taxa execução financeira} = \frac{\text{Recursos pagos no exercício}}{\text{Recursos empenhados no exercício}} \times 100$$

4.54. A Gerente alega que a grande maioria das prefeituras com as quais a Funasa trabalha não dispõe de projetos prontos. Os prefeitos esperam a confirmação do recurso para então providenciarem os projetos e demais documentações como licenciamento ambiental e posse do terreno. Com isto, perde-se bastante tempo e o recurso que foi empenhado no exercício atual acaba sendo liberado no exercício seguinte. Com isto, a taxa de execução financeira alcançada em 2004 foi de 5,12%.

4.55. Lembrou ainda que 2004 foi ano de eleição municipal, fato este que interferiu no andamento dos trabalhos dos municípios.

4.56. Taxa de Pendência dos Projetos Analisados

$$\text{Taxa de Pendência dos Projetos Analisados} = \frac{\text{Projetos pendentes}}{\text{Projetos analisados}} \times 100$$

4.57. Segundo a Gerente, a baixa qualidade técnica dos projetos apresentados conduz a baixos valores do indicador. A taxa alcançada em 2004 foi de 73,68%.

4.58. Taxa de Alcance do Programa Saneamento Básico

$$\text{Taxa de Alcance do Programa} = \frac{\text{Municípios elegíveis atendidos}}{\text{Total de municípios elegíveis}} \times 100$$

4.59. As taxas alcançadas foram: 10% para água, 5% para esgoto e 7% para MSD.

4.60. Para o cálculo desta taxa existe uma variável limitante que é o recurso disponível para aplicar nas ações, lembrou a Gerente do Programa, pois a Funasa dispõe de poucos recursos para atender a uma grande quantidade de municípios elegíveis com obras de alto custo.

4.61. Taxa de Observância dos Critérios de Elegibilidade

$$\text{Taxa de Observância} = \frac{\text{Municípios elegíveis atendidos}}{\text{Total de municípios atendidos}} \times 100$$

4.62. Em 2004 o percentual alcançado para a taxa foi de ***93%,*** *considerando somente os municípios atendidos com recursos da Programação Funasa.*

4.63. Taxa de Funcionamento dos Projetos após Dois Anos de Implementação: conforme a Gerente, a Funasa passa por restrições quanto a recursos humanos e operacionais para realizar o trabalho rotineiro, não havendo condições de acompanhamento de projetos já implementados.

4.64. Taxa de Internação por Doença Diarréica Aguda em Menores de Cinco Anos: para utilização desta taxa, deve-se trabalhar cada município individualmente pois a aplicação da média nacional como referência ocasionará erro. Esta taxa é considerada na Metodologia para Avaliação de Impacto das Ações de saneamento, conforme visto na análise da recomendação 9.1.18.

4.65. Taxa de Internação por Esquistossomose: a Funasa não considera este indicador representativo para avaliação do impacto das ações de saneamento na saúde da população por ter as seguintes peculiaridades: visto tratar-se de uma doença crônica, a internação se dá somente quando a mesma evolui para caso grave, ocorrendo uma subnotificação dos casos reais; deve-se levar em consideração outros fatores e ações voltadas para o controle e prevenção da doença como por exemplo diagnóstico e tratamento precoce (diminuindo as internações) e ações para educação e conscientização da população, e não somente as ações de saneamento básico.

4.66. A seguir foram elaboradas algumas análises e conclusões acerca dos comentários da Gerente.

4.67. Pode-se inferir que a reduzida taxa de execução financeira (5,12%) associada à elevada taxa de pendência dos projetos (73,68%) refletem a baixa qualidade técnica dos projetos apresentados pelos municípios.

4.68. A Taxa de Internação por Doença Diarréica Aguda em Menores de Cinco Anos sugerida no relatório de auditoria foi a de base municipal. O seu acompanhamento pode ser efetivado utilizando-se o Sistema de Informações Hospitalares – SIH, que fornece dados atualizados (dois meses de defasagem), embora ocorram algumas inconsistências nos seus registros. Tomando por base o PSF/PACS e o Programa de Controle da Malária, que acompanham indicadores de internação por meio de extração de dados do SIH, acredita-se que a observação das tendências evolutivas das séries históricas da taxa em análise pode ser útil.

4.69. Com relação à Taxa de Internação por Esquistossomose, há de se concordar com a Gerente quanto à não representatividade na avaliação do impacto das ações de saneamento. Nesse contexto, porém, o relatório de auditoria fez esclarecimentos quanto à escolha dos indicadores analisados, conforme fragmentos transcritos abaixo:

De início, intentou-se avaliar o impacto das ações do Programa Saneamento Básico nos indicadores de saúde mais representativos do comportamento das chamadas doenças de veiculação hídrica.

.....

Essa decisão deveu-se à constatação de que a utilização de outros indicadores poderia gerar distorções na análise, considerando-se que, num estudo preliminar, observou-se que os dados disponíveis por município não estavam atualizados e que o sub-registro era elevado. Em contraposição, o SIH permitiu a utilização de dados mais recentes e fidedignos sobre internações causadas pelas citadas doenças (diarréia e esquistossomose).

4.70. Ainda com referência à taxa de internação por esquistossomose, os fatores e ações referidos pela Gerente foram analisados no relatório nos seguintes capítulos: 'Fatores que contribuem para a melhoria dos indicadores de saúde' e 'Fatores extrínsecos restritivos da melhoria dos indicadores de saúde'.

4.71. Ressalte-se que o acompanhamento deste indicador de internação, embora não esteja entre os mais representativos, encontra-se entre os factíveis de mensuração, podendo se constituir em ferramenta útil para observação das tendências evolutivas de suas séries históricas.

4.72. Dos oito indicadores propostos, apenas três não puderam ser construídos, traduzindo um aproveitamento de 62,5%, o que implica considerar a ***recomendação 9.1.27 parcialmente implementada****.*

5. Programa de educação em saúde e mobilização social – PESMS

5.1. Os dois próximos sub-capítulos retomam achados da auditoria de 2002 que enfocaram as dificuldades na implementação do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS, tais como a resistência ou a falta de conscientização de gestores e a descontinuidade das ações.

5.2. Simultaneamente, procura-se verificar se as recomendações proferidas pelo TCU foram implementadas e se houve geração de benefícios ao Programa.

Importância do PESMS

5.3. O PESMS reveste-se de especial importância para que o Programa Saneamento Básico atinja seus objetivos, na medida em que promove o aumento do nível de informações dos beneficiários e leva-os a compreender a importância das ações de saneamento.

5.4. Durante a auditoria de 2002, concluiu-se que os responsáveis pelo PESMS no município muitas vezes encontram resistência por parte do gestor municipal, tanto para a liberação dos recursos quanto para o fornecimento de outras condições necessárias ao bom desenvolvimento das ações do Programa.

5.5. Em decorrência, convencionou-se propor que o TCU expedisse as seguintes recomendações à Funasa, o que foi consubstanciado nos subitens 9.1.24 e 9.1.26, do Acórdão n.º 309/2003-TCU-Plenário:

Recomendação 9.1.24) '*realize eventos de informação e conscientização, junto aos gestores municipais, sobre a importância do PESMS;'*

Recomendação 9.1.26) '*identifique boas práticas ocorridas na execução do PESMS nos municípios e divulgue-as para as Coordenações Regionais e para os gestores municipais;'*

5.6. Com respeito à ***recomendação 9.1.24****, por ocasião da realização do impacto, o registro dos eventos de informação e conscientização promovidos pela Funasa, foi encaminhado ao TCU.*

Constam 16 tipos diferentes, alguns deles se repetindo em localidades distintas e, portanto, para público-alvo diferente, perfazendo mais de 30 eventos realizados em 2004 e 2005. A relação veio acompanhada da programação e das respectivas listas de presença; além de resumos ou atas de algumas reuniões.

5.7. Esses eventos recentes, abordando a importância do PESMS, foram destinados a um público-alvo muito diversificado:

a) prefeitos e secretários de saúde municipais;

b) técnicos das regionais da Funasa;

c) coordenadores de endemias.

d) coordenações do Programa Saúde da Família/Programa de Agentes Comunitários de Saúde - PSF/PACS;

e) membros de conselhos municipais de saúde;

f) assistentes sociais;

g) representantes de áreas remanescentes de quilombos;

h) comunidades indígenas;

i) assentamentos;

j) lideranças comunitárias;

k) representantes da imprensa local;

l) representantes de igrejas.

5.8. Diante da comprovação do quantitativo variado de eventos realizados em 2004 e 2005, muitos deles destinados a atores que ainda vêem o PESMS como uma mera formalidade para a obtenção do direito ao convênio, deve-se dar a ***recomendação 9.1.24*** *por* ***implementada.***

5.9. Quanto à ***recomendação 9.1.26****, a Ascom informou que a identificação e a divulgação de boas práticas ocorridas na execução do PESMS vêm sendo efetivadas por meio das oficinas estaduais de experiências bem sucedidas em educação em saúde. Obteve-se a relação dos eventos de 2003 e 2004, consolidados na tabela 4.*

Tabela 4 - Oficinas de boas práticas do PESMS. Período 2003 a 2005

UF	*município*	*data*
GO	*Goiânia*	*11/2003*
ES	*Vitória*	*11/2003*
PB	*Patos*	*11/2003*
AL	*Porto Real e Pariconha*	*03/2004*
BA	*Bom Jesus da Lapa*	*11/2004*
PI	*Barras*	*11/2004*
RS	*Liberato Salzano*	*12/2004*
RS	*Viamão*	*12/2004*
RS	*Viamão*	*04/2005*

Fonte: Ascom/Funasa/MS

5.10. Quase todos os eventos relacionados acompanham-se de resumos ou atas e outros anexos que foram disponibilizados. As oficinas apresentam em comum os relatos e exposições das ações práticas de continuidade desenvolvidas nas localidades que foram submetidas a discussão junto aos participantes.

5.11. Ainda com o objetivo de identificar e disseminar boas práticas do PESMS, a Ascom planejava realizar, a partir de 2004, concursos de 'Melhores PESMS' em nível estadual e nacional. Contudo, ao que tudo indica, a proposta está sendo reavaliada, segundo informações obtidas.

5.12. Somente foi realizado um evento estadual do gênero, no Espírito Santo, no período de 21 a 25/6/5004, que contou com experiências bem sucedidas de Linhares e Vitória. Além deste, apenas está previsto outro concurso em Goiás ao final de 2005, a II Expopesms.

5.13. As ações levadas a efeito pela Fundação atendem ao contido na recomendação, vez que esta não definiu quantitativos. De toda forma, considerando que ações de educação em saúde constituem importante catalisador das ações de saúde, tem-se a ***recomendação 9.1.26 por implementada****, com uma ressalva sobre a necessidade de um processo permanente de captação e divulgação das boas práticas havidas com relação ao PESMS.*

Vigência do PESMS

5.14. Normatizou-se que a vigência do PESMS seria a mesma do convênio ao qual ele é vinculado, entretanto, por se concluir que seria conveniente que as ações do PESMS pudessem continuar após o término das obras, propôs-se ao TCU dirigir recomendação nesse sentido à Funasa (subitem 9.1.25, do Acórdão n.º 309/2003-TCU-Plenário):

***Recomendação 9.1.25)** 'verifique a possibilidade de que o PESMS tenha seu prazo de vigência estendido para além do término da obra, a fim de que haja tempo suficiente para que as ações educativas possam atingir os resultados pretendidos;'*

5.15. A Gerente informou, no monitoramento anterior, haver previsão no PPA 2004/2007 de uma ação de fomento e educação em saúde, voltada para ações de saneamento incluindo o PESMS, o que incorporaria as sugestões do TCU.

5.16. De fato, a ação Capacitação de Gestores e Técnicos sobre Educação em Saúde voltada para Ações de Saneamento (6136) encontra-se inserida no Programa Saneamento Ambiental Urbano (0122). Por sua implementação recente, associada à execução orçamentária de apenas 36,52% em 2004, conforme ilustrado na tabela 5, seus efeitos ainda não são passíveis de mensuração nos aspectos pertinentes à conscientização dos gestores e à condução das ações educativas.

Tabela 5 - Capacitação de Gestores e Técnicos sobre Educação em Saúde voltada para Ações de Saneamento (Ação 6136). Período: 2004.

Ano	Créditos Consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira	% Execução Orçamentária
2004	4.800.000	1.753.101	1.524.366	36,52

Fontes: Ministério da Saúde; SIAFI/STN, elaborado pela Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen.
* Atualizado até 15/01/2005

5.17 Em vista do exposto, considera-se que a recomendação 9.1.25 encontra-se implementada parcialmente, conquanto tudo indique que a efetiva implementação desta nova ação, voltada para o setor saneamento, poderá permitir maior sustentabilidade do PESMS, a fim de que possa alcançar os resultados pretendidos.

6. Aspectos orçamentários e financeiros

6.1. As tabelas 6, 7 e 8 apresentam a série histórica da execução orçamentária e financeira das três ações de saneamento, objeto do presente trabalho, nos quatro últimos exercícios.

Tabela 6 - Sistemas de Abastecimento de Água (Ação 3861). Período: 2002 a 2005.

Ano	Créditos Consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira	% Execução Orçamentária
2002	441.357.644,00	115.279.137,80	264.799.385,16	26,12
2003	85.632.890,00	55.586.648,84	87.315.670,31	64,91
2004	136.259.983,00	96.483.124,00	17.206.438,00	70,80
2005	163.100.236,00	107.407,00*	107.407,00*	0,06*

Fontes: Ministério da Saúde; SIAFI/STN, elaborado pela Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen.
* Atualizado até 8/04/2005

Tabela 7 - Sistemas de Esgotamento Sanitário (Ação 7654). Período: 2002 a 2005.

Ano	Créditos Consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira[3]	% Execução Orçamentária
2002	243.042.997,00	79.239.307,15	144.857.245,48	32,60
2003	57.362.371,00	30.872.075,88	55.837.708,38	53,82
2004	138.718.626,00	77.965.583,00	8.683.026,00	56,20
2005	115.857.133,00	0*	0*	0*

Fontes: Ministério da Saúde; SIAFI/STN, elaborado pela Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen.
* Atualizado até 8/04/2005

Tabela 8 - Melhorias Sanitárias Domiciliares (Ação 7652). Período: 2002 a 2005.

Ano	*Créditos Consignados*	*Execução Orçamentária*	*Execução Financeira*	*% Execução Orçamentária*
2002	*317.578.373,00*	*153.771.070,15*	*237.216.362,69*	*48,42*
2003	*59.541.178,00*	*40.036.607,76**	*133.712.505,99*	*67,24*
2004	*97.302.029,00*	*76.254.732,00*	*10.081.867,00*	*78,37*
2005	*96.986.919,00*	*81.491,00**	*81.491,00**	*0,08**

Fontes: Ministério da Saúde; SIAFI/STN, elaborado pela Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen.
* Atualizado até 8/04/2005

6.2. Cabe observar que, conforme ocorrido nos anos anteriores, a execução financeira e orçamentária em 2005 só deve se tornar mais significativa após a definição da programação do ano, o que ainda não ocorreu em razão de os municípios estarem ultimando os seus pleitos (solicitação de convênio para realização de obras de saneamento) no mês de abril.

7. Análise dos comentários do gestor

7.1. Após a apresentação da síntese do quadro final de implementação das recomendações, a Gerente do Densp/Funasa reafirmou que as providências e medidas tomadas com vistas ao cumprimento das recomendações foram encaradas com seriedade e empenho e que algumas das pendências existentes ainda deverão ser solucionadas.

7.2. Aproveitou a ocasião para questionar se não caberia recomendação a outros órgãos, em vez da Funasa, quanto à priorização da elaboração do sistema nacional de informações em saneamento. Foi, então, informado que seria proposta recomendação nesse sentido ao Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pelo Ministério das Cidades.

7.3. A Gerente não escondeu sua preocupação com a forma de monitoramento a ser efetivada e o prazo de sua ocorrência, com relação às recomendações consideradas parcialmente implementadas. Foi esclarecido que as informações relativas às medidas adotadas deverão ser prestadas em anexo ao relatório de gestão que acompanhará as contas referentes ao exercício de 2005.

7.4. Por fim garantiu que, com referência à única recomendação proposta à Funasa/MS, no sentido de enviar dados periodicamente ao Conselho Nacional de Saúde, no momento encontra-se em vias de ser efetivada.

7.5. Cabe, neste contexto, esclarecer que o Densp/Funasa vem passando por sucessivas mudanças na sua estrutura gerencial, tendo contado com dois Gerentes de Saneamento desde a realização da auditoria. Atualmente e de forma provisória e cumulativa, quem responde pelo cargo é a Diretora do Densp, a qual não estava presente na época da auditoria.

7.6. Tais ocorridos dificultaram a sua análise acerca dos benefícios gerados, conquanto tenha despendido esforços para o cumprimento das recomendações durante todas as etapas de monitoramento.

8. Conclusão

8.1. A presente auditoria teve por objetivo avaliar o impacto da implementação das recomendações do Acórdão n.º 309/2003-TCU-Plenário sobre o desempenho do Programa Saneamento Básico. Além de atualizar os achados da auditoria realizada em 2002, pôde-se avaliar o impacto das recomendações e construir um panorama capaz de fornecer indicativos sobre o desempenho.

8.2. Após a consolidação dos dados e informações obtidos nas duas etapas de monitoramento, a situação geral de implementação das recomendações/determinações está representada nos quadros que se seguem.

Tabela 9 - Situação de implementação das recomendações

Item	*1º monitoramento*	*Impacto*	*Item*	*1º monitoramento*	*Impacto*
9.1.1	*Em implementação*	*Implementada*	***9.1.16***	*Implementada*	*Implementada*
9.1.2	*Em implementação*	*Não implementada*	***9.1.17***	*Em implementação*	*Não implementada*
9.1.3	*Em*	*Implementada*	***9.1.18***	*Em*	*Parcialmente*

	implementação			*implementação*	*implementada*
9.1.4	*Implementada*	*Implementada*	***9.1.19***	*Implementada*	*Implementada*
9.1.5	*Em implementação*	*Não implementada*	***9.1.20***	*Em implementação*	*Parcialmente implementada*
9.1.6	*Em implementação*	*Implementada*	***9.1.21***	*Não Implementada*	*Implementada*
9.1.7	*Em implementação*	*Implementada*	***9.1.22***	*Implementada*	*Implementada*
9.1.8	*Implementada*	*Implementada*	***9.1.23***	*Em implementação*	*Parcialmente implementada*
9.1.9	*Em implementação*	*Implementada*	***9.1.24***	*Em implementação*	*Implementada*
9.1.10	*Não Implementada*	*Não implementada*	***9.1.25***	*Em implementação*	*Parcialmente implementada*
9.1.11	*Sem Informação.*	*Parcialmente implementada*	***9.1.26***	*Em implementação*	*Implementada*
9.1.12	*Em implementação*	*Implementada*	***9.1.27***	*Em implementação*	*Parcialmente implementada*
9.1.13	*Em implementação*	*Não implementada*	***9.2***	*Em implementação*	*Não implementada*
9.1.14	*Em implementação*	*Implementada*	***9.3***	*Em implementação*	*Não implementada*
9.1.15	*Implementada*	*Implementada*			

Tabela 10 - Situação de implementação das determinações

Item	***1º monitoramento***	***Impacto***
9.4.1	*Em implementação*	***Implementada***
9.4.2	***Implementada***	***Implementada***

8.3. A comparação entre os percentuais da situação de implementação das recomendações está representada na tabela 11.

Tabela 11 - Situação percentual de implementação das recomendações.

Situação	***1º monitoramento***	***Impacto***
Não implementada	*6,90%*	*24,13%*
Parcialmente implementada	*68,96%*	*20,70%*
Implementada	*20,69%*	*55,17%*
Não aplicável	*0%*	*0*
Sem informação	*3,45%*	*0*
Total	*100 %*	*100 %*

8.4. Confrontando as conclusões obtidas no presente trabalho (Impacto das recomendações) com as contidas no relatório do primeiro monitoramento, verificou-se a seguinte situação, conforme demonstrado na tabela 11:

a) o número de recomendações consideradas implementadas aumentou em 167%;

b) o número de recomendações parcialmente implementadas reduziu em 70%;

c) o número de recomendações não implementadas mais do que triplicou.

8.5. O aumento expressivo no número de recomendações implementadas, bem como a queda acentuada no número das parcialmente implementadas, demonstra o empenho da Funasa no sentido de atendê-las.

8.6. O aumento do número de recomendações não implementadas se deve às pendências relativas à elaboração de projetos, como o sistema único de informações em saneamento, e ao andamento de processos, os quais não se concretizaram, redundando no não atendimento das respectivas recomendações.

8.7. Algumas recomendações foram consideradas não implementadas, em razão de alterações normativas na aplicação dos critérios de elegibilidade e prioridade dos municípios, dificultando a

concepção e execução de projetos integrados reivindicados nas respectivas recomendações. Ressalte-se que ações e projetos pulverizados tendem a causar menor impacto no controle das doenças de veiculação hídrica, embora alcancem maior número de municípios.

8.8. Apesar do aumento significativo no número de recomendações implementadas, observou-se que persistem parte dos problemas detectados na auditoria realizada em 2002. Em conseqüência, propôs-se a reiteração da recomendação 9.1.13, visando ao envio de relatórios de execução das ações do Programa Saneamento Básico ao Conselho Nacional de Saúde, como forma de estimular discussões sobre saneamento. Além disso, considerou-se pertinente recomendar que se priorize a elaboração do sistema único de informações em saneamento.

8.9. Decorridos dois anos da apreciação do relatório de auditoria pelo TCU, podem ser observados alguns avanços com relação ao desempenho do Programa, com destaque para ações voltadas à consolidação do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS, com ênfase no fortalecimento do controle social.

8.10. Destaque também deve ser dado ao desenvolvimento de metodologia de avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento, cuja validação já vem ocorrendo nos municípios, que se reveste de grande importância no âmbito estratégico gerencial e do processo de articulação interinstitucional, considerando que a atuação no setor saneamento é multissetorial.

8.11. Diante dos esforços dos gestores para levar adiante as recomendações, espera-se que sua implementação continue gerando benefícios de ordem qualitativa e quantitativa no desenvolvimento das ações de saneamento, resultando na melhoria da saúde da população vulnerável às doenças e agravos de veiculação hídrica.

9. Proposta de encaminhamento

9.1. Diante do exposto e visando a contribuir para o aprimoramento do desempenho do Programa Saneamento Básico, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:

I. recomendar ao Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto s/n, de 22/09/2004, e coordenado pelo Ministério das Cidades, que priorize a elaboração do sistema único de informações em saneamento;

II. reiterar a recomendação à Fundação Nacional de Saúde- Funasa, do Ministério da Saúde – MS, no sentido de enviar dados periodicamente ao Conselho Nacional de Saúde a respeito da execução das ações do Programa Saneamento Básico;

III. determinar à Fundação Nacional de Saúde-Funasa, do Ministério da Saúde–MS, que informe, na oportunidade de encaminhamento ao TCU do relatório de gestão que acompanhará as contas referentes ao exercício de 2005, sobre:

a) a efetiva adoção das medidas mencionadas no subitem 9.1.II deste relatório;

b) a evolução dos indicadores de desempenho previstos no Eixo Epidemiológico de avaliação de impacto das ações de saneamento, conforme item 3, ao anexo 2, da Decisão Normativa TCU nº 62/2004;

IV. encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários:

a) Ministro de Estado da Saúde;

b) Secretário Federal de Controle Interno, da Controladoria Geral da União – CGU;

c) Presidente da Fundação Nacional de Saúde – Funasa; e

d) Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, das Comissões de Seguridade Social e Família e de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados e da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

V. juntar aos presentes autos o TC 005.084/2002-0, que trata da auditoria de natureza operacional no Programa Saneamento Básico, bem como dos dois primeiros monitoramentos;

VI. juntar os presentes autos às contas da Fundação Nacional de Saúde – Funasa referentes ao exercício de 2005."

É o relatório.

VOTO

Em exame monitoramento da implementação das recomendações exaradas pelo Acórdão nº 309/2003-Plenário, adotado em processo de auditoria de natureza operacional no Programa Saneamento Básico do governo federal. Esse Programa prevê o investimento em sistemas de abastecimento de água, em coleta e destinação final de esgoto sanitário e de lixo urbano, e em melhorias sanitárias domiciliares, tendo como objetivo final a prevenção e controle de doenças, em especial aquelas relacionadas à insalubridade do meio-ambiente.

2. A equipe de auditoria constatou que, em comparação com o primeiro monitoramento, realizado em dezembro de 2003, e decorridos quase três anos da apreciação do relatório de auditoria pelo Tribunal, aumentou significativamente o número de recomendações consideradas implementadas. Foram observados avanços importantes no desempenho do Programa, em especial o fortalecimento dos mecanismos de controle social, com destaque para a consolidação do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (Pesms).

3. Nada obstante, não foi alcançada a evolução esperada no que tange à concepção e execução de projetos integrados de saúde e saneamento, fator considerado importante pela equipe de auditoria para, reduzindo a dispersão de esforços, conferir maior efetividade às ações de saneamento básico. Para correção do problema, foi recomendada a criação de um sistema de informações em saneamento, medida ainda não implementada. Segundo a Funasa, o Grupo de Trabalho Interministerial, criado em 2004 para realizar estudos e elaborar propostas para integrar as ações de saneamento em âmbito federal, trabalhou apenas na elaboração da Política Nacional de Saneamento. Mostra-se adequado, assim, reiterar a recomendação acerca do desenvolvimento do sistema de informações em saneamento. O mesmo se aplica à recomendação referente ao envio de dados ao Conselho Nacional de Saúde acerca da execução das ações do PNS.

4. Parte do insucesso na implementação de algumas recomendações deveu-se a mudanças normativas quanto à aplicação de critérios de elegibilidade e prioridade dos municípios potencialmente beneficiários de recursos do Programa. A instabilidade normativa pode guardar relação com as sucessivas mudanças na estrutura gerencial da Funasa, cujos reflexos no PSB não poderiam deixar de ser percebidos. Essas mudanças, no entanto, aparentemente não produziram retrocessos na disposição demonstrada pela Funasa em atender as recomendações do Tribunal, conforme ficou evidenciado nos comentários do gestor, permitindo antever êxito quanto àquelas ainda pendentes.

5. Por fim, registro que, com a conclusão do segundo e último monitoramento, o processo pode ser arquivado, sem prejuízo de se prosseguir o acompanhamento no relatório de gestão da Funasa, conforme determinação a esse respeito.

Ante o exposto, acolho as propostas da Unidade Técnica, com alguns ajustes, e voto por que o Tribunal adote o seguinte Acórdão.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 297/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-005.026/2005-0 (com três anexos)
2. Grupo I, Classe de Assunto: V - Monitoramento
3. Entidade: Fundação Nacional de Saúde (Funasa) – Programa Saneamento Básico
4. Responsável: Valdi Camarcio Bezerra (ex-Presidente da Funasa)
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Seprog e 4ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento destinado a avaliar a implementação das recomendações exaradas pelo Acórdão nº 309/2003-Plenário (TC-005.084/2002-0), decorrente de auditoria de natureza operacional no Programa Saneamento Básico (PSB).

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

9.1. recomendar ao Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto s/n, de 22/09/2004, e coordenado pelo Ministério das Cidades, que priorize a elaboração do sistema único de informações em saneamento;

9.2. reiterar a recomendação à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), no sentido de enviar periodicamente ao Conselho Nacional de Saúde dados a respeito da execução das ações do Programa Saneamento Básico;

9.3. determinar à Funasa que informe, no relatório de gestão que acompanhará as contas da entidade relativas ao exercício de 2005, sobre:

9.3.1. a adoção da medida preconizada no item 9.2 acima;

9.3.2. a evolução dos indicadores de desempenho previstos no Eixo Epidemiológico de avaliação de impacto das ações de saneamento, conforme item 3 do anexo 2 da Decisão Normativa TCU nº 62/2004;

9.4. enviar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministério da Saúde, à Secretaria Federal de Controle Interno, à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e aos Presidentes da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, das Comissões de Seguridade Social e Família e de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados e da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0297-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-008.132/2002-2 (c/ 6 volumes)
Apenso: TC-007.250/2003-0
Natureza: Levantamento de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT
Interessado: Congresso Nacional

Sumário: Fiscobras 2002. Levantamento de auditoria. Construção de trechos rodoviários no Corredor São Francisco – BR-135/BA – Construção do trecho Divisa PI/BA – Riachão das Neves – São Desidério – Divisa BA/MG. Pagamento de serviços realizados sem cobertura contratual. Audiência.

Razões de justificativa. Ausência de dano ao erário. Acatamento. Remessa de cópia do Acórdão à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT. Arquivamento.

RELATÓRIO

Este processo tem por objeto o levantamento de auditoria realizado nas obras de construção de trechos rodoviários no Corredor São Francisco no Estado da Bahia, BR-135/BA – Divisa PI/BA – Divisa BA/MG (Fiscobras 2002). Na sessão de 21/8/2002, o Tribunal proferiu a Decisão n.º 1.058/2002-Plenário, por meio da qual foi fixado prazo para que a 5ª Unit/DNIT encaminhasse ao TCU documentos necessários ao exame de indícios de execução de serviços sem cobertura contratual e inexistência de licença ambiental.

Na instrução de fls. 418/423, a Secex/BA, atestou o envio da documentação solicitada e, após o exame da mesma, sugeriu determinação à 5ª Unit no sentido de que, *"quando do pagamento de despesas resultantes de medição de serviços de engenharia rodoviária, autorize o pagamento daqueles executados, tão-somente, dentro da vigência do contrato respectivo"*.

3. O empreendimento também foi examinado no âmbito do TC-007.250/2003-0 (Fiscobras 2003). Na sessão plenária de 30/7/2003, o Tribunal decidiu proceder à audiência do Sr. Hélio Cavalcante Reis, em razão do *"atraso nos procedimentos de licenciamento ambiental, ante a não-existência, até então, das licenças ambientais necessárias, considerando o contido no art. 14,* ***caput****, da Resolução Conama nº 237/97 e que o contrato PG-227/98-00 é de 1998"* (Acórdão n.º 1.005/2003). Foi determinado ainda o apensamento daquele processo a este TC-008.132/2002-2.

4. Examinadas as razões de justificativa, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão n.º 460/2004-Plenário, acatar as explicações do responsável e expedir as seguintes determinações:

"9.2.1 – somente autorize o pagamento de serviços executados dentro da vigência do respectivo contrato;

9.2.2 – providencie, do modo mais célere e urgente possível, as licenças ambientais necessárias às obras da estrada BR-135/BA, em cumprimento à legislação ambiental;"

5. Na mesma oportunidade, a Corte determinou a realização da audiência do responsável pelo pagamento dos serviços realizados na BR-135/BA sem cobertura contratual, no período de novembro a dezembro de 1998.

6. O responsável pela 5ª Unit/DNIT à época dos fatos motivadores da audiência, Sr. Wanderley Fleury G. Ribeiro, apresentou as razões de justificativa de fls. 523/524, resumidas da seguinte maneira pela Secex/BA:

"- A rodovia BR-135/BA apresenta tráfego pesado, com predominância de carretas e caminhões, com volume médio diário de 1.000 veículos;

Em dezembro de 1998, estava intransitável em vários pontos com corrosões em vários aterros e escorregamentos de taludes de corte, expondo os veículos pesados a atoleiros;

Foram executados pela empresa serviços 'por sua conta e risco' sem a participação, controle e ordem de início emanada por parte da fiscalização, que é feita pela Residência de Feira de Santana;

Os serviços medidos foram executados dentro do período do contrato e acompanhados pela fiscalização (...). *Constatada a execução dos serviços, foi elaborada a medição pertinente;*

Todos os serviços executados antes da chegada da fiscalização não foram objeto da medição e também não foram ordenados à execução por determinação da fiscalização;

Apesar das informações prestadas pela 5ª UNIT, em resposta à Decisão n.º 1.058/02-TCU, a medição realizada em dezembro de 1998 expressava o quantitativo dos serviços executados no período contratual."

7. O Analista registra divergência entre as razões de justificativa do Sr. Wanderley Fleury e a resposta à diligência determinada na Decisão n.º 1.058/2002-P, quando o então Coordenador da 5ª Unit afirmou o seguinte:

"Vale salientar, face às circunstâncias daquele período, com a rodovia interrompida por vários escorregamentos de taludes de aterros, o tráfego paralisado e inúmeros veículos atolados na pista (caminhões carregados de grãos), que a única alternativa que havia era a utilização do equipamento

existente no local, pertencente à empresa, que já estava mobilizada. Assim, por iniciativa exclusiva da empresa, por sua conta e risco possíveis, iniciou-se os serviços antes da formalização do contrato, em meados do mês de Novembro/1998, estendendo-se até o final do mês de dezembro.

Embora os serviços tenham se expandido até o dia 11/01/1999, só foram medidos aqueles correspondentes executados até o dia 31 de dezembro de 1998. A partir daí, os serviços foram interrompidos por falta de empenho."

8. Passo a transcrever a instrução de fls. 540/541, aprovada pelo Secretário de Controle Externo:

"6. Confrontando-se a resposta apresentada pelo Coordenador da 5º UNIT e as razões de justificativas apresentadas verifica-se contradição entre as duas informações prestadas.

7. De acordo com a informação do Coordenador da UNIT, os serviços pagos foram iniciados antes da formalização do contrato, em meados do mês de novembro/98, estendendo-se até o final de dezembro/98, sendo efetuada a medição de tais serviços. Por sua vez, o Sr. Wanderley Fleury G. Ribeiro afirma que os serviços medidos foram executados dentro do período do contrato e acompanhados pela fiscalização do DNIT, e que a medição realizada em dezembro de 1998 expressava o quantitativo dos serviços no período contratual.

8. Análise de ambas as afirmativas em confronto com o relatado pela Equipe de Auditoria indica como mais correta a informação prestada pelo Coordenador da 5ª UNIT visto que o fato determinante da audiência foi a realização, em apenas 8 (oito) dias, no período de 24 a 31/12/98, dos serviços atinentes à primeira medição que foram: 48.000 m² de desmatamento (6% do total contratado) e 264.250 m³ de escavação, carga e transporte de material de 1ª e 2ª categorias (31% do volume de escavação contratada). Sobre este fato o Sr. Wanderley Fleury G. Ribeiro não fez referência na defesa apresentada.

9. O mais provável é que tenha ocorrido o justificado pelo Coordenador da UNIT, ou seja, os serviços foram iniciados antes da assinatura do contrato, formalizado em 24/12/1998. No entanto, a instrução de fls. 418/423, que analisou a documentação enviada pelo DNIT em cumprimento à determinação contida no subitem 8.1 da Decisão n.º 1058/2002-TCU-Plenário (fl. 188), concluiu que 'em que pesem os serviços pagos na primeira Medição hajam sido realizados muito antes da vigência do contrato, ..., mesmo assim nada existe nas peças encaminhadas que atestem que os mesmos não foram efetivamente realizados' e 'o procedimento adotado não acarretou nenhum dano ao Erário' (fl. 423).

10. Assim, mesmo que as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Wanderley Fleury G. Ribeiro não tenham logrado elidir a irregularidade motivadora da audiência, os dados contidos nos autos não indicam que a ocorrência tenha causado prejuízo ao erário, podendo, no entanto, serem motivos de determinação por parte deste Tribunal ao DNIT, conforme proposta já efetuada por analista desta Secex (fl. 501).

11. Cumpre informar que as obras da rodovia BR-135/BA foram objeto de Levantamento de Auditoria (Fiscobras) neste exercício de 2004, estando as obras paralisadas à época da realização da auditoria, cujo relatório não aponta a ocorrência de irregularidades e conclui que as irregularidades anteriormente apontadas foram sanadas, estando o processo arquivado conforme disposto no Acórdão n.º 1179/04-Plenário (TC-008.713/2004-6).

12. Diante do exposto, e considerando que, embora as razões de justificativas apresentadas não tenham sido suficientes para elidir os fatos motivadores da audiência, documentação e dados contidos nos autos indicam que os fatos apontados não causaram dano ao erário, submetemos o presente à superior consideração sugerindo sua remessa ao gabinete do Exmº Ministro Relator, Marcos Vinícius Vilaça, propondo:

I – sejam acatadas as razões de justificativas do responsável, Sr. Wanderley Fleury G. Ribeiro;

II – seja determinado ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT que, no ato de pagamento de despesas resultantes de medição de serviços de engenharia, autorize o pagamento daqueles executados, tão-somente, dentro da vigência do respectivo contrato, em cumprimento ao artigo 60, da Lei n.º 8.666/93, c/c os artigos 60 a 63 da Lei n.º 4.320/64;

III – seja determinado o arquivamento do presente."

9. O Ministro Marcos Bemquerer, atuando em minha substituição, solicitou o pronunciamento do MP/TCU. A Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva emitiu o seguinte parecer:

"Mediante o subitem 9.3 do Acórdão n.º 460/2004-TCU-Plenário, foi determinado à Secex/BA que realizasse audiência do responsável pelo pagamento dos serviços executados na rodovia BR-135/BA sem cobertura contratual, no período de novembro a dezembro de 1998 (fl. 508).

2. Nesta etapa processual, tendo em vista a solicitação de pronunciamento com que nos distingue o eminente Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (fl. 543), examinamos as razões de justificativa do Senhor Wanderley Fleury Guimarães Ribeiro, Gerente da 5.ª Unit/Dnit à época dos fatos, e as conclusões da Unidade Técnica contidas na instrução e parecer às fls. 539/542.

3. De início, verifica-se que os termos da audiência se originaram de tópico de levantamento de auditoria em obras rodoviárias no Corredor São Francisco no Estado da Bahia, BR-135/BA – Divisa PI/BA – Divisa BA/MG, especificamente quanto à execução do Contrato n.º PG-227/98, firmado com a empresa Mercantil Moreira Construções Ltda., em 24/12/98, por meio de licitação. Consignou a equipe de auditoria incerteza a respeito da regularidade de expressiva parcela de serviços iniciais de terraplenagem, uma vez que foram executados, medidos e pagos num curto período de oito dias desde a data de assinatura do contrato (24/12 a 31/12/98), conforme boletim da primeira medição, efetuada em 4/1/99.

4. Ouvido em diligência no ano de 2002, por determinação do Acórdão n.º 1.058/2002-TCU-Plenário, o então Coordenador da 5.ª Unit/Dnit, Senhor Hélio Cavalcante Reis, apresentou explicações sobre o assunto, mediante o Ofício GAB n.º 063/2002-5.ª Unit (fls. 198/202, vol. 1), dos quais se destacou, na audiência do ex-Gerente, item no qual o Coordenador afirma que a execução dos serviços se iniciou em novembro/98, antes da formalização do contrato, por iniciativa exclusiva da empresa e por sua conta e risco, em virtude das precárias condições da rodovia na época. Ainda no mesmo item, o gestor menciona que, 'embora os serviços tenham se expandido até o dia 11/1/99, só foram medidos aqueles correspondentes executados até o dia 31/12/98' (item VII à fl. 201, vol. 1).

5. Cotejando as explicações do Coordenador da 5.ª Unit/Dnit em 2002 com as justificativas do responsável pelos fatos em audiência, não compartilhamos do entendimento da Unidade Técnica quanto à existência de contradição entre os dois depoimentos. Em verdade, parecem-nos inteiramente convergentes entre si as respostas dos gestores, conforme passamos a expor.

.6 No item I das informações complementares que integram o Ofício GAB n.º 063/2002-5.ª UNIT (fl. 200, vol. 1), consta, expressamente, após se fazer menção ao objeto, à data de assinatura e à cláusula de prazo e pagamento do contrato, que 'a medição processada pelo 5.º DRF no valor de R$ 399.977,50, refere-se ao período de 24/12 a 31/12/1998, o que torna improcedente a afirmação constante na matéria do Jornal A TARDE de que 'o fato é indício de antecipação de pagamento ou de realização dos serviços antes da assinatura do contrato'.' Em seguida, entre outras informações, consta também do documento, no contexto da execução do objeto contratual, que 'todos os serviços executados foram acompanhados pela Residência fiscalizadora, sediada em Feira de Santana, (...), anotados no Diário de Obra específico, aberto em 24/12/1998 com a finalidade precípua' (item IV à fl. 200, vol. 1).

7. Por sua vez, as razões de justificativa apresentadas na audiência (fls. 523/524) seguem, a nosso ver, a mesma linha de pronunciamento do Coordenador em 2002. Note-se que, no início de suas justificativas, o ex-Gerente menciona que a resposta anterior da 5.ª Unit/Dnit se referia, provavelmente, a serviços executados por conta e risco da empresa, sem a participação, controle e nenhuma ordem de início emanada da fiscalização. Dessa forma, a medição foi realizada apenas para os serviços executados após a assinatura do contrato e sob a fiscalização da Residência de Feira de Santana. Além disso, confirma o ex-Gerente responsável que, realmente, houve início da execução anteriormente à assinatura do contrato, mas que esses serviços não constaram do boletim da 1.ª medição.

8. Depreende-se, então, que a aventada contradição resulta de interpretação do item VII das informações complementares ao Ofício GAB n.º 063/2002-5.ª Unit de forma isolada do contexto dos demais tópicos daquele expediente. De qualquer modo, estando concordes os gestores de que houve execução de serviços pela empresa anteriormente à do contrato, sem ter agido a fiscalização a cargo da autoridade pública responsável, a situação se eleva em gravidade e assume, agora, outros desdobramentos.

9. De fato, ainda persiste a incerteza inicial a respeito da regularidade da execução e do pagamento dos serviços descritos na 1.ª medição, em virtude de seu montante supostamente incompatível com o respectivo período de tempo a que se refere, uma vez que tal aspecto, a despeito de ter constado da

audiência, não foi esclarecido pelo responsável. Caso se confirme que a totalidade ou parte dos serviços pagos se fez anteriormente ao contrato, a formalização de documentos de liqüidação de despesa como se fossem regulares no âmbito da execução contratual legitimamente firmada constitui fraude, perpetrada por agentes públicos em conluio com terceiros privados.

10. Paralelamente a essa vertente, o início antecipado, por licitante – no caso a empresa Mercantil Moreira Construções Ltda. –, de serviços cuja execução era objeto de procedimento licitatório em andamento à época, por meio do Edital n.º 457/98-05 (o resultado foi homologado em 2/12/98; fl. 58, vol. principal), constitui infringência geral aos princípios regedores das licitações e contratos, entre eles, os da legalidade, impessoalidade, igualdade, competitividade e publicidade. Com mais razão, agravar-se-ia o ato irregular se comprovada a gratuidade da prestação antecipada de serviços pela empresa, conforme se depreende das manifestações de ambos os gestores.

11. Nesse contexto, também não se pode conceber o alheamento, nos meses de novembro e dezembro de 1998, da fiscalização a cargo da Residência de Feira de Santana acerca dos serviços prestados anteriormente ao contrato. A conduta configura, se confirmada, no mínimo, negligência dos responsáveis pela fiscalização ante a falta de controle da coisa pública. Caso não se confirme o desconhecimento da fiscalização, é passível de verificar-se conivência ou concluio de gestores públicos e privados.

12. Por fim, noticia-se nos autos a ausência de dano ao erário. A despeito disso, por persistirem os indícios de irregularidades inicialmente aventados, sujeitando-se os responsáveis às penalidades pertinentes, sugere-se seja dada continuidade ao presente processo para apuração dos fatos, desta feita com extensão das audiências à esfera de interesse da empresa contratada, haja vista a probabilidade de existência de conluio ou execução de serviços sem autorização administrativa. Propõe-se, também, seja renovado o tópico de audiência do responsável pela fiscalização acerca dos montantes dos serviços da 1.ª medição executados e pagos em curto prazo, em virtude da omissão de sua resposta nesse aspecto.

13. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se nestes autos por que seja dada continuidade ao processo para adotar-se as seguintes medidas:

I – audiência da empresa Mercantil Moreira Construções Ltda., na pessoa de seu representante legal, acerca de:

a) quais os motivos que a levaram a executar serviços de terraplenagem na rodovia BR-135/BA, nos períodos de novembro e dezembro de 1998, anteriormente à assinatura do Contrato n.º PG-227/98, indicando se houve conhecimento dos fatos ou autorização de início dos serviços por dirigentes da 5.ª Unit/Dnit ou da fiscalização a cargo da Residência de Feira de Santana;

b) quais os montantes de serviços executados e correspondentes pagamentos recebidos pela empresa em virtude da execução dos serviços no período a que se refere a alínea anterior, enviando cópia dos documentos probatórios da liqüidação da despesa;

c) quais os motivos que justificam a realização dos serviços discriminados no boletim da 1.ª medição do objeto do Contrato n.º PG-227/98, firmado com o então Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), tendo em vista que, no período de apenas 8 (oito) dias decorridos da data da assinatura do instrumento contratual (24/12/98 a 31/12/98), foram executados 48.000m² de desmatamento e 264.250m³ de escavação, carga e transporte de material de 1.ª e 2.ª categorias, correspondentes a 6% e 31% das unidades de cada item de serviço, respectivamente, e ao recebimento de R$ 399.977,50;

II – nova audiência do Senhor Wanderley Fleury Guimarães Ribeiro, ex-Gerente da 5.ª Unit/Dnit, para que apresente razões de justificativa sobre a realização dos serviços discriminados no boletim da 1.ª medição do objeto do Contrato n.º PG-227/98, firmado com a empresa Mercantil Moreira Construções Ltda., tendo em vista que, no período de apenas 8 (oito) dias decorridos da data da assinatura do instrumento contratual (24/12/98 a 31/12/98), foram executados 48.000m² de desmatamento e 264.250m³ de escavação, carga e transporte de material de 1.ª e 2.ª categorias, correspondentes a 6% e 31% das unidades de cada item, respectivamente, e ao pagamento à contratada de R$ 399.977,50."

É o relatório.

VOTO

As principais ocorrências verificadas pela Unidade Técnica nas obras da BR-153 no Estado da Bahia foram a realização de serviços sem cobertura contratual e a ausência de licença ambiental.

2. Com relação a esta última, o Tribunal, no Acórdão n.º 460/2004-Plenário, decidiu aceitar as explicações do ex-Coordenador da 5ª Unit, que conseguiu comprovar a adoção de providências para obtenção da referida licença.

3. responsável, Sr. Wanderley Fleury Guimarães Ribeiro, Coordenador da 5ª Unit à época dos fatos. Em sua resposta, ele afirma que os serviços medidos e pagos são os correspondentes ao período do contrato e que *"todos os serviços executados antes da chegada da fiscalização não foram objeto daquela medição"*.

4. A Unidade Técnica vê contradição entre essa resposta e a prestada anteriormente por outro ex-Coordenador da Unidade, que teria informado, no entender da Secex/BA, que o DNIT pagou por serviços realizados antes da celebração do contrato.

5. A representante do MP/TCU discorda da Unidade Técnica. Para a Procuradora, as duas respostas são convergentes. Afirmam que a medição correspondeu somente aos serviços realizados dentro do período de vigência do contrato.

6. Nesse ponto, assiste razão ao Ministério Público. As informações complementares ao Ofício Gab n.º 063/2002-5ª Unit, de 18/9/2002, fls. 198/2002 – vol. 1 são claras: *"Portanto, a medição processada pelo 5º DRF, no valor de R$ 399.977,50, refere-se ao período de 24/12 a 31/12/1998, o que torna improcedente a afirmação constante na matéria do Jornal A Tarde de que 'o fato é indício de antecipação de pagamento ou de realização dos serviços antes da assinatura do contrato'"*.

7. Portanto, nas manifestações dos dois ex-dirigentes, o DNIT sustenta, sem contradições, que não houve pagamento por serviços executados antes da celebração do contrato. Por outro lado, concordam quanto à execução de serviços antes do contrato, por conta e risco da empresa.

8. Aqui surge a questão a ser examinada.

9. De acordo com a Unidade Técnica, não ficou caracterizado dano ao erário, visto que os serviços foram executados. Por isso, propõe que as razões de justificativa sejam acatadas.

10. Já a representante do MP/TCU assinala que os gestores estão de acordo quanto à execução de serviços antes da assinatura do contrato, "sem ter agido a fiscalização a cargo da autoridade pública", o que tornaria a situação ainda mais grave. Propõe a renovação da audiência do Sr. Wanderley Fleury Guimarães Ribeiro e a realização da audiência da empresa contratada pelo DNIT.

11. De início, divirjo da posição do Ministério Público no que diz respeito à renovação da audiência do Sr. Wanderley para que ele supra a omissão de sua resposta acerca do montante dos serviços executados e pagos em curto espaço de tempo.

12. Não acho que a audiência deva ser renovada. Não houve nenhum prejuízo à defesa do responsável. O Ofício n.º 894/2004 da Secex/BA, de 18/5/2004, (fl. 521), foi claro quanto às razões pelas quais ele estava sendo chamado ao processo. Se ele não foi mais específico em sua resposta foi porque optou por não fazê-lo. A oportunidade para apresentação da defesa foi dada. Não cabe ao Tribunal renová-la porque o responsável não foi capaz de dar as explicações solicitadas.

13. Também não vejo motivos para a audiência da empresa Mercantil Moreira Construções Ltda. Partindo do pressuposto da inexistência de débito, não há razão para apenação da construtora. Isso porque, se os serviços foram executados, a empresa não cometeu qualquer ato que possa ser alcançado por esta Corte de Contas. Na verdade, se a empresa realmente executou serviços antes da assinatura do contrato, ela correu enorme risco de não receber o pagamento correspondente, visto a inexistência de cobertura contratual.

14. Resta verificar a possibilidade de ter ocorrido a prestação de serviços antes da assinatura do contrato. A partir do montante realizado na BR-135 e de dados de produtividade extraídos do Sicro, é possível chegar a conclusões interessantes.

15. A Unidade Técnica assinala que foram executados 48.000m² de desmatamento e 264.500m³ de escavação, carga e transporte de material de 1ª e 2ª categorias (ECT), que, como alegam os ex-Coordenadores da 5ª Unit, teriam sido executados no período de 24 a 31/12/98.

16. De acordo com o Sicro, a produção de uma equipe para o item "Desmatamento e destocamento de árvores com diâmetro menor que 15cm e limpeza" é de 1.444m²/hora (fonte: site do Dnit na internet).

Em um dia de 8 horas, terão sido desmatados 11.552m². Para alcançar os 48.000m², seriam necessários pouco mais de quatro dias. Perfeitamente possível, portanto, a execução desses serviços no período de 24 a 31/12.

17. Quanto à escavação, a maior produção horária possível, também de acordo com o Sicro, é de 320m³, referente à ECT de 1ª categoria a distâncias de 50m a 1400m. Considerando essa produção horária, seriam necessários 103 dias (264.500/(320*8)) para uma equipe realizar o serviço. Para fazer o serviço em 6 dias, seriam necessárias 17 equipes, aproximadamente. Como exemplo, 17 equipes para ECT de 1ª categoria distância média de transporte (DMT entre 50 e 200m) significa a utilização de 17 tratores de esteira, 51 motoscrapers e 17 motoniveladoras, além da mão-de-obra.

18. É bastante improvável que a empresa tenha mobilizado todo esse pessoal e equipamento para executar o serviço em questão. O mais certo é que a execução dos serviços tenha se iniciado antes da celebração do contrato. Ou que os serviços tenham se prolongado após o seu encerramento. De qualquer forma, a irregularidade estaria configurada.

19. Ocorre que a conclusão acima, de que seriam necessárias 17 equipes para a realização dos trabalhos no período de 24 a 31/12, é apenas um indício de execução sem cobertura contratual. Indício forte, mas ainda apenas um indício. Ademais, a licitação foi homologada em 2/12/1998, quando passa a existir um elevado grau de probabilidade de que o contrato seria celebrado. Assim, partindo do pressuposto de que os serviços foram iniciados após a homologação da licitação e levando em consideração a inexistência de dano ao erário, não creio que a irregularidade seja grave o suficiente para aplicação de multa ao responsável.

20. Quanto à determinação proposta pela Unidade Técnica, entendo desnecessária, visto já ter sido feita no Acórdão n.º 460/2004-Plenário.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de março de 2006

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 298/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-008.132/2002-2 (c/ 6 volumes) Apenso: TC-007.250/2003-0
2. Grupo II, Classe de Assunto: V - Levantamento de Auditoria
3.1. Interessado: Congresso Nacional
3.2. Responsáveis: Hélio Cavalcante Reis (CPF: 016.097.775-49) e Wanderley Fleury Guimarães Ribeiro (CPF: 006.017.215-00), ex-Coordenadores da 5ª Unit/DNIT
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: Secex/BA
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria, realizado nas obras de construção de trechos rodoviários no Corredor São Francisco – BR-135/BA – Divisa PI/BA – Divisa BA/MG, com o objetivo de prestar informações ao Congresso Nacional para subsidiar os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

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

9.1. acatar as razões de justificativa do Sr. Wanderley Fleury Guimarães Ribeiro;

9.2. dar ciência desta decisão ao DNIT e à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, mediante o envio de cópia do Acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam;

9.3. arquivar o processo.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0298-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-012.211/2005-9 - c/ 1 anexo
Natureza: Relatório de Monitoramento
Unidade: Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS
Responsáveis: Osvaldo Russo de Azevedo - Secretário Nacional de Assistência Social (CPF nº 037.357.967-53) e Ricardo de Almeida Collar - Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração (CPF nº 296.078.920-20)
Advogado: não há

Sumário: Monitoramento (segundo) realizado em vista das recomendações/determinações exaradas na Sessão Plenária de 28/01/2004, relativamente ao Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Verificação de que 80% das medidas foram implementadas ou estão em implementação. Determinação. Reiteração de determinação exarada pelo Acórdão nº 1.935/2004-Plenário. Remessa de cópia da decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam aos órgão envolvidos. Juntada dos autos ao TC-009.201/2003-4.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir os resultados do 2º monitoramento realizado na Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em vista das recomendações e determinações exaradas na Sessão Plenária de 28/01/2004, por força do Acórdão 40/2004, quando da apreciação do Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada no Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano.

"Introdução

1. Antecedentes

Em 2003, o Tribunal de Contas da União realizou avaliação do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, cuja execução estava à época, sob a responsabilidade da Secretaria de Assistência Social do então Ministério de Assistência Social. Atualmente, o Projeto está sob a gerência da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Seu objetivo é definir uma proposta de ocupação para jovens de 15 a 17 anos em situação de risco e vulnerabilidade social, que não configure trabalho, mas que possibilite, de fato sua

permanência no sistema educacional e proporcione experiências práticas que o preparem para futuras inserções no mundo do trabalho.

O público-alvo do Projeto é o jovem carente de 15 a 17 anos, em situação de risco social, pertencente a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, com prioridade para jovens que estejam fora da escola, sejam egressos de programas sociais, tenham praticado atos infracionais ou estejam sob medida socioeducativa ou protetiva, ou, ainda, sejam oriundos de programas de atendimento a situações de exploração sexual.

A auditoria foi aprovada pela Decisão nº 1679/2002 – Plenário (TC nº 009.976/2002-5) e teve como relator o Ministro Ubiratan Aguiar. O trabalho foi registrado no Plano de Fiscalizações do Tribunal sob o número 215/2003.

O relatório foi apreciado pelo TCU na Sessão de 28/01/2004, gerando o Acórdão nº 40/2004 – Plenário, Ata 02/2004, onde foram propostas recomendações com o objetivo de melhorar o desempenho do Programa.

O presente trabalho faz parte da sistemática de acompanhamento prevista no Manual Técnico de Monitoramento de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU n.º 12, de 15/03/2002. O objetivo é monitorar a evolução do desempenho do programa e verificar o grau de implementação das recomendações.

Características da auditoria

O principal objetivo da auditoria foi verificar se as deficiências nas ações de monitoramento e controle estavam permitindo a ocorrência de dificuldades no processo de implementação do Projeto Agente Jovem, que previa ações de capacitação teórico-prática e a inserção/reinserção dos jovens no sistema de ensino. Restrições ao cumprimento dessas ações poderiam prejudicar a obtenção de impactos esperados quanto à melhoria da auto-estima, à aquisição de novos valores e mudança de comportamento dos jovens, à preparação para atuar no desenvolvimento social de sua comunidade e à permanência no sistema de ensino.

Foi possível identificar que a participação no Projeto trazia benefícios significativos em termos do desenvolvimento pessoal, social e comunitário dos beneficiários. No entanto, foi constatada grande deficiência nos mecanismos de monitoramento e controle do Projeto. Não havia uma definição de indicadores de desempenho que permitissem acompanhar o desenvolvimento do Projeto, bem como os seus resultados. Além disso, os instrumentos de controle apresentavam problemas na sua execução, permitindo a ocorrência de falhas e distorções.

No intuito de contribuir para o melhor desempenho do Projeto Agente Jovem, foram identificadas oportunidades de melhoria no estabelecimento de articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego, de forma a priorizar os egressos do Projeto Agente Jovem como público-alvo do Programa Primeiro Emprego ou outras iniciativas que visem a geração de renda e o empreendedorismo. Outras melhorias poderiam ser observadas caso os implementadores do Projeto pudessem atuar no desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento dos agentes jovens, com vistas a avaliar os benefícios trazidos pela participação no Projeto; na adoção de indicadores de processos e resultados para o Projeto; no estabelecimento de um plano de ação para a regularização do estoque de prestações de contas relativas ao Projeto; e na promoção de canais de comunicação regulares com estados e municípios.

Com a implementação dessas medidas esperava-se obter impactos quantitativos e qualitativos, entre os quais se destacam: fortalecimento da inclusão social do jovem por meio da inserção no mercado de trabalho; melhoria das informações disponíveis, permitindo que o MAS atue de forma mais gerencial; diminuição da probabilidade de ocorrência de falhas e distorções na transferência e no uso dos recursos do Projeto; fortalecimento do controle social; maior uniformidade de processos e melhor coordenação das ações pelo MAS, atingindo cerca de 24.500 jovens localizados em municípios onde foi reportado a realização de tarefas de auxílio administrativo; melhoria do desempenho das equipes técnicas, especialmente nos 81% de municípios onde os orientadores sociais não têm o perfil recomendado pelo Projeto.

2. Análise da implementação das recomendações

Foi realizado, no período de 23/08/2004 a 19/09/2004, o 1º monitoramento das recomendações proferidas pelo TCU, quando da avaliação do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano em 2003. Sob a relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, o plenário do TCU, por ocasião da

apreciação do relatório, proferiu Acórdão nº 1.935/2004-P, em 1º de dezembro de 2004, que determinou à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do MDS o encaminhamento, até 31 de janeiro de 2005, dos relatórios contendo o estágio da implementação das determinações e recomendações contidas, respectivamente, nos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão nº 40/2004 – Plenário.

Em 2 de fevereiro de 2005, foi remetido a este Tribunal, pela Secretaria Nacional de Assistência Social, o Relatório das Ações desenvolvidas pela Secretaria, mediante Ofício/GAB/SNAS/MDS nº 24, referente ao item 9.1 do Acórdão nº 40/2004. A Secretária do SNAS proferiu considerações gerais no ofício de encaminhamento do Plano, no sentido de informar que deu-se início, em 2004, "o processo de implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), integrando as áreas do governo federal, estadual e municipal em uma ação comum". Para assegurar o desenvolvimento de serviços, programas e projetos em andamento no âmbito do Ministério, estava-se procurando cumprir a legislação vigente envidando esforços no sentido de atender às recomendações e determinações do TCU. Ressaltou, ainda, que foram disponibilizadas aos analistas, à época do 1º monitoramento, informações sobre os procedimentos adotados para o cumprimento das determinações/recomendações efetuadas por meio do Acórdão nº 40/2004 –Plenário, bem como o Plano de Ação revisado.

Os processos em curso de cada recomendação/determinação, bem como os compromissos, procedimentos e redimensionamentos de prazos apresentados no Plano de Ação encaminhado em fevereiro de 2005 serão analisados no presente relatório em conjunto com dados, documentos e o Plano de Ação revisado obtidos durante a realização desse 2º monitoramento.

Quanto à determinação relativa ao item 9.2 do Acórdão, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do MDS solicitou, em 31/01/2005, por meio do Ofício nº 03/SPOA/SE-MDS, prorrogação de prazo para a resposta, tendo sido concedida por 90 (noventa) dias a contar de 01/02/2005 (Acórdão nº 277/2005-TCU-Plenário). Em 16 de maio de 2005, por meio do Ofício nº 78/SPOASE-MDS, a referida Subsecretaria solicitou nova prorrogação de prazo, dessa vez concedida por mais 90 dias a contar de 02/05/2005 (Acórdão 844/2005 – TCU- Plenário). Dessa forma, propomos que o TCU determine à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome que envie ao TCU, considerando o prazo de prorrogação concedido, o relatório contendo o estágio atual da implementação da determinação constante do item 9.2 do Acórdão nº 40/2004 – P, cujo conteúdo deve apresentar as ações efetivamente adotadas com vistas à implementação da determinação. Dessa forma, o cumprimento dessa determinação será avaliado somente no próximo monitoramento.

Após reunião realizada, dia 13 de julho de 2005, com a Diretora do Departamento de Proteção Social Básica, Aidê Cançado Almeida, o Coordenador-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica, José Eduardo de Andrade, e a assistente técnica, Michele Costa Martins, a equipe discutiu o Plano de Ação, o qual foi enviado posteriormente mediante Ofício/GAB/SNAS/MDS nº 328, em 22 de julho de 2005, (fls. 26/27), contendo a revisão dos compromissos e dos prazos pactuados(Anexo do presente relatório, fl. 56/65).

A seguir, com base na documentação disponível e nas informações colhidas durante a reunião de trabalho, serão analisadas as providências adotadas pela SNAS com vistas à implementação das recomendações constantes do Acórdão n° 40/2004-P.

Recomendações à Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

2.1. Item 9.1.1" *estabeleça articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego, de forma a priorizar os egressos do Projeto Agente Jovem como público-alvo do Programa Primeiro Emprego ou outras iniciativas que visem à geração de renda e o empreendedorismo*."

2.1.1. Grau de implementação

Por ocasião do primeiro monitoramento, o gestor informou que foram mantidos contatos com o setor responsável pela qualificação de emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), visando articulação com o Programa Primeiro Emprego e com outros projetos ligados àquele Ministério. Informou, também, que havia previsão de novos contatos com o MTE e também com o Ministério da Educação (MEC), no intuito de aproximar este projeto com o Programa de Apoio à Educação de Jovens e Adultos do MEC que tem como uma das metas assegurar o ingresso, a permanência e a conclusão do

ensino fundamental com qualidade a todos brasileiros maiores de 15 anos que não tiveram acesso à escola ou dela foram excluídos precocemente. Esta recomendação, assim, encontrava-se em fase de implementação.

Conforme Plano encaminhado em 02/02/2005, os contatos com o Ministério do Trabalho e Emprego avançaram e o MDS e o MTE tinham como meta firmar, em março/2005, um Termo de Cooperação Interministerial, que iria definir a disponibilização de 10% das vagas do Programa Primeiro Emprego para jovens egressos do Projeto em 2005. Por ocasião desse 2º monitoramento, consta do Plano revisado a informação de que "o MDS e o MTE firmarão, na semana de 8 e 12 de agosto desse ano, o Termo de Cooperação Interministerial que permitirá a disponibilização de 10% das vagas existentes nos minicípios onde funciona o Consórcio da Juventude, Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, para jovens egressos do Projeto". Informam, ainda, que os municípios de Santos e Aracajú já estão verificando quais jovens egressos do Agente Jovem podem ser incluídos no referido Programa.

2.1.2 Avaliação

Considera-se que, em função das medidas adotadas, a recomendação encontra-se ***em implementação***.

2.2. Item 9.1.2 " *Institua os seguintes indicadores de desempenho*:

*- Percentual de jovens inseridos em atividades comunitárias = (número de jovens com atividades práticas na comunidade / número total de jovens) * 100, por município;*

*- Percentual de jovens inseridos no sistema de ensino = (número de jovens inseridos no sistema de ensino / número total de jovens) * 100, por município;*

*- Percentual de jovens que concluem o Projeto = (número de jovens que permanecem durante 1 ano / número total de jovens) * 100, por município;*

*- Percentual de jovens que permanecem no sistema de ensino após o término do Projeto = (número de egressos que permanecem no sistema de ensino até 1 ano após o Projeto / número total de egressos) * 100, por município;*

*- Percentual de jovens que conseguem o ingresso no mercado de trabalho após o término do Projeto = (número de egressos que ingressam no mercado de trabalho até 1 ano após o Projeto / número total de egressos) * 100, por município;*

*- Percentual de municípios com orientadores com o perfil recomendado pelo Projeto = (número de municípios com orientadores com perfil recomendado /número total de municípios) * 100;*

*- Percentual de municípios com condições operacionais adequadas para a execução do Projeto = (número de municípios com condições operacionais adequadas /número total de municípios) * 100"*

2.2.1. Grau de implementação

Durante o 1º monitoramento, foi considerado que esta recomendação estava em fase de implementação, tendo em vista a informação prestada pelo gestor no sentido de estar elaborando formulário-padrão para levantamento dos dados necessários para que fossem criados parâmetros para os indicadores de desempenho a serem informados pelos municípios nos relatórios semestrais. Além disso, o gestor informou que o plano de monitoramento e avaliação do Projeto estava em elaboração.

De acordo com o Plano de Ação encaminhado a esta Corte, em fevereiro do presente exercício, estavam previstas ações que contribuiriam para a implementação da recomendação: elaboração de formulário de monitoramento que pretende ser instrumento de diagnóstico do Projeto nos municípios (Anexo 1, fls. 330 do TC 009.201/2003-4); consolidação das informações encaminhadas pelos municípios por meio do formulário desenvolvido; disponibilização das informações relativas à gestão e execução do Projeto para municípios e estados; interlocução com todos os coordenadores estaduais para elaboração de parâmetros e indicadores de eficiência, eficácia e efetividade do Projeto; revisão da Portaria, caso seja necessário; discussão de informações que deverão ser sistematicamente informadas ao MDS/SNAS/SPSB pelas coordenações estaduais e, por fim, discussão também do acompanhamento/monitoramento do Projeto pelas coordenações estaduais. Existia, ainda, a previsão de que fossem feitas ações de capacitação dos municípios, em conjunto com os estados, no segundo semestre deste ano.

O MDS informa, ainda, que, durante videoconferência realizada em março desse ano, apresentou aos coordenadores estaduais do Projeto Agente Jovem os resultados preliminares da tabulação e consolidação das informações encaminhadas pelos municípios.

Para disponibilizar as informações relativas à gestão e execução do Projeto aos municípios e estados, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, apresentou, também na videoconferência, proposta do Sistema de Monitoramento do Projeto que será desenvolvido, posteriormente encaminhada aos coordenadores estaduais para que sejam incorporadas contribuições quanto aos indicadores de eficiência, eficácia e efetividade do Projeto, à periodicidade da atualização das informações que deve ser adotada e à forma de acompanhamento e monitoramento que deve ser seguida pela coordenação estadual.

Segundo o MDS, iniciaram-se "estudos com o objetivo de elaborar pesquisa avaliativa visando identificar o impacto do Projeto sobre os seus egressos, isto é, jovens que, após permanecerem um ano ou mais como beneficiários, são desligados".

2.2.2 Avaliação

Conforme informado, as coordenações estaduais farão suas contribuições no 2º semestre de 2005 para que seja possível a implementação do Sistema de Monitoramento do Projeto. Por ocasião do próximo monitoramento, deverá ser possível verificar resultados dessa implementação.

Especificamente quanto ao indicador proposto pelo TCU "percentual de jovens que conseguem o ingresso no mercado de trabalho após o término do Projeto", foi informado que o MDS não concordou em implementá-lo. O Ministério entende que o objetivo do Projeto Agente Jovem não é acompanhar o ingresso do jovem no mercado de trabalho, não sendo, pois, pertinente o cálculo desse indicador.

Vale destacar que o relatório de avaliação do Projeto realizado pelo TCU, em 2003, menciona a importância de se definir indicadores para se alcançar a melhoria das informações, possibilitar uma atuação de perfil mais gerencial e evitar, ou atenuar, a ocorrência de alguns dos problemas detectados. Sabe-se que não é objetivo do Projeto acompanhar o ingresso do jovem no mercado de trabalho, no entanto, vislumbrou-se com o acompanhamento desse indicador a possibilidade de se avaliar o resultado das ações desenvolvidas e consolidar a relevância pública do Projeto Agente Jovem. Não obstante os benefícios alcançados pelos agentes jovens enquanto participantes do Projeto, há motivos de preocupação com os egressos, que raramente encontram amparo em outras iniciativas que não permitam devolvê-los para a vida anterior de risco e vulnerabilidade.

Entende-se que, a despeito de não ser possível acompanhar esse indicador específico, a elaboração de pesquisa avaliativa visando identificar o impacto do Projeto sobre os seus egressos, proposta pelo MDS para ser realizada no 2º semestre desse ano, trará informações relevantes nesse sentido que deverão ser analisadas no próximo monitoramento.

Dessa forma, considera-se que a recomendação encontra-se ***em implementação.***

2.3 Item 9.1.3 "*verifique o cumprimento do requisito da freqüência escolar mínima dos agentes jovens, de acordo com o estabelecido na Portaria n º 879/2001, sugerindo-se incluir seu exame no módulo de cumprimento de metas do SIAFAS*"

2.3.1 Grau de implementação

Até a realização do 1º monitoramento, o gestor informou que não havia adotado medidas para atender esta recomendação, razão pela qual ela foi considerada como não implementada. Além disso, também foi informado pelo Coordenador-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica que a necessidade de se adotar este critério deveria ser reavaliada durante videoconferência prevista para outubro/2004.

De acordo com o Plano de Ação encaminhado, em 02/02/2005, o formulário desenvolvido pelo MDS serviria de base para que se tivesse uma visão de quais municípios estão ou não fazendo o acompanhamento da freqüência escolar mínima dos agentes jovens. Além disso, segundo o mesmo documento, o MDS teria encaminhado em maio/2005 uma orientação direcionada aos municípios que não estão fazendo este controle. Por fim, o gestor se comprometeu a revisar a Portaria, incluindo itens que regulem o controle da freqüência escolar, no segundo semestre deste exercício.

O formulário de monitoramento foi elaborado em conjunto com as coordenações estaduais e tratou de questões ligadas à identificação e operacionalização do Projeto, da identificação dos agentes jovens e

de suas atividades e, ainda, do trabalho desenvolvido com suas famílias. Outra questão referiu-se à avaliação e ao controle social do Projeto realizado pelo município.

Por meio do Ofício Circular nº 003/DPSB/SNAS/MDS, de 08/11/2004, foi encaminhado o questionário e junto enviada solicitação da relação dos nomes e dados dos jovens inscritos no Projeto no ano de 2004 (Anexo do presente relatório, fls. 53). Houve reiteração de solicitação de envio do formulário, em 15/02/2005, mediante Ofício Circular nº 02/DPSB/SNAS/MDS (Anexo do presente relatório, fls. 54/55).

O questionário foi enviado no segundo semestre de 2004 para os 1077 municípios que receberam incentivos e recursos para desenvolver o Projeto Agente Jovem. Desse total, aproximadamente 520 responderam no prazo. Outros 203 municípios responderam fora do prazo estipulado. O relatório contendo a consolidação dos dados encontra-se no Anexo do presente relatório, fls. 01/52.

O Plano revisado para esse 2º monitoramento prevê que, a partir da implantação do Sistema de Monitoramento, o MDS, por meio das coordenações estaduais, terá informações sobre o controle da freqüência escolar mínima dos agentes jovens. É acrescentado, ainda, que tem sido feita orientação direcionada aos estados e municípios para o cumprimento do requisito da freqüência escolar mínima, de acordo com o estabelecido na Portaria nº 879/2001. Consta do Plano que a revisão da Portaria deverá incluir itens que regulem, no âmbito do município, esse controle.

2.3.2 Avaliação

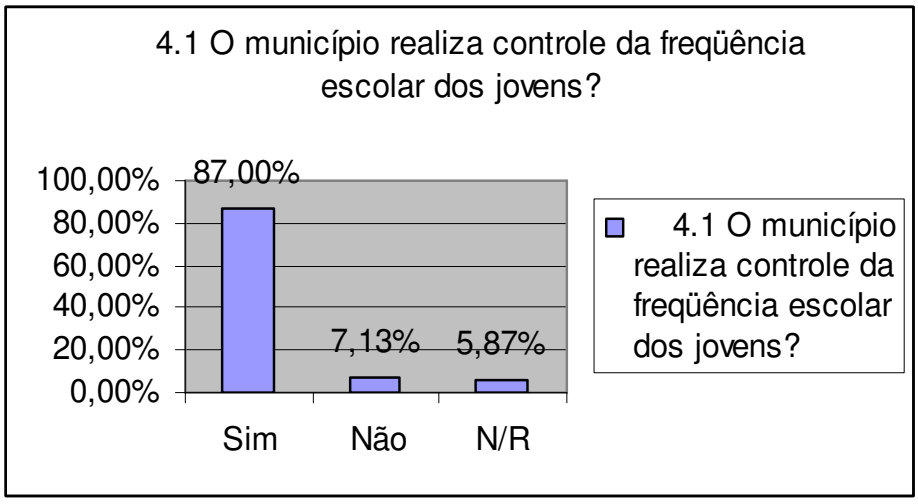
Uma das perguntas do formulário de monitoramento enviado aos municípios dizia respeito à freqüência escolar do agente jovem: "o município realiza controle da freqüência escolar do jovem?" (fls. 39 – Anexo).

Sobre essa questão, o relatório informa que 87% dos municípios realizam o controle de freqüência; 7,13% declararam não realizar o controle de freqüência e 5,87% não responderam.

Segundo o relatório, "todos os 87% dos municípios que declararam que realizam o controle de freqüência, o fazem por meio de livro ou lista de presença solicitada para a escola, ou por meio do boletim escolar. A periodicidade desta solicitação acontece de forma diversa, sendo que alguns municípios solicitam a freqüência semanalmente, mensalmente, bimestralmente ou trimestralmente".

Dos municípios que declararam que não fazem controle de freqüência, 7,13% pedem informações para as escolas, mas não de forma rigorosa e sistemática. Outros realizam visitas aos colégios para conferir a presença e visitas domiciliares, caso o jovem esteja faltando com freqüência.

O relatório apresenta o seguinte gráfico com o percentual das respostas dos municípios sobre a realização de controle de freqüência escolar dos jovens:



Observa-se que o índice de municípios que responderam positivamente à realização de controle da freqüência escolar dos agentes jovens é alto (87%). Apesar de tratar-se de informação relevante, deve ser considerada com reserva, já que não é possível o MDS adotar, no momento, procedimento de conferência que garanta a veracidade das informações. Essa opinião é corroborada pela equipe responsável pelo Projeto no MDS. De qualquer forma, a partir desses dados será possível a realização de acompanhamento mais criterioso por parte do Ministério sobre o cumprimento dessa questão.

Além disso, conforme informado no Plano, a implantação do Sistema de Monitoramento do MDS e a revisão da Portaria do Projeto Agente Jovem, com a inclusão de itens que regulem, no âmbito do município, esse controle, contribuirão para a implementação da recomendação proferida pelo TCU. Considera-se, portanto, que a recomendação está ***em fase de implementação****.*

2.4 Item 9.1.4 "*divulgue, na Internet, informações sobre a transferência de recursos para os municípios, explicando situações de atraso"*

2.4.1 Grau de implementação

Esta recomendação também foi considerada não implementada após o 1º monitoramento realizado, pois o MDS ainda estava discutindo com os demais setores do ministério a necessidade da inclusão dessas informações no site. Além disso, foi colocado que seria necessário mudar o formato do sistema da Caixa Econômica Federal, de onde serão migrados os dados para a página do MDS na Internet.

Nos Planos de Ações encaminhados pelo MDS, em 02/02/2005 e 22/07/2005, a Secretaria Nacional de Assistência Social informa que estão verificando o melhor caminho para disponibilizar informações relativas à liberação/atraso de pagamento, vinculação impeditiva, saldo, metas, etc., aos municípios.

Ressalta que o Sistema Informatizado, denominado SUASWEB, já encontra-se em funcionamento. Por meio desse Sistema, os municípios poderão realizar o cadastramento de informações referentes à rede de atendimento, tipos/modalidades de intervenção, metas pactuadas e cadastramento dos Planos de Proteção Social Básica e Especial (fls. 59 – Anexo).

Informa, ainda, que está em construção os módulos do Sistema que permitirão aos estados e municípios acompanharem o pagamento das parcelas, o bloqueio da parcela e o motivo que o acarretou, o preenchimento do Acompanhamento Físico – AF e demais funcionalidades necessárias ao acompanhamento da execução de seus planos. A previsão de implementação é o 4º trimestre de 2005 (fls. 59 – Anexo).

2.4.2 Avaliação

Considerando que as medidas adotadas pelo MDS para o cumprimento dessa recomendação só poderão ser avaliadas após a implementação desse último módulo previsto para o final de 2005, entende-se que a recomendação encontra-se ***em implementação****.*

2.5 Item 9.1.5 "*desenvolva canais de comunicação regulares com estados e municípios por meio de, por exemplo, fóruns de discussão na Internet e eventos regulares para troca de experiências entre os executores do Projeto, incluindo a disseminação de boas práticas e informações registradas em fitas de vídeo, textos e cartilhas sobre temas de interesse para o bom desempenho do Projeto Agente Jovem****."***

2.5.1 Grau de implementação

Por ocasião da realização do 1º monitoramento, esta recomendação foi considerada em fase de implementação, em virtude da realização da videoconferência, em agosto/2004, no intuito de fortalecer o grupo de coordenadores do Projeto Agente Jovem nos estados e municípios, além da previsão de um seminário nacional para novembro do mesmo ano.

Assim, no Plano de Ação e anexos, enviado em fevereiro deste ano, o MDS confirmou a realização do seminário em dezembro/2004 que visou a atualização, avaliação do Projeto, capacitação dos gestores estaduais e municipais, bem como dos educadores. Além disso, segundo informado, outras ações ocorreram desde o último monitoramento, quais sejam:

- o 1º encontro de jovens do PAJ com a participação de 47 jovens representando as 27 unidades da federação em dezembro de 2004;

- o lançamento do Jornal Mural do Projeto Agente Jovem – "Galera Antenada", com divulgação bimestral, que visa estimular a comunicação e o protagonismo dos jovens, exercitado por meio das matérias, dicas, poemas divulgados no jornal do mural, além de permitir a divulgação de boas experiências e a troca de idéias entre os diferentes núcleos do Projeto (Anexo 2, fls. 339/345 do TC 009.201/2003-4);

- a revista Desenvolvimento Social 2004, que permite a divulgação do Agente Jovem nas comunidades indígenas, distribuído para os municípios (Anexo 4, fls.348/373 do TC 009.201/2003-4);

- o folder " A inclusão do jovem para o fortalecimento do Brasil", distribuído para todas as prefeituras (Anexo 5, fls. 374/375 do TC 009.201/2003-4);

- a publicação dos Anais do Seminário Nacional de Proteção Básica, que discutiu aspectos importantes que deverão orientar a revisão da portaria do Projeto em março de 2005;

- e a participação do MDS/SNAS no Grupo de Trabalho Interministerial para discussão da Política para Juventude (15 a 24 anos).

Por fim, segundo o mesmo documento, o Ministério se dispôs a aprimorar as cartilhas de forma a ampliar e aprimorar os temas para capacitação dos jovens, em parceria com o Ministério da Saúde, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Turismo, Ministério do Esporte e Secretaria Especial de Direitos Humanos, no prazo de janeiro a outubro de 2005.

O Plano de Ação revisado para esse 2º monitoramento informa que, objetivando a atualização e capacitação dos gestores estaduais e municipais, quanto ao Sistema Único de Assistência Social e à organização das proteções sociais básica e especial, a SNAS, por intermédio do Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social, está apoiando técnica e financeiramente a realização de seminários estaduais para troca de experiências e capacitação das equipes durante o 2º semestre de 2005. A equipe responsável pelo Projeto informou que está prevista a realização de outra videoconferência para agosto desse ano, além da que ocorreu em março com os coordenadores estaduais. Além disso, estão trabalhando para a realização de uma teleconferência com municípios e estados no 2º semestre desse ano.

Acrescenta que o aprimoramento dos guias temáticos está em curso na parceria com os ministérios da Saúde, Meio Ambiente, Cultura e Secretaria Especial dos Direitos Humanos e que o Jornal Mural do Projeto Agente Jovem – "Galera Antenada" está com seu terceiro número em construção, abordando tema relacionado às ações que o governo federal desenvolve para a juventude na faixa etária de 15 a 29 anos. O número dois do Jornal foi anexado aos autos às fls. 28.

2.5.2 Avaliação

Em função das ações já realizadas pelo MDS e daquelas ainda em andamento, considera-se que a recomendação foi ***implementada****, sem prejuízo de que seja verificado no próximo monitoramento o andamento das atividades em curso.*

2.6 Item 9.1.6 "*promova discussões junto a estados e municípios, a fim de aprimorar os normativos referentes ao Projeto Agente Jovem e estabelecer diretrizes comuns no processo de capacitação teórico-prática do jovem, especialmente no tocante à inclusão de atividades mais especificamente voltadas para a preparação para o mercado de trabalho"*

2.6.1 Grau de implementação

Esta recomendação, por ocasião do 1º monitoramento, foi considerada como não implementada. À época, o gestor informou que o projeto iria ter uma nova regulamentação em 2005 e que, durante a videoconferência realizada em agosto/2004, os representantes dos municípios manifestaram o entendimento de que estavam corretas as medidas que vinham adotando quanto às oportunidades de trabalho oferecidas aos jovens.

No Plano de Ação apresentado, em 02/02/2005, foi informado que a realização de duas videoconferências e de seminário, em 2004, a aplicação do instrumento de diagnóstico nos municípios, bem como a sua discussão com os estados, e o aprimoramento da Portaria do Projeto, no primeiro semestre de 2005, seriam oportunidades do MDS discutir a atualização dos conceitos metodológicos e regulação do Projeto Agente Jovem, na perspectiva da Proteção Social Básica, de forma a atender à recomendação proferida pelo TCU.

Na revisão do Plano para esse 2º monitoramento, o gestor informa que, após discussões ocorridas em 2004 e aquelas em curso por conta da edição da Norma Operacional Básica/2005 do SUAS, a nova Portaria do Projeto Agente Jovem será publicada em agosto de 2005.

Segundo o gestor, estão sendo atualizados os guias temáticos do Projeto e ampliadas as parcerias institucionais com o intuito de oportunizar alternativas para o jovem egresso do Projeto. Comenta, no entanto, que não é objetivo do MDS a "inclusão de atividades mais especificamente voltadas para a preparação para o mercado de trabalho", conforme recomendado pelo TCU. Entendem que a função da capacitação teórico-prática é desenvolver ações que facilitem, no futuro, a interação e inserção do jovem no mundo do trabalho.

2.6.2 Avaliação

Considera-se que houve avanço nas discussões relativas a essa questão e que as iniciativas até agora previstas poderão, de certa forma, contribuir para a inserção do jovem no mundo do trabalho. No entanto, quanto à observação do gestor de que não é objetivo do MDS incluir na capacitação teórica do

jovem atividades mais especificamente voltadas para a preparação para o mercado de trabalho, é importante ressaltar que a realidade vivenciada pelos municípios é bastante diversa e, às vezes, para motivar os jovens a permanecerem no Projeto, torna-se necessário o oferecimento de alternativas de capacitação teórico-prática que os preparem para a inserção no mercado de trabalho.

Essa situação foi verificada pela equipe do TCU, à época da auditoria, e, nesta oportunidade, constata-se que o diagnóstico recentemente elaborado pelo MDS também identifica que "Alguns municípios dão capacitações direcionadas especificamente para o mercado de trabalho, com curso de artesanato, biscuit, culinária, bordados, manicura, entre outros." (Anexo do presente relatório, fls.43). O MDS reconhece nesse documento que, mesmo diante das recomendações e diretrizes da Portaria n° 879 sobre temas a serem trabalhados, as diversidades de respostas a essa questão verificadas na pesquisa podem ser entendidas como "uma demanda do município em trabalhar assuntos mais específicos, relacionadas a sua realidade."

Entende-se que o oferecimento de matérias específicas para complementar a capacitação teórica do beneficiário do Projeto viria regularizar uma situação já existente e atender aos anseios dos municípios e dos jovens. Parece possível conciliar ações que orientem o jovem cidadão e que também o inicie em atividades que proporcionem sua futura inclusão no mercado de trabalho. Observa-se, no entanto, que, à revelia dessas constatações, o MDS está tendo outro entendimento.

Como a justificativa apresentada pelo gestor no Plano de Ação revisado não explicita os motivos que levaram o MDS a adotar esse posicionamento, considera-se necessário que o Ministério encaminhe ao TCU nota técnica contendo explicações detalhadas sobre a questão.

Entende-se que a recomendação encontra-se ***em implementação****.*

2.7 Item 9.1.7 *"reveja o valor da bolsa paga aos orientadores sociais***"**

2.7.1 Grau de implementação

A recomendação acima foi considerada não implementada no 1º monitoramento. De acordo com as informações prestadas pelo gestor do Projeto, uma possível revisão da bolsa estaria afeta à disponibilidade financeira e orçamentária, estando, assim, inviabilizado para os exercícios de 2004 e de 2005. Entretanto, o gestor afirmou que isso poderia ser possível se houvesse um aumento da dotação orçamentária para 2006.

De acordo com o Plano de Ação apresentado em fevereiro/2005, o gestor informou que o MDS, a partir de 2005, agrupou as modalidades "bolsa do orientador" e "capacitação", em uma única modalidade denominada "Ação Socioeducacional" (art. 6º da Portaria nº 736/2004/MDS). Verificou-se, também, no processo de discussão com os municípios, que vários deles estão utilizando parcerias para o desenvolvimento da capacitação e que havia saldos de recursos na ação de capacitação. Assim, a idéia é que, a partir de 2005, os municípios que desenvolvem o Projeto Agente Jovem passem a ter a liberdade de pagar mais do que R$200,00 aos orientadores sociais, gastando menos com a capacitação. Dessa forma, o valor de R$200,00 passa a ser o mínimo.

No Plano revisado, de julho de 2005, o gestor reforça a idéia de que a recomendação de rever o valor da bolsa para aos orientadores sociais está afeta á disponibilidade orçamentária em relação à manutenção das metas e revisão do orçamento. No entanto, segundo ele, nada impede que o município complemente este valor com recursos da contrapartida. Informa, ainda, que a partir do Sistema de Monitoramento que está sendo desenvolvido pelo MDS será possível conhecer o valor da bolsa dos orientadores paga por todos os municípios que desenvolvem o Projeto Agente Jovem.

2.7.2 Avaliação

Considera-se que a iniciativa adotada pelo MDS em agrupar as modalidades "bolsa do orientador" e "capacitação" em uma única modalidade denominada "Ação Socieducacional" poderá ser um incentivo aos municípios para aumentarem o valor das bolsas pagas aos orientadores sociais. No entanto, sabe-se que nem todos os municípios mantém nível de articulação com outros órgãos ou instituições a ponto de poderem prescindir do recurso federal disponibilizado para capacitação em favor do aumento do valor da bolsa paga aos coordenadores. Segundo o relatório de monitoramento do Projeto, algumas das dificuldades freqüentemente relatadas pelos municípios referem-se a questões operacionais e financeiras, onde alguns municípios não encontram parceiros para desenvolver o Projeto (Anexo do presente relatório, fls. 51). Essa situação, portanto, deverá ser monitorada pelo Ministério, a fim de se conhecer o real benefício da alteração da norma.

Dessa forma, considerando as dificuldades orçamentárias alegadas pelo gestor em promover, de imediato, o aumento da bolsa e a alternativa encontrada pelo MDS para contornar esse problema, entende-se que a recomendação está ***em fase de implementação****, sendo necessário que no próximo monitoramento verifique-se o real impacto dessa medida nos municípios que a adotaram e se o número de municípios aderentes foi significativo.*

2.8 Item 9.1.8 *"adote sistemática de capacitação das equipes técnicas, especialmente aquelas sem o perfil recomendado, em articulação com as coordenações estaduais, sugerindo-se a formação de multiplicadores para a disseminação dos treinamentos"*

2.8.1 Grau de implementação

Esta recomendação também ainda não havia sido implementada, conforme se verificou durante o 1º monitoramento, em virtude das informações prestadas pelo Coordenador-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica de que havia a previsão da realização de um seminário nacional em novembro/2004, para atualização, avaliação do projeto e capacitação dos gestores estaduais e municipais.

Assim, foi informado a esta Corte, por meio do Plano de Ação, encaminhado em 02/02/2005, que houve a realização de duas videoconferências, em agosto e dezembro de 2004, bem como a realização de um seminário em dezembro do mesmo ano, visando a capacitação dos gestores locais. Foi informado, ainda, que existe previsão de novas videoconferências para os meses de março e agosto de 2005 com o objetivo de definir uma estratégia conjunta com os municípios que têm apresentado maiores problemas para implementação do Projeto de forma adequada.

No Plano de Ação revisado, o MDS informou que realizou uma das duas videoconferências programadas com os coordenadores estaduais e que existe, ainda, a previsão da realização de outra para o segundo semestre deste ano.

2.8.2 Avaliação

Diante das ações já realizadas e de outras previstas visando o cumprimento dessa recomendação, considera-se que a recomendação encontra-se ***em implementação****.*

2.9 Item 9.1.9 *"elabore material de divulgação sobre o Projeto Agente Jovem direcionado para o estabelecimento de parcerias com escolas e outras entidades que apresentem equipamentos compatíveis com a execução das atividades, como empresas, organizações não-governamentais, associações comunitárias ou igrejas"*

2.9.1 Grau de implementação

Esta recomendação foi considerada como "em implementação" em virtude da informação prestada pelo gestor de que estava em elaboração, quando da realização do 1º monitoramento, material sobre o Projeto e que seria encaminhado aos estados e municípios para divulgação. Além disso, existia também a previsão da constituição de um grupo de trabalho, com a participação de gerentes dos demais programas do MDS que atendam a faixa etária de 15 a 24 anos, para avaliar as condições atuais do Projeto.

De acordo com o Plano de Ação, encaminhado em 02/02/2005, estava prevista para março/2005 a constituição de Grupo de Trabalho para avaliar as condições atuais do Projeto e discutir: a) integração de ações dos programas do MDS, no todo ou parte; b) propostas de redesenho do Projeto (normas e diretrizes em discussão para implementação em 2005); c) elaborar calendário de atividades; d) meios de divulgação e comunicação regional e local; e) parcerias locais para o apoio nos programas do MDS; f) fortalecimento de redes de serviços voltados para a juventude e g) confecção de material de divulgação atualizado.

O gestor do Projeto, por meio do Plano de Ação revisado, informou que houve a criação do Grupo de Trabalho no âmbito do próprio MDS.

2.9.2 Avaliação

Considera-se a recomendação ***em implementação*** *pois, não obstante o Grupo de Trabalho ter sido criado, o gestor não informou a realização de ações específicas no intuito de cumprir a recomendação proposta pelo TCU. Assim, só será possível avaliar o resultado das ações previstas, por ocasião do próximo monitoramento.*

2.10 Item 9.1.10 *" direcione a construção de novos Centros da Juventude para locais onde haja a execução do Projeto Agente Jovem"*

2.10.1 Grau de implementação

Durante o 1º monitoramento esta recomendação ainda não havia sido implementada, haja vista que a Coordenação-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica estava realizando levantamento de informações dos Centros de Juventude financiados pelo MDS para posterior posicionamento sobre o assunto.

De acordo com o Plano de Ação, de 02/02/2005, esse levantamento estava previsto para ser concluído em março/2005.

O gestor, por meio do Plano de Ação revisado, informou que o MDS está, a partir de relatórios recebidos, planejando uma ação articulada com as coordenações estaduais para verificação "in loco" da situação. Informou, ainda, que, com relação ao apoio técnico e financeiro para equipamentos do tipo "Centros da Juventude", o MDS está aguardando os parâmetros da NOB para posterior posicionamento. A conclusão desse levantamento de informações está prevista para o 2º semestre deste ano.

2.10.2 Avaliação

Como o levantamento ainda não foi concluído e as providências ainda não foram adotadas, entende-se que a recomendação ainda ***não foi implementada****.*

2.11 Item 9.1.11 *"especifique os valores dos recursos da contrapartida exigida pelo Projeto, verificando seu cumprimento junto a estados e municípios.*

Grau de implementação

Durante o 1º monitoramento foi informado à equipe de auditoria que a Portaria que iria dispor sobre a forma de aplicação dos recursos de contrapartida estava em fase de discussão, razão pela qual esta recomendação foi considerada em implementação.

Entretanto, de acordo com o Plano de Ação encaminhado em fevereiro/2005, os gestores não fizeram qualquer menção acerca da necessidade da revisão da Portaria, informando, apenas, que os valores da contrapartida são determinados por Portaria Ministerial, levando-se em conta critérios populacionais e condições socio-econômicas dos municípios. Os percentuais são cadastrados no sistema SUASWEB, exigindo que o município preencha o plano de ação, disponibilizando em seu orçamento o valor da contrapartida estabelecida pelo MDS.

Além disso foi informado que os recursos da contrapartida são depositados, pelo município, em conta corrente específica aberta pela CGFNAS, no Banco do Brasil, exclusivamente para a execução do plano de ação mencionado e que o cumprimento da aplicação das contrapartidas é feito por meio de comprovação bancária no momento da apresentação das prestações de contas.

O gestor do projeto informou, por meio do Plano de Ação revisado para esse 2º monitoramento, que a portaria relativa à contrapartida ainda não foi publicada e que o MDS poderá solicitar a comprovação bancária dos recursos da contrapartida aplicados pelos municípios no momento da prestação de contas. Além disso, foi informado a esta equipe que a gestão financeira, suas condições gerais para transferência de recursos federais, os respectivos critérios de partilha, assim como as regras de co-financiamento, têm sua definição na NOB/2005.

2.11.2 Avaliação

É importante considerar que, muito embora haja a previsão legal do MDS controlar a execução da contrapartida empregada pelos municípios no momento da prestação de contas, conforme justificado pelo gestor, essa é uma situação de difícil realização. Existe atualmente acúmulo de processos de prestação de contas e o próprio Ministério solicitou a esta Corte de Contas prorrogação no prazo para corrigir tal situação, conforme pode ser verificado no item 2.14 deste relatório. Assim, fica comprometido o acompanhamento dos recursos efetivamente aplicados pelos municípios no Projeto Agente Jovem, bem como das obrigações previstas na NOB.

Não obstante as considerações elencadas, considera-se a ***recomendação em implementação*** *em virtude da previsão da publicação de nova Portaria de regulamentação do Projeto para agosto de 2005.*

2.12 Item 9.1.12 *"identifique os municípios onde a formação de rede de serviços voltados para a juventude esteja deficiente, orientado-os para o seu aprimoramento e auxiliando-os na busca de articulação com as secretarias municipais e estaduais responsáveis pelos serviços inadequados"*

2.12.1 Grau de implementação

Para resolver este problema e atender a recomendação proposta pelo TCU, o gestor, à época do1º monitoramento, manifestou-se no sentido de constituir um grupo de trabalho, conforme já foi relatado no item 2.5.1 deste relatório. A recomendação foi considerada, então, não implementada.

Todavia, de acordo com o Plano de Ação encaminhado em fevereiro/2005, o gestor informou que foi iniciado um processo de definição de categorias e indicadores, para levantamento de informações visando à elaboração de parâmetros para o mapeamento dos municípios onde a formação da rede de serviços voltados para a juventude esteja deficiente, cujo prazo de conclusão é julho/2005.

Segundo informações prestadas pelo gestor do projeto no Plano de Ação revisado, esse processo de definição de categorias e indicadores, que se dará a partir da organização do SUAS, ainda não foi concluído, tendo como prazo o exercício de 2006. O gestor acrescentou a informação acerca da criação, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, da Secretaria Nacional da Juventude, tornando-se, assim, a referência institucional para o jovem no âmbito do Poder Executivo. Caberia, então, a essa secretaria coordenar e articular as ações do governo, pensando o jovem em sua integralidade. Dessa forma, o gestor do Projeto Agente Jovem informou que o MDS está dialogando com essa nova secretaria para construir mecanismos que permitam identificar municípios onde a formação de uma rede de serviços para a juventude esteja deficiente.

2.12.2 Avaliação

Tendo em vista que o processo de definição de categorias e indicadores ainda não foi concluído e que ainda não foi feita a identificação dos municípios onde a formação da rede de serviços voltados para a juventude esteja deficiente, considera-se esta recomendação ***não implementada****.*

2.13 Item 9.1.13 "*remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na alínea "b" do subitem 11.1.I contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis por essa implementação****".***

2.13.1 Grau de implementação

A recomendação, por ocasião do 1º monitoramento, encontrava-se parcialmente implementada em virtude do MDS ainda estar elaborando o formulário-padrão para levantamento das informações que serviriam de base para os indicadores de desempenho, bem como estar em fase de elaboração um plano de monitoramento e avaliação do projeto.

2.13.2 Avaliação

Tendo em vista que o formulário-padrão foi elaborado, considera-se ***implementada*** *esta recomendação.*

2.14 Item 9.3 *"determinar à Secretaria de Políticas de Assistência Social do Ministério da Assistência Social que estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas"*

Grau de implementação

Durante o 1º monitoramento, este grupo não estava formalmente constituído, muito embora a Assessoria Especial de Controle Interno tenha encaminhado ao TCU, o Ofício nº 054/AECI/GM/MDS, de 14 de julho de 2004, no qual informou os nomes dos representantes para atuar como contato de auditoria (fls. 254 do TC 009.201/2003-4).

De acordo com o Plano de Ação de fevereiro de 2005, às fls. 327 do TC 009.201/2003-4, o MDS informou que o grupo de trabalho conta com os senhores Marcos Chagas (Coordenador Geral do FNAS/MDS) e José Eduardo de Andrade (Coordenador Geral de Regulação da Ações de Proteção Social Básica/MDS).

Avaliação

Considera-se que esta recomendação está ***implementada.***

Recomendações à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

2.15 Item 9.2 "*determinar ao Departamento de Gestão do Fundo Nacional de Assistência Social do Ministério da Assistência Social que estabeleça um plano de ação para a regularização do estoque de*

*processos de prestações de contas, prevendo prazos e metas para essa regularização e dando prioridade para a análise das prestações mais recentes***"**

Grau de implementação

Esta recomendação estava em fase de implementação durante a realização do 1º monitoramento. Nessa época, foi informado à equipe de auditoria que o projeto de reestruturação da análise da prestação de contas encontrava-se ainda em fase de conclusão por Subgrupo de Trabalho constituído pela SPOA/MDS.

No Plano de Ação encaminhado em fevereiro de 2005, o gestor informou que havia iniciado o planejamento visando o atendimento dessa determinação. No entanto, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do MDS solicitou prorrogação de prazo para apresentar informações sobre a questão, conforme comentado às fls. 7 desse relatório.

Avaliação

Essa determinação não será analisada neste 2º monitoramento, em virtude de prorrogação do prazo de resposta concedido à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do MDS, por meio do Acórdão 844/2005 – TCU- Plenário, de 90 dias, a contar de 02/05/2005. Portanto, a avaliação deverá ser feita durante a realização do próximo monitoramento.

3. Aspectos orçamentários e financeiros

A Tabela 1 apresenta os recursos orçamentários e financeiros destinados ao Projeto Agente Jovem no orçamento da União, no exercício de 2004 e 2005, executado até o dia 02/06/2005.

Tabela 1 –Execução Orçamentária e Financeira – 2004 e 2005

Ação	Código da Ação	Ano	Créditos consignados 1	Execução orçamentária 2	Execução financeira 3	% Executado 4
Capacitação e Concessão de Bolsa para Jovens de 15 a 17 anos como Agente de Desenvolvimento Social e Humano	005B	2004	56.386.205,00	55.063.756,00	52.276.059,00	97,65
		2005	0,00	0,00	0,00	0
Concessão de Bolsa para Jovens de 15 a 17 anos em Situação de Vulnerabilidade Social	2293	2004	0,00	0,00	1.922.973,00	0
	0886	2005	54.497.170,00	12.729.976,00	12.729.976,00	23,35
Capacitação de Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social	2295	2004	0,00	0,00	301.051,00	0
	0887	2005	15.376.586,00	10.672.750,00	10.672.750,00	69,40

Fonte: SIAFI/STN, elaborado pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, atualizado até 02/06/2005 e pesquisa efetuada no SIAFI – Gerencial em 29/07/2005.

Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + créditos adicionais + transferências recebidas – transferências concedidas.

Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X)

Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) – restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X).

(Valor da coluna "execução orçamentária") **/** (valor da coluna "créditos consignados") x 100

Cabe ressaltar que, no exercício de 2004, foi criada a ação "Capacitação e Concessão de Bolsa para Jovens de 15 a 17 anos como Agente de Desenvolvimento Social e Humano" (005B) que reuniu as duas demais ações, razão pela qual as ações 2293 e 2295 não tiveram créditos consignados nesse exercício. Em 2005, essa ação agrupadora deixou de existir e a execução vem sendo realizada normalmente nas ações respectivas (0886 e 0887).

Também é importante observar que no exercício de 2004, muito embora as ações 2293 e 2295 não tivessem crédito consignado e consequentemente não tivessem execução orçamentária, pelos motivos acima elencados, houve execução financeira naquele exercício. Isso deve-se o fato de que havia saldo orçamentário no exercício de 2003 que foi inscrito em restos a pagar no exercício de 2004. Dessa forma, a execução financeira referiu-se à diferença entre os restos a pagar inscritos em 2003 e executados (pagos) em 2004 e o saldo desses restos a pagar transferidos (não pagos) para o exercício de 2005.

Ressalta-se, também, a baixa execução da ação "Concessão de Bolsa para Jovens de 15 a 17 anos em Situação de Vulnerabilidade Social", se comparada com a execução da ação "Capacitação de Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social", de acordo os dados orçamentários e financeiros atualizados até 02/06/2005 (Tabela 1).

Esse questionamento foi levado ao gestor do programa, que apresentou três justificativas para o ocorrido. A primeira refere-se ao fato de que haverá uma expansão do Projeto Agente Jovem, passando de 57.000 mil jovens para 110.000 jovens atendidos a partir de agosto de 2005. O gestor ressaltou que tal expansão seguirá as orientações da Norma Operacional Básica, aprovada pela CNAS em 14 de julho de 2005, sendo que portaria a ser editada brevemente irá dispor sobre os critérios que serão adotados. Segundo o gerente do Projeto, o valor disponível para o orçamento é a base para o número de jovens atendidos.

Entretanto, há um descompasso entre o orçamento até agora autorizado e a meta a ser cumprida, considerando a expansão proposta para agosto deste ano, pois, para executar a meta de atendimentos prevista, o orçamento teria que ser reforçado em 13,189361%, conforme Tabela 2. Para suprir tal deficiência, o gestor indicou que deverá ser aprovado no decorrer do ano Projeto de Lei que cria crédito adicional.

A Tabela 2, realizada por esta equipe de auditoria, apresenta estimativa da viabilidade orçamentária do Projeto, tendo em vista o aumento do número de atendimentos previsto a partir de agosto. Elencou-se o volume de recursos orçamentários necessários para a execução do Projeto, por mês, de acordo com a meta de atendimentos prevista, e o impacto dessa execução no orçamento até então aprovado.

Tabela 2 – Projeção do valor orçamentário necessário para o atendimento dos jovens no Projeto

Mês	**Recursos orçamentários necessários por mês 1**	**Número de Atendimentos 2**	**% de execução orçamentária por mês 3**
Janeiro	3.705.000,00	57.000	6,798518
Fevereiro	3.705.000,00	57.000	6,798518
Março	3.705.000,00	57.000	6,798518
Abril	3.705.000,00	57.000	6,798518
Maio	3.705.000,00	57.000	6,798518
Junho	3.705.000,00	57.000	6,798518
Julho	3.705.000,00	57.000	6,798518
Agosto	7.150.000,00	110.000	13,119947
Setembro	7.150.000,00	110.000	13,119947
Outubro	7.150.000,00	110.000	13,119947
Novembro	7.150.000,00	110.000	13,119947
Dezembro	7.150.000,00	110.000	13,119947
TOTAL	**61.685.000,00**	**949.000**	**113,189361**

Fonte: equipe de auditoria

1. Total de jovens a serem atendidos x valor da bolsa por jovem (R$ 65,00).
2. Número de atendimentos previstos no programa.
3. (Orçamento necessário para o atendimento da meta por mês / R$ 54.497.170,00 (Lei + créditos autorizados)) * 100)

As outras duas justificativas apresentadas para a baixa execução orçamentária e financeira dessa ação referem-se à situação de inadimplência de alguns municípios e à alteração que houve na rede. O gestor informou que o FNAS identificou 20 municípios que estão com problemas de pagamento, sendo que 13% (16 municípios) já estão com situação regularizada, restando apenas o retorno dos processos para a Divisão de Serviços para gerar o pagamento. Quanto aos demais, 57% estão inadimplentes quanto à prestação de contas, 10% ainda não apresentaram o acompanhamento físico referente ao ano

de 2004, 1% está inadimplente e não enviou o acompanhamento físico, e 20% não tiveram o Plano de Gestão Estadual aprovado.

Quanto à alteração na rede, após reiteradas solicitações ao gerente do Projeto, não foi apresentada informação mais detalhada sobre a situação atual da rede. Por ocasião do próximo monitoramento, essa questão deverá ser verificada.

A justificativa apresentada pelo gestor para a alta execução da ação 0887 foi o fato do governo federal ter realizado o pagamento das quatro parcelas dessa ação, no valor de R$ 1.375,00 cada, para o atendimento de até 25 jovens por ano, conforme estabelecido no artigo 6º da Portaria n.º 739, de 15 de dezembro de 2004, que alterou o item 6 do Anexo I da Portaria MPAS/SEAS nº 879, de 03 de dezembro de 2001, que estabelece normas e diretrizes do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano.

4. Comentários do gestor

Consta do Plano de Ação revisado para esse 2º monitoramento os seguintes comentários do responsável pelo Projeto Agente Jovem, que transcrevemos abaixo:

"Na perspectiva de melhor informar sobre momento atual do processo de implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil, e, com vistas, a demonstrar o processo de atendimento e cumprimento das recomendações e determinações especificadas no Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário, que objetivam a melhoria no gerenciamento do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social, queremos observar o que se segue:

1. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, em cumprimento à Resolução nº 27 de 24 de fevereiro de 2005 do Conselho Nacional de Assistência Social, apresentou no dia 12 p.p. a Norma Operacional Básica do SUAS para a devida apreciação e aprovação do CNAS. Essa normativa, a partir de sua aprovação, passará a regular O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, concretizando o modelo de gestão instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei Federal nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, que integra os três entes federativos e efetiva os princípios constitucionais da participação e descentralização.

2. Nessa perspectiva, a compreensão do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano é que ele integra o conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitar, definindo-se, assim, como uma ação de proteção social básica de assistência social. Um serviço que oportuniza aquisições materiais, sociais, socioeducativas, socioculturais ao jovem e, eventualmente, à suas famílias. Objetiva, também, possibilitar o desenvolvimento de suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia.

3. Assim, para reorganização e efetivação de aspectos ligados ao aprimoramento e ampliação do referido Projeto, é necessário aguardar a aprovação da nova Norma Operacional Básica 01/2005. Essa normativa vai orientar a realização do pacto a ser realizado entre os três entes federados e as instâncias de deliberação, para a implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil."

Cabe registrar que, durante a elaboração desse relatório, o Sr. José Eduardo de Andrade informou que a NOB/2005 havia sido aprovada e encaminhou a esta equipe, por meio eletrônico, cópia do documento.

5. Conclusão

Diante das informações obtidas ao longo deste monitoramento, a situação de implementação das recomendações do Acórdão nº. 40/2004-P é apresentada na Tabela 3.

Tabela 3 – Situação de implementação das recomendações – julho/2005

Recomendações	Situação Agosto/2004	Situação Julho/2005
9.1.1	Em implementação	Em implementação
9.1.2	Em implementação	Em implementação
9.1.3	Não implementada	Em implementação
9.1.4	Não implementada	Em implementação
9.1.5	Em implementação	Implementada

9.1.6	Não implementada	Em implementação
9.1.7	Não implementada	Em implementação
9.1.8	Não implementada	Em implementação
9.1.9	Em implementação	Em implementação
9.1.10	Não implementada	Não implementada
9.1.11	Em implementação	Em implementação
9.1.12	Não implementada	Não implementada
9.1.13	Parcialmente implementada	Implementada
9.2	Em implementação	Sem informação
9.3	Parcialmente Implementada	Implementada

A tabela 4 apresenta, de forma percentual, a situação da implementação das recomendações exaradas no Acórdão.

Tabela 4 – Percentual de implementação das recomendações

Situação das recomendações	**Situação agosto/2004 Nº itens**	**%**	**Situação julho/2005 Nº itens**	**%**
Implementada	0	0	3	20
Em implementação	6	40	9	60
Parcialmente Implementada	2	13	0	0
Não implementada	7	47	2	13
Não aplicável	0	0	0	0
Sem informação	0	0	1	7
Total	15	100	15	100

De acordo com as informações apresentadas, considera-se que houve esforço por parte da equipe do MDS em dar prosseguimento às ações já iniciadas e em propor novos procedimentos, no sentido de dar cumprimento ao Acórdão nº 40/2003 – P.

6. Proposta de encaminhamento

Assim, com fulcro no art. 22 da Resolução n º.136/2000, sugere-se o encaminhamento dos autos ao Exmº Sr. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar com proposta de que seja:

a) determinado à Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que envie ao TCU, no prazo de 30 dias, nota técnica contendo justificativa detalhada sobre o entendimento expressado de não incluir na capacitação teórico-prática do agente jovem atividades mais especificamente voltadas para a sua inclusão no mercado de trabalho;

b) determinado à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome que envie ao TCU, considerando o prazo de prorrogação concedido no Acórdão 844/2005 – TCU- Plenário, relatório contendo o estágio atual da implementação da determinação constante do item 9.2 do Acórdão nº 40/2004 – P, cujo conteúdo deve apresentar as ações efetivamente adotadas com vistas à implementação da determinação;

c) encaminhada cópia do presente relatório à Secretaria Nacional de Assistência Social, à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração e ao Fundo Nacional de Assistência Social para fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações ainda pendentes;

d) enviada cópia do presente relatório à 4ª Secex, em cuja clientela encontra-se o MDS;

e) autorizada a juntada aos presentes, dos autos do TC – 009.201/2003-4, que tratam da auditoria operacional e do primeiro monitoramento no Projeto Agente Jovem;

f) autorizado o arquivamento dos presentes autos na Seprog.

2. A Diretora da 1ª DT/SEPROG proferiu o seguinte parecer, que foi acolhido pela Secretária da Unidade Técnica.

"Trata-se do segundo monitoramento da implementação das recomendações e determinações exaradas por esta Corte de Contas no Acórdão 40/2004-P, que apreciou relatório de avaliação do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano.

Cabe observar que o objetivo do monitoramento da implementação das recomendações é assegurar a efetividade dos resultados esperados pela implementação das recomendações referentes ao Programa objeto de avaliação por parte do Tribunal, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da ação governamental.

Com relação à determinação 9.2 "determinar ao Departamento de Gestão do Fundo Nacional de Assistência Social do Ministério da Assistência Social que estabeleça um plano de ação para a regularização do estoque de processos de prestações de contas, prevendo prazos e metas para essa regularização e dando prioridade para a análise das prestações mais recentes", o TCU, ante solicitação da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração/SPOA do MDS, concedeu duas prorrogações de prazo para a implementação dessa determinação, esgotando-se em 02/08/2005 o prazo final para o atendimento. Como este segundo monitoramento encerrou-se em julho passado, a determinação 9.2 não foi avaliada, tendo sido proposta a análise quando do próximo monitoramento.

Entretanto, em 10/08/2005, a SPOA encaminhou o Ofício n.º 181, fls. 29, informando:

"a) diante do questionamento dessa Corte de Contas quanto à legalidade de medida(s) que estava(m) sendo proposta(s) no Projeto "Reestruturação da Análise de Prestação de Contas", conforme item 9.1.13 do Acórdão n.º 1.935/2004-TCU-P, já referido, decidiu-se suspender a implantação do mencionado projeto;

b) está sendo viabilizada a participação de consultoria externa objetivando a reestruturação do FNAS, a partir da formulação de um plano de desenvolvimento institucional;

c) para a ampliação imediata do atendimento à demanda, até que ocorra a implantação do processo de reestruturação, aumentamos em 30 postos o quadro de pessoal à disposição da Coordenação de Análise de Prestação de Contas do FNAS, medida já implementada.

Desse modo, pretendemos em Novembro/2005 avaliar o impacto da expansão da força de trabalho, verificando a eventual necessidade de providências complementares."

Faz-se oportuno registrar que não houve questionamento, por parte do TCU, quanto à legalidade das medidas que aquela Secretaria estava propondo, um vez que o mencionado item 9.1.13, do Acórdão n.º 1.935/2004-P, diz:

"9.1.13 remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na alínea b do subitem 11.1.I contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis por essa implementação"

Quanto às providências adotadas, até a presente data para o cumprimento da determinação, a SPOA informa que colocou à disposição da Coordenação de Análise de Prestação de Contas do FNAS 30 pessoas e que pretende, em novembro de 2005, avaliar o impacto desta medida.

O fato que gerou a determinação 9.2 foi observado pela equipe de auditoria quando dos trabalhos e consta dos item 5.9 do respectivo Relatório (fls. 108 do TC – 009.2001/2003-4). Naquela oportunidade verificou-se que o estoque de prestações de contas era estimado em 30.000 processos pendentes de análise, com um quadro de apenas 7 servidores para as análises. Este atraso na análise das prestações de contas foi apontado como uma das causas que dificulta a identificação e correção de ocorrências "de falhas e distorções na implementação do Projeto Agente Jovem nos municípios, tais como a correta destinação dos recursos previstos como contrapartida ou o pagamento regular das bolsas." (item 5.13 do Relatório de ANOp, fls., 109 do TC – 009.201/2003-4).

Passados quase dois anos, verifica-se que a situação encontrada à época da auditoria não se alterou. Ante a gravidade da situação e tendo em vista que a determinação 9.2 não foi cumprida, entende-se que a determinação em questão deva ser reiterada, alertando-se ao gestor, em consonância com as normas desta Corte, que o não cumprimento, pode ensejar a aplicação de multa.

Ante o exposto, encaminho os autos à consideração da titular da Seprog com proposta de remetê-los ao Exmº Sr. Ministro-Relator UBIRATAN AGUIAR, em cumprimento ao art. 14 da Resolução TCU n º 175/2005, concordando com o relatório, exceto quanto à análise efetuada na implementação da

determinação 9.2, bem como com a proposta de encaminhamento apresentada às fls. 24/25, alterando-se o item b, ante as ponderações dos itens 3 a 6 desta instrução, conforme a seguir, :

b) reiterar a determinação do item 9.2 do Acórdão n.º 1.935/2004-P, no sentido de "determinar à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS que envie ao TCU, no prazo de 60 dias, plano de ação para a regularização do estoque de processos de prestações de contas, prevendo prazos e metas para essa regularização e dando prioridade para a análise das prestações mais recentes", alertando-se ao gestor que o não cumprimento da determinação, no prazo previsto, pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 268, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União."

É o relatório.

VOTO

A auditoria de natureza operacional realizada no Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, apreciada na Sessão de 28/01/2004, resultou, conforme Acórdão nº 40/2004, na expedição de recomendações e determinação à Secretaria de Políticas de Assistência Social do Ministério da Assistência Social, bem como de determinação ao Departamento de Gestão do Fundo Nacional de Assistência Social do então Ministério da Assistência Social.

2. O Projeto Agente Jovem busca definir uma proposta de ocupação para jovens de 15 a 17 anos em situação de risco e vulnerabilidade social, que não configure trabalho, mas que possibilite, de fato, sua permanência no sistema educacional e proporcione experiências práticas que os preparem para futuras inserções no mercado de trabalho.

3. O relatório relativo ao 1º monitoramento foi realizado pelo Tribunal, no período de 23/08 a 19/09/2004, para avaliar o grau de implementação das medidas recomendadas e determinadas por força do Acórdão nº 40/2004-Plenário, tendo sido apreciado pelo Colegiado na Sessão de 01/12/2004 (Acórdão nº 1.935/2004-P), oportunidade em que foram adotadas as seguintes providências:

"9.1.determinar à Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que envie ao TCU, até 31 de janeiro de 2005, relatório contendo o estágio atual da implementação das determinações e recomendações contidas no Acórdão 40/2004 – Plenário – TCU, cujo conteúdo deve apresentar os resultados efetivamente atingidos, os impactos causados pela implementação das recomendações e a forma de mensuração desses impactos, contemplando, inclusive os indicadores de desempenho para monitoramento e avaliação do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, conforme subitem 9.1.2 do Acórdão 40/2004 – Plenário – TCU; e

9.2. determinar à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que envie ao TCU, até 31 de janeiro de 2005, relatório contendo o estágio atual da implementação da determinação constante do item 9.2. do Acórdão nº 40/2004-Plenário – TCU, cujo conteúdo deve apresentar os resultados efetivamente atingidos e os impactos causados pela implementação da determinação."

4. Examina-se nesta oportunidade o resultado do 2º monitoramento realizado pelo Tribunal, no período de 04/07 a 22/07/2005, com o mesmo objetivo do 1º monitoramento, tendo a equipe de auditoria, na fase de execução, promovido reunião com a Diretora do Departamento de Proteção Social Básica, com o Coordenador-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica e outros técnicos, oportunidade em que foi discutido o Plano de Ação apresentado pelo Órgão.

5. Como se vê do relatório precedente, na data da realização do 2º monitoramento, 80% das medidas recomendadas haviam sido implementadas ou estavam em implementação, restando como não implementadas 13% e sem informação 7%, cabendo ressaltar, conforme assinalado pela equipe de auditoria, que, de acordo com as informações apresentadas, houve esforço por parte da equipe do Ministério em dar prosseguimento às ações já iniciadas e em propor novos procedimentos, no sentido de dar cumprimento ao Acórdão nº 40/2004-P.

6. Com relação às propostas formuladas pela equipe de auditoria, acolhidas com ajustes pelos dirigentes da SEPROG, entendo necessário tecer as seguintes considerações.

7. Por força do subitem 9.1.6 do Acórdão nº 40/2004-P foi recomendado à então Secretaria de Políticas de Assistência Social do ex-Ministério da Assistência Social que promovesse discussões junto a

estados e municípios, a fim de aprimorar os normativos referentes ao Projeto Agente Jovem e estabelecesse diretrizes comuns no processo de capacitação teórico-prática do jovem, especialmente no tocante à inclusão de atividades mais especificamente voltadas para a preparação para o mercado de trabalho.

8. Não obstante as ponderações trazidas pelo MDS, manifesto-me de acordo com o entendimento esposado pela equipe de auditoria, pois, de acordo com as normas e diretrizes do Projeto Agente Jovem, aprovadas pela Portaria nº 879, de 03/12/2001, editada pela ex-Secretaria de Estado de Assistência Social, ainda vigentes, o referido projeto deve proporcionar ao jovem "*experiências práticas que o preparem para futuras inserções no mundo do trabalho.*"

9. Assim, entendo que a Secretaria Nacional de Assistência Social deve apresentar, no prazo de 30 dias, justificativa detalhada sobre o entendimento expressado de não incluir na capacitação teórico-prática do agente jovem atividades mais especificamente voltadas para a sua inclusão no mercado de trabalho, conforme foi recomendado por esta Corte no subitem 9.1.6 do Acórdão nº 40/2004-Plenário.

10. De acordo com o subitem 9.2 do Acórdão nº 40/2004-Plenário, o Tribunal determinou ao Departamento de Gestão do Fundo Nacional de Assistência Social que estabelecesse um plano de ação para a regularização do estoque de processos de prestações de contas, prevendo prazos e metas para essa regularização e dando prioridade para a análise das prestações mais recentes.

11. A matéria foi reexaminada pelo Tribunal quando da apreciação do 1º monitoramento, tendo proferido o Acórdão nº 1.935/2004-Plenário, com determinação à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do MDS, no sentido de que fosse encaminhado ao Tribunal, até 31/01/2005, relatório contendo informações sobre a implementação da determinação constante do subitem 9.2. do Acórdão nº 40/04-P.

12. Há que se registrar que o cumprimento da determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão nº 40/2004-P não pôde ser objeto de verificação neste 2º monitoramento, tendo em vista que a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do MDS solicitou prorrogação de prazo para adoção das medidas determinadas por esta Corte. Conforme assinalado nos autos, o prazo para cumprimento da determinação expirou em 02/08/2005 e até 10/08/2005, data do último expediente encaminhado pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, o Órgão havia adotado algumas providências, sem que resultasse no cumprimento da determinação. Dessa forma, acolho a proposta formulada pela Diretora da Divisão, no sentido de se reiterar a determinação expedida por força do Acórdão nº 1.935/2004-Plenário, fixando-se o prazo de 60 dias para atendimento, bem como alertar o gestor de que o não-cumprimento pode ensejar a aplicação de multa.

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 15 de março de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 299/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-012.211/2005-9 - c/ 1 anexo
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Monitoramento
3. Responsáveis: Osvaldo Russo de Azevedo - Secretário Nacional de Assistência Social (CPF nº 037.357.967-53) e Ricardo de Almeida Collar - Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração (CPF nº 296.078.920-20)
4. Unidade: Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS
4.1. Vinculação: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SEPROG
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do 2º Monitoramento realizado no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, objeto de Auditoria de Natureza Operacional, apreciada na Sessão de 28/01/2004-Plenário.

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

9.1. determinar à Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 dias, justificativa detalhada sobre o entendimento expressado de não incluir na capacitação teórico-prática do agente jovem atividades mais especificamente voltadas para a sua inclusão no mercado de trabalho, de acordo com a recomendação contida no subitem 9.1.6. do Acórdão nº 40/2004-Plenário;

9.2. determinar, em reiteração ao contido no subitem 9.2 do Acórdão nº 1.935/2004-P, à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação para a regularização do estoque de processos de prestações de contas, prevendo prazos e metas para essa regularização e dando prioridade à análise das prestações mais recentes, alertando-se o gestor no sentido de que o não cumprimento da determinação, no prazo previsto, pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 268, VII, do Regimento Interno do TCU;

9.3. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Secretaria Nacional de Assistência Social, à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração/MDS e ao Fundo Nacional de Assistência Social para fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações ainda pendentes, bem como das determinações ora exaradas;

9.4. determinar a juntada dos presentes autos ao TC-009.201/2003-4.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0299-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC-004.607/2006-1
Natureza: Acompanhamento
Órgão/entidade: Agência Goiana de Desenvolvimento Rural e Fundiário
Interessado: Controladoria-Geral da União
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Documento encaminhado pela CGU que noticia supostas irregularidades em convênio. Matéria objeto de acompanhamento pelo Controle Interno. Determinação à CGU. Arquivamento.

Trata-se de documentação encaminhada pela Controladoria-Geral da União, por meio da qual é dada ciência a este Tribunal de diversas irregularidades verificadas na execução do Convênio MA/DFA/GO n.º 01/2000, que tinha por objeto a implantação do Sistema Unificado de Atenção à Saúde Animal e Vegetal.

Segundo o Secretário Federal de Controle Interno Valdir Agapito Teixeira, foram observadas as seguintes irregularidades: falta de adoção de procedimentos para promover a doação dos bens adquiridos ou produzidos à conta do convênio; não-adoção de providências para ressarcimento dos valores correspondentes aos bens desaparecidos; realização de pagamentos antecipados; falta de discriminação, nos recibos de contratados, do período em que foram realizados os serviços, bem assim do valor unitário/dia, impossibilitando a conferência dos valores consignados; realização de despesa com a confecção de troféus; realização de gastos com serviços de terceiros.

A diligente Secretaria de Controle Externo de Goiás, diligenciou à Agência Goiana de Desenvolvimento Rural e Fundiário para que apresentasse justificativa sobre as irregularidades apontadas no prazo de quinze dias.

O Presidente da Agência solicitou prorrogação de prazo por sessenta dias.

A unidade técnica encaminhou a documentação a este Gabinete, tendo em vista não dispor de competência para conceder o prazo solicitado.

É o relatório.

VOTO

De início, registro que a documentação foi autuada, no meu Gabinete, como Acompanhamento.

Entendo, diferentemente do procedimento adotado pela Secex/GO, que não há providências a serem adotadas por esta Corte no momento, uma vez que o próprio Controle Interno está apurando as mencionadas irregularidades. Entendo conveniente aguardar o desfecho do processo fiscalizatório executado pela CGU, bem assim seu desfecho sobre o exame da prestação de contas do referido convênio.

Desse modo, deve ser determinado à Controladoria-Geral da União que mantenha esta Corte informada sobre o processo de prestação de contas do Convênio MA/DFA/GO n.º 01/2000 (Siafi n.º 405673).

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 300/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC nº 004.607/2006-1
2. Grupo II - Classe de Assunto VII - Acompanhamento.
3. Interessado: Controladoria-Geral da União
4. Órgão: Agência Goiana de Desenvolvimento Rural e Fundiário
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/GO.
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro nos arts. 241 e 242 do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Controladoria-Geral da União que informe a este Tribunal o andamento do processo de prestação de contas do Convênio MA/DFA/GO n.º 01/2000 (Siafi n.º 405673);

9.2. determinar o arquivamento deste processo.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0300-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V – Plenário
TC n.º 016.324/2005-0

Natureza: Auditoria.

Responsável: Antônio Wandscheer, Prefeito (CPF 185.910.359-68).

Entidade: Município de Fazenda Rio Grande/PR .

Sumário: Auditoria realizada em convênios celebrados pelo Município de Fazenda Rio Grande – PR com órgãos federais. Identificação de falhas na execução de convênios avaliados. Determinações. Arquivamento.

Transcrevo, em seguida, trechos de Relatório de Auditoria realizada em convênios celebrados pelo Município de Fazenda Rio Grande – PR (FOC – Fiscalização Orientada Centralizada), com órgãos federais:

" *(...)*

Foram verificados 03 (três) convênios:

Convênio nº 056/2004

Número no SIAFI: 50410

Concedente: Secretaria Nacional de Segurança Pública

Objeto: Cooperação dos partícipes na aquisição de equipamentos para a Guarda Municipal Comunitária, na realização de um diagnóstico para a pesquisa e avaliação da dinâmica da violência no município e a elaboração de um Plano Municipal de Segurança Urbana, na capacitação dos profissionais da Guarda Municipal e na implantação de oficinas de prevenção à violência junto aos jovens da comunidade, de acordo com o Plano de Trabalho aprovado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.

Convênio nº 5607/2004

Número no SIAFI: 520661

Concedente: Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde

Objeto: Apoio técnico e financeiro para aquisição de equipamentos e materiais permanentes, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS.

Convênio nº 5605/2004
Número no SIAFI: 520660
Concedente: Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde
Objeto: Apoio técnico e financeiro para aquisição de equipamentos e materiais permanentes, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS.

A seguir apresentaremos, detalhadamente, os dados e os levantamentos realizados nos convênios, assim como as respectivas matrizes de achados:
(...)
Convênio nº 056/2004

14. Valores do Convênio e Ordens Bancárias Emitidas

Valor do Concedente: R$ 220.389,60
Valor do Convenente: R$ 55.097,40

Ordem Bancária	*Data*	*Valor (R$)*
2004OB00198	*29/07/2004*	*32.644,90*
2004OB00199	*29/07/2004*	*54.715,13*
2004OB00200	*29/07/2004*	*11.163,17*
2004OB00201	*29/07/2004*	*11.671,17*
2004OB01378	*21/09/2004*	*32.644,90*
2004OB01379	*21/09/2004*	*54.715,13*
2004OB01380	*21/09/2004*	*11.163,17*
2004OB01381	*21/09/2004*	*11.671,17*
Total Repassado		*220.388,74*

(...)
17. Observações

Os recursos da contrapartida não foram depositados na conta corrente específica, contrariando os seguintes dispositivos:
Lei nº 8.666/93, art. 116, §§ 4º e 5º
IN-STN nº 01/97, at. 7º, XIX c/c caput do art. 20
Cláusula sétima do termo de convênio
Os pagamentos são feitos por TED
Alguns convites possuem uma quantidade de licitantes abaixo do exigido pela legislação devido ao fato de terem sido refeitos em razão do primeiro certame ter sido deserto ou com quantidade insuficiente de licitantes, conforme a Súmula 248 deste Tribunal.
"Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo 7º, do art. 22, da Lei nº 8.666/1993."
A PM de Fazenda Rio Grande apresentou:
"Diagnóstico da Violência Urbana"
Plano Municipal de Segurança Urbana"
(...)
Convênio nº 5607/2004

Até a presente data não houve repasse dos recursos devido a uma reformulação que está sendo analisada pelo Fundo Nacional de Saúde.
(...)
Convênio nº 5605/2004

(...)
Valor do Concedente: R$ 300.000,00
Valor do Convenente: R$ 60.000,00

Ordem Bancária	*Data*	*Valor (R$)*
2005OB902568	*09/05/2005*	*150.000,00*
2005OB904395	*22/07/2005*	*150.000,00*
Total Repassado		*300.000,00*

(...)

43. Observações

43.1 – Declaração de adimplência sem data de assinatura, contrariando o que reza o art. 2º, VII, c/c § 2º do art. 3º da IN-STN nº 01/97.

43.2 – As datas de assinatura das aprovações do plano de trabalho são posteriores à publicação do estrato do convênio no DOU, em desconformidade ao § 1º do artigo 4º da IN-STN nº 01/97.

43.3 – Não consta do processo de análise os pareceres técnicos e da assessoria jurídica, contrariando o artigo 4º da IN-STN nº 01/97.

43.4 – A contrapartida financeira não foi executada conforme regulamenta a IN-STN nº 01/97, pois a prefeitura depositou R$ 30.000,00 dos R$ 60.000,00 previstos na cláusula terceira do termo de convênio.

44. Proposta de Encaminhamento:

44.1 – Quanto ao Convênio nº 056/2004 propomos as seguintes determinações:

a) ENASP que exija que a PM de Fazenda Rio Grande deposite o valor da contrapartida na conta específica do convênio conforme os §§ 4º e 5º do art. 116 da Lei 8.666/93; art. 7º, XIX c/c o caput do art. 20 da IN-STN nº 01/97 e cláusula sétima do termo de convênio.

b) refeitura Municipal de Fazenda Rio Grande que deposite o valor da contrapartida na conta específica do convênio, conforme os §§ 4º e 5º do art. 116 da Lei 8.666/93; art. 7º, XIC c/c o caput do art. 20, art 2º, § 3º e art. 22 da IN-STN nº 01/97 e cláusulas do termo de convênio.

44.2 – Quanto ao Convênio nº 5607/2004 propomos que seja determinado à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde que ao celebrar convênios ou outros ajustes, atentem para as exigências legais quanto à declaração de adimplência de integrar o Plano de Trabalho e, se esta datar há mais de 30 dias, exigir a sua ratificação para a celebração do convênio, conforme o art. 2º, VII, c/c o § 2º do art. 3º da IN-STN nº 01/97.

44.3 - Quanto ao convênio nº 5605/2004 propomos as seguintes determinações:

44.3.1 – à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde:

a) ao celebrar convênios ou outros ajustes, atentem para as exigências legais quanto à declaração de adimplência de integrar o Plano de Trabalho e, se esta datar há mais de 30 dias, exigir a sua ratificação para a celebração do convênio, conforme o art. 2º, VII, c/c o § 2º do art. 3º da IN-STN nº 01/97;

b) que dê exato cumprimento ao disposto no § 1º do art. 4º da IN –STN 01/97, abstendo-se de aprovar a celebração de convênios que não estejam fundamentados nos pareceres das unidades técnicas e de assessoria jurídica;

c) que somente assine termo de convênio e publiquem o extrato no DOU após a assinatura da aprovação do Plano de Trabalho;

d) que, ao aprovar a reformulação do Convênio, assine Termo Aditivo onde esteja especificado que as ações relativas a esse convênio são complementares ao Projeto QUALISUS (conjunto de ações que visa proporcionar maior conforto aos usuários, assegurando-lhes atenção mais efetiva de profissionais, a fim minorar o tempo de internação) *no qual o município está contemplado;*

e) que dê exato cumprimento ao disposto no art. 7º, XIX c/c o caput do art.20 e com art.2º, § 3º, da IN STN 01/97, exigindo do convenente o depósito e a execução financeira da contrapartida na conta

específica do convênio, inclusive fazendo constar cláusula expressa nesse sentido nos instrumentos de celebração

44.3.2 – à Prefeitura Municipal de Fazenda Rio Grande que deposite os R$ 30.000,00 referentes ao restante da contrapartida, na conta nº 16193 da agência 2266 do Banco do Brasil, conforme os §§ 4º e 5º do art. 116 da Lei 8.666/93; art. 7º, XIC c/c o caput do art. 20 da IN-STN nº 01/97 e cláusula terceira do termo de convênio."

O Sr. Diretor Substituto manifestou-se nos seguintes termos:

"*Não obstante a proposta subseqüente de arquivamento seja adequada, creio que as determinações a serem exaradas merecem pequenos ajustes.*

Em relação às determinações de letras "a" e "b", item 44.1 (fl. 8), creio que a determinação para que a SENASP adote as medidas com vistas à obtenção (devolução) da contrapartida já é suficiente, e até mais efetiva, sendo, nesta vertente, desnecessária a expedição de mesmo teor para a citada municipalidade. O mesmo entendimento pode ser esposado no que tange à proposta referente ao item 44.3.2.

Vale ainda destacar que a situação dos Convênios nºs 056/2004 e 5605/2004, objeto das determinações supra, são díspares; enquanto o primeiro instrumento já teve suas despesas realizadas (a priori, integralmente), conforme registro no relatório à fl. 04, o segundo sequer foi iniciado, considerando a reformulação do objeto proposta pela Prefeitura. Assim, enquanto no primeiro caso, a questão remete para o inciso XIII do art. 7º da IN 01/1997 (devolução), o segundo pode ainda ser enquadrado no disposto no § 3º do art. 2º do mesmo normativo infralegal. Destaco que tais ponderações serão objeto das determinações a serem formuladas posteriormente.

No que permeia à determinação constante da letra "a", item 44.3.1 (fl. 08), considerando que é idêntica àquela constante do item 44.2 e dirigida ao mesmo órgão, creio que possa ser descartada.

Ademais, na determinação constante do item 44.3.2, onde consta "art. 7º, XIC", leia-se "art. 7º, XIX".

Por fim, no que tange à letra "d" de fl. 08-A, merece ser destacado que o Convênio nº 5605/2004 está sendo objeto de alteração, em decorrência de uma série de fatores listados no Ofício nº 892/2005 – GMS, de 03/11/2005, da lavra da Gerente Municipal de Saúde, Sra. Cristiana Rocha Façanha (fl. 86). Neste diapasão, conforme consta da matriz de achados à fl. 70, intenciona-se alertar o Fundo Nacional de Saúde que, ao aprovar as alterações requeridas ("reformulação"), proceda à assinatura do respectivo Termo Aditivo, a teor do art. 15 da IN 01/1997, deixando registrado que se tratam de ações de saúde complementares na municipalidade, considerando que o mesmo é contemplado pelo Projeto QUALISUS.

Diante do exposto, com os devidos ajustes, submetemos a seguinte proposta à consideração superior:

a) Em relação ao Convênio nº 056/2004, determinar à SENASP que adote as providências junto à Prefeitura Municipal de Fazenda Rio Grande/PR com vistas ao recolhimento (devolução) do valor referente à contrapartida na conta específica do convênio, conforme o disposto no inciso XIII do art. 7º da IN 01/1997 da STN e Cláusula Sétima do termo de convênio;

b) Em relação ao convênio nº 5607/2004, determinar à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde que ao celebrar convênios ou outros ajustes, atentem para as exigências legais quanto à declaração de adimplência de integrar o Plano de Trabalho e, se esta datar há mais de 30 dias, exigir a sua ratificação para a celebração do convênio, conforme o art. 2º, VII, c/c o § 2º do art. 3º da IN-STN nº 01/97;

c) Em relação ao convênio nº 5605/2004, determinar à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde que:

c.1) dê exato cumprimento ao disposto no § 1º do art. 4º da IN –STN 01/97, abstendo-se de aprovar a celebração de convênios que não estejam fundamentados nos pareceres das unidades técnicas e de assessoria jurídica;

c.2) somente assine termo de convênio e publiquem o extrato no DOU após a assinatura da aprovação do Plano de Trabalho;

c.3) ao aprovar a reformulação do presente convênio, proceda à assinatura do respectivo Termo Aditivo, a teor do art. 15 da IN 01/1997, deixando registrado que se tratam de ações complementares na municipalidade, considerando que o mesmo é contemplado pelo Projeto QUALISUS;

c.4) adote as providências junto à Prefeitura Municipal de Fazenda Rio Grande/PR com vistas ao depósito de R$ 30.000,00 referente ao restante da contrapartida, na conta nº 16193 da agência 2266 do Banco do Brasil, conforme o § 3º do art. 2º da IN 01/1997 da STN e Cláusula Terceira do termo de convênio;

c.5) arquivar os presentes autos."

3. O Sr. Secretário pôs-se de acordo com a proposta de encaminhamento fornecida pelo Sr. Diretor em Substituição.

É o Relatório.

VOTO

A Unidade Ténica identificou falhas na gestão dos recursos repassados ao município de Fazenda Rio Grande/PR, por meio de convênios celebrados com órgãos federais. Tais ocorrências justificam a realização de determinações corretivas. Considero, a propósito, adequadas e suficientes as sugestões propostas pelo Sr. Diretor em Substituição, que merecerem acolhida do Sr. Secretário, com ligeiras alterações de redação e com a ressalva que passo a efetuar em seguida.

2. Sugeriu a Secex/PR, em relação ao Convênio 56/2004, que se determine à Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP que "adote as providências junto à Prefeitura Municipal de Fazenda Rio Grande/PR com vistas ao recolhimento (devolução) do valor referente à contrapartida na conta específica do convênio, conforme o disposto no inciso XIII do art. 7º da IN 01/1997 da STN e Cláusula Sétima do termo de convênio".

3. Consoante registrado nos pronunciamentos da Unidade Técnica, houve execução financeira da totalidade dos recursos repassados ao município. Além disso, não foi apontada, no Relatório acima transcrito, insatisfatória execução do objeto pactuado. Há de se presumir, portanto, que os recursos repassados pela SENASP foram suficientes para implementação das ações pactuadas.

4. Veja-se, a propósito dessa questão, o que prescreve o referido inciso XIII do art. 7º da IN 01/1997 – STN:

"*Art. 7º O convênio conterá expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo:*

.....

XIII - o compromisso de o convenente recolher à conta do concedente o valor, atualizado monetariamente, na forma prevista no inciso anterior, correspondente ao percentual da contrapartida pactuada, não aplicada na consecução do objeto do convênio." (texto atual, com a redação dada pela IN nº 2/STN/2002).

5. Assim sendo, considero que deva prevalecer o entendimento já defendido por este Relator e confirmado pelo Plenário desta Corte (Acórdão nº 1315/2005), no sentido de ser incabível a restituição da integralidade do valor da contrapartida, visto que isso importaria em enriquecimento sem causa da União. A nova redação desse dispositivo, acima transcrita, impõe, na verdade, a verificação do percentual de recursos exigida de cada partícipe para a consecução do objeto ajustado.

6. A relação originalmente aprovada, no convênio ora examinado, era a seguinte:

R$ 220.389,60 - concedente
R$ 55.097,40 - convenente (contrapartida).
_____

R$ 275.487,00 - total

7. Impõe-se, portanto, que seja cobrada do convenente a restituição do equivalente a 20,0 % do montante efetivamente utilizado para a realização do objeto pactuado, o que corresponde a R$ 44.077,92 (20% de R$ 220.389,60). É esse valor – e não o total originalmente previsto como contrapartida – a ser restituído pelo município.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 301/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC – 016.324/2005-0.
2. Grupo: I – Classe: V - Auditoria.
3. Responsável: Antônio Wandscheer, Prefeito (CPF 185.910.359-68).
5. Ministro Relator: Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SECEX/PR.
8. Advogado: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada em convênios celebrados pelo Município de Fazenda Rio Grande – PR (FOC – Fiscalização Orientada Centralizada), com órgãos federais, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:
9.1. determinar à SENASP que adote as providências junto à Prefeitura Municipal de Fazenda Rio Grande/PR, com vistas a obter a devolução de R$ 44.077,92 (quarenta e quatro mil, setenta e sete reais e noventa e dois centavos), referente á contrapartida não aplicada do Convênio nº 056/2004 (vide cálculos no Voto supra), conforme o disposto no inciso XIII do art. 7º da IN 01/1997 da STN e Cláusula Sétima do respectivo termo de convênio;
9.2. determinar à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde que:
9.2.1. ao celebrar convênios ou outros ajustes, atente para a necessidade de a declaração de adimplência integrar o Plano de Trabalho e, se esta possuir data de emissão superior a 30 dias, exigir sua ratificação para a celebração do convênio, conforme estipula o art. 2º, VII, c/c o § 2º do art. 3º da IN-STN nº 01/97;
9.2.2. abstenha-se de aprovar a celebração de convênios que não estejam respaldados em pareceres das unidades técnicas e da assessoria jurídica, em homenagem ao que prescreve o disposto no § 1º do art. 4º da IN –STN 01/97;
9.2.3. somente assine termo de convênio e publique o extrato no DOU após a aprovação do correspondente Plano de Trabalho, que deve integrar a avença;
9.2.4. na hipótese de se operar a reformulação do Convênio nº 56/05/2004, proceda à assinatura do respectivo Termo Aditivo, a teor do art. 15 da IN 01/1997, e insira a descrição das ações complementares a cargo do referido município, as quais devem revelar compatibilidade com o Projeto QUALISUS;

9.2.5. adote providências, com intuito de exigir da Prefeitura Municipal de Fazenda Rio Grande/PR que proceda ao depósito de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), referente ao restante da contrapartida do Convênio 5605/2004, na conta nº 16193 da agência 2266 do Banco do Brasil, conforme disposto no § 3º do art. 2º da IN 01/1997 da STN e na Cláusula Terceira do termo de convênio;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0301-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE V – PLENÁRIO
TC 017.170/2004-9
Natureza: Levantamento de Auditoria - Natureza Operacional
Órgão: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ)
Interessado: Tribunal de Contas da União
Advogado Constituído: não consta

Sumário: Levantamento de Auditoria – Natureza Operacional no CEFET-RJ. Oportunidade de melhoria. Determinações. Recomendações. Remessa de cópias a entidades. Arquivamento do presente processo.

Cuidam os presentes autos de Levantamento de Auditoria - Natureza Operacional realizada no Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, no estado do Rio de Janeiro, "com o objetivo de levantamento da gestão e efetividade da unidade", decorrente do Acórdão nº 856/2004-Plenário, proferido nos autos do TC 004.888/2004-4).

Adoto como parte integrante deste Relatório a instrução de fls. 291/311, de lavra dos ACEs Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos e Jobe José Cassilhas Vianna, com a qual manifestou anuência o titular da SECEX-RJ (fl. 312), nos seguintes termos:

"***1- Visão Geral do Objeto de Auditoria***

Trata-se de realização de Levantamento de Auditoria no Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, doravante chamado de CEFET-RJ, a partir da Portaria SECEX-RJ nº 1546, de 27/10/2004 (fls.1), em cumprimento ao Plano de Auditoria relativo ao 2º semestre de 2004.

O CEFET-RJ tem logrado reconhecimento e aprovação da Sociedade, sendo uma escola de excelência em Educação Profissional. Autarquia do Ministério da Educação, conta com cerca de 8.400 alunos (considerando todos os níveis e unidades, não incluídos alunos de cursos livres e especialização) e tem como missão ministrar ensino profissional público e gratuito nos níveis médio e superior.

Os principais ideais, planos e projetos do CEFET-RJ encontram-se no Plano Diretor da instituição para o quadriênio 2003-2007, fls. 75 a 90, cuja leitura é recomendada como um panorama geral do objeto deste Levantamento.

O organograma do CEFET-RJ, com a atual relação nominal de responsáveis, encontra-se às fls. 24 a 32.

2- Modelo usado para o Levantamento de Auditoria

Foi utilizado, preponderantemente, o modelo de Cenários Ambientais, uma vez que os de Marco Lógico e de Insumo-Produto não são os mais adequados a uma instituição de ensino, já que as variáveis correspondentes a esses modelos são conhecidas de antemão, como exposto a seguir. Este foi, também, o modelo usado em Auditoria Operacional similar, nesta SECEX-RJ, realizada no Colégio Pedro II (processo TC 007.408/2001-0), a qual serviu, em muitos aspectos, de parâmetro para a execução e para a própria forma deste relatório.

De acordo com o manual de Auditoria Operacional do TCU, o modelo de Marco Lógico visa a retratar como estão logicamente estruturadas as atividades desenvolvidas por programas ou projetos governamentais, definindo a hierarquia de responsabilidades, discriminando os objetivos de cada nível hierárquico e sua relação com o respectivo nível superior. Esse modelo responde a questões como quais os bens e serviços que serão ofertados e suas clientelas, clareza e mensurabilidade dos impactos e benefícios esperados e as relações de causalidade entre os níveis hierárquicos. Como o objeto desta auditoria, o CEFET-RJ, já tem seus clientes e suas relações hierárquicas bem estabelecidas, além dos benefícios da Educação estarem bem definidos, não seria este o melhor modelo a nortear os trabalhos.

Já o modelo Insumo-Produto, dividido nas etapas insumos-processos-produtos-benefícios, embora tenha as duas partes extremas já estabelecidas, é interessante quando traz a preocupação com a observação dos processos internos institucionais, pedagógicos e legais do CEFET-RJ, bem como quanto à quantificação dos produtos (indicadores), facilitando a análise quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

O modelo de Condições Ambientais identifica os fatores internos e externos (clientes, fornecedores, competidores, sindicatos, associações profissionais, autoridades diversas, etc.) que influenciam as atividades desenvolvidas pelo objeto de auditoria. Deve exibir as interações e inter-relações existentes entre os vários grupos de interessados, indicando se são estáveis ou não, complexas ou concorrentes. É importante, além de identificar as partes envolvidas, qualificar as relações existentes entre elas.

Como recomenda o supracitado manual, deve-se empregar os dois últimos modelos em conjunto, para proporcionar uma visão mais abrangente do objeto de auditoria. Para isto, a equipe utilizou reuniões com diversos segmentos da comunidade escolar, entrevistas e visitas in loco.

3- Estratégia para aplicação dos modelos adotados para o Levantamento

O seguinte roteiro de verificações foi seguido, tanto no ***campus*** *principal do Maracanã como na Unidade de Ensino Descentralizado (UNED) de Nova Iguaçu e na unidade de ensino de Maria da Graça:*

- condições gerais das instalações físicas;

- visita a salas de aula, oficinas, laboratórios e áreas de esportes;

- visita aos setores de planejamento técnico e apoio a professores;

- visita às bibliotecas e instalações de apoio gráfico;

- visita às salas de recursos multimídia;

- verificação de problemas específicos locais relatados pela direção ou comunidade escolar.

Para permitir uma visão real e abrangente, foram também realizadas reuniões com as seguintes entidades:

- Conselho Pedagógico do CEFET, composto pela Direção Geral, Secretaria de Ensino e Chefes de Departamentos;

- Grêmio de alunos.

Foi seguida, em toda a execução do Levantamento, a Matriz elaborada na fase de Planejamento do Levantamento (fls. 283 a 289), a qual constitui a própria Matriz de Planejamento da Auditoria, proposta no Projeto de Auditoria adiante, uma vez que sua validade foi atestada na execução do presente trabalho. Os pontos aos quais a equipe chegou, detalhados ao longo do Relatório e nas conclusões e nas propostas de encaminhamento, têm todos relação com as diversas questões dessa Matriz inicial.

4- Situação encontrada, desenvolvimento dos trabalhos e observações relevantes

4.1- Visitas às unidades:

Foram efetuadas visitas às Unidades Escolares do CEFET-RJ, que são, além do próprio campus principal no Maracanã, a unidade do bairro de Maria da Graça e a UNED da cidade de Nova Iguaçu. A relação abaixo elenca os obstáculos mais recorrentes e comuns às unidades percorridas, bem como alguns específicos a determinadas Unidades, identificados nas visitas e nas entrevistas nelas realizadas:

a) carência de disponibilidade orçamentária (rubrica de despesas correntes de custeio) para fazer face às despesas relativas a pequenos gastos, imprescindíveis à manutenção das atividades rotineiras das Unidades, o que acaba por ser suprido por ações de parcerias com empresas ou fundações de apoio;

b) carência de profissionais técnicos concursados, de nível médio e de nível superior, alocados em funções específicas, tais como: técnicos de laboratórios, inspetores de ensino, orientadores e psicopedagogos para o Serviço de Orientação Educacional e técnicos de planejamento para o Serviço de Orientação ao Professor;

c) ausência de realização periódica de concurso público para cargo de docentes ou autorização de vagas em número inferior às reais necessidades, acarretando necessidade de contratação de professores temporários, queda na disponibilidade de turmas ofertadas e sobrecarga dos professores em exercício no quadro efetivo;

d) insatisfação, decorrente do item anterior, quanto à contratação de professores-substitutos como única alternativa viável ante a demanda de reforço no quadro de docentes, sobretudo considerando que a imposição legal do período de permanência na instituição (contrato vigente por um ano e renovável por mais um período) é insuficiente para o desenvolvimento de um trabalho contínuo na instituição além de, em alguns casos, esses professores apresentarem desconhecimento acerca da vertente pedagógica implementada no CEFET, pouco comprometimento com os planos de curso ou ainda limitações de ordem didática e de conteúdo;

e) poucas alternativas, oferecidas de modo sistemático e programado pelo Ministério da Educação, para reciclagem dos professores, atualização de bibliotecas, promoção de seminários e oportunidades de capacitação em geral, o que acaba por ser também suprido por ações de parcerias com empresas ou fundações de apoio;

f) carência de orientação quanto às Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Profissional previstas no art. 4º, inciso I do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004 (fls. 277), a partir do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação, o que acaba por gerar necessidade de complementação de conteúdos para os alunos, geralmente suprida por cursos dados por empresas ou fundações de apoio, nem sempre de forma gratuita como o ensino regular do CEFET-RJ.

4.2- Como problemas específicos maiores, temos:

Unidade Maria da Graça:

- necessidade de obras para reforma e adaptação do prédio da unidade, que pertencia à extinta FENAME (Fundação Nacional de Material Escolar);

- necessidade de implementação de projeto para transformação do campus Maria da Graça em UNED, já enviado pelo CEFET-RJ ao MEC, o que iria propiciar maior garantia de recursos orçamentários, maior agilidade administrativa e inclusão mais efetiva em projetos e políticas de natureza continuada;

- existência de convênio entre o CEFET-RJ e a Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro, com a implantação de cursos de nível médio concomitantes com o ensino técnico, onde o prazo de duração do convênio é inferior ao tempo regular de duração do curso técnico (dois e quatro anos, respectivamente).

Unidade de Ensino Descentralizado (UNED) de Nova Iguaçu:

- necessidade de maior número de professores e servidores administrativos, conforme pedidos já enviados pelo CEFET-RJ ao Ministério da Educação, problema que impede a plena utilização do potencial da unidade, recém-construída, que tem como público-alvo principal uma população do entorno com grande carência socioeconômica;

- existência de convênio, envolvendo o CEFET-RJ, que constitui o denominado Projeto Universidade da Baixada, do Ministério da Educação, parceria conjunta de diversas universidades federais do estado. Esse projeto aloca recursos materiais e humanos da UNED Nova Iguaçu em ações desenvolvidas em seu próprio campus em outros locais de realização do projeto, o que acarreta necessidade de controle desses recursos e também torna mais crítico o problema citado no item imediatamente anterior.

4.4- Reuniões:

Adicionalmente às visitas realizadas em cada Unidade Escolar do CEFET-RJ, foram promovidas, na Sede da instituição, seguindo as orientações básicas do Manual de Auditoria do TCU, reuniões com dois segmentos representativos da Instituição, o Conselho Pedagógico e o Grêmio de alunos, bem como foi realizada reunião com a Fundação de Apoio ao CEFET-RJ, a FUNCEFET, na sede dessa entidade.

4.4.1- Reunião com o Conselho Pedagógico (representantes do corpo docente):

Em reunião com o ***Conselho Pedagógico*** *foram levantados pontos de fragilidade e aspectos críticos nas áreas meio e fim do CEFET-RJ, alguns deles também mencionados por outros segmentos entrevistados e também nas visitas, assim sintetizados:*

a) a 'essência da reforma do Ensino Profissional' foi apreendida pela instituição que elaborou o Plano Diretor atualmente em vigor no CEFET-RJ (fls. 75 a 90), não obstante a ausência de recursos orçamentários que comprometem a capacitação dos professores e que limitam a manutenção e ampliação da capacidade física necessárias à implantação desse Plano;

b) a contratação de professores substitutos, em caráter temporário, é danosa à estrutura da instituição e ao êxito da implantação de projetos pedagógicos, dadas todas as implicações e características que revestem esse tipo de ligação com o CEFET-RJ, relatadas em outros itens deste relatório e corroboradas pelo representante de Grêmio entrevistado;

c) ausência de comprometimento e de dedicação dos substitutos com a instituição que gera, muitas vezes, outros problemas indiretos para o CEFET-RJ tais como grande rotatividade dos professores substitutos em determinadas disciplinas e períodos contínuos sem aulas em que, constatada a inadequação do contratado ao desempenho da função não há, prontamente, profissional no quadro para suprir as ausências;

d) falta de estímulo do professor substituto para evoluir no CEFET-RJ devido aos baixos salários ofertados e mesmo quando há dedicação por parte do contratado (situação mais freqüente, segundo algumas declarações) há a perda natural do investimento feito por ambas as partes considerando a impossibilidade de permanência no CEFET;

e) agravamento progressivo dessa situação, pois hoje existem departamentos em que o número de professores substitutos é superior ao dos permanentes. A despeito da aparente vantagem sob o ponto de vista econômico, a contratação sistemática de professores substitutos no CEFET-RJ é tida por muitos como verdadeira 'heresia pedagógica';

f) qualificação, pelos docentes, como prioritária, da realização de concurso público para a categoria, cujo quadro registra 'baixas' contínuas, devido à ausência de reposição dos que se aposentaram;

g) carência de pessoal capacitado na área de equipamentos e laboratórios de apoio ao ensino para operá-los e mantê-los, cuja demanda é muito superior à oferta;

h) a corrosão salarial tem sido outro ponto recorrente no elenco de fatores críticos no CEFET-RJ. Os professores apontaram o paradoxal binômio salário corroído / elevação no nível de exigência profissional e sinalizaram para o início de evasão de bons professores que têm encontrado no mercado melhores condições de trabalho, bem como para um desinteresse por parte dos docentes em optar pelo regime de dedicação exclusiva;

i) defasagem existente entre a visão pedagógica contemporânea e arrojada apresentada nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio geral e profissional em confronto com a já quase que crônica carência de condições materiais e humanas adequadas para sua implementação no CEFET-RJ.

4.4.2- Reunião com representante de Grêmio:

A reunião com a representante do grêmio do CEFET-RJ foi feita com a líder Danielle Jardim da Silva, seguindo o roteiro de entrevistas às fls. 264, procurando antecipar a coleta de informações que se pretende fazer em entrevistas mais abrangentes (fls. 265) na Auditoria Operacional que seguirá o Levantamento.

As deficiências mais recorrentes apresentadas podem assim ser sintetizadas:

a) insatisfação com professores-substitutos que, geralmente não tem comprometimento com a linha pedagógica do CEFET-RJ. Muitos, segundo os alunos, nem chegam a compreendê-la, não possuem a mesma qualificação que os titulares e a saída de alguns provoca atraso nas disciplinas e rotatividade excessiva;

b) dificuldades enfrentadas pelos alunos quando da transição de regras para o ensino profissional (mencionada no item 5). Perceberam que as mudanças foram feitas muito abruptamente, para todas as esferas envolvidas no processo, sem que houvesse tempo para planejamento mais acurado, maior capacitação dos professores e sobretudo ante o generalizado desconhecimento por parte dos alunos do que se tratavam tais reformas. Reconhecem os alunos que, devido às imposições do Ministério da Educação, não houve tempo hábil para assimilação da nova realidade pedagógica, embora apontem o imenso esforço da administração do CEFET e dos docentes para cumprir as determinações;

c) falta de suporte à infra-estrutura existente, por parte do Governo Federal, para viabilizar as reformas, sobrecarregando o corpo docente que, apesar dos entraves já descritos, tem conseguido estabelecer interdisciplinaridade e contextualização em diversas disciplinas, consoante os ditames dos PCN's;

d) carência de equipamentos básicos para laboratórios e oficinas, que acaba suprida, muitas vezes, com a atuação das Fundações de Apoio. Tal fato, segundo eles, deveria ser objeto de maior atenção do Estado, que tem obrigação de promover a adequação da implantação do ensino por competência às limitações de infra-estrutura do CEFET-RJ (materiais, humanas e pedagógicas), sem a qual qualquer reforma acaba por inviabilizar-se.

4.4.3 - Reunião com a Fundação de Apoio FUNCEFET:

Nessa reunião, foram discutidos pontos gerais e específicos do relacionamento entre o CEFET-RJ e a Fundação, em especial quanto à visão desta última quanto à cessão de espaços físicos para projetos de interesse comum, à realização de cursos de especialização e extensão e à arrecadação de receitas extra-orçamentárias, através da Fundação, para o CEFET-RJ. Um ponto importante abordado e não detectado em outras apurações da equipe foi o que tange à realização de cursos do tipo MBA (equiparados, pela legislação atual, aos cursos de especialização lato sensu) pela FUNCEFET, em sua maioria por professores do quadro do CEFET-RJ e divulgados para a Sociedade sempre de forma ligada à instituição, tendo porém seus certificados atestados por outras instituições de ensino, mesmo federais, que não têm ligação acadêmica ou administrativa com os cursos oferecidos, nem exercem sobre os mesmos fiscalização e controle.

5- Impactos da Reforma do Ensino Profissional no CEFET-RJ

A realização do Levantamento de Auditoria coincidiu com os primeiros meses de vigência das novas orientações para o Ensino Profissional, sendo o cenário encontrado positivo, sobretudo no que tange ao esforço empreendido pelo CEFET-RJ na implementação das novas diretrizes oriundas do Ministério da Educação, que acabaram por configurar um retorno à situação anterior de existência de cursos técnicos em convivência simultânea com cursos regulares de formação geral de Ensino Médio, tendo a instituição conseguido contornar os problemas dessa 'rotação de diretrizes', agravados por falta de professores e lentidão na disponibilidade orçamentária.

Em síntese o perfil da reforma curricular recém-implementada no CEFET-RJ encontra-se, desde a sua concepção, inserida no seguinte conjunto normativo, que acarretou diversas transformações na estrutura curricular e pedagógica do CEFET com vistas à sua implantação:

- Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, com os artigos 39 a 41 especificando a Educação Profissional;

- Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, revogado pelo instrumento a seguir;

- Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004.

6- Indicadores de Desempenho (planejados, viáveis, adotados e propostos)

6.1- Indicadores planejados

Conforme preconiza o Manual de Auditoria Operacional, em seu capítulo sobre indicadores e também o Manual de Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos, ambos elaborados e adotados por este Tribunal, a equipe definiu, na fase de Planejamento do Levantamento de Auditoria, um leque de indicadores que poderiam ser testados na fase de Execução.

Vale registrar que, no caso de um CEFET, é necessário considerar tanto os indicadores que podem ser aplicados ao Ensino Médio, como os aqui propostos e já utilizados em parte na Auditoria Operacional realizada no Colégio Pedro II pela SECEX-RJ, como os indicadores estipulados na Decisão TCU nº 408/2002 – Plenário (item 8.1.2) para o Ensino Superior, a saber:

- custo corrente / aluno;
- aluno / professor;
- aluno / funcionário;
- grau de participação estudantil;
- grau de envolvimento com pós-graduação;
- conceito Capes;
- índice de qualificação do corpo docente;
- taxa de sucesso na graduação.

Os indicadores escolhidos pela equipe, para o cenário institucional de Ensino Médio, foram os seguintes, valendo lembrar que a aplicação de indicadores para esse nível ainda não está pacificada neste Tribunal, estando o assunto em estudos na 6ª. SECEX:

1- custo por aluno;
2- alunos / professor;
3- professores substitutos / total de professores;
4- alunos / funcionários;
5- funcionários / professor;
6- taxa de sucesso do ensino profissional;
7- taxa de empregabilidade dos concluintes;
8- índice de qualificação do corpo docente;
9- grau de avaliação de alunos no enem;
10- grau de avaliação do cefet pelos alunos;
11- idem, pelos professores;
12- idem, pelos funcionários;
13- idem, pelas famílias de educandos;
14- índices de avaliação de desempenho dos professores;
15- idem, dos funcionários;
16- médias de graus dos alunos por série e disciplinas;
17- grau de avaliação e disponibilidade de recursos multimídia;
18- grau de avaliação e disponibilidade das bibliotecas e centros de documentação;
19- número de programas federais aplicados no cefet;
20- taxas temporais de execução orçamentária;
21- recursos para custeio e investimento / total de recursos orçamentários;
22- grau de avaliação de atividades extra-curriculares.

6.2- Indicadores viáveis, adotados e propostos

Na fase de execução deste Levantamento de Auditoria, foi possível testar a validade desses indicadores, à luz do que diz o Manual de Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos do TCU, fazendo-se a seguinte seleção de indicadores considerados viáveis para aplicação para a Auditoria Operacional a ser desenvolvida posteriormente ao Levantamento:

***6.2.1- Indicadores clássicos adotados**:*

***- custo / aluno** (EFICIÊNCIA);*

***- professor / aluno** (EFICIÊNCIA);*

***- funcionário / aluno** (EFICIÊNCIA);*

***- taxa de sucesso dos alunos, considerando evasão e repetência** (EFICÁCIA, COM ÊNFASE NO PROCESSO);*

***- taxa de empregabilidade dos concluintes** (EFICÁCIA, COM ÊNFASE NO PROCESSO);*

***- índice de qualificação do corpo docente** (EFICIÊNCIA, COM ÊNFASE NO PROCESSO).*

Quanto ao custo / aluno, julgamos pertinente retirar, do orçamento da autarquia, os valores referentes a sentenças judiciais, inativos e pensionistas, para não gerar distorção dos indicadores quando confrontados com instituições mais novas e conseqüentemente com menor número de aposentados e pensionistas e também com menor passivo judicial. Isto será mais detalhadamente ponderado quando da realização da Auditoria posterior a este Levantamento. O número de alunos pode ser tomado diretamente, já que no Ensino Médio não existe a questão do sistema de créditos, que pode deturpar a quantidade de alunos em relação ao número de turmas, professores e disciplinas.

Outro detalhe importante é o que se refere ao indicador de taxa de sucesso, onde a equipe pôde apurar que deverá ser necessário expurgar dos números de evasão/abandono aqueles referentes às transferências de alunos motivadas por remoções de pais a serviço e outras ocorrências similares, pois não são causas pertinentes ao CEFET-RJ ou ao seu desempenho.

Quanto ao índice de qualificação do corpo docente, a equipe pode, desde já, indicar a mudança de pesos dados às diferentes faixas de pós-graduação, pois no Ensino Médio a importância relativa dos cursos strictu senso (mestrado e doutorado) diminui frente aos cursos de especialização, que trazem maior resultado efetivo em sala de aula. Isto também será aprofundado, em parceria com a instituição, durante a fase de Auditoria, levando em conta, também, o fato de o CEFET-RJ ser uma instituição ligada à área tecnológica, o que pode alterar esta reflexão inicial.

Os quadros de índices de evasão geral, repetência, cancelamento de matrícula, trancamento de matrícula e dependência geral seguem às fls. 50 a 74, não sendo, todavia, suficientes por si próprios para mensurar a taxa de sucesso da Instituição, o que será feito por ocasião da Auditoria, por tratamento estatístico e comprovação junto à instituição. Ressalte-se que a equipe não detecta, nesta fase de Levantamento, na análise desses dados iniciais, indícios de problemas que levem a ações ou propostas de imediato.

O custo por aluno estimado para o CEFET-RJ será apurado por ocasião da Auditoria Operacional que seguirá este Levantamento, sendo, certamente, um dos pontos que merecerá considerações pormenorizadas em termos de distinção entre o Ensino Médio e o Superior, concomitantes na instituição, incluindo confrontos entre os indicadores aqui propostos e os oriundos da Decisão nº 408 / 2002 – Plenário, aplicável ao Ensino Superior.

Os dados que permitirão a análise da qualificação do corpo docente seguem, preliminarmente, às fls. 34.

As informações relativas a número de professores e demais servidores estão às fls. 33.

6.2.2- Novos indicadores propostos a partir das observações feitas no presente Levantamento:

***a) Indicadores de Risco Crítico Potencial (todos com ênfase no processo):** professores substitutos / total de professores (eficiência da política federal de Educação); número de programas federais aplicados no CEFET / total de programas disponíveis para o perfil da instituição (efetividade da política federal de Educação); montante de recursos estimados pela instituição para custeio e investimentos / total de recursos orçamentários destinados à instituição (eficiência do sistema orçamentário federal).*

Estes indicadores podem refletir a vulnerabilidade de uma instituição federal de ensino frente em decorrência das diretrizes resultantes de políticas públicas específicas para a área de Educação ou resultantes de conjunturas econômicas.

***b) Instrumentos para detecção de indicadores qualitativos de fatores críticos de sucesso (todos com ênfase no processo):** avaliação pela comunidade escolar; avaliação por rankings institucionais ou oriundos da mídia; existência de iniciativas originais no ensino; implantação de 'laboratórios' de técnicas pedagógicas e novas regulamentações; implantação de laboratórios multimídia (informática e outras tecnologias de armazenamento e transmissão de informação)*

Estes instrumentos podem gerar indicadores qualitativos para avaliação da efetividade de uma instituição educacional, a partir de observação de suas cadeias fornecedor-cliente.

c) Indicadores com limitações: *resultados no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), resultados nos vestibulares, taxa de empregabilidade dos concluintes, avaliação de desempenho de professores e servidores e médias de graus de alunos.*

Estes indicadores encontraram limitações para detecção no CEFET-RJ, as quais podem ter potencial de ocorrência em outras instituições. O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) fornece resultados diretamente aos estudantes e, muitas vezes, as instituições não fazem consolidações desses resultados. Os resultados de vestibulares não tinham registro quantitativo consolidado no CEFET, assim como o registro preciso do ingresso de formandos no mercado de trabalho. As falhas de avaliação de desempenho de servidores são um problema ainda crônico no serviço público. Quanto às médias de alunos, que poderiam ser então confrontadas com os resultados do SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), não tinham registros consolidados no CEFET, por ocasião do Levantamento de Auditoria. Uma vez que existe viabilidade técnica de tais registros, como observado pela equipe, isto será alvo de Recomendação específica ao CEFET a ser feita adiante no item 12.4.a.

7- Limitações do trabalho

Na execução do presente Levantamento, foram encontradas algumas limitações, em especial às relativas ao porte do CEFET-RJ, descrença e desconhecimento inicial dos gestores com relação à modalidade de auditoria operacional e momento de mudanças no Ensino Profissional, limitação esta que acabou por tornar-se desafio e fator prospectivo para algumas das ações propostas e sugestões no capítulo de encaminhamento, adiante.

É essencial mencionar, também como limitação a ser contornada na próxima fase de Auditoria Operacional, o fato de o CEFET-RJ ter, de forma simultânea, os Ensinos Médio e Superior, o que trará dificuldades na coleta e na análise de alguns indicadores, bem como o fato de a instituição ser cenário de atuação, além dos atores clássicos docentes e discentes, de empresas comerciais e industriais, de instituições de fomento à pesquisa e desenvolvimento tecnológico, de ONGs e de fundações de apoio, caracterizando todo um jogo de forças mercadológicas.

8- Fatores de sucesso

Como fatores que levaram ao sucesso deste Levantamento de Auditoria, temos: esta foi a primeira ação de Auditoria Operacional na instituição, foram realizadas abrangentes reuniões com comunidade escolar e conselhos, efetuadas visitas a cada unidade, é patente a importância do CEFET-RJ junto à população e entidades educacionais públicas e privadas e existe grande potencialidade para medidas corretivas para o CEFET e de crítica construtiva à Política Educacional Federal vigente para o segmento Educação Profissional Média e Superior.

9- Boas práticas de gestão

Neste quesito, podemos apontar, em especial:

- a interação empresa-escola;

- a implantação de projetos como a Incubadora de Empresas e o CEFET Jr;

- os esforços no sentido de disciplinar a atuação de fundações de apoio em parcerias com o CEFET-RJ, ainda que tais instrumentos necessitem de ações corretivas adiante propostas, no sentido de evitar atitudes seletivas não amparadas legal ou normativamente;

- os esforços para a plena utilização do potencial técnico e social das Unidades de Nova Iguaçu e Maria da Graça.

10- Projeto de Auditoria (para o CEFET-RJ e para sugestão de execução de trabalhos similares em instituições de ensino médio e profissional no estado do Rio de Janeiro, pela SECEX-RJ)

10.1- Tamanho da equipe, prazo de execução da auditoria e custo estimado

Podemos estimar a equipe necessária à auditoria em 2 AFCEs, a partir da experiência obtida do Levantamento. Preferencialmente, deverão ser os mesmos que participarão do trabalho inicial, para

aproveitamento de conhecimentos acumulados e também pelo entrosamento com os gestores, condição necessária em Auditorias Operacionais.

Com relação à previsão de tempo, sugere-se uma semana para Planejamento de Auditoria, quatro semanas para Execução e duas para Relatório.

O custo estimado é de R$ 15.000,00, considerando-se salários e indenizações de transporte.

10.2- Programação de visitas

São necessárias visitas aos 3 campus básicos do CEFET-RJ, para os quais devem ser reservadas duas semanas (três dias para cada unidade). As outras duas semanas são para trabalho centralizado na Sede do CEFET.

10.3- Estratégia de coleta e análise de dados

A exemplo do Levantamento, devem ser utilizadas as estratégias de reuniões, entrevistas, visitas in loco, análise documental, consultas a sites da internet, além de benchmarking com outras instituições de ensino e análise estatística.

10.4- Datas e cronograma

As datas para a Auditoria ficam em aberto, sugerindo-se o mês de outubro de 2005 para início dos trabalhos, o que é considerado viável para apreciação do presente Relatório de Auditoria e respostas às suas propostas de encaminhamento.

10.5- Atividades a desenvolver

- Apuração dos indicadores elencados no item 6;

- Observação dos impactos das mudanças no Ensino Profissional, , descritas no item 5,em continuidade às estratégias adotadas até então pelo CEFET-RJ;

- Observação da metodologia de elaboração das propostas orçamentárias do CEFET-RJ, buscando detectar a existência de quase uma 'engenharia reversa' apoiada em propostas pré-enviadas à IFE pelo Ministério, bem como estudar a captação e aplicação de recursos extra-orçamentários através de associações, caixas escolares e fundações de apoio, confrontando esses montantes com as dotações orçamentárias e as previsões de necessidades financeiras;

- Reavaliação de necessidades relativas a instalações e materiais didáticos;

- Avaliação detalhada das causas e impactos resultantes das possíveis defasagens entre os programas federais da área de Educação disponíveis e aqueles realmente aplicados no CEFET-RJ;

- Levantamento detalhado da situação funcional do quadro de professores, especialistas pedagógicos e pessoal de apoio, em especial na UNED Nova Iguaçu e no campus Maria da Graça, buscando quantificar carências, causas e linhas de ação para solução dos problemas, em nível institucional e/ou ministerial (item 4, em especial nos itens 4.2). No caso da primeira unidade, será interessante a inclusão de verificação quanto ao andamento do projeto Universidade da Baixada, que congrega diversas IFES e utiliza espaço físico da UNED, em especial quanto a possíveis reflexos na operação pedagógica e administrativa de Ensino Profissional regular da unidade. O projeto Universidade da Baixada, vale, lembrar, está sendo acompanhado pela 3ª. Diretoria da SECEX-RJ;

- Estudo prospectivo para possível detalhamento das propostas de reforma de ensino profissional disseminadas pelo Ministério da Educação, tais como as Diretrizes Curriculares Nacionais, à luz dos instrumentos legais descritos no item 5;

- Aplicação da Matriz de Planejamento de Auditoria proposta a partir do presente trabalho de Levantamento de Auditoria, que segue às fls. 283 a 289.

11- Conclusões (incluindo tempestividade potencial de algumas propostas ainda na presente fase de Levantamento)

a) Foram atingidos os objetivos principais do Levantamento de Auditoria, em especial o estabelecimento de indicadores de desempenho para uma instituição federal de ensino profissional, indicadores que, obviamente, só serão quantificados na Auditoria Operacional propriamente dita. Nessa ocasião, poderão estar disponíveis resultados de estudos em andamento na 6ª. SECEX deste Tribunal,

bem como poderão ser concretizados avanços na assimilação de indicadores para Ensino Superior, pelo CEFET-RJ, os quais são definidos na Decisão nº 408 / 2002 - Plenário, conforme exposto no item 6;

b) Foi também elaborado o Projeto de Auditoria, constante do item 10, bem como definida uma Matriz de Planejamento, às fls. 283 a 289;

c) Um fator crítico de sucesso do levantamento foi a detecção da necessidade de acompanhar o impacto da chamada Reforma do Ensino Profissional, mencionada no item 5, o que, acreditamos, acabará por se tornar item também presente nas futuras Auditorias Operacionais em outras instituições federais congêneres nas demais unidades da Federação;

d) Alguns problemas específicos do CEFET-RJ, que têm grande impacto no desempenho operacional da instituição, também foram detectados, em especial a carência de professores em paralelo com excesso percentual de professores substitutos temporários e necessidade de respostas do MEC sobre a implantação de duas unidades descentralizadas no bairro de Maria da Graça e na cidade de Nova Iguaçu, no que tange à expansão de recursos orçamentários, pessoal e obras de recuperação, expansão e reforma;

e) São cabíveis, mesmo considerando que a presente fase é de Planejamento de Auditoria, propostas de Recomendações e Determinações feitas a seguir, com vistas a possibilitar algumas ações corretivas e orientadoras que poderão ter seus resultados aferidos na próxima fase de execução da Auditoria Operacional. Essas propostas derivam do cenário de pontos críticos detectados pela equipe nas visitas e reuniões feitas.

12- Propostas de encaminhamento

Propomos o encaminhamento ao Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler, com proposta para que este Tribunal:

12.1- Recomende ao Ministério da Educação que execute as seguintes ações (informando a este Tribunal as providências deflagradas e resultados obtidos no prazo de 90 dias):

a) envide esforços para que exista adequação, dentro da realidade da gestão das diversas instituições federais de ensino médio e superior, do número de vagas em concursos públicos para professores a serem deflagrados no atual e nos próximos exercícios, consultando-as quanto ao quantitativo necessário, bem como estude a inclusão de vagas nos cargos adequados para profissionais de atuação nos setores de planejamento e orientação educacional, pedagógica e psicopedagógica;

b) analise, com a devida ênfase, a liberação dos recursos necessários à plena operação da UNED Nova Iguaçu do CEFET-RJ, já discriminados pela instituição no Ofício nº 1.179 / 2004 – DG, de 15 de setembro de 2004, enviado à SEMTEC (Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico), relatando a este Tribunal sobre a viabilidade, previsões de atendimento e possíveis planos de contingência definidos;

c) analise, com a devida ênfase, o pedido de transformação do campus Maria da Graça do CEFET-RJ em Unidade de Ensino Descentralizado (UNED), o que poderá gerar maior eficiência e agilidade administrativa e orçamentária, conforme pedido circunstanciado enviado pela instituição por meio do Ofício nº 344 / 2004 – DG, de 22 de março de 2004, enviado à SEMTEC (Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico), relatando a este Tribunal sobre a viabilidade, previsões de atendimento e possíveis planos de contingência definidos;

d) avalie, com relação à atual efetividade, eficiência e formas de discussão entre a comunidade escolar atingida, dentro de sua esfera de ação, o processo de elaboração, acompanhamento e atualizações, detalhados por disciplinas e áreas temáticas, das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Profissional previstas no art. 4º do Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004;

e) assegure o cumprimento, no âmbito das instituições federais de ensino superior e profissional, do disposto na Resolução do Conselho Nacional de Educação / Câmara de Educação Superior CNE/CES Nº 1, DE 3 DE ABRIL DE 2001, para que essas instituições não efetuem atesto, validação ou emissão de diplomas relativos a cursos de especialização lato sensu, MBAs ou de extensão em geral oferecidos por fundações de apoio não ligadas à instituição, não realizados no seu âmbito geográfico, administrativo ou temático, bem como não sejam de alguma forma por ela fiscalizados.

12.2- Recomende ao Conselho Nacional de Educação que:

a) apresente, no prazo de 90 dias, a este Tribunal, relato histórico circunstanciado sobre a atual efetividade, eficiência e formas de discussão entre a comunidade escolar atingida, do processo de

elaboração, acompanhamento e atualizações, detalhados por disciplinas e áreas temáticas, das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Profissional previstas no art. 4º do Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004;

b) assegure o cumprimento, em sua esfera de ação, no âmbito das instituições federais de ensino superior e profissional, do disposto na Resolução do Conselho Nacional de Educação / Câmara de Educação Superior CNE/CES Nº 1, DE 3 DE ABRIL DE 2001, para que essas instituições não efetuem atesto, validação ou emissão de diplomas relativos a cursos de especialização lato sensu, MBAs ou de extensão em geral oferecidos por fundações de apoio não ligadas à instituição, não realizados no seu âmbito geográfico, administrativo ou temático, bem como não sejam de alguma forma por ela fiscalizados.

12.3- Determine o envio de cópia do presente Relatório à 6ª SECEX, para aproveitamento dos pontos julgados cabíveis, em especial dos seguintes, que podem ser adaptados, estendidos e avaliados quantitativa e qualitativamente em outras auditorias similares na área de Educação Profissional :

a) sugestões para estabelecimento de indicadores potenciais para auditorias operacionais em CEFETs, Escolas Técnicas e Agrotécnicas e outras similares (detalhados no item 6);

b) sugestão para execução de auditorias operacionais em amostra de outras instituições federais de ensino profissional (CEFETs, Escolas Agrotécnicas, Universidades com cursos de Tecnólogos, Serviços de Aprendizagem e outras similares), além da própria continuidade da Auditoria Operacional no CEFET-RJ, com base na Matriz de Planejamento gerada no presente trabalho (fls. 283 a 289);

c) ênfase na necessidade de acompanhamento da reforma do ensino profissional, à luz do Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004, utilizando parâmetros desenvolvidos na presente Auditoria Operacional (itens 5 e 10, em especial);

d) sugestão para verificação da aplicação de recursos extra-orçamentários, oriundos por exemplo de fundações de apoio, nas instituições federais de ensino profissional, gerados em complemento às dotações orçamentárias da União, confrontando ambos com as necessidades reais estabelecidas pela instituição, além de verificação do processo de elaboração da proposta orçamentária;

e) oportunidade de inclusão, em auditorias operacionais e fiscalizações em geral, de tópicos relativos à atuação, nas instituições federais de ensino profissional, das entidades representativas da comunidade escolar, tais como APAs (Associações de Pais e Alunos), Grêmios e Associações de Docentes, com vistas à avaliação do desempenho institucional pela comunidade escolar;

f) inclusão, em auditorias operacionais e fiscalizações em geral, de tópicos relativos ao grau de avaliação, nas instituições federais de ensino profissional, das atividades eletivas, extra-curriculares e esportes, bem como os conteúdos curriculares acrescidos aos mínimos fixados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Profissional, conforme previsto no parágrafo 2º do art. 4º do Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004;

g) avaliação da aplicação, a cada instituição, das demais propostas de encaminhamento feitas no presente relatório;

12.4- Determine ao Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ) que:

a) não inclua, em seus regulamentos internos que regem o relacionamento com fundações de apoio, restrições não amparadas legalmente, tais como impedimentos de contratação de fundações que tenham menções, no todo ou em parte, ao nome ' CEFET-RJ ' ou similar, substituindo essas ações por procedimentos judiciais cabíveis no caso de questionamentos decorrentes de atuação anti-ética ou que colida com os princípios constitucionais de legalidade, moralidade, impessoalidade ou publicidade, respeitando assim o disposto nos arts. 3º, par. 1º, inciso I e 24º, inciso XIII da Lei nº 8.666 / 1993, no sentido de não cercear a ampla participação de interessados nos processos licitatórios, ainda que em casos de dispensa de licitação formal, como no caso de contratação de fundações de apoio;

b) implante mecanismos de controle de participação de servidores administrativos e professores em atividades em parceria com fundações de apoio, procurando, adicionalmente, não impedir a caracterização legalmente permitida, no art. 5º do Decreto nº 5.205 de 14 de setembro de 2004, como participação esporádica, inclusive para servidores em dedicação exclusiva, em sistema de rodízio que

possibilite a democratização de oportunidades, tanto em termos de profissionais envolvidos como de setores beneficiados;

c) implante mecanismos de controle que possibilitem a cessão de espaços físicos da instituição para entidades que efetuem trabalhos em parceria com o CEFET, tais como fundações de apoio e empresas que façam doação de equipamentos em troca de treinamento recíproco, de modo a não caracterizar tais cessões como locação regular dos espaços e sim uso compartilhado, remunerado ou não, previsto contratualmente em projetos específicos para cada caso de cessão (cursos abertos à comunidade, treinamento de servidores e alunos, instalação de equipamentos a serem doados e outros similares), com os devidos registros dos tempos permitidos de utilização, atendendo, assim, as exigências licitatórias da Lei nº 8.666/1993 no que se refere a todos os outros tipos de cessão de espaços;

d) implante mecanismos de controle que impeçam a execução de serviços de natureza continuada, tanto de caráter técnico como administrativo, por pessoal contratado pelas fundações de apoio ou organizações similares com as quais o CEFET tenha ações de parceria, atendendo ao disposto no art. 3º do Decreto nº 5.205 de 14 de setembro de 2004, incluindo nesse impedimento a participação de estudantes, tanto da própria instituição como de outras entidades de ensino, em atividades que não tenham relação direta com seus estudos ou que também a eles não agregue valor;

e) implante mecanismos e sistemas de prestações de contas relativos a contratos e projetos em geral efetuados com fundações de apoio, aumentando a tempestividade, a precisão e a eficiência das ações de conferência e possíveis ressarcimentos à instituição resultantes desses projetos e buscando permanentemente a conexão de cada receita com a respectiva aplicação na instituição e a adequação aos entendimentos recorrentes dos órgãos de controle sobre a questão;

f) mantenha acompanhamento e controle quanto à diversidade de cursos oferecidos no âmbito da instituição, no sentido de garantir a adequação dos certificados e diplomas emitidos aos termos da Lei nº 9.394/1996, arts. 40 a 42 e do Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004, evitando prejuízos aos concluintes em sua entrada ou reconhecimento pelo mercado de trabalho;

g) promova esforços no sentido de atualizar seu projeto político-pedagógico e os conteúdos programáticos de suas disciplinas técnicas, de modo a compatibilizá-las com as necessidades do mercado, evitando ou minimizando a necessidade de que os alunos complementem sua formação em cursos pagos oferecidos por fundações de apoio ou similares, atendendo da forma mais efetiva ao disposto nos arts. 3º e 4º do Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004;

h) não efetue atesto, validação ou emissão de diplomas relativos a cursos de especialização lato sensu, MBAs ou de extensão em geral oferecidos por fundações de apoio não ligadas à instituição, não realizados no seu âmbito geográfico, administrativo ou temático, bem como não sejam de alguma forma por ela fiscalizados, no exato cumprimento do disposto na Resolução do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior CNE/CES Nº 1, DE 3 DE ABRIL DE 2001;

i) efetue estudos relativos ao Convênio ASJU/SEE nº 08/2004, assinado em 30.09.2004 e publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 25.11.2004, entre a instituição e a Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, no sentido de adequar a duração e as garantias do instrumento às necessidades dos alunos atingidos, para evitar prejuízos a estes no caso de interrupção da parceria antes da conclusão de seus cursos técnicos, uma vez que os prazos atuais de vigência estão defasados em relação à duração normal de cursos técnicos regulares;

j) mantenha acompanhamento e controle quanto à utilização de recursos materiais e humanos da instituição no Projeto Universidade da Baixada, à luz dos instrumentos dos convênios que o regulam, evitando, em especial, o uso não amparado, legal ou normativamente, desses recursos em quaisquer ações na região da UNED Nova Iguaçu;

l) inclua quesitos de Educação Ambiental nas disciplinas de caráter geral e profissionalizante de seus cursos, de forma a atender ao disposto na Lei Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999) e diminuir a dependência de ações sazonais e assistemáticas de parcerias com empresas e ONGs em projetos nessa área, que devem ser estimulados mas não devem constituir a únicas oportunidades de inclusão da questão ambiental nos currículos regulares;

m) avalie os indicadores de desempenho propostos no presente relatório, enviando parecer a este Tribunal, no prazo de 30 dias e inclua a apuração dos indicadores julgados cabíveis já a partir das próximas prestações de contas anuais.

12.5 - Recomende ao Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ) que:

a) crie mecanismos de sistematização e consolidação de dados relativos às médias de suas turmas, por níveis de ensino, séries, unidades e disciplinas, no prazo de 180 dias, para permitir análise comparativa com o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), bem como posterior elaboração de indicadores de desempenho;

b) procure acompanhar, junto ao INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), o resultado de seus alunos no ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), a partir do segundo semestre de 2005, para posterior elaboração de indicadores de desempenho;

c) aperfeiçoe os mecanismos de registro de receitas extra-orçamentárias oriundas de prestação de serviços, parcerias diversas, integração empresa-escola e ações com fundações de apoio, de maneira que possibilitem a apuração de indicadores comparativos dessas receitas com recursos orçamentários, a partir da conexão de cada receita com a respectiva aplicação na instituição;

***12.6 - Determine à Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Fundação Universidade do Rio de Janeiro – UNIRIO, Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos e Centro Federal de Educação Tecnológica de Química de Nilópolis que** não efetuem atesto, validação ou emissão de diplomas relativos a cursos de especialização lato sensu, MBAs ou de extensão em geral oferecidos por fundações de apoio não ligadas à instituição, não realizados no seu âmbito geográfico, administrativo ou temático, bem como não sejam de alguma forma por ela fiscalizados, no exato cumprimento do disposto na Resolução do Conselho Nacional de Educação / Câmara de Educação Superior CNE/CES Nº 1, DE 3 DE ABRIL DE 2001.*

12.7 - Envie cópia do presente Relatório, para conhecimento, às Comissões Permanentes de Educação do Senado Federal e de Educação, Cultura e Desporto da Câmara de Deputados.

12.8 - Envie cópia do presente Relatório, para conhecimento, em especial quanto à metodologia e às considerações técnicas relativas a indicadores de desempenho, ao Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca.

12.9 - Aprove o Projeto de Auditoria Operacional apresentado no item 10 deste Relatório, para inclusão no Plano de Auditoria do 2o. Semestre do presente ano (previsão para outubro), com ênfase nos seguintes pontos principais:

a) Apuração de indicadores de desempenho para acompanhamento da instituição e comparação com outras similares, inclusive por execução de auditorias operacionais por este Tribunal;

b) Observação dos impactos das mudanças no Ensino Profissional, em continuidade às estratégias adotadas pelo CEFET;

c) Observação da metodologia de elaboração das propostas orçamentárias do CEFET e da captação e aplicação de recursos extra-orçamentários através de parcerias e fundações de apoio, confrontando esses montantes com as dotações orçamentárias e as previsões de necessidades financeiras;

d) Reavaliação de necessidades relativas a servidores, instalações e materiais didáticos;

e) Avaliação detalhada das causas e impactos resultantes das possíveis defasagens entre os programas federais da área de Educação disponíveis e aqueles realmente aplicados no CEFET;

f) Levantamento detalhado da situação funcional do quadro de professores, especialistas pedagógicos e pessoal de apoio, em especial na UNED Nova Iguaçu e no campus Maria da Graça, buscando quantificar carências, causas e linhas de ação para solução dos problemas, em nível institucional e/ou ministerial;

g) Estudo prospectivo para possível detalhamento das propostas de reforma de Ensino Profissional disseminadas pelo Ministério da Educação, tais como Diretrizes Curriculares Nacionais;

h) Aplicação da Matriz de Planejamento de Auditoria proposta a partir do presente trabalho de Levantamento de Auditoria;

i) Estudo prospectivo para execução posterior de Auditorias Operacionais similares em outras instituições federais de Ensino Profissional no estado do Rio de Janeiro."

É o Relatório.

VOTO

Versa a espécie sobre Levantamento de Auditoria - Natureza Operacional, realizado no Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ), no estado do Rio de Janeiro, procedido pela SECEX-RJ, "com o objetivo de levantamento da gestão e efetividade da unidade", decorrente do Acórdão nº 856/2004-Plenário, proferido nos autos do TC 004.888/2004-4.

Impõe-se consignar a natureza dos presentes autos, qual seja, oportunidade de aprofundar o conhecimento do CEFET-RJ, bem como possibilidade de elevar a qualidade das atividades daquele estabelecimento de ensino em decorrência dos achados verificados pela equipe de auditoria.

A fim de proporcionar melhor conhecimento das atividades do CEFET-RJ, a equipe de auditoria procedeu a reuniões com o Conselho Pedagógico, a representante do Grêmio e a Fundação de Apoio FUNCEFT, conforme os registros consignados nos itens 4.4.1, 4.4.2 e 4.4.3, descritos no Relatório precedente, respectivamente.

Manifesto, de plano, minha anuência parcial à proposta formulada pela Unidade Técnica, com as considerações e ajustes que seguem.

Entendo que não deve ser acolhida a proposta inserida no item 12.5 do Relatório que antecede este Voto, no sentido de se determinar à "*Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Fundação Universidade do Rio de Janeiro – UNIRIO, Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos e Centro Federal de Educação Tecnológica de Química de Nilópolis que não efetuem atesto, validação ou emissão de diplomas relativos a cursos de especialização lato sensu, MBAs ou de extensão em geral oferecidos por fundações de apoio não ligadas à instituição, não realizados no seu âmbito geográfico, administrativo ou temático, bem como não sejam de alguma forma por ela fiscalizados, no exato cumprimento do disposto na Resolução do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001*", pois essas entidades não se submeteram ao levantamento de auditoria realizado no CEFET-RJ. Ademais, podem existir situações fático-jurídicas que não autorizem a mencionada determinação.

No que tange às determinações ao CEFET-RJ sugeridas pela Unidade Técnica no item 12.4, itens "c", "g" e "i", do Relatório precedente, entendo que devam ser encaminhadas àquele estabelecimento de ensino por meio de recomendação, ante o juízo de oportunidade e conveniência que envolvem as recomendações.

Nesse sentido deve-se recomendar ao CEFET-RJ que:

a) "*implante mecanismos de controle que possibilitem a cessão de espaços físicos da instituição para entidades que efetuem trabalhos em parceria com o CEFET, tais como fundações de apoio e empresas que façam doação de equipamentos em troca de treinamento recíproco, de modo a não caracterizar tais cessões como locação regular dos espaços e sim uso compartilhado, remunerado ou não, previsto contratualmente em projetos específicos para cada caso de cessão (cursos abertos à comunidade, treinamento de servidores e alunos, instalação de equipamentos a serem doados e outros similares), com os devidos registros dos tempos permitidos de utilização, atendendo, assim, as exigências licitatórias da Lei nº 8.666/1993 no que se refere a todos os outros tipos de cessão de espaços";*

b) *"promova esforços no sentido de atualizar seu projeto político-pedagógico e os conteúdos programáticos de suas disciplinas técnicas, de modo a compatibilizá-las com as necessidades do mercado, evitando ou minimizando a necessidade de que os alunos complementem sua formação em cursos pagos oferecidos por fundações de apoio ou similares, atendendo da forma mais efetiva ao disposto nos arts. 3º e 4º do Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004";*

c) *"efetue estudos relativos ao Convênio ASJU/SEE nº 08/2004, assinado em 30.09.2004 e publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 25.11.2004, entre a instituição e a Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, no sentido de adequar a duração e as garantias do instrumento às necessidades dos alunos atingidos, para evitar prejuízos a estes no caso de interrupção da*

parceria antes da conclusão de seus cursos técnicos, uma vez que os prazos atuais de vigência estão defasados em relação à duração normal de cursos técnicos regulares".

Em relação à proposta de se aprovar projeto de Auditoria Operacional para inclusão no Plano de Auditoria do 2º semestre deste ano, com ênfase nos pontos discriminados no item 12.8 contido no Relatório que precede este Voto, entendo que o presente levantamento de auditoria, embora não contemplasse um escopo de auditoria operacional, já alcançou significativamente o objetivo deste procedimento, pois, além de permitir um maior conhecimento do CEFET-RJ, possibilitou formular determinações e recomendações com vistas a aprimorar as atividades naquele Estabelecimento de Ensino.

Ademais, a proximidade temporal entre o levantamento de auditoria e a auditoria operacional sugerida pela zelosa SECEX-RJ poderia ensejar mitigação ou redundância dos objetivos desse procedimento fiscalizatório, já alcançados em boa materialidade, além do emprego de mão-de-obra que poderia estar realizando outras atividades desta Corte de Contas, motivo por que não deve ser acolhida essa proposta. Esse entendimento não afasta a possibilidade de a Unidade Técnica, em momento futuro, apresentar propostas de realização da mencionada auditoria operacional no CEFET-RJ.

Também entendo pertinente deixar de acolher a recomendação ao Conselho Nacional de Educação formulada no item 12.2, "a", e, em semelhança, ao Ministério da Educação discriminada no item 12.1, "d", vazada nos seguintes termos:

"*a) apresente, no prazo de 90 dias, a este Tribunal, relato histórico circunstanciado sobre a atual efetividade, eficiência e formas de discussão entre a comunidade escolar atingida, do processo de elaboração, acompanhamento e atualizações, detalhados por disciplinas e áreas temáticas, das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Profissional previstas no art. 4º do Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004"*.

Essa recomendação/determinação não se respalda pela obrigatoriedade de se remeter ao TCU o relato histórico mencionado pela Unidade Técnica. Ademais, esse Decreto vem regulamentar o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, além de dar outras providências.

Sem desconsiderar que, ainda que não houvesse literal disposição normativa para se proceder a essa recomendação/determinação, poderia o TCU, em sua constitucional competência fiscalizatória, formular essa determinação, entendo que essa determinação poderia atribuir um encargo de grande proporção ao Conselho Nacional de Educação, que em pouco contribuiria para a aferição da eficiência do CEFET-RJ.

Ademais, deve-se registrar que esses dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação versam sobre educação profissional desenvolvida em articulação com o ensino regular (art. 40), sujeição à avaliação do conhecimento adquirido em razão da educação profissional (art. 41), currículo do ensino médio (art. 36), não mencionando essa interação entre CEFET-RJ e comunidade escolar atingida.

Por fim, deve-se enfatizar que o art. 4º do Decreto nº 5.154/2004 não prevê discussão com a comunidade escolar atingida acerca do processo de elaboração, acompanhamento e atualizações, detalhados por disciplinas e áreas temáticas, das Diretrizes Curriculares Nacional para o ensino profissional, pois menciona que a educação profissional técnica de nível médio será desenvolvida de forma articulada com o ensino médio, observado o que o dispositivo estabelece.

No que tange às demais determinações e recomendações sugeridas pela SECEX-RJ, discriminadas no Relatório que antecede este Voto, acolho-as com os ajustes julgados pertinentes.

Ante o exposto, acolhendo a proposta formulada pela Unidade Técnica, com os ajustes julgados necessários, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, 15 de março de 2006.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 302/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº 017.170/2004-9 – com 2 volumes.
2. Grupo II - Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria - Natureza Operacional.

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SECEX-RJ.
8. Advogado Constituído: Não consta.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria no Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET), em decorrência do Acórdão nº 856/2004-Plenário, proferido nos autos do TC 004.888/2004-4.

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

9.1. recomendar ao Ministério da Educação que:

9.1.1. envide esforços para que exista adequação, dentro da realidade da gestão das diversas instituições federais de ensino médio e superior, do número de vagas em concursos públicos para professores a serem deflagrados no atual e nos próximos exercícios, consultando-as quanto ao quantitativo necessário, bem como estude a inclusão de vagas nos cargos adequados para profissionais de atuação nos setores de planejamento e orientação educacional, pedagógica e psicopedagógica;

9.1.2. analise a oportunidade e a conveniência da liberação dos recursos necessários à plena operação da UNED Nova Iguaçu do CEFET-RJ, já discriminados pela instituição no Ofício nº 1.179/2004 – DG, de 15 de setembro de 2004, enviado à Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico (SEMTEC);

9.1.3. analise a oportunidade e a conveniência do pedido de transformação do **campus** Maria da Graça do CEFET-RJ em Unidade de Ensino Descentralizado (UNED), o que poderá gerar maior eficiência e agilidade administrativa e orçamentária, conforme pedido circunstanciado enviado pela instituição por meio do Ofício nº 344/2004–DG, de 22 de março de 2004, enviado à Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico (SEMTEC);

9.1.4. assegure o cumprimento, no âmbito das instituições federais de ensino superior e profissional, do disposto na Resolução do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior CNE/CES nº 1/2001;

9.2. recomendar ao Conselho Nacional de Educação que assegure o cumprimento, em sua esfera de atuação, no âmbito das instituições federais de ensino superior e profissional, do disposto na Resolução do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior CNE/CES nº 1/2001;

9.3. enviar cópia do Relatório de Levantamento de Auditoria elaborado pela SECEX-RJ, deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à 6ª SECEX, para aproveitamento dos pontos julgados cabíveis, em especial dos seguintes, que podem ser adaptados, estendidos e avaliados quantitativa e qualitativamente em outras auditorias similares na área de Educação Profissional:

9.3.1. sugestões para estabelecimento de indicadores potenciais para auditorias operacionais em CEFETs, Escolas Técnicas e Agrotécnicas e outras similares;

9.3.2. sugestão para execução de auditorias operacionais em amostra de outras instituições federais de ensino profissional (CEFETs, Escolas Agrotécnicas, Universidades com cursos de Tecnólogos, Serviços de Aprendizagem e outras similares);

9.3.3. ênfase na necessidade de acompanhamento da reforma do ensino profissional, à luz do Decreto nº 5.154/2004, utilizando parâmetros desenvolvidos na presente Auditoria Operacional;

9.3.4. sugestão para verificação da aplicação de recursos extra-orçamentários, oriundos, por exemplo, de fundações de apoio, nas instituições federais de ensino profissional, gerados em complemento às dotações orçamentárias da União, confrontando ambos com as necessidades reais estabelecidas pela instituição, além de verificação do processo de elaboração da proposta orçamentária;

9.3.5. oportunidade de inclusão, em auditorias operacionais e fiscalizações em geral, de tópicos relativos à atuação, nas instituições federais de ensino profissional, das entidades representativas da comunidade escolar, tais como APAs (Associações de Pais e Alunos), Grêmios e Associações de Docentes, com vistas à avaliação do desempenho institucional pela comunidade escolar;

9.3.6. inclusão, em auditorias operacionais e fiscalizações em geral, de tópicos relativos ao grau de avaliação, nas instituições federais de ensino profissional, das atividades eletivas, extracurriculares e esportes, bem como os conteúdos curriculares acrescidos aos mínimos fixados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Profissional, conforme previsto no parágrafo 2º do art. 4º do Decreto nº 5.154/2004;

9.3.7. avaliação da aplicação, a cada instituição, das demais propostas de encaminhamento formuladas no Relatório de Levantamento de Auditoria elaborado pela SECEX-RJ;

9.4. determinar ao Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ) que:

9.4.1. deixe de incluir, em seus regulamentos internos que regem o relacionamento com fundações de apoio, restrições não amparadas legalmente, tais como impedimentos de contratação de fundações que tenham menções, no todo ou em parte, ao nome 'CEFET-RJ' ou similar, substituindo essas ações por procedimentos judiciais cabíveis no caso de questionamentos decorrentes de atuação antiética ou que colida com os princípios constitucionais de legalidade, moralidade, impessoalidade ou publicidade, respeitando assim o disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 24, inciso XIII da Lei nº 8.666/1993, no sentido de não cercear a ampla participação de interessados nos processos licitatórios, ainda que em casos de dispensa de licitação formal, como no caso de contratação de fundações de apoio;

9.4.2. implante mecanismos de controle de participação de servidores administrativos e professores em atividades em parceria com fundações de apoio, procurando, adicionalmente, não impedir a caracterização legalmente permitida, no art. 5º do Decreto nº 5.205/2004, como participação esporádica, inclusive para servidores em dedicação exclusiva, em sistema de rodízio que possibilite a democratização de oportunidades, tanto em termos de profissionais envolvidos como de setores beneficiados;

9.4.3. implante mecanismos de controle que impeçam a execução de serviços de natureza continuada, tanto de caráter técnico como administrativo, por pessoal contratado pelas fundações de apoio ou organizações similares com as quais o CEFET-RJ tenha ações de parceria, atendendo ao disposto no art. 3º do Decreto nº 5.205/2004;

9.4.4. implante mecanismos e sistemas de prestações de contas relativos a contratos e projetos em geral efetuados com fundações de apoio, aumentando a tempestividade, a precisão e a eficiência das ações de conferência e possíveis ressarcimentos à instituição resultantes desses projetos e buscando permanentemente a conexão de cada receita com a respectiva aplicação na instituição e a adequação aos entendimentos recorrentes dos órgãos de controle sobre a questão;

9.4.5. mantenha acompanhamento e controle quanto à diversidade de cursos oferecidos no âmbito da instituição, no sentido de garantir a adequação dos certificados e diplomas emitidos aos termos da Lei nº 9.394/1996, arts. 40 a 42 e do Decreto nº 5.154/2004, evitando prejuízos aos concluintes em sua entrada ou reconhecimento pelo mercado de trabalho;

9.4.6. não efetue atesto, validação ou emissão de diplomas relativos a cursos de especialização **lato sensu**, MBAs ou de extensão em geral oferecidos por fundações de apoio não ligadas à instituição, não realizados no seu âmbito geográfico, administrativo ou temático, bem como não sejam de alguma forma por ela fiscalizados, no exato cumprimento do disposto na Resolução do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior CNE/CES nº 1/2001;

9.4.7. mantenha acompanhamento e controle quanto à utilização de recursos materiais e humanos da instituição no Projeto Universidade da Baixada, à luz dos instrumentos dos convênios que o regulam, evitando, em especial, o uso não amparado, legal ou normativamente, desses recursos em quaisquer ações na região da UNED Nova Iguaçu;

9.4.8. inclua quesitos de Educação Ambiental nas disciplinas de caráter geral e profissionalizante de seus cursos, de forma a atender ao disposto na Lei Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999) e diminuir a dependência de ações sazonais e assistemáticas de parcerias com empresas e ONGs em projetos nessa área, que devem ser estimulados, mas não devem constituir a única oportunidade de inclusão da questão ambiental nos currículos regulares;

9.4.9. avalie os indicadores de desempenho propostos no presente relatório e inclua a apuração dos indicadores julgados cabíveis já a partir das próximas prestações de contas anuais;

9.5. recomendar ao Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ) que:

9.5.1. crie mecanismos de sistematização e consolidação de dados relativos às médias de suas turmas, por níveis de ensino, séries, unidades e disciplinas, para permitir análise comparativa com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), bem como posterior elaboração de indicadores de desempenho;

9.5.2. acompanhe, junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), o resultado de seus alunos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a partir do segundo semestre de 2005, para posterior elaboração de indicadores de desempenho;

9.5.3. aperfeiçoe os mecanismos de registro de receitas extra-orçamentárias oriundas de prestação de serviços, parcerias diversas, integração empresa-escola e ações com fundações de apoio, de maneira que possibilitem a apuração de indicadores comparativos dessas receitas com recursos orçamentários, a partir da conexão de cada receita com a respectiva aplicação na instituição;

9.5.4. implante mecanismos de controle que possibilitem a cessão de espaços físicos da instituição para entidades que efetuem trabalhos em parceria com o CEFET-RJ, tais como fundações de apoio e empresas que façam doação de equipamentos em troca de treinamento recíproco, de modo a não caracterizar tais cessões como locação regular dos espaços e sim uso compartilhado, remunerado ou não, previsto contratualmente em projetos específicos para cada caso de cessão (cursos abertos à comunidade, treinamento de servidores e alunos, instalação de equipamentos a serem doados e outros similares), com os devidos registros dos tempos permitidos de utilização, atendendo, assim, as exigências licitatórias da Lei nº 8.666/1993 no que se refere a todos os outros tipos de cessão de espaços;

9.5.5. promova esforços no sentido de atualizar seu projeto político-pedagógico e os conteúdos programáticos de suas disciplinas técnicas, de modo a compatibilizá-las com as necessidades do mercado, evitando ou minimizando a necessidade de que os alunos complementem sua formação em cursos pagos oferecidos por fundações de apoio ou similares, atendendo da forma mais efetiva ao disposto nos arts. 3º e 4º do Decreto nº 5.154/2004;

9.5.6. efetue estudos relativos ao Convênio ASJU/SEE nº 8/2004, assinado em 30.9.2004 e publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 25.11.2004, entre a instituição e a Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, no sentido de adequar a duração e as garantias do instrumento às necessidades dos alunos atingidos, para evitar prejuízos a estes no caso de interrupção da parceria antes da conclusão de seus cursos técnicos, uma vez que os prazos atuais de vigência estão defasados em relação à duração normal de cursos técnicos regulares;

9.6. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, às Comissões Permanentes de Educação do Senado Federal e de Educação, Cultura e Desporto da Câmara de Deputados para conhecimento;

9.7. envie cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, para conhecimento, em especial quanto à metodologia e às considerações técnicas relativas a indicadores de desempenho, ao Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca;

9.8. determinar o arquivamento do presente processo.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0302-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-002.275/2006-0

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.

Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT e 17ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre – 17ª UNIT.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Advogado constituído nos autos: não atuou.

Sumário: Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE. Fiscalização de serviços emergenciais na BR-262/ES, trecho do KM 15,5 ao KM 195,9. Rodovia enquadrada nos critérios de emergência definidos na Portaria nº 1.806/2005 – DNIT. Início dos serviços antes da celebração do instrumento de contrato. Irregularidade sanável por determinação. Determinação à 17ª UNIT.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado nas obras emergenciais na BR-262/ES, trecho do KM 15,5 ao KM 195,9, no âmbito do 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 por S. Exª em Sessão deste Plenário de 25/1/2006, e que 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 2/2 a 8/2/2006, com vistas ao exame dos serviços a cargo da empresa Delta Construções S. A. a serem realizados em três meses ao custo estimado de R$ 1.300.000,00. A referida empresa já tinha sido adjudicada, no final de 2005, em um uma concorrência para a realização de serviços de manutenção no trecho por um período de dois anos.

3. A equipe responsável pelo levantamento consigna apenas uma irregularidade, assim descrita: "A empresa Delta vinha realizando serviços antes da assinatura do contrato decorrente da Concorrência 209/05-17, porque o contrato anterior de manutenção da rodovia estava encerrado desde outubro de 2005, o que gerou condições insatisfatórias de trafegabilidade. O fato ocorreu em desobediência ao art. 62 da Lei 8.666/1993".

4. Sobre essa falha a equipe presta o seguinte esclarecimento:

"No entendimento do titular da 17ª UNIT, a prestação desses serviços sem cobertura contratual estava amparada pela IS-DNIT nº 03/04, de 24/06/2004, que autorizaria os trabalhos emergenciais antes mesmo da ratificação da dispensa pela Diretoria Geral, consoante o inciso I, art. 3º, dessa IS.

Inicialmente, cabe observar que o normativo interno do DNIT não pode se sobrepujar ao texto da Lei nº 8.666/93, no caso em exame os artigos 60 e 62, que exigem a lavratura de contrato oriundo de concorrências.

Nos termos do artigo 5º da referida IS, entendemos que os serviços emergenciais a serem efetuados antes da própria lavratura de termo contratual limitam-se aos serviços estritamente necessários ao restabelecimento do tráfego na via federal específica. No caso examinado, não foi observada tal condição.

Como os serviços já foram paralisados, entendemos que a ocorrência pode ser saneada com determinação pertinente."

5. Dito isso, a equipe propõe, com o endosso do Sr. Secretário da Secex/ES, a transmissão de determinação à 17ª Unit/Dnit para que "cumpra a determinação já efetuada por meio do subitem 9.1.2 do Acórdão n.º 827/2004-Plenário, no sentido de que se abstenha de autorizar a execução de serviços sem cobertura contratual, salvo aos estritamente necessários ao reestabelecimento do tráfego em rodovia quando do atendimento de situação emergencial".

É o Relatório.

VOTO

As obras fiscalizadas pela Secex/ES encontram-se inseridas no Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança das Estradas – PETSE, instituído mediante a Portaria nº 1.806/2005 – DNIT.

2. Nos trabalhos de levantamento realizados na obra em tela, a unidade técnica registra apenas que a empresa contratada realizou serviços antes de celebrado o instrumento da avença, o que estaria vedado nos arts. 60 e 62 da Lei 8.666/1993. No entanto, como os serviços já foram paralisados, propõe, como deslinde do feito, a transmissão de determinação específica à unidade estadual do Dnit no Estado do Espírito Santo.

3. Com efeito, como os serviços já foram paralisados, a determinação mostra-se suficiente, já que é de se esperar que a devida celebração do ajuste esteja sendo ultimada. Outrossim, a falha não trouxe maiores conseqüências para o bom andamento dos serviços. Por essas razões, manifesto-me favoravelmente à proposição da Secex/ES.

4. Registro que não se faz necessário, neste momento, comunicar a presente deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, tendo em vista que o resultado consolidado das fiscalizações no âmbito do PETSE lhe será encaminhado oportunamente, a exemplo do que ocorre com as demais fiscalizações de obras públicas realizadas por este Tribunal.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 303/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-002.275/2006-0.
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 17ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre – 17ª UNIT.
4.1. Vinculação: Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/ES.
8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado nos serviços emergenciais na BR-262/ES, trecho do KM 15,5 ao KM 195,9, 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, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. determinar à 17ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – 17ª Unit/Dnit que cumpra a determinação já efetuada por meio do subitem 9.1.2 do Acórdão n.º 827/2004-Plenário, no sentido de que se abstenha de autorizar a execução de serviços sem cobertura contratual, salvo os estritamente necessários ao reestabelecimento do tráfego em rodovia quando do atendimento de situação emergencial;

9.2. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0303-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC – 017.038/2005-4 (c/4 anexos)
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade Jurisdicionada: Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - Eletronorte
Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: Relatório de Auditoria. Contratos de bens e serviços de informática firmados pela Eletronorte de 2002 a 2005. Conversão dos autos em Tomada de Contas Especial. Indícios de dano ao Erário. Citação. Audiências. Determinações. Remessa de cópia do Relatório, do Voto e do Acórdão ao Ministério Público da União e à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional responsável pela apuração dos fatos relativos à Empresa dos Correios e Telégrafos - ECT.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada nas Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletronorte, com vistas a verificar a legalidade dos contratos de bens e serviços de informática, firmados, entre janeiro/2002 e julho/2005, por aquela Sociedade de Economia Mista, incluindo-se os procedimentos licitatórios em andamento, e outras questões julgadas pertinentes. Adoto como relatório trechos do relatório de auditoria de fls. 80/119:

"5. ACHADOS DE AUDITORIA

5.1. IRREGULARIDADES GRAVES

5.1.1. Achado: Prorrogação e assinatura de contratos antieconômicos.

Situação Encontrada

Processos: DE-GSG-4-2007 e TP-C0-20.514/00

Em 16/02/2004, o Superintendente de Tecnologia da Informação, Sr. Felipe Pullen Parente, emitiu Comunicação Interna - CI nº TSI-023/2004 (fl. 87 do anexo 3) objetivando a contratação da empresa Xerox, por dispensa de licitação (caráter emergencial), para prestação de serviços de locação de unidades de impressão central na tecnologia laser. O dirigente justifica a necessidade da contratação direta tecendo as seguintes considerações:

- A empresa em questão é titular do contrato SUP1.1.0013.0, com vigência até 18/02/2004;

- Em 23/09/2003, foi iniciado processo de licitação (TT-GSG-3-2094), que, atualmente, encontra-se na fase de análise técnica;

- Não há tempo disponível para a conclusão do processo de licitação.

Na CI nº TSIP-007/2004 (fls. 88/90 do anexo 3), de 20/02/2004, constam as justificativas para a escolha da empresa e dos preços praticados, como segue:

'Para atendimento ao inciso II do Parágrafo Único do artigo 26, justifica-se a escolha da empresa Xerox Comércio e Indústria Ltda., pelo fato de que a atual infra-estrutura de impressão envolvendo

hardware e software para ser instalada, necessita no mínimo 30 (trinta) dias para ficar operacional e desta forma, não ocorrerá riscos de interrupções na prestação dos serviços;

Para atendimento ao inciso III do Parágrafo Único do artigo 26, justifica-se o valor proposto para esta contratação, por ser o mesmo que é praticado atualmente no contrato em vigor, que vige desde 18 de fevereiro de 2003 (...)'

Em 04/03/2004, foi assinado com a Xerox o contrato nº 4500035835, pelo valor mensal de R$ 19.707,32, por um período de 180 dias, com o estabelecimento de cláusula de rescisão, a qualquer tempo, sem ônus para a contratante (fls. 91/97 do anexo 3).

Vale observar que o valor mensal total pago pela Eletronorte era fixo, isto é, não dependia do número de cópias produzidas pela contratada. A tabela, a seguir, demonstra os valores pagos por máquina, o quantitativo de cópias produzidas pela contratada e o preço unitário aproximado pago por cópia (valor calculado), durante os dois meses de vigência do contrato emergencial (fls.98/107 do anexo 3).

Modelo/Série	Mês de Referência					
	Março de 2004			Abril de 2004		
	N.º de Cópias	Valor unitário (R$)	Valor Total (R$)	N.º de Cópias	Valor unitário (R$)	Valor Total (R$)
DP65/H6E-016161	57.748	~ 0,18	10.180,05	74.063	~ 0,13	9.380,81
DP65/PH5-000637	49.167	~ 0,18	8.667,35	39.778	~ 0,24	9.381,00
LAND/T5L-010583	Não se aplica	---	859,80	Não se aplica	---	945,32
Valor Total Pago por Mês (R$)			19.707,20			19.707,13

** A máquina LAND/T5L-010583 é uma envelopadora.*

*** Como o contrato foi até o dia 18/05/2004 e a contagem cópias considerou o mês inteiro, não foi possível verificar o número de cópias, referentes a esse contrato, no mês de maio.*

Em 18/05/2004, com a assinatura do contrato nº 4500037287 (fls. 139/151 do anexo 3), referente ao processo licitatório TT-GSG-3-2094, a Eletronorte rescindiu, sem ônus para as partes, o contrato emergencial nº 4500035835.

Nesse momento, cabe destacar trechos do Projeto Básico, referentes ao processo de licitação TT-GSG-3-2094 (contrato nº 4500037287), como segue (fls. 109/121 do anexo 3):

'1 – A contratação, ora proposta, justifica-se plenamente no fato de obtermos significativa economia em nossos custos de impressão centralizada de nosso CPD/Brasília, tendo em vista os preços pagos atualmente ao fornecedor que detêm este contrato.

2 – No contrato atual é pago mensalmente a importância de R$ 19.707,32 (dezenove mil e setecentos e sete reais e trinta e dois centavos) pela locação de duas impressoras de tecnologia laser, cada uma com capacidade de 65 (sessenta e cinco) páginas por minuto e uma envelopadora, com o custo agregado do toner utilizado nas impressoras, elevando o custo total mensal para aproximadamente R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais).

3 – Nossa demanda de impressão centralizada, gira hoje, em torno de 60.000 (sessenta mil) páginas e a capacidade instalada está dimensionada para no mínimo 300.000 (trezentas mil) páginas.

4 – O custo mensal da página impressa no sistema proposto, custa no mercado em torno de R$ 0,16 (dezesseis centavos de real) por página, com todos os insumos, exceto papel.

(...)

6 – Como nossa média de impressão mensal está na casa de 60.000 (sessenta mil) páginas, o que dá a previsão de gasto em torno de R$ 9.600,00 (nove mil e seiscentos reais), e considerando que o custo de locação da envelopadora de formulários está em R$ 1.700,00 (um mil e setecentos reais) por mês, geraria uma economia de aproximadamente R$ 13.700,00 (treze mil e setecentos reais) por mês, representando ao longo de 12 (doze) meses a importância de R$ 164.400,00 (cento e sessenta e quatro mil e quatrocentos reais) (...).

7 – Outro fato a ser considerado, é que não mais teremos que adquirir toner, evitando dessa forma processo licitatório e a redução de seu espaço de armazenamento no almoxarifado. (...)'

Verifica-se que o Projeto Básico, retromencionado, justifica a abertura do procedimento licitatório nº TT-GSG-3-2094, com base na antieconomicidade do contrato nº SUP1.1.S.0013 (fls. 14/21 do anexo 3), anterior ao emergencial ora em análise. O documento elenca, entre os fatores antieconômicos, o fato de o contrato estar dimensionado para um número mínimo de 300.000 cópias, enquanto que a necessidade da Eletronorte girava em torno de 60.000 cópias, e de não estar embutido no seu preço os custos dos cartuchos de toner das impressoras, o que inflou os gastos mensais para produção das cópias em R$ 5.300,00.

Vale esclarecer que, na realidade, a franquia de cópias adquirida no contrato nº SUP1.1.S.0013 representava 200.000 cópias, conforme pode ser verificado nas especificações técnicas do processo licitatório TP-C0-20.514/00 (fls. 03/13 do anexo 3).

Considerando que o contrato emergencial, em questão, foi realizado utilizando-se como base o contrato SUP1.1.S.0013, torna-se evidente que esse contrato, também, foi antiecônomico e, por conseguinte, teria provocado prejuízos à Eletronorte.

No intuito de quantificar o débito provocado pela antieconomicidade advinda do contrato emergencial nº 4500035835, buscou-se a comparação entre os valores efetivamente pagos pela Eletronorte para confecção de cópias no período do contrato e o valor de mercado dessas cópias. Adotou-se, para efeito de valor de mercado, os valores constantes do Projeto Básico do processo licitatório TT-GSG-3-2094, isto é, cópia R$ 0,16, já considerado o valor do toner, e locação de envelopadora R$ 1.700,00 (fl. 109/110 do anexo 3).

Assim, aplicando os valores de mercado à quantidade de cópias efetivamente tiradas por meio do contrato emergencial nº 4500035835, nos meses de março e abril de 2004, obtêm-se o valor médio mensal de R$ 19.360,48. Comparando com o valor mensal efetivamente contratado (R$ 19.707,32), verifica-se uma pequena diferença de R$ 346,84.

No entanto, deve ser esclarecido que no contrato emergencial não estava incluído o valor do toner das impressoras (R$ 5.300,00), o que geraria, segundo análise da Eletronorte, um custo mensal total de aproximadamente R$ 25.000,00. Dessa forma, comparando o valor efetivamente gasto pela Eletronorte para confecção das cópias (R$ 25.000,00) com o de mercado (R$ 19.360,48) obtêm-se uma diferença de R$ 5.639,52 por mês.

Devido à diferença encontrada entre o valor efetivamente pago pela Eletronorte e o valor de mercado das cópias, a equipe de auditoria entendeu, mesmo não fazendo parte do escopo inicial da presente auditoria, que deveriam ser verificados os pagamentos do contrato anterior ao emergencial (contrato nº SUP1.1.S.0013 e seus três termos aditivos, fls. 14/30 do anexo 3), vez que se praticava nesse contrato, a partir do segundo termo aditivo (13/02/2003), os mesmos preços do emergencial.

Primeiramente, foi verificado que a média do número de cópias efetivamente tiradas entre 13/02/2003 e 13/02/2004, período que o contrato SUP1.1.S.0013 praticava preço mensal fixo de R$ 19.707,32, foi de aproximadamente 75.000 cópias/mês (fls. 31/86 do anexo 3).

Aplicando o valor de mercado da cópia e o da locação da envelopadora obtêm-se um valor médio mensal de R$ 13.700,00. A diferença média mensal entre o valor de mercado e o valor efetivamente gasto para a prestação dos serviços (R$ 25.000,00) foi de R$ 11.300,00.

Cumpre destacar que não é possível precisar a ocorrência de pagamento a maior em período anterior ao 2º Termo Aditivo do contrato SUP1.1.S.0013, vez que não constavam das faturas o número de cópias tiradas. No entanto, para efeito de análise, pode-se comparar o valor mensal pago até o 1º termo aditivo, que era de R$ 14.065,61 (fls. 14/24 do anexo 3), com o valor de mercado equivalente à 77.500 cópias/mês (média mensal do total de cópias retiradas no 2º e 3º termos aditivos ao contrato SUP1.1.S.0013 e no contrato emergencial nº 4500035835), que representa R$ 14.100,00. Diante da comparação, entende-se que é possível supor a inexistência de débito anterior à celebração do 2º termo aditivo.

Assim, diante do exposto, conclui-se que o valor pago pela Eletronorte para confecção das cópias a partir do 2º termo aditivo ao contrato SUP1.1.S.0013 foi superior ao valor de mercado. A questão agora é avaliar os motivos que deram causa aos prejuízos à Eletronorte.

Primeiramente, deve ser esclarecido que os contratos de locação de unidades de impressão são realizados com base em estimativa do número cópias mensais. Isto é, com base na estimativa de cópias e nas especificações técnicas dos equipamentos exigidos pela contratante é que as licitantes ofertam suas propostas de preços.

No caso concreto, a estimativa realizada pela Eletronorte, de um quantitativo de 200.000 cópias mensais, enquanto que a utilização média mensal foi de 75.000 cópias no contrato SUP1.1.S.0013 e de aproximadamente 110.000 cópias/mês no contrato nº 4500035835, é que gerou o prejuízo aos cofres da empresa.

Portanto, entende-se que a empresa Xerox Comércio e Indústria Ltda., contratada em ambos os casos analisados, não tem qualquer responsabilidade sobre os prejuízos ocorridos. Nesse caso, deve ser imputada responsabilidade solidária:

a) em relação ao contrato SUP1.1.S.0013:

- ao Sr. Felipe Pullen Parente (Superintendente de Tecnologia da Informação), por prorrogar contrato que se verificou ser prejudicial à Eletronorte, Termo Aditivo nº 2 (fls. 25/27 do anexo 3);

- aos Srs. Felipe Pullen Parente (Superintendente de Tecnologia da Informação) e Luiz Teruo Matsunaga (Gerente de Infra-estrutura, Produção e Serviços Computacionais), por prorrogarem contrato que se verificou ser prejudicial à Eletronorte, Termo Aditivo nº 3 (fls. 28/30 do anexo 3).

b) em relação ao contrato nº 4500035835:

- aos Srs. Manoel Nazareth Santanna Ribeiro (Diretor de Tecnologia), Felipe Pullen Parente (Superintendente de Tecnologia da Informação) e Luiz Teruo Matsunaga (Gerente de Infra-estrutura, Produção e Serviços Computacionais), vez que os mesmos foram responsáveis pelo projeto básico do referido contrato (fls. 88/90 do anexo 3).

As tabelas, a seguir, apresentam o mês de referência dos serviços, a data de origem (data do pagamento) e o valor (histórico) do débito, calculado mês a mês, referente a cada contrato:

Contrato nº SUP1.1.S.0013

2º Termo Aditivo

MÊS DE REFERÊNCIA	DATA DE ORIGEM	VALOR HISTÓRICO DO DÉBITO (R$)
Mar/2003	25/09/2003	16.273,60
Abr/2003	25/09/2003	16.163,84
Mai/2003	25/09/2003	14.223,84
Jun/2003	25/09/2003	16.496,80

3º Termo Aditivo

MÊS DE REFERÊNCIA	DATA DE ORIGEM	VALOR HISTÓRICO DO DÉBITO (R$)
Jul/2003	25/09/2003	3.583,52
Ago/2003	03/10/2003	5.541,76
Set/2003	01/11/2003	10.924,00
Out/2003	02/12/2003	6.089,60
Nov/2003	01/01/2004	13.412,32
Dez/2003	01/02/2004	15.207,20
Jan/2004	03/03/2004	15.926,40
Fev/2004	02/04/2004	7.609,92

Contrato emergencial nº 4500035835

MÊS DE REFERÊNCIA	DATA DE ORIGEM	VALOR HISTÓRICO DO DÉBITO (R$)
Mar/2004	02/05/2004	6.193,60

Abr/2004	*26/06/2004*	*5.085,44*

Por fim, vale ressaltar que o cálculo do débito foi realizado por estimativa, utilizando-se metodologia que assegura que o valor real não é superior ao valor devido, conforme determina o inciso II, §1º, do art. 210 do Regimento Interno do TCU, como segue:

- para obter o preço de mercado mensal: verificou-se o número de cópias retiradas multiplicando-se esse número por R$ 0,16 (preço da cópia) e, por fim foi somado o preço mensal da locação da envelopadora (R$ 1.700,00);

Obs.: vale mencionar que o preço da cópia adotado como de mercado, de R$ 0,16, foi o valor previsto no projeto básico do contrato vigente (TT-GSG-3-2094). No entanto, o valor efetivamente contratado foi de R$ 0,12 por cópia (fl. 144 do anexo 3).

- o valor mensal pago pela Eletronorte foi fixo (R$ 25.000,00 – já somado o valor do toner);

- valor do débito: diferença entre o valor mensal pago e o preço de mercado calculado.

Critério

Comparações entre os valores efetivamente pagos pela Eletronorte e os valores considerados como de mercado:

Meses	*Valor de Mercado (R$)*	*Contrato SUP1.1.S.0013 (R$)*	*Contrato Emergencial 4500035835 (R$)*	*Diferença (R$)*
mar/03	*8.726,40*	*25.000,00*	-----	*16.273,60*
abr/03	*8.836,16*	*25.000,00*	-----	*16.163,84*
mai/03	*10.920,16*	*25.000,00*	-----	*14.223,84*
jun/03	*8.503,20*	*25.000,00*	-----	*16.496,80*
jul/03	*21.416,48*	*25.000,00*	-----	*3.583,52*
ago/03	*19.458,24*	*25.000,00*	-----	*5.541,76*
set/03	*14.076,00*	*25.000,00*	-----	*10.924,00*
out/03	*18.910,40*	*25.000,00*	-----	*6.089,60*
nov/03	*11.587,68*	*25.000,00*	-----	*13.412,32*
dez/03	*9.792,80*	*25.000,00*	-----	*15.207,20*
jan/04	*9.073,60*	*25.000,00*	-----	*15.926,40*
fev/04	*17.390,08*	*25.000,00*	-----	*7.609,92*
mar/04	*18.806,40*	-----	*25.000,00*	*6.193,60*
abr/04	*19.914,56*	------	*25.000,00*	*5.085,44*
			Total da Diferença (R$)	152.731,84

Evidências

Processo Licitatório TP-C0-20.514/00;

Comunicação Interna – CI nº GSIP-052/2000 (fl. 02 do anexo 3), Contrato nº SUP1.1.S.0013 (fls. 14/21 do anexo 3), Termos Aditivos ao contrato (fls. 22/30 do anexo 3), Especificações Técnicas (fls. 03/13 do anexo 3) e Notas Fiscais (fls. 31/86 do anexo 3);

Processo de Contratação DE-GSG-4-2007;

Comunicação Interna - CI nº TSI-023/2004 (fl. 87 do anexo 3), Comunicação Interna CI nº TSIP-007/2004 (fls. 88/90 do anexo 3), Contrato nº 4500035835 (fls. 91/97 do anexo 3) e Notas Fiscais (fls. 98/107 do anexo 3);

Processo Licitatório TT-GSG-3-2094;

Contrato nº 45000037287 (fls. 139/151 do anexo 3) e Projeto Básico (fls. 109/121 do anexo 3).

Efeito

Prejuízo aos cofres da Eletronorte.

Encaminhamento

Determinar que o processo em referência seja convertido em Tomada de Contas Especial, vez que ficou configurada a ocorrência de irregularidade que resultou em dano ao erário, na forma do art. 252 do RI/TCU.

Citação dos responsáveis, a seguir relacionados, para que, nos termos do artigo 12, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c o art.202, inciso II do RI/TCU, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres das Centrais Elétricas do Norte S/A - Eletronorte, a importância constante da tabela abaixo, por prorrogação de contrato prejudicial à Eletronorte, em relação ao contrato SUP1.1.S.0013, e assinatura do contrato nº 4500035835, nos mesmos moldes do contrato SUP1.1.S.0013, gerando prejuízos à empresa:

a) Contrato SUP1.1.S.0013:

a.1) 2º Termo Aditivo

Responsável

Felipe Pullen Parente (Superintendente de Tecnologia da Informação)

CPF: 086.830.851-04

DATA DE ORIGEM	*VALOR HISTÓRICO DO DÉBITO (R$)*
25/09/2003	*63.158,08*

a.2) 3º Termo Aditivo

Responsáveis solidários

Felipe Pullen Parente (Superintendente de Tecnologia da Informação)

CPF: 086.830.851-04

Luiz Teruo Matsunaga (Gerente de Infra-estrutura, Produção e Serviços Computacionais)

CPF: 114.668.471-15

DATA DE ORIGEM	*VALOR HISTÓRICO DO DÉBITO (R$)*
25/09/2003	*3.583,52*
03/10/2003	*5.541,76*
01/11/2003	*10.924,00*
02/12/2003	*6.089,60*
01/01/2004	*13.412,32*
01/02/2004	*15.207,20*
03/03/2004	*15.926,40*
02/04/2004	*7.609,92*

b) Contrato 4500035835:

Responsáveis solidários:

Manoel Nazareth Santanna Ribeiro (Diretor de Tecnologia)

CPF: 000.364.122-87

Felipe Pullen Parente (Superintendente de Tecnologia de Informação)

CPF: 086.830.851-04

Luiz Teruo Matsunaga (Gerente de Infra-estrutura, Produção e Serviços Computacionais)

CPF: 114.668.471-15

DATA DE ORIGEM	*VALOR HISTÓRICO DO DÉBITO (R$)*
02/05/2004	*6.193,60*
26/06/2004	*5.085,44*

5.1.2 Achado: contratação por inexigibilidade de licitação sem a caracterização da inviabilidade de competição

Situação Encontrada

Processo: IN-GSG-2-2138

O processo de contratação, iniciado com a emissão da RC nº 10007941 (fl. 72 do anexo 4), em 03/10/2002, teve por objeto a prestação de serviços de consultoria ao sistema SAP R/3, tendo como

objetivo melhorar e implementar funcionalidades nos módulos FI-Contabilidade, CO-Controladoria, MM-Gestão de Materiais e FM-Gestão de Orçamento.

A motivação para a contratação surgiu da necessidade de que o sistema SAP R/3 produzisse relatórios gerenciais que suprissem as solicitações de informações requisitadas pelo TCU, em suas fiscalizações de obras, uma vez que em auditorias anteriores o Tribunal havia detectado que os relatórios produzidos pelo sistema não atendiam por completo às solicitações de dados, ou, quando atendiam, continham falhas e inconsistências nas informações.

Tal motivação tornou-se indispensável quando o TCU determinou à Segecex, por meio da Decisão nº 788/02-Plenário, publicada no DOU em 19/07/2002, que adotasse providências no sentido de realizar, no 2º semestre de 2002, auditoria na Eletrobrás, objetivando a verificação dos contratos celebrados pela Eletronorte para duplicação da Usina Hidrelétrica de Tucuruí- PA.

Na Comunicação Interna – CI nº 232 (fls. 70/71 do anexo 4), de 27/11/2002, a Superintendência de Tecnologia de Informação, área requisitante dos serviços, entendeu que a contratação deveria ser realizada de forma direta, por inexigibilidade de licitação, fundamentada no caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93, sob os seguintes argumentos:

'(...)6. A Eletronorte não dispõe em seus quadros de profissionais com o perfil técnico necessário para a elaboração e implementação destes novos relatórios no ambiente SAP R/3;

***7. A Eletronorte contava com serviços de consultoria no sistema SAP R/3 fornecidos pela empresa DBA – Engenharia de Sistemas**, para os trabalhos relacionados ao processo de cisão empresarial;*

*8. Durante os trabalhos citados no item anterior, **os consultores externos puderam ganhar considerável experiência das características próprias da Eletronorte** e participaram dos ajustes efetuados nos módulos que agora serão utilizados para geração dos informes solicitados pelo TCU;*

9. (...)

10. Para a execução destes novos relatórios nos tempos necessários para atendimento ao TCU é necessária a utilização dos mesmos consultores que já vinham desenvolvendo atividades para a empresa,** DBA – Engenharia de Sistemas, devido aos profundos conhecimentos que os mesmos adquiriram no ambiente SAP R/3 implantado na Eletronorte.' **(grifos nossos)

Vale observar que a CI retromencionada foi assinada pelo Superintendente de Tecnologia de Informação – GSI, Sr. Edison Luiz Komka, com o de acordo do Sr. Felipe Pullen Parente e, por fim, com a ratificação do Sr. Fernando Robério Garcia Borges, Diretor de Gestão Corporativa – DG.

No Parecer Jurídico nº 035/02 (fl. 82 do anexo 4), de 27/11/2002, assinado pela advogada Iná Borges R. Ferreira, consta a conclusão de que o processo de contratação analisado encontrava-se enquadrado, sob o aspecto legal, no caput do art. 25, da Lei nº 8.666/93, caracterizando inviabilidade de competição, face às justificativas constantes na CI nº 232.

No entanto, diante da análise da CI nº 232, constata-se que não há nenhuma informação que possa caracterizar a inviabilidade de competição.

Cumpre esclarecer que os serviços de consultoria que estavam sendo prestados à Eletronorte pela DBA – Engenharia de Sistemas (mencionado na CI nº 232), antes da abertura do processo de contratação em tela, foram contratados, em 14/04/2002 (fls. 63/69 do anexo 4), por meio de dispensa de licitação por emergência (art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93), onde, além da DBA, a Eletronorte buscou propostas de preços de duas outras empresas: Spec Soluctions e Complex Consultoria de Informática S/C Ltda., às fls. 17/38 do anexo 4 e 39/59 do anexo 4, respectivamente. Dessa forma, considerando que os serviços dos dois contratos são semelhantes e que existe mais de uma empresa capaz de executar os serviços, entendemos caracterizada, por si só, a viabilidade de competição.

Deve ser acrescentado, ainda, que a experiência da empresa DBA no sistema SAP R/3 da Eletronorte e a urgência dos serviços, alegada pela empresa como justificativas para a contratação por inexigibilidade, não podem servir como prova de inviabilidade de competição.

Ademais, a situação de urgência, mencionada pela empresa, foi provocada pela própria administração, vez que a Decisão TCU nº 788/02-Plenário foi publicada no DOU em 19/07/2002, enquanto que a citada Comunicação Interna data de 27/11/2002.

Critério

Legislação:

Art. 37, inciso XXI, da CF/88 e caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

(...)

Evidências

Comunicação Interna - CI nº 232 (fls. 70/71 do anexo 4); Requisição de Compra (fls. 72/74 do anexo 4); Parecer Jurídico nº 035/02 (fl. 82 do anexo 4); Contrato nº 4500021309 (fls. 83/88 do anexo 4); Proposta das empresas Spec e Complex (fls. 17/38 e 39/59, ambos do anexo 4)

Efeito

Contratação da empresa DBA – Engenharia de Sistemas para prestação de serviços, por inexigibilidade de licitação, fundamentada no caput do art. 25, sem ter ficado caracterizada a inviabilidade de competição.

Encaminhamento

Audiência dos Srs. Edison Luiz Komka, Superintendente de Tecnologia de Informação – GSI, Felipe Pullen Parente, Assistente do Diretor de Gestão Corporativa – GAD e Fernando Robério Garcia Borges, Diretor de Gestão Corporativa – DG, nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa quanto à contratação da empresa DBA – Engenharia de Sistemas, por inexigibilidade de licitação fundamentada no caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93 (contrato 4500021309 – Processo : IN-GSG-2-2138), sem que ficasse caracterizada a inviabilidade de competição para prestação dos serviços objeto do contrato.

Audiência da Sra. Iná Borges R. Ferreira, advogada da Eletronorte, nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa quanto ao Parecer Jurídico nº 035/02, de 27/11/2002, em que consta que o processo de contratação IN-GSG-2-2138 encontrava-se enquadrado, sob o aspecto legal, no caput do art. 25, da Lei nº 8.666/93, sem que ficasse caracterizada a inviabilidade de competição, em afronta às Decisões plenárias do TCU nºs 428/93, 325/93, 583/94 e 17/94 e da doutrina, vez que é entendimento do TCU a responsabilização de advogados quando da análise do caso concreto for verificado que o parecer jurídico é absolutamente dissonante da doutrina e da jurisprudência (Acórdãos TCU nºs 696/04-P, 226/04-P, 512/03-P e 1.557/04-Segunda Câmara).

Achado: Direcionamento de licitação

Situação Encontrada

5.1.3.1 Processo: TT-GSG-3-2015

Em 25/02/2003, a Gerência de Serviços de Rede Corporativa – GSIR encaminhou à Superintendência de Tecnologia da Informação – GSI a Comunicação Interna – CI n° 12/2003, sobre a contratação de cessão do direito de uso de software antivírus, com manutenção, suporte, assistência técnica e treinamento (fls. 113/115 do anexo 1). Esse documento, em suas justificativas, itens 2.13 e 3.2, afirma que seria 'imprescindível a continuidade da solução implantada desde 1999', ou seja, o produto desenvolvido pela empresa Trend Micro (conforme item 3.2).

Vale ressaltar que mesmo fazendo a menção supracitada, não houve, a princípio, por parte da Eletronorte, a escolha da marca Trend Micro para a contratação em questão, tendo sido realizada Tomada de Preços do tipo 'Técnica e Preço', que indica que poderia haver uma pluralidade de produtos que satisfariam as necessidades da licitante.

Nesse tipo de licitação, como não se sabe ainda o produto a ser adquirido, o edital deve trazer, de forma objetiva e imparcial, as regras para a escolha da melhor solução sob os aspectos técnicos e de preço conjugados. Porém, paradoxalmente, constatou-se que a especificação técnica constante do edital de licitação (fls. 133/141 do anexo 1) é praticamente uma transcrição das características técnicas do produto Trend Micro, conforme pode ser observado na proposta técnica apresentada pela empresa NCT (fls. 160/169 do anexo 1), empresa que ofertou produtos da mencionada marca.

Ademais, verificou-se que no processo não são feitas justificativas que confrontem as necessidades da Eletronorte com as características técnicas do produto em questão. Há somente a transcrição das suas características e a exigência de conformidade com as mesmas. Ressalta-se que muitas das características específicas dos produtos Trend Micro poderiam não ser estritamente necessárias à contratante e, no entanto, ao serem exigidos, podem ter impossibilitado que outros produtos equivalentes participassem da licitação. Sendo assim, essa forma de especificação por meio de transcrição de

funcionalidades de um só produto constituiu forma de restringir a participação de empresas no certame, mormente quando a mesma é do tipo 'Técnica e Preço'.

Vale mencionar que o art. 15, inciso I, da Lei n° 8.666/93 prevê, pelo princípio da padronização, a possibilidade de indicação de marca na especificação de produtos de informática, desde que a decisão administrativa que venha a identificar o produto pela sua marca seja circunstanciadamente motivada e demonstre ser essa opção, em termos técnicos e econômicos, a mais vantajosa para a Administração. No entanto, não consta no processo nenhuma referência a um procedimento prévio de padronização destes produtos para uso como solução de antivírus no âmbito da Eletronorte.

Constatou-se, também, que outras exigências constantes do edital, além das especificações técnicas, favoreciam as empresas que viessem a cotar os produtos Trend Micro. Como exemplo, pode-se citar a exigência que 'a licitante vencedora, caso não seja representante e/ou fabricante dos produtos (Trend Micro) citados no item 3.4 desse edital, (...) deverá efetuar a desinstalação' dos produtos atuais (fls. 117/118 do anexo 1 – Especificação Técnica - item 8 – Da instalação do software antivírus). Essa exigência não cita os quantitativos dos produtos existentes, dificultando a mensuração dos serviços que deveriam ser prestados somente pelas empresas que não fornecessem a solução da empresa Trend Micro, o que, consequentemente, dificultou o estabelecimento do preço a ser cobrado por essas empresas.

Ademais, exigiu-se que o programa fizesse a desinstalação automática do sistema antivírus existente no equipamento (fl. 120 do anexo 1 – item 11). Tal característica somente faria sentido se o produto adquirido fosse diferente do que já estivesse instalado e, nesse caso, não se tem conhecimento de outro antivírus do mercado que ofereça essa funcionalidade, ou seja, identificar o produto concorrente que está instalado (que poderia ser qualquer um dos muitos disponíveis) e desinstalá-lo automaticamente. Desta forma, entende-se que todos os produtos que não fossem da marca Trend Micro poderiam ser desclassificados por não atender a essa exigência.

Vale mencionar que, das propostas que foram usadas para a formação do preço estimado, somente a da empresa NCT Informática (fls. 122/125 do anexo 1), representante dos produtos Trend Micro, trouxe planilha de quantitativos e preços unitários. As propostas das empresas Mirai Tech Tecnologia e Ensino - razão social - (fls. 126/129 do anexo 1) e JFM Informática (fls. 130/132 do anexo 1), que cotaram respectivamente os produtos Symantec Norton Corporate Edition e CA Inoculate IT, não detalharam os produtos e serviços ofertados, o que suscitou a suspeição de que as mesmas foram forjadas apenas para constar dos procedimentos comuns da licitação.

Para que fosse confirmada ou não a suspeição de fraude em propostas de preços, a equipe de auditoria enviou faxes às empresas solicitando informações comerciais sobre os produtos de soluções antivírus que as mesmas trabalham. A empresa Mirai Tech informou por fax que não trabalha com produtos antivírus (fl. 182 do anexo 1 – questão 3) e, por telefone, que nem sequer no passado trabalhou com esse tipo de solução. A empresa JFM Informática Ltda informou que trabalha com os produtos CA Inoculate IT há apenas 9 (nove) meses (fls. 184/185 do anexo 1 – questões 1 e 2). Desta forma, conclui-se que à época da proposta de preços (fevereiro de 2002) a empresa JFM Informática ainda não trabalhava com produtos antivírus. Portanto, verificou-se que as retromencionadas propostas possuem fortes indícios de que foram 'fabricadas' e somente a proposta da empresa NCT teria sido 'válida' para o fim de estimativa de preços dos produtos a serem adquiridos.

Em virtude dos indícios citados, houve a necessidade de verificação da adequação do preço estimado pela Eletronorte aos preços de mercado praticados à época. Para isso, utilizou-se como base de comparação um processo de aquisição de software antivírus da marca Symantec realizado pelo TCU no ano de 2003. Embora o produto contratado não tenha sido o mesmo, verificou-se que o patamar de preços da atualização de licença do software antivírus do contrato TCU n° 83/2003 (TC 015.710/2003-6) foi semelhante ao preço estimado pela Eletronorte. Vide tabela abaixo:

Descrição do produto	*Valor unitário estimado pela Eletronorte*	*Valor unitário estimado pelo TCU (TC 015.710/2003-6)*
Atualização de uma licença de software antivírus para estação de trabalho	*R$ 56,77*	*R$ 56,25*

Assim, apesar dos fortes indícios de que as propostas de preços apresentadas pelas empresas Mirai Tech e JFM foram 'fabricadas', não ficou configurado que a estimativa de preços realizada pela Eletronorte tenha ocasionado a contratação de softwares por preços superiores aos praticados no mercado.

Ressalta-se que a Eletronorte, ao considerar válidas as propostas das empresas NCT, Mirai Tech e JFM Informática para embasar sua estimativa de preços, tacitamente também admitiu que os produtos cotados nas mesmas atenderiam às necessidades da empresa, ou seja, os produtos Trend Micro, Symantec Norton Corporate Edition e CA Inoculate IT poderiam participar do certame, pois atenderiam às especificações técnicas para a solução de antivírus a ser contratada. Afinal, não faria nenhum sentido cotar preços de um produto para fins de estimativa de preços, se esse mesmo produto não atendesse às necessidades daquele a ser adquirido futuramente.

Concorreram à licitação as empresas CPD Informática Ltda, NCT Informática Ltda e Protagon Antivírus Ltda. A empresa Protagon Antivírus Ltda foi desclassificada na fase de habilitação por apresentar certidão do CND/INSS vencida (fls. 146/148 do anexo 1) e a empresa CPD Consultoria, Planejamento e Desenvolvimento de Sistemas Ltda (proposta técnica fls. 149/159 do anexo 1) foi desclassificada ao cotar os produtos CA Inoculate IT pelo suposto não atendimento do referido produto às exigências técnicas do edital (fls. 170/174 do anexo 1).

Conforme analisado acima, muito embora o produto CA Inoculate IT tenha sido considerado para fins de estimativa de preços, a empresa CPD Consultoria, Planejamento e Desenvolvimento de Sistemas Ltda. foi desclassificada por cotá-lo. Por isso, considera-se que tal desclassificação se constituiu em flagrante contradição da Eletronorte, o que veio a reforçar a suspeição de direcionamento da licitação.

Assim, para a abertura das propostas de preço, restou apenas a empresa NCT Informática Ltda que, através de contato telefônico feito pela equipe de auditoria, constatou-se ser a única representante dos produtos Trend Micro no DF.

Considerando-se que o valor estimado para a contratação foi de R$ 251.082,00 (fl. 114 do anexo 1), pode-se fazer a ilação de que, possivelmente, por ser de pequeno vulto, não houve atrativos suficientes para a participação das demais empresas representantes dos produtos Trend Micro em outros estados.

Com a proposta comercial no valor de R$ 179.257,08 (fls. 175/179 do anexo 1), a empresa NCT Informática foi declarada a vencedora da Tomada de Preços nº TT-GSG-3-2015 (fls. 180/181 do anexo 1).

Portanto, considerando que foram feitas exigências técnicas não justificadas e direcionadas para os produtos da empresa Trend Micro, o que feriu o princípio da isonomia; considerando os fortes indícios de 'fabricação' de propostas para a formulação do preço estimado; considerando a desclassificação da empresa CPD Consultoria, Planejamento e Desenvolvimento de Sistemas Ltda, por cotar produto diferente do da marca Trend Micro; considerando que a empresa NCT Informática Ltda. é a única representante dos produtos Trend Micro no Distrito Federal; entende-se que, no processo licitatório TT-GSG-3-2015 para aquisição de licença de software antivírus, ocorreu, sem justificativas, escolha da marca Trend Micro, culminando em direcionamento para que a licitação fosse ganha pela empresa NCT Informática.

É oportuno esclarecer que os responsáveis pelas especificações técnicas e pela formulação do preço estimado da licitação, que deram origem ao direcionamento de licitação ora analisado, foram o Sr. Edison Luiz Komka, Superintendente de Tecnologia de Informação – GSI, e a Sra. Maria Margarida Mariani, Gerente de Serviços de Rede Corporativa – GSIR, área requisitante do objeto do contrato (fls. 113/121, do anexo 1).

5.1.3.2 Processo PR-GSG-4-2066

Em 09/08/2004, a Superintendência de Tecnologia da Informação – TSI (antiga GSI) da Eletronorte apresentou a Requisição de Compra n°10014291 (fl. 186 do anexo 1) para a contratação da 'prestação de serviços de atualização de versão, expansão, configuração, treinamento e manutenção com suporte técnico, para o software antivírus da plataforma Trend Micro'.

Como no processo TT-GSG-3-2015, nas justificativas do presente processo (fls. 197/198 do anexo 1 - itens 2.1 e 2.7) afirma-se que seria 'imprescindível a continuidade da solução implantada desde 1999', ou seja, o produto desenvolvido pela empresa Trend Micro, e que o mesmo seria o padrão da

Eletronorte. Porém, novamente não é citada decisão administrativa anterior que tenha demonstrado ser essa opção, em termos técnicos e econômicos, a mais vantajosa para a Administração e que viesse a embasar tal determinação de marca.

Mesmo diante da determinação da marca dos produtos a serem adquiridos (fl. 199 do anexo 1), a Eletronorte novamente transcreveu as características técnicas dos produtos Trend Micro como se fossem características gerais para produtos antivírus (fls. 200/211 do anexo 1), o que levou uma empresa interessada em participar do certame a questionar se realmente havia ou não a determinação da marca a ser adquirida (fls. 212, vol. 1, do anexo 1).

Ora, se já está determinado o fabricante e a marca de um produto é desnecessário exigir e listar detalhadamente todas as suas características para adquiri-lo. Para isso, bastaria ter identificado univocamente cada produto, sem ter a necessidade de listar todas as suas peculiaridades.

Para a formação do preço estimado foram utilizadas propostas das empresas NCT e Mirai Tech Tecnologia e Ensino Ltda (fls. 188/196 do anexo 1). Conforme mencionado na análise do processo TT-GSG-3-2015, a empresa Mirai Tech não trabalha com soluções de informática do tipo antivírus. Portanto, repetiu-se a suspeição de que a proposta da empresa Mirai Tech tenha sido 'fabricada' para satisfazer os ritos do procedimento licitatório.

Em virtude dos indícios de proposta de preços forjada, houve a necessidade de verificação da adequação do preço estimado pela Eletronorte aos preços de mercado praticados à época. Para isso, utilizou-se como base de comparação um processo de aquisição de software antivírus da marca Symantec realizado pelo TCU no ano de 2004. Embora o produto contratado não tenha sido o mesmo, verificou-se que o patamar de preços da atualização e compra de licenças do software antivírus do contrato TCU n° 75/2004 (TC 018.040/2004-9) foi semelhante ao preço estimado pela Eletronorte. Vide tabela abaixo:

Descrição do produto	*Valor unitário estimado pela Eletronorte (proposta NCT fls. 192 do anexo 1)*	*Valor unitário estimado pelo TCU (TC 018.040/2004-9)*
Atualização de uma licença de software antivírus para estação de trabalho	*R$ 63,26*	*R$ 58,83*
Aquisição de uma licença de software antivírus para estação de trabalho	*R$ 158,24*	*R$ 147,37*

Obs: Para a análise desta tabela foi utilizada a proposta de preços da empresa NCT, pois a Eletronorte não detalhou em sua Requisição de Compra os valores de cada produto individualmente (fl. 197 do anexo 1).

Portanto, novamente não ficou configurado que a estimativa de preços realizada pela Eletronorte tenha ocasionado a contratação de softwares por preços superiores aos praticados no mercado.

Na Ata da Sessão Pública de Abertura de Propostas de Preços da licitação em epígrafe (fls. 213/215, vol. 1, do anexo 1) consta que 2 (duas) empresas apresentaram propostas: 1) NCT Informática Ltda; e 2) Contrix Consultoria e Serviços de Conectividade Ltda. Ressalta-se que ambas empresas cotaram os produtos Trend Micro. No entanto, em consulta realizada por esta equipe de auditoria à empresa Contrix (fl. 224, vol. 1, do anexo 1), constatou-se que a mesma há somente um ano trabalha com produtos de software antivírus da fabricante Symantec, marca Norton Antivírus e que nunca teria trabalhado com produtos Trend Micro. Adicionalmente, a equipe obteve a informação, através de contato telefônico com o Gerente de Licitações e Contratos da empresa NCT Informática Ltda., de que a NCT seria a única representante dos produtos mencionados no Distrito Federal, o que reforçou a suspeição de que a proposta da empresa Contrix tenha sido, também, 'fabricada' apenas para constar do processo, pois a mesma é sediada em Brasília-DF, não sendo possível que representasse os mencionados produtos em virtude da exclusividade da empresa NCT.

Embora a empresa Contrix tenha cotado os produtos solicitados da marca Trend Micro (fls. 216/219, vol. 1, do anexo 1), a mesma foi desclassificada com a seguinte alegação (fls. 213/215, vol. 1, do anexo 1):

'A Sra. Pregoeira após realizar o exame de conformidade das propostas, desclassificou a proposta da empresa Contrix Consultoria e Serviços de Conectividade Ltda, pois a referida não apresentou as especificações técnicas que caracterizam o software e a execução dos serviços, inclusive o treinamento, e ainda, informou um prazo de entrega divergente do exigido no edital'.

Como dito, se a proposta apresentada contemplou os produtos anteriormente especificados por meio da marca no edital da licitação, não haveria a necessidade de a empresa apresentar novamente as especificações técnicas que caracterizam o software.

Assim, novamente restou apenas a empresa NCT Informática Ltda, única representante dos produtos Trend Micro no DF, que apresentou proposta comercial de R$ 619.278,00 (fls. 220/223, vol. 1, do anexo 1), enquanto que o valor estimado para a contratação foi de R$ 619.287,20 (fl. 186 do anexo 1), sendo declarada vencedora da Tomada de Preços PR-GSG-4-2066.

Vale observar que a proximidade entre o valor estimado pela Eletronorte para a contratação e o valor ofertado pela NCT indica que a empresa não acreditava que a existiria concorrência com outras empresas.

Portanto, considerando que foi feita determinação de marca sem a menção de procedimento anterior de padronização que fundamentasse tal decisão; considerando que há fortes indícios de que a proposta da empresa Contrix, participante da licitação, tenha sido 'fabricada'; considerando que a empresa NCT Informática Ltda. é a única representante dos produtos Trend Micro no Distrito Federal; entende-se que, no processo licitatório PR-GSG-4-2066 para aquisição de licença de software antivírus, ocorreu, sem justificativas, escolha da marca Trend Micro, culminando em direcionamento para que a licitação fosse ganha pela empresa NCT Informática.

É oportuno esclarecer que os responsáveis pelas especificações técnicas e pela formulação do preço estimado da licitação, que deram origem ao direcionamento de licitação ora analisado, foram os Srs. Eduardo de Oliveira Lima, Superintendente de Tecnologia de Informação – TSI, e Hirochi Mizokami, Gerente de Serviços de Rede Corporativa – GSIR, área requisitante do objeto do contrato (fls. 186/187 e 197/198, do anexo 1).

Critério

Arts. 3ª, §1º, inciso I, e 15, § 7º, inciso I, ambos da Lei nº 8.666/93.

Evidências

Processos:

- TT-GSG-3-2015: Comunicação Interna n° 12/2003, fls. (113/115 do anexo 1), Especificação Técnica (fls. 116/120 do anexo 1), Proposta da empresa NCT para fins de estimativa de preços (fls. 122/125 do anexo 1), Proposta da empresa Mirai Tech Tecnologia e Ensino - razão social - para fins de estimativa de preços (fls. 126/129 do anexo 1), Proposta da empresa JFM Informática para fins de estimativa (fls. 130/132 do anexo 1), Edital da Licitação – Especificações (fls. 133/141 do anexo 1), Proposta Técnica da empresa CPD Informática (fls. 149/159 do anexo 1), Proposta Técnica da empresa NCT Informática (fls. 160/169 do anexo 1), Resultado da Avaliação Técnica (fls. 170/173 do anexo 1), Proposta Comercial da empresa NCT Informática (fls. 175/179 do anexo 1), Fax recebido da empresa Mirai Tech Tecnologia e Ensino Ltda. (fls. 182 do anexo 1) e Fax recebido da empresa JFM Informática (fls. 184/185 do anexo 1).

- PR-GSG-4-2066: Requisição de Compra n° 10014291 (fl. 186 do anexo 1), Declaração da Superintendência de Tecnologia (fl. 187 do anexo 1), Proposta da empresa NCT Informática para fins de estimativa de preços (fls. 188/193 do anexo 1), Proposta da empresa Mirai Tech para fins de estimativa de preços, (fls. 194/196 do anexo 1), Comunicação Interna n° TSIR 021/2004 (fls. 197/198 do anexo 1), Edital de Licitação - Especificações Técnicas, fls. (199/211 do anexo 1), Respostas aos Questionamentos das Empresas Participantes da Licitação (fl. 212, vol. 1, do anexo 1), Proposta Comercial da empresa Contrix (fls. 216/219, vol. 1, da anexo 1), Proposta Comercial da empresa NCT Informática (fls. 220/223, vol. 1, do anexo 1) e Fax recebido da empresa Contrix (fl. 224, vol. 1, do anexo 1).

Efeito

Nos processos licitatórios TT-GSG-3-2015 e PR-GSG-4-2066 para aquisição de licença de software antivírus, ocorreu, sem justificativas, escolha da marca Trend Micro, culminando em direcionamento para que a licitação fosse ganha pela empresa NCT Informática, única representante dos produtos Trend Micro no Distrito Federal.

Apesar disso, não ficou configurado que os preços do objeto adquirido foram superiores aos de mercado. Não obstante, não é possível afirmar que a aquisição de produtos da marca Trend Micro foi a solução de softwares antivírus mais vantajosa para a Administração, uma vez que não houve competição na licitação PR GSG 4-2066, pois há indícios de a proposta da empresa Contrix ter sido fictícia, e, além disso, o preço apresentado pela NCT foi praticamente o mesmo informado quando da pesquisa de preços, supostamente executada pela Eletronorte.

Encaminhamento

Audiência do Sr. Edison Luiz Komka, Superintendente de Tecnologia de Informação – GSI, e da Sra. Maria Margarida Mariani, Gerente de Serviços de Rede Corporativa – GSIR, nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa quanto à escolha da marca Trend Micro, o que resultou em direcionamento para que a licitação fosse ganha pela empresa NCT Informática, única representante dos produtos Trend Micro no Distrito Federal (processo licitatório TT-GSG-3-2015), em afronta aos arts. 3ª, §1º, inciso I, e 15, § 7º, inciso I, ambos da Lei nº 8.666/93.

Audiência dos Srs. Eduardo de Oliveira Lima, Superintendente de Tecnologia de Informação – TSI, e Hirochi Mizokami, Gerente de Serviços de Rede Corporativa – TSIR, nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa quanto à escolha da marca Trend Micro, o que resultou em direcionamento para que a licitação fosse ganha pela empresa NCT Informática, única representante dos produtos Trend Micro no Distrito Federal (processo licitatório PR-GSG-4-2066), em afronta aos arts. 3ª, §1º, inciso I, e 15, § 7º, inciso I, ambos da Lei nº 8.666/93.

Determinar o encaminhamento ao Ministério Público da União cópia da decisão que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamenta, além do item 5.1.3 desta instrução e das fls. 113/224 do anexo 1 deste processo, para as providências que entender necessárias, vez que há indícios de que no processo de contratação TT-GSG-3-2015 a formação do valor estimado pela Eletronorte para licitação conteve propostas de preços forjadas, podendo ser configurado crime insculpido no art. 93 da Lei nº 8.666/93; e, ainda, que no processo de contratação PR-GSG-4-2066 há suspeição de que a proposta de preços da empresa Contrix Consultoria e Serviços de Conectividade Ltda. foi 'fabricada', frustrando o caráter competitivo da licitação, podendo ser caracterizado como crime insculpido no art. 90 da Lei nº 8.666/93.

5.2 <u>FALHAS FORMAIS</u>

5.2.1 Achado: Contratação de objeto divisível por preço global

Situação Encontrada

5.2.1.1 Processo: CC-GSG-1-0023

*O processo licitatório em questão teve por objeto a **aquisição** de solução de software especialista para a monitoração e gerenciamento de aplicativos e de **prestação de serviços** de manutenção e suporte técnico. A licitação deu-se na modalidade concorrência do tipo técnica e preço, **pelo valor global do objeto** (fls. 127 e 138/144 do anexo 4), e, não há no processo licitatório justificativas para a contratação de prestação de serviços e aquisição de produtos de maneira agregada. Observa-se, ainda, pelo anexo II do Edital de Licitação (fls. 138/144 do anexo 4), que, na realidade, a prestação de serviços refere-se a treinamento e a suporte técnico.*

5.2.1.2 Processo: CC-GSG-1-2078

*O processo licitatório foi iniciado pela Requisição de Compra - RC n° 10002311, de 19/09/2001 (fl. 244, vol. 1, anexo 1), que teve por objeto a 'Contratação de Empresa Credenciada pela Oracle Corporation ou Oracle do Brasil, para Regularização e Upgrade de Software de Solução Oracle'. No item 10 do edital intitulado 'Assistência e Suporte Técnico' (fl. 273, vol. 1, do anexo 1), são mencionados serviços de suporte técnico e treinamento que, também, deveriam ser prestados como parte do objeto. No entanto, os mesmos não foram detalhados separadamente na especificação do objeto. A licitação deu-se na modalidade concorrência do tipo técnica e preço, **pelo valor global do objeto** (fls. 255/274, vol. 1, do anexo 1) e não há no processo licitatório justificativas para a contratação da prestação de serviços e da aquisição de produtos de maneira agregada.*

***Outros processos que apresentaram a mesma falha:** TT-GSG-2-2103 e PR-GSG-2-2081*

Critério

O TCU, por meio das Decisões nº 186/99 – Plenário; nº 811/02 – Plenário e Acórdão n° 1.521/03 – Plenário, demonstra entendimento de que a contratação de licenças de software e serviços técnicos de informática devem ser precedidas de licitação, preparando as especificações para adjudicação por item ou efetuando as licitações através de instrumentos licitatórios independentes para cada um dos objetos mencionados, salvo quando comprovada a inviabilidade de licitação.

A Decisão TCU nº 811/02 – Plenário e o Acórdão n° 1.521/03 – Plenário estabeleceram, ainda, que os serviços de treinamento e certificação, suporte técnico e consultoria devem ser especificados separadamente dos demais serviços técnicos, realizando, para as suas contratações, licitações distintas ou utilizando-se a adjudicação por itens.

Evidências

Processos:

- CC-GSG-1-0023: Edital de Licitação (fls. 117/137 do anexo 4), Anexo II do Edital de Licitação (fls. 138/144 do anexo 4) e Contrato (fls. 149/158 do anexo 4).

- CC-GSG-1-2078: Requisição de Compra (fl. 244, vol. 1, do anexo 1) e Edital de Licitação (fls. 255/274, vol. 1, do anexo 1).

- TT-GSG-2-2103: Edital de Licitação (fls. 153/169 do anexo 3) e Contrato (fls. 181/191 do anexo 3).

- PR-GSG-2-2081: Especificação Técnica do objeto (fls. 05/07 do anexo 1), Requisição de Compra (fl. 08 do anexo 1) e Edital de Licitação (fl. 12/28 do anexo 1).

Efeito

As licitações em separado de serviços e licenças evitam a restrição à contratação de licenças apenas de fornecedores que venham a atender as exigências de qualificação técnica para os serviços.

A separação dos serviços de informática, com exigências próprias, distintas entre si, também possibilitarão maior competição no mercado, permitindo efetivamente a participação de um número maior de empresas, sobretudo as de menor porte. Exigências próprias e distintas para cada serviço a ser contratado impedirão, por exemplo, que requisitos de qualificação técnica para serviços mais especializados, como consultoria, sejam aplicados para contratação de serviços que, em regra, exigem qualificação técnica mais restrita, como assistência técnica e treinamento.

Encaminhamento

Determinar à Superintendência de Tecnologia de Informação – GSI da Eletronorte que adote, nas licitações de serviços técnicos de informática (assistência técnica, treinamento e certificação, suporte técnico e consultoria) e aquisição de licenças de softwares, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, a adjudicação por itens e não pelo objeto global ou, então, realize licitações distintas, conforme a jurisprudência do TCU consubstanciada nas Decisões nº 186/99 e nº 811/02 e Acórdão nº 1.521/03, todas do Plenário.

5.2.2 Achado: Estimativa de preço sem documentação suporte

Situação Encontrada

5.2.2.1 Processo: CC-GSG-1-0023

A Requisição de Compra - RC nº 10002455 (fls 89/90 do anexo 4) continha a estimativa de preços da aquisição de solução de software especialista para a monitoração e gerenciamento de aplicativos (R$ 1.500.000,00) e da prestação de serviços de manutenção e suporte técnico (R$ 487.000,00). A estimativa de preços para a aquisição de solução de software foi realizada mediante pesquisa de preços no mercado, conforme documentação suporte às fls. 93/99 do anexo 4. Porém, não constava do processo licitatório a documentação que deu suporte à estimativa de preços realizada para a prestação de serviços de manutenção e suporte técnico.

5.2.2.2 Processo CC GSG 2-2013

Consta do presente processo Requisição de Compra nº 10005611 (fls. 11/16 do anexo 2), onde estão previstos: as descrições dos serviços, os quantitativos, bem como os valores unitários e globais destes. O custo estimado total para contratação foi de R$ 1.551.216,00.

Os argumentos utilizados pela Eletronorte para justificar o preço foram os seguintes (fl. 02 do anexo 2) :'justifica-se o preço deste processo, em função do atual contrato celebrado com a empresa CTIS Informática pelo qual pagamos mensalmente a importância média de R$ 95.000,00 para um efetivo de apenas dezesseis empregados. O atual processo envolverá quase 50 pessoas e em categorias de nível

superior, o que eleva consideravelmente o seu custo. Outro fato que deve ser ressaltado é que o atual contrato tem vigência de apenas oito meses e para este processo estamos prevendo vigência de doze meses.'

Verifica-se que a Eletronorte não anexou no processo licitatório qualquer documento comprobatório dos valores discriminados, já que apenas declara que tem como base um contrato anteriormente celebrado, e, na estimativa de preços constante no anexo V do Edital, diz que as estimativas de preços foram realizadas com base em contratos celebrados no mercado de Brasília-DF, mas não cita a fonte (fls. 03/10 do anexo 2). Assim, apesar de existir uma estimativa de preços para a contratação não existe documentação suporte para tal.

***Outros processos que apresentaram a mesma falha:** CC-GSG-1-2078 e PR-GSG-1-0031*

Critério

O art. 38, inciso XII, da Lei nº 8.666/93, dispõe que todos os documentos relativos à licitação, além dos expressamente citados nos demais incisos desse artigo, deverão constar do processo licitatório.

Evidências

Processos:

- CC-GSG-1-0023: Requisição de Compra - RC nº 10002455 (fls 89/90 do anexo 4).

- CC GSG 2-2013: Requisições de Compras nº 10005611 (fls. 11/16 do anexo 2), justificativa de preços (fl. 02 do anexo 2) e estimativa de preços de mercado (fls. 03/10 do anexo 2).

- CC-GSG-1-2078: Requisição de Compra (fl. 244, vol. 1, do anexo 1) e Justificativa de Preços (fl. 245, vol. 1, do anexo 1).

- PR-GSG-1-0031: Requisição de Compra (fls. 29/30 do anexo 1) e Justificativa de Preços (fl. 31 do anexo 1).

Efeito

Impede a verificação da data base da pesquisa de preços, das empresas consultadas, em caso de pesquisa de mercado, e dos preços fornecidos por elas, e, por fim, a própria fidedignidade de tais informações.

Encaminhamento

Determinar à Superintendência de Tecnologia de Informação – GSI da Eletronorte que, em caso de orçamento estimado por pesquisa de preços, faça constar do processo licitatório os comprovantes da pesquisa (proposta das empresas), conforme dispõe o art. 38, inciso XII, da Lei nº 8.666/93, de forma a permitir a verificação da data de sua realização, as empresas consultadas e os preços fornecidos.

Achado: Falta de estimativa de preços em quantitativos e preços unitários

Situação Encontrada

5.2.3.1 Processo: CC-GSG-1-0023

*O processo licitatório em questão teve por objeto a **aquisição** de solução de software especialista para a monitoração e gerenciamento de aplicativos e de **prestação de serviços** de manutenção e suporte técnico. Na estimativa de preços constante da Requisição de Compra - RC nº 10002455 (fls. 89/90 do anexo 4) e nos documentos suporte da mencionada requisição, não havia especificação da **prestação de serviços** em planilha com quantitativo de produtos e preços unitários.*

5.2.3.2 Processo PR-GSG- 2-2081

O presente processo licitatório tem por objeto a contratação de serviços técnicos e especializados para a implantação de procedimentos de armazenamento e recuperação de dados do sistema computacional corporativo da Eletronorte, composto de serviços de desenvolvimento e implantação de política de backup automatizado, serviços de armazenamento e recuperação automática de informações, serviços de implementação, suporte e manutenção corretiva e preventiva 24 horas X 7 dias da semana e serviços de disponibilização de solução de hardware de conformidade com a especificação técnica, pelo período de 12 meses (fl. 13 do anexo 1, Edital). A Requisição de Compra n.º 10007087 (fl. 08 do anexo 1), a Declaração de Regularidade na Contratação (fl. 09 do anexo 1) e a justificativa de preços (fl. 10 do anexo 1) expressam o valor global estimado da contratação, de R$ 928.000,00. Porém, não consta do processo planilhas de quantitativos e preços unitários.

Critério

Art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Efeito

A falta de estimativa em planilhas de quantitativos e preços unitários dificulta a realização da análise de preços da proposta apresentada pela empresa vencedora do certame.

Evidências

Processos:

- CC-GSG-1-0023: Requisição de Compra - RC nº 10002455 (fls. 89/90 do anexo 4).

- PR-GSG-2-2081: Edital (fls. 12/28 do anexo 1), Requisição de Compra nº 10007087 (fl. 08 do anexo 1), Declaração de Regularidade na Contratação (fl. 09 do anexo 1) e Justificativa de Preços (fl. 10 do anexo 1).

Encaminhamento

Determinar à Superintendência de Tecnologia de Informação – GSI da Eletronorte que faça constar de suas Requisições de Compra - RC's orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, em conformidade com o estabelecido no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Achado: Falta de especificação do objeto

Situação Encontrada

Processo: IN-GSG-2-2138

A Eletronorte abriu procedimento de contratação para prestação de serviços de consultoria ao Sistema SAP R/3, tendo por objetivo melhorar e implementar funcionalidades nos módulos FI-Contabilidade, CO-Controladoria, MM-Gestão de Materiais e FM-Gestão de Orçamento (fls. 70/71 do anexo 4). A Eletronorte menciona, ainda, que o motivo para a contratação derivou da necessidade de solucionar falhas e inconsistências de relatórios produzidos pelo Sistema SAP R/3. No entanto, não há, no processo de contratação, identificação das melhorias e funcionalidades que deveriam ser implementadas, nem informações quanto às falhas e inconsistências existentes nos relatórios produzidos pelo Sistema SAP R/3. Por fim, verifica-se que a medição do contrato foi realizada por meio de horas de consultoria prestada.

Critério

Art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93 e Acórdão TCU nº 667/2005-Plenário.

Evidências

Comunicação Interna nº 232 (fls. 70/71 do anexo 4) Proposta de Consultoria (fls. 76/81 do anexo 4) e Contrato 4500021309 (fls. 83/88 do anexo 4)

Efeito

A falta de uma definição precisa sobre o produto da prestação de serviços de consultoria dificulta o acompanhamento/fiscalização da execução do contrato. Ademais, entende-se que a indefinição quanto aos produtos esperados remete ao acompanhamento por horas trabalhadas, criando-se a possibilidade de a Eletronorte realizar pagamentos à contratada, ainda que a mesma não tenha atingido os objetivos intentados pela contratação, contrariando o princípio da economicidade.

Encaminhamento

Determinar à Superintendência de Tecnologia de Informação – GSI da Eletronorte que:

a) no caso de contratação de serviços de consultoria, especifique, nos seus projetos básicos, o produto dos serviços objeto do contrato, conforme dispõe o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93.

b) adote metodologias de mensuração de serviços de consultoria que privilegiem a remuneração das contratadas mediante a mensuração de resultados e que eliminem a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas trabalhadas, conforme entendimento exposto no Acórdão TCU nº 667/2005-Plenário.

Achado: Falta de nomeação de representante oficial para fiscalização de contrato

Situação Encontrada

Pode-se dizer que em todos os contratos analisados ficou visível a falta de nomeação formal de representante oficial da empresa para a fiscalização dos contratos.Na Eletronorte, ressalvados os contratos de aquisição de bens, a área requisitante da licitação é a que realiza a fiscalização do contrato. No entanto, não é designado um empregado responsável pela fiscalização.

Critério

Art. 67 da Lei nº 8.666/93.

Evidências

Todos processos de contratação abordados nessa fiscalização.

Efeito

A falta de nomeação formal de responsável pela fiscalização de contrato dificulta a atuação dos órgãos de controle, vez que impede a clara identificação de empregado responsável pelo acompanhamento da execução do contrato e, quando for o caso, a imputação de responsabilidade por irregularidades na execução desses contratos.

Encaminhamento

Determinar à Superintendência de Tecnologia de Informação – GSI da Eletronorte que credencie oficialmente um representante da empresa para exercer a fiscalização de seus contratos, devendo o documento de credenciamento estar presente no processo de contratação, de maneira que se faça cumprir os dispositivos constantes no inciso III do art. 58 c/c o caput do art. 67 da Lei n.º 8.666/93.

Achado: Falta de motivação para a contratação.

Situação Encontrada

5.2.6.1 Processo CC GSG 2-2013

Restou observado que não estão presentes nos autos os motivos que levaram a Eletronorte a estabelecer como objeto da CC GSG 2-2013 a contratação de empresa especializada para locação de mão-de-obra para prestação de serviços na área de informática, por período de doze meses. Consta da Requisição de Compra nº 10005611 (fls. 11/16 do anexo 2) lista de 10 itens a serem licitados com a descrição dos serviços, os quantitativos de horas e os valores destas. Porém, não estão presentes os estudos que detalhem a necessidade dos serviços, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratado, bem como demonstrativo de resultados a serem alcançados, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

5.2.6.2 Processo PR-GSG-3-0019

O processo licitatório, na modalidade pregão, teve como objeto a aquisição de equipamentos de informática, distribuídos em 13 (treze) itens. Apesar de ser uma aquisição que envolveu o montante de aproximadamente R$ 1.269.592,00 (um milhão duzentos e sessenta e nove mil, quinhentos e noventa e dois reais), a mesma não apresentou, nos documentos constantes do processo, justificativas para a aquisição dos referidos equipamentos, nem de suas quantidades. Apenas o documento intitulado 'Justificativa de Preço' (fl. 36 do anexo 1), apresenta justificativas genéricas para a contratação, porém não caracteriza os objetos da contratação, correlacionando-os com as necessidades da organização ou a estudos técnicos preliminares.

***Outros processos que apresentaram a mesma falha:** CC-GSG-1-2078 e PR-GSG-4-0008.*

Critério

Art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93 e Art. 2º do Decreto nº 2.271/97, in verbis:

'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 conterá, 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'.

Aspecto que deve ser destacado é que o Decreto nº 2.271/97 é diretamente aplicável somente à Administração Direta, autárquica e fundacional. O art. 9º do Decreto estabelece que, em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista, as contratações para prestação de serviços seriam disciplinadas por resoluções do Conselho de Coordenação das Empresas Estatais (substituído pelo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – DEST do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), regulamentação que não foi feita até o momento e que foi alvo inclusive de recomendação por parte deste Tribunal no Acórdão nº 243/2002-Plenário.

Em que pese a falta de regulamentação específica, este Tribunal vem entendendo que os princípios norteadores do Decreto nº 2.271/97 devem ser aplicados também às empresas estatais e às sociedades de economia mista (Acórdão nº 508/2000-1ª Câmara - TC 600.189/1998-8).

Evidências

Processos:

- CC GSG 2-2013: Requisição de Compra nº 10005611 (fls. 11/16 do anexo 2), Edital de Licitação (fls. 17/34 do anexo 2), Contrato nº 4500017559 (fls. 84/96 do anexo 2).

- PR-GSG-3-0019: Justificativa de Preço (fl. 36 do anexo 1).

- CC-GSG-1-2078: Requisição de Compra nº 10002311 (fl. 244, vol. 1, do anexo 1).

- PR-GSG-4-0008: Requisição de Compra nº 10012639 (fls. 226/228, vol. 1, do anexo1).

Efeito

A falta de motivação e de planejamento podem impedir que sejam alcançados os princípios da eficiência, eficácia e economicidade dos gastos públicos.

Encaminhamento

Determinar à Superintendência de Tecnologia de Informação – GSI da Eletronorte que, quando da contratação de bens e serviços de informática, elabore, previamente, minucioso planejamento, realizado em harmonia com o planejamento estratégico da unidade e com o seu plano diretor de informática, em que fique precisamente definido, dentro dos limites exigidos na Lei nº 8.666/93, justificativa da necessidade dos bens e serviços de informática, sendo que, quanto aos serviços, esteja explicitada a adequação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada, juntamente com demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis, nos termos do art. 2º do Decreto nº 2.271/97 c/c Acórdão TCU nº 508/2000-1ª Câmara.

Achado: Descumprimento de cláusula contratual

Situação Encontrada

Processo: CC GSG 2-2013

Primeiramente, destaca-se que o Sindicato dos Urbanitários no Distrito Federal – STIU-DF apresentou denúncias ao Diretor-Presidente da Eletronorte, cujo teor apontava para irregularidades ocorridas na empresa, dentre elas, o descumprimento de cláusula contratual.

Em virtude das irregularidades apontadas pelo STIU-DF, foi realizada pela Auditoria Interna da empresa fiscalização para apuração dos fatos, cujo teor encontra-se no Relatório de Auditoria Interna nº CAA nº 022/2004, de 30/09/2004 (fls. 145/172 do anexo 2). Em relação à falha em questão, destaca-se do Relatório da Auditoria Interna as seguintes informações (fls. 156/157 do anexo 2 – Relatório CAA nº 022/2004):

'(...) a CTIS Informática vem utilizando colaboradores constituídos pessoas jurídicas, deixando de cumprir a exigência contida nas cláusulas Quinta e Sétima do contrato, que dispõem sobre a utilização de pessoal contratado na forma da legislação trabalhista. Assim procedendo, a contratada vem obtendo vantagens pelo não recolhimento de encargos trabalhistas sobre a remuneração desse pessoal, o que possibilitou a ela propor o menor preço global para o contrato e o vencimento da licitação. Verificamos, ainda, que para duas categorias houve a redução do preço unitário em relação ao último contrato (mesmo tendo decorrido 19 meses da proposta da licitação anterior), conforme demonstraremos:

Categoria	*4500000316*	*4500017559*
Atendente Técnico Sênior	*16,40*	*14,62*
Operador de Rede Local	*13,69*	*13,37*

Apuramos que a CTIS vem tendo significativo lucro na intermediação (subcontratação) dos serviços, conforme demonstram as seguintes notas fiscais emitidas pelos colaboradores constituídos pessoas jurídicas:

NF Nº/Data	*Pessoa Jurídica*	*Colaborador Vinculado*	*Valor da Nota-R$*	*Faturado CTIS*	*Dif %*
094 de 22/9/2004	*Multimídia Paridade Software Ltda.*	*Carmem Alves*	*4.472,07*	*10.410,40*	*133*
095 de 22/9/2004	*Multimídia Paridade Software Ltda*	*Luiz Alves Rodrigues*	*5.017,08*	*10.410,40*	*107*
0137 de	*Direta Consultoria*	*Giovani Christofoli*	*7.061,02*	*11.566,72*	*64*

27/8/2004	*e Assessoria Ltda.*				
0127 de 21/7/2004	*Direta Consultoria e Assessoria Ltda.*	*Giovani Christofoli*	*6.233,61*	*11.566,72*	*85*

(...)'

Vale ressaltar que, das trinta e duas pessoas contratadas, inicialmente, por meio desse contrato, a falha mencionada foi observada na atuação de apenas três pessoas, sendo que, após a constatação do problema pela Auditoria Interna, em 30/09/2004, a situação foi regularizada.

Em 03/12/2004, foi constituído um Grupo de Trabalho, pela Portaria PR-7183, que teve como atribuição o aprofundamento da análise técnica dos pontos apresentados pela Auditoria Interna (fls. 101/135 do anexo 2). Do relatório, elaborado pelo Grupo de Trabalho, em 18/01/2005, destaca-se os seguintes trechos (fls. 116/117 do anexo 2):

'(...) é evidente que a utilização de pessoa jurídica, ainda que sob a forma de autônomo, independentemente da ocorrência de indevida vantagem financeira para a contratada, o que cabe ser devidamente apurado, representa desatendimento claro aos contratos em causa, cujas disposições, no pertinente, estabelecem que os serviços deverão ser prestados por pessoas contratadas na forma da legislação trabalhista, portanto, jurídica e legalmente incabível, no caso, a utilização de pessoa jurídica de qualquer natureza.

(...) Assim, ocorrendo discrepância entre as informações lançadas no documento suporte à Nota Fiscal apresentada pela contratada para o faturamento e pagamento dos serviços e os documentos comprobatórios do recolhimento da contribuição previdenciária para o INSS, além de outros recolhimentos (FGTS etc), tal situação deverá ser devidamente verificada em todos os faturamentos e pagamentos ocorridos, para a devida correção de todas as irregularidades acaso existentes, pela contratada, a fim de que seja a Eletronorte preservada quanto a eventual, mas possível chamamento a responder por responsabilidade solidária, em relação àqueles contratos.'

Em sua conclusão, o Grupo de Trabalho ratificou o entendimento da Auditoria Interna quanto ao cabimento da constituição de Comissão de Sindicância, nos termos do art. 143 da Lei nº 8.112/90 e, que, dentre as atribuições desta, estaria a de (fl. 118 do anexo 2):

'(...) apurar responsabilidades pela permissão para que a CTIS Informática utilizasse colaboradores constituídos pessoas jurídicas, contrariando cláusula contratual e expondo a Eletronorte perante a fiscalização previdenciária, à luz do disposto no § 2º do art. 71 da Lei nº 8.666/93, com a conseqüente análise de todos os faturamentos e pagamentos ocorridos e correção de todas as irregularidades eventualmente incorridas pela contratada, visando preservar a Eletronorte quanto a um possível chamamento a responder por responsabilidade solidária em relação aos contratos.'

Por fim, cumpre mencionar que o Relatório do Grupo de Trabalho foi concluído em 18/01/2005 e até o presente momento não foi constituída Comissão de Sindicância para a análise dos fatos.

Critério

Cláusulas Quinta, alínea 'i', e Sétima, alínea 'c', do Contrato nº 4500017559.

Evidências

Relatório de Auditoria Interna CAA nº 022/2004 (fls. 145/172 do anexo 2); Relatório do Grupo de Trabalho (fls. 101/135 do anexo 2), Contrato nº 4500017559 (fls. 84/96 do anexo 2).

Efeito

A contratada vem obtendo vantagens pelo não recolhimento de encargos trabalhistas sobre a remuneração desse pessoal, já que o contrato foi estabelecido tendo-se em vista a legislação trabalhista, mas a CTIS vem utilizando colaboradores constituídos por pessoas jurídicas. Observa-se um claro desrespeito a duas cláusulas contratuais, já que os serviços deveriam ser prestados por pessoas contratadas na forma da legislação trabalhista, portanto, jurídica e legalmente incabível, no caso, a utilização de pessoa jurídica de qualquer natureza. Além disso, deve-se lembrar que esta modificação de regime jurídico pode ocasionar prejuízo para a Eletronorte, visto que a empresa contratou pessoas sujeitas à legislação trabalhista, mas foram utilizados alguns colaboradores constituídos pessoas jurídicas, o que é menos oneroso para a CTIS e cujo benefício não se reverteu em favor da contratante.

Encaminhamento

Considerando que o descumprimento às cláusulas contratuais Quinta, alínea 'i', e Sétima, alínea 'c' provocou um ganho à empresa contratada, e, que esse ganho não foi repassado à Eletronorte, provocando um lucro extra à contratada não previsto no edital de licitação e um prejuízo à contratante;

Considerando que o art. 3º da IN/TCU nº 13/1996 (alterada pela IN/TCU nº 35/2000) disciplina que a instauração de Tomada de Contas Especial deve ocorrer somente após esgotadas todas as providências administrativas internas com vistas à recomposição do Tesouro Nacional;

Considerando que providências administrativas internas já foram adotadas dentro da entidade, visto que tanto a Auditoria Interna como o Grupo de Trabalho concluíram, em 18/01/2005, pela necessidade de se constituir uma Comissão de Sindicância, nos termos do art. 143 da Lei nº 8.112/90, para apurar os danos gerados e apontar responsabilidades;

Considerando que até o fim da fase de execução desta auditoria (06/09/2005) a Eletronorte ainda não tinha constituído a mencionada Comissão, propõe-se:

Determinar à Eletronorte que constitua Comissão de Sindicância, no prazo de até 30 dias, contados a partir da data da decisão do Tribunal, visando apurar os fatos elencados na conclusão do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria PR-7183, de 03/12/2004, quanto aos danos gerados e a indicação de responsabilidades, principalmente, no que tange a utilização, pela CTIS Informática, de colaboradores constituídos por pessoas jurídicas, contrariando as cláusulas Quinta, alínea 'i', e Sétima, alínea 'c' do contrato nº 4500017559, e, provocando um lucro extra não previsto no edital de licitação à contratada e, por conseguinte, prejuízo à contratante;

Determinar à Eletronorte que faça constar nas próximas contas informações acerca do andamento dos trabalhos relativos à Comissão de Sindicância retromencionada, das medidas adotadas e dos resultados alcançados, da apuração de responsabilidade e, caso seja pertinente, sobre a devolução de valores à Eletronorte.

Achado: Falta de fiscalização na execução de contrato

Situação Encontrada

Processo: CC GSG 2-2013

A irregularidade, ora analisada, foi objeto de denúncia encaminhada pelo Sindicato dos Urbanitários no Distrito Federal – STIU-DF e endereçada ao Diretor-Presidente da Eletronorte. Em virtude da irregularidade apontada pelo STIU-DF, foi realizada pela Auditoria Interna da empresa fiscalização para apuração dos fatos, cujo teor encontra-se no Relatório de Auditoria Interna nº CAA nº 022/2004, de 30/09/2004, do qual é destacada a seguinte informação (fl. 157 do anexo 2):

'- também para este contrato não identificamos o gerenciamento da freqüência dos colaboradores por parte da TSI, sendo rotina o faturamento de 176 horas/mês para cada um deles, apesar de a Eletronorte estar obrigada apenas ao pagamento das horas efetivamente trabalhadas;

- há evidências de que apesar de a CTIS faturar as 176 horas/mês para os colaboradores constituídos pessoas jurídicas, repassa para eles somente as horas trabalhadas, já que cada um mantém controle individual de freqüência instituído pela CTIS. (...)'

Em 03/12/2004, foi constituído um Grupo de Trabalho, pela Portaria PR-7183, que teve como atribuição o aprofundamento da análise técnica dos pontos apresentados pela Auditoria Interna (fls. 101/135 do anexo 2). Tanto a Auditoria Interna quanto o Grupo de Trabalho concluíram pela necessidade de constituição de uma Comissão de Sindicância com o objetivo de 'apurar responsabilidades pela inexistência de controle de freqüência para os colaboradores vinculados aos contratos da CTIS Informática, por constituir omissão que infringe dispositivos da Lei nº 8.666/93, no seu art. 67, caput, e § 1º.' (fl. 118 do anexo 2 – Relatório do Grupo de Trabalho).

Diante dessa evidência, a Equipe de Auditoria encaminhou, em 05/09/2005, o Ofício TCU nº 980/2005-12, em que solicitou documentações correlatas ao Contrato nº 4500017559. (fl. 100 do anexo 2). Os documentos requeridos foram enviados pela Eletronorte e ficaram patentes as seguintes irregularidades:

- até outubro de 2004 não existia controle de freqüência diária dos contratados. O que existia era um relatório condensado da Eletronorte com a quantidade total de horas trabalhadas por cada funcionário, bem como o valor mensal a ser pago pelos serviços (conforme exemplos às fls. 173/196 do anexo 2);

- mesmo após ser instituído o controle de freqüência com os horários de entrada e saída, a quantidade de horas trabalhadas e a assinatura do funcionário, causa estranheza o fato de que em todas as planilhas de pontos os horários de entrada e saída para cada um dos colaboradores coincidirem (conforme exemplos às fls. 197/310, vol. 1, do anexo 2).

Critério

Arts. 58, inciso III, e 67 da Lei nº 8.666/93.

Evidências

Relatório de Auditoria Interna CAA nº 022/2004 (fls. 145/172 do anexo 2) e Relatório do Grupo de Trabalho (fls. 101/135 do anexo 2).

Efeito

Sabe-se que, no contrato em análise, a Administração contratante obriga-se ao pagamento das horas efetivamente trabalhadas. Por outro lado, a inexistência de controle de freqüência para os colaboradores vinculados aos contratos da CTIS Informática pode gerar prejuízo à Eletronorte, tendo em vista a possibilidade de pagamento por serviços que não foram executados.

Encaminhamento

Considerando que a irregularidade em questão foi objeto de análise da Auditoria Interna e do Grupo de Trabalho formado dentro da própria entidade;

Considerando que tanto a Auditoria Interna como o Grupo de Trabalho concluíram pela necessidade de se constituir uma Comissão de Sindicância, para a apuração de possível prejuízo à Eletronorte, caso haja, e de imputação de responsabilidades, nos termos do art. 143 da Lei nº 8.112/90;

Considerando que a Sindicância que apurará a falha ora questionada é a mesma que analisará a questão do descumprimento pela contratada de cláusulas contratuais (subitem 5.2.7 deste relatório);

Considerando que, no subitem 5.2.7 deste relatório, há proposta de determinação à Eletronorte para que seja instaurada a referida Comissão de Sindicância, sendo desnecessário novo comando nesse sentido; não obstante, entende-se que cabe:

Determinar à Superintendência de Tecnologia de Informação – GSI da Eletronorte, nos termos dos arts. 58, inciso III, e 67, caput, ambos Lei nº 8.666/1993, que acompanhe e fiscalize o cumprimento dos contratos firmados, observando, no caso de contratos que visem à prestação de serviços com execução baseada em horas trabalhadas, se o controle da freqüência dos colaboradores reflete a quantidade de horas efetivamente trabalhadas.

Achado: Contratação de mão-de-obra para realizar atividades inerentes ou próprias da estrutura de cargos e carreiras da empresa.

Situação Encontrada

Processo: CC GSG 2-2013

O processo licitatório teve por objeto a contratação de empresa especializada no fornecimento de mão-de-obra técnica especializada na área de tecnologia da informação. O valor total da contratação foi orçado em R$ 1.551.216,00 (fls. 11/16 do anexo 2) e englobou as seguintes categorias de serviços (fls. 43/44 do anexo 2):

Item	*Tipo de Serviço Prestado*	*Quantidade estimada de horas em 12 meses*
1	*Análise de Suporte Sênior*	*1.408*
2	*Análise DBA Sênior*	*2.112*
3	*Assistência de Documentação*	*6.336*
4	*Atendimento a Clientes*	*3.168*
5	*Atendimento Técnico Sênior*	*16.896*
6	*Operação Mainframe*	*3.456*
7	*Análise de Suporte de Rede Local Pleno*	*8.448*
8	*Operação de Rede Local*	*10.560*
9	*Técnicos de Rede*	*4.224*
10	*Análise de Sistemas Sênior*	*2.816*

Constam do anexo II do edital a descrição das atividades contempladas e o perfil técnico dos prestadores de serviço (fls. 35/44 do anexo 2). Embora 35 empresas tenham participado do certame apenas quatro delas foram habilitadas: Sigma Dataserv Ltda., CTIS Informática Ltda., DBA Engenharia de Sistemas Ltda. e Siscon Consultoria de Sistemas Ltda. (fls. 61/62 do anexo 2). A empresa vencedora do certame foi a CTIS Informática Ltda., pelo valor total de R$ 1.281.445,44 (fls. 81/83 do anexo 2), e a celebração da contratação se deu em 12/9/2002 (fls. 84/96 do anexo 2). Até o presente momento, já foram realizados 6 termos aditivos ao contrato, que se encontra vigente (fls. 98/99 do anexo 2).

Nessa contratação restou evidenciada a irregular terceirização de mão-de-obra, haja visto que as atividades desempenhadas pelos contratados eram também atribuições de empregados do quadro funcional da Eletronorte e, portanto, tratam-se de atividades que compõem o Plano de Cargos e Salários da empresa. Em inúmeras entrevistas com membros da entidade, a Equipe de Auditoria pôde certificar-se de que estava ocorrendo uma terceirização irregular de mão-de-obra.

Vale observar que a questão já foi objeto de análise, quando de auditoria realizada pela 1ª Secex com objetivo de subsidiar o saneamento das Contas da Eletronorte de 2003 (TC-010.173/2004-9). Naquela ocasião, a própria empresa encaminhou à equipe de auditoria relatório contendo uma ampla visão dos terceirizados contratados pela Eletronorte de forma irregular (posição: maio/2005). E apontou, como esclarecimentos para a situação, a drástica redução dos quadros da empresa durante o período de 1990 a 2004, em torno de 65%, associada a um aumento de atribuições assumidas pela empresa.

Assim, à época, a equipe de auditoria entendeu por propor determinação à Eletronorte para que 'promova a substituição gradual dos funcionários contratados por intermédio de empresas terceirizadas, que executam atividades/atribuições inerentes às categorias abrangidas pelo Plano de Cargos, por empregados de seu quadro de pessoal, aprovados em concurso público, no prazo de três anos, de forma a manter ininterruptas as atividades da empresa.'.

Por fim, em 09/08/2005, o TC-010.173/2004-9 foi sobrestado sem julgamento de mérito, vez que o julgamento do TC 003.658/2003-1, Levantamento de Auditoria transformado em Tomada de Contas Especial, poderá afetar o mérito daquele processo (Contas de 2003 - Eletronorte). Atualmente, o TC-010.173/2004-9 continua aguardando apreciação do processo de TCE.

Critério

Art. 37, inciso II, da Constituição Federal/88.

A jurisprudência do TCU revela que prevalece o entendimento no sentido da proibição de contratação de pessoal por intermédio de empresa interposta, quando referir-se a prestadores de serviço cujas atribuições tem por fim a execução de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da empresa (Decisão nº 141/2000-P – TC 010.111/96-4; Decisão nº 037/1995-2ª - TC 015.057/93-3; Acórdão nº 410/2001-2ª - TC 013.721/99-2).

Evidências

Requisição de compras nº 10005611 (fls. 11/16 do anexo 2), Anexo II do Edital (fls. 35/44 do anexo 2) e Contrato nº 4500017559 (fls. 84/96 do anexo 2).

Efeito

Contratação de mão-de-obra terceirizada para serviços que integram o plexo de atribuições de cargos ou empregos integrantes dos planos de cargos ou salários da entidade, restando em clara infringência do art. 37, inciso II, da CF/88.

Encaminhamento

Considerando que a irregularidade aqui tratada já foi objeto de aprofundada análise pelo TCU no âmbito das Contas da Eletronorte de 2003 (TC-010.173/2004-9), em cuja proposta de encaminhamento encontra-se determinação saneadora da falha ora analisada, abstêm-se, neste momento, de formular nova determinação à entidade.

Achado: Exigência editalícia excessiva ou exorbitante

Situação Encontrada

5.2.10.1 Processo CC GSG 2-2013:

Consta do Anexo III do edital de licitação, à fl. 45 do anexo 2, que a licitante deveria apresentar certificado de qualidade ISO-9000 emitido por organismo de certificação credenciado pelo INMETRO.

Essa questão foi objeto de impugnação de Edital pela empresa GPSI – Informática e Processamento de Dados Ltda.(fls. 50/58 do anexo 2), cujos argumentos, resumidamente, foram os seguintes:

- existem várias entidades que emitem certificações ISO-9000, dentre elas, INMETRO, BVQI, Det Norse Veritas, Fundação Cristiano Vanzolini etc, sendo que não há qualquer tabela ou padronização de certificações possíveis e cada empresa obtém junto ao órgão certificador o escopo que lhe aprouver;

- os critérios para a emissão de certificados de qualidade são definidos pela International Organization for Standardization e não pelo INMETRO ou qualquer outra entidade nacional e a única entidade vinculada à ISO é a ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), o que impede que outras entidades emitam certificados atestando a conformidade aos critérios de qualidade estabelecidos pela ISO;

- essa exigência gera uma limitação à participação de possíveis interessados e institui uma situação de desigualdade entre os licitantes.

Em resposta, a Eletronorte destacou que (fls. 59/60 do anexo 2): o objetivo é contratar o melhor serviço para a administração; grande parte dos administradores públicos tem-se utilizado desta exigência para garantir uma melhor qualidade na contratação, dentre eles, o TCU, o Ministério da Saúde, o Banco do Brasil, a CEF, etc; e, a exigência não cerceia a competitividade, pois não é eliminatória, mas meramente para pontuação.

Preliminarmente, deve ser esclarecido que a jurisprudência deste Tribunal tem considerado ilegal a exigência de certificação da série ISO 9000 como requisito de habilitação em procedimentos licitatórios, mas tem aceito a possibilidade da sua previsão no edital como critério de pontuação (Decisões Plenárias 408/96, 20/98 e 140/99; Acórdãos 124/2002, 1937/2003 e 330/2005, todos do Plenário).

Analisando-se os argumentos apresentados pelas partes assevera-se que o que se coloca em questão não é a inclusão de certificados ISO 9000 como critério de pontuação em edital, mas, sim, a exigência de que este certificado seja emitido por organismo de certificação credenciado pelo INMETRO. Como bem argumentou a empresa GPSI – Informática e Processamento de Dados Ltda. várias entidades emitem certificações ISO 9000, dentre elas o INMETRO, sendo que a Eletronorte não justifica a razão de apenas admitir o certificado por entidade por ele credenciada, apenas alega ser a prática comum nesta Corte de Contas e em outras entidades da Administração Pública.

No entanto, a Eletronorte equivoca-se em seus argumentos, já que, como resta demonstrado, é praxe neste Tribunal admitir a exigência de certificado ISO 9000 como critério pontuador e não de estabelecer exigência editalícia restritiva ou duvidar da credibilidade das demais instituições certificadoras, atribuindo pontuação apenas aos certificados emitidos por entidade credenciada pelo INMETRO.

Nesse momento, cumpre observar que 35 empresas adquiriram o edital da licitação (fl. 61 do anexo 2), sendo que 4 delas participaram da fase de habilitação preliminar (fl. 62 do anexo 2): Sigma Dataserv Informática Ltda., CTIS Informática Ltda., DBA Engenharia de Sistemas Ltda. e Siscon Consultoria de Sistemas Ltda. Dentre essas, três empresas obtiveram pontuação máxima quanto à exigência ISO 9000 certificada pelo INMETRO e apenas a empresa Siscon não obteve pontuação máxima, pois não apresentou certificado de qualidade ISO-9000 em Suporte Técnico e Banco de Dados (Sigma à fl. 72 do anexo 2, CTIS à fl. 64 do anexo 2 e DBA à fl. 65 do anexo 2 e Siscon à fl. 76 do anexo 2).

Dessa forma, apesar de a mencionada exigência editalícia poder resultar em restrição à participação de empresas ao certame, entende-se que a participação de 4 empresas demonstra que a mesma não foi fator definitivo para caracterizar a ocorrência de prejuízos à Eletronorte. Ademais, a exclusividade da certificação ISO 9000 credenciada pelo INMETRO não alteraria a classificação final das licitantes, vez que a diferença de pontuação deu-se em razão de outros critérios, como: fator de desempenho, fator de compatibilidade e fator de suporte de serviços (fl. 80 do anexo 2).

5.2.10.2 Processo PR-GSG-3-0019:

O presente processo teve como objeto a aquisição de equipamentos de informática, distribuídos em 13 (treze) itens, por meio de licitação na modalidade Pregão (fls. 39/40 do anexo 1). Verificou-se que, nas especificações técnicas do item 01, 'Estação de trabalho para serviços administrativos', foi exigido que a placa de vídeo tivesse a característica específica de ser não 'On-Board', ou seja, não incorporada à placa-mãe (fls. 42/43 do anexo 1 - item 2). Observa-se que, já à época desse processo (setembro de

2003), a placa Mãe (placa principal do microcomputador) de vários dos principais fabricantes de equipamentos usados como estação de trabalho de usuário já possuía várias funcionalidades incorporadas, tais como controladora de vídeo e placa de rede. Isso se deve ao fato de que, ao incorporar essas funções consideradas comuns à placa Mãe do computador, consegue-se redução de custos, barateando seu preço final.

Portanto, tal incorporação somente não é vantajosa caso os requisitos para o uso dessas placas sejam muito específicos e diferentes das características comuns das placas incorporadas à placa Mãe. Porém, no caso em questão, essa situação não ficou comprovada, pois as características exigidas das placas em separado eram basicamente as mesmas daquelas que são fornecidas pelas placas 'On-board' (incorporadas).

Além do mais, no caso específico desse item, os computadores seriam destinados a usuários comuns, cujas demandas técnicas não são tão complexas de forma que exijam equipamentos de última geração. Assim, ao exigir que, por exemplo, a placa de vídeo fosse não 'On-board', a Eletronorte impediu que equipamentos de marcas conhecidas, que possuíam funções incorporadas à placa mãe, fossem ofertados, restringindo o caráter competitivo da licitação. Ao ser questionada por licitantes sobre a possibilidade de aceitação de placas 'On-board', a Eletronorte limitou-se a responder: 'Não, deverá ser atendido conforme o edital' (fl. 77 do anexo 1 - pergunta n° 06). Nesse caso específico, verificou-se que essa simples negativa impossibilitou a cotação dos equipamentos da marca Hewlet Packard (HP), grande fabricante internacional de computadores com qualidade reconhecida em nível mundial.

Qualquer exigência de característica técnica, desde que não represente diferencial de qualidade ou venha a atender necessidade específica, pode restringir a participação de empresas no procedimento licitatório. Por isso, torna-se necessário que as características exigidas representem diferencial/vantagem técnica ou que a mesma venha a atender a necessidade específica da licitante. Tais vantagens ou necessidades devem ser claramente demonstradas, principalmente quando representarem óbice à participação de qualquer empresa interessada.

Vale mencionar, ainda, que as respostas da Eletronorte a diversos questionamentos técnicos de empresas interessadas em concorrer ao certame não foram explicativas, isto é, não foram apresentados argumentos que justificassem e associassem, de forma clara, as necessidades da empresa (Eletronorte) com as características técnicas exigidas nas especificações, o que prejudicou a participação dessas empresas na licitação (exemplos: fls. 76/90 do anexo 1 - perguntas №s 05, 06, 10, 14 e 33, dentre outras). Nesta licitação em específico, a despeito da constatação de exigência editalícia excessiva, não foi verificado direcionamento de licitação, pois não ficou caracterizado o favorecimento a produtos (marcas) ou a empresas. Ademais, conforme pôde ser observado na Ata da Sessão Pública de Abertura das Propostas de Preços (fls. 91/112 do anexo 1), 3 (três) empresas apresentaram preços iniciais para o item 01 e a fase competitiva teve 38 (trinta e oito) rodadas de lances, o que demonstra que ocorreu competição entre as participantes do certame.

Critério

Art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

Evidências

Processos:

- CC GSG-2-2013: Itens 1.1 a 1.4 do Anexo III do Edital (fl. 45 do anexo 2).

- PR-GSG-3-0019: Especificações Técnicas (fls. 42/43 do anexo 1), Questionamentos das licitantes (fls. 76/90 do anexo 1) e Abertura das Propostas de Preços (fls. 91/112 do anexo 1).

Efeito

Processo CC GSG 2-2013:

A necessidade, como critério de pontuação, de certificado ISO 9000 emitido por entidade credenciada exclusivamente pelo INMETRO traduz-se em exigência exorbitante, já que os critérios para a emissão de certificados de qualidade são definidos pela International Organization for Standardization e não pelo INMETRO ou qualquer outra entidade nacional, podendo restringir a participação de empresas em processos licitatórios.

Processo PR-GSG-3-0019:

A exigência de que a placa de vídeo tivesse a característica específica de ser não On-Board pode ter sido desvantajosa para a Eletronorte, vez que são mais caras que as placas On-Board, sendo melhor

escolha apenas quando os requisitos para o uso dessas placas sejam muito específicos e diferentes das características comuns das placas incorporadas à placa Mãe (On-Board), o que, nesse caso, não ficou demonstrado. Além do mais, ao exigir que a placa de vídeo não fosse incorporada à placa Mãe, a Eletronorte impediu que equipamentos de marcas conhecidas, que possuíam funções incorporadas à placa mãe, fossem ofertados, restringindo o caráter competitivo da licitação. Não obstante, a despeito da constatação de exigência editalícia excessiva, não foi verificado direcionamento de licitação, pois não ficou caracterizado o favorecimento a produtos (marcas) ou a empresas.

Encaminhamento

Determinar à Superintendência de Tecnologia da Informação da Eletronorte que:

a) em editais de futuras licitações, abstenha-se de exigir, como critério de pontuação, que a certificação da série ISO 9000 seja emitida somente por órgão credenciado pelo INMETRO, vez que a inclusão deste requisito em editais não traz qualquer benefício à entidade e implica exigência excessiva, em afronta ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;

b) em editais de futuras licitações, abstenha-se de formular exigências técnicas que restrinjam a licitação, sem que existam justificativas que as correlacionem a necessidades específicas da empresa, mormente quando tais exigências representem entraves à participação de potenciais fornecedores, a exemplo do ocorrido no processo PR-GSG-3-0019, que exigia que a placa de vídeo tivesse a característica de não ser On-Board;

c) quando de questionamento realizado por empresa participante de certame, acerca de exigências técnicas, justifique o seu posicionamento, deixando claro a correlação existente entre ele e as necessidades específicas da empresa, de forma que sejam dirimidas quaisquer dúvidas a respeito da referida exigência editalícia.

Achado: Adoção da modalidade Pregão para aquisição de objeto incomum

Situação Encontrada

5.2.11.1 Processo: PR-GSG-2-2081

O processo licitatório em questão teve por objeto a 'Contratação de Serviços Técnicos Especializados para a Implantação de Procedimentos de Armazenamento e Recuperação de Dados do Sistema Computacional da Eletronorte, composto de Serviços de Desenvolvimento e Implantação de Política de Backup Automatizado, Serviços de Armazenamento e Recuperação Automática de Informações, Serviços de Implementação, Suporte e Manutenção Corretiva e Preventiva 24 Horas x 07 Dias da Semana e Serviços de Disponibilização de Solução de Hardware'. Trata-se de um projeto relativamente complexo que envolve a contratação de serviços de instalação de programas e equipamentos, de consultoria para a definição de procedimentos, suporte técnico, e o fornecimento de diversos equipamentos, todos importados (fls. 05/07 do anexo 1). Tal projeto, que foi especificado meramente como de prestação de serviços, certamente não se enquadra na classificação de bens e serviços comuns constante do Anexo II do Decreto nº 3.555/2000 e, por esse motivo, não poderia ter sido adotada a modalidade licitatória denominada Pregão.

Embora nas licitações na modalidade pregão o preço tenda a ser mais baixo em virtude da fase de lances, ressalta-se que tal modalidade aplica-se apenas a produtos e serviços comuns (artigo 1° do Decreto n° 3.555, de 8 de agosto de 2000), vez que o tipo da licitação é, obrigatoriamente, de menor preço. Dessa forma, não é possível fazer uma seleção mais criteriosa sob o aspecto técnico, o que pode converter-se em contratação de produtos ou serviços com a qualidade geral inferior à desejada. Para produtos ou serviços complexos o tipo mais apropriado de licitação é o de 'Técnica e Preço', que permite pontuar os quesitos prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade, padronização, desempenho e compatibilidade, ponderando-os com o preço de forma a se alcançar a melhor relação custo/benefício.

5.2.11.2 Processo: PR-GSG-4-0008

O processo licitatório em questão teve por objeto a 'aquisição de equipamentos tipo servidor com serviços de instalação e manutenção dos mesmos, durante a vigência do período de garantia no ambiente de servidores corporativos da Eletronorte, em Brasília, conforme especificações técnicas contidas no edital e anexos'. Os equipamentos servidores são os principais de uma rede de computadores, pois são eles que disponibilizam serviços para toda a rede como, por exemplo, correio eletrônico, banco de dados, sítios de Internet, dentre outros. Embora semelhantes, tais equipamentos se diferenciam dos computadores pessoais por várias características técnicas que se traduzem, basicamente, em um poder

de processamento muito superior ao destes. Sendo assim, equipamentos servidores de rede, por serem muito complexos e terem características peculiares, não se enquadram na classificação de bens e serviços comuns constante do Anexo II do Decreto nº 3.555/2000 e, por esse motivo, não poderia ter sido adotada a modalidade licitatória denominada Pregão para a aquisição do objeto alvo deste certame.

Nas especificações técnicas do objeto em questão (fls. 229/233, vol. 1, do anexo 1) são mencionados 3 (três) itens relativos a equipamentos servidores de rede padrão Intel, todos multiprocessados. Esse tipo de equipamento, com várias CPU's (Unidades Centrais de Processamento), possuem uma engenharia complexa, para que possam atingir alto poder de processamento. Os mesmos podem possuir várias características que os distinguem dos computadores de mesa, tais como fontes redundantes, complexas controladoras de periféricos, memórias rápidas, dentre outras. Portanto, tais computadores não podem ser considerados bens comuns.

Critério

Artigos 2° e 3°, § 2º, do Anexo I, c/c Anexo II do Decreto nº 3.555, de 08/08/2000.

Evidências

Processos:

- PR-GSG-2-2081: Especificações Técnicas (fls. 05/07 do anexo 1).

- PR-GSG-4-0008: Especificações Técnicas (fls. 229/233, vol. 1, do anexo 1).

Efeito

Apesar de os preços contratados nas licitações na modalidade Pregão tenderem a ser mais baixos do que entre as outras modalidades, devido à fase de lances, deve ser ressaltado que tal modalidade aplica-se apenas a produtos e serviços comuns (artigo 1° do Decreto n° 3.555, de 8 de agosto de 2000), vez que o tipo da licitação é, obrigatoriamente, de menor preço. Dessa forma, não é possível fazer uma seleção mais criteriosa sob o aspecto técnico, o que pode converter-se em contratação de produtos ou serviços com a qualidade geral inferior à desejada.

Dentre os processos analisados, não ficou caracterizado que a adoção da modalidade pregão tenha provocado a contratação de serviços e/ou a aquisição bens de qualidade inferior e/ou não adequados às necessidades da empresa.

Encaminhamento

Determinar à Superintendência de Tecnologia de Informação – GSI da Eletronorte que, em futuras licitações, somente utilize licitação na modalidade Pregão quando os bens e serviços pretendidos sejam comuns, isto é, possam ter seus padrões de desempenho e de qualidade apresentados de forma concisa e objetiva, em perfeita conformidade com as especificações usuais praticadas no mercado, na forma do disposto nos arts. 2º e 3º, § 2º, do Anexo I, c/c Anexo II do Decreto nº 3.555/2000."

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo nestes autos com fundamento no art. 27 da Resolução/TCU 175, de 25/5/2005, e nos termos da Portaria 191, de 25/8/2003, tendo em vista tratar-se de processo afeto ao Ministro responsável pela Lista de Unidades Jurisdicionadas 03 no biênio 2005/2006.

2. Em exame Relatório de Auditoria realizada com vistas a verificar a legalidade dos contratos de bens e serviços de informática, firmados de 2002 a 2005, pelas Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletronorte.

3. Verifico que a Auditoria realizada pela 1ª Secex constatou diversas irregularidades na gestão dos recursos pela Eletronorte.

4. A primeira delas se refere ao contrato firmado com a Xerox Comércio e Indústria Ltda., no qual a equipe de auditoria constatou que o preço acordado foi estipulado com base em 200.000 cópias ao mês. Há fortes evidências de grave falha de planejamento, uma vez que configurou-se um consumo médio de 75.000 cópias ao mês. Tal fato, por si só, já seria motivo de audiência dos responsáveis. O relatório de auditoria calculou o suposto débito com base em um valor unitário de R$ 0,16 (valor estimado no projeto básico), conservador em relação ao valor de mercado efetivamente utilizado para fins da mencionada contratação (R$ 0,12). O cálculo do débito foi realizado por estimativa, utilizando-se metodologia que assegura que o valor real não é superior ao valor devido, conforme determina o inciso II, § 1º, do art. 210 do Regimento Interno/TCU. Assim, concordo com a Unidade Técnica que devem ser citados os

responsáveis pela prorrogação do ajuste SUP1.1.0013.0 (a partir do 2º Termo Aditivo) e pela assinatura do Contrato 4500035835, que ocasionaram prejuízos aos cofres da Eletronorte.

5. Outra suposta irregularidade foi a contratação da empresa DBA – Engenharia de Sistemas para prestação de serviços, por inexigibilidade de licitação, fundamentada no **caput** do art. 25 da Lei 8.666/93, sem que estivesse caracterizada a inviabilidade de competição. Entendo, como a Unidade Técnica, que devem ser ouvidos os gestores. Observa-se que o parecer jurídico da advogada da Eletronorte que atuou no caso não faz uma análise mais profunda dos fatos e do direito, cabendo uma recomendação no sentido de aperfeiçoar essa prática administrativa.

6. Verifico, também, a ocorrência de afronta ao princípio da isonomia nas licitações realizadas para aquisição de software anti-vírus. A equipe apontou, em dois processos, diversos indícios de direcionamento para os produtos da empresa *Trend Micro.* Cabe, portanto, também ouvir em audiência os responsáveis por essa ocorrência.

7. Diversas falhas de natureza formal também foram apontadas no relatório precedente, quais sejam:

a) contratação de objeto divisível por preço global;

b) estimativa de preço sem suporte em documentação;

c) ausência de estimativa de preços em quantitativos e preços unitários;

d) ausência de especificação do objeto;

e) ausência de nomeação de representante oficial para fiscalização de contrato;

f) ausência de motivação para contratação;

g) descumprimento de cláusula contratual;

h) ausência de fiscalização na execução de contrato;

i) contratação de mão-de-obra para realizar atividades inerentes ou próprias da estrutura de cargos e carreiras da empresa;

j) exigência editalícia excessiva ou exorbitante; e

l) adoção da modalidade Pregão para aquisição de objeto incomum.

8. Tais falhas exigem a pronta atuação desta Corte. Assim, independentemente das citações e audiências a serem realizadas, entendo que as determinações propostas pela Unidade Técnica possam ser expedidas de imediato.

Ante as considerações retro, acolho a proposta da Unidade Técnica, com os ajustes que entendo necessários, e Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à elevada apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2006.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 304/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-017.038/2005-4 (c/4 anexos)
2. Grupo: I - Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Unidade Jurisdicionada: Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - Eletronorte.
4. Interessado: Congresso Nacional.
5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 1ª Secex
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada nas Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletronorte, com vistas a verificar a legalidade dos contratos de bens e serviços de informática, firmados, entre janeiro/2002 e julho/2005.

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

9.1. converter os autos em Tomada de Contas Especial, consoante o disposto no art. 47 da Lei 8.443/92 e art. 252 do Regimento Interno/TCU;

9.2. determinar a citação dos responsáveis, a seguir relacionados, para que, nos termos do artigo 12, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno desta Corte, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres das Centrais Elétricas do Norte S/A - Eletronorte, as importâncias constantes das tabelas abaixo, pelas seguintes ocorrências:

9.2.1. Sr. Felipe Pullen Parente (CPF 086.830.851-04), Superintendente de Tecnologia da Informação, responsável pela prorrogação do Contrato SUP1.1.S.0013, diante da antieconomicidade do 2º Termo Aditivo:

DATA DE ORIGEM	VALOR HISTÓRICO DO DÉBITO (R$)
25/09/2003	63.158,08

9.2.2. Srs. Felipe Pullen Parente (CPF 086.830.851-04), Superintendente de Tecnologia da Informação, e Luiz Teruo Matsunaga (CPF 114.668.471-15), Gerente de Infra-estrutura, Produção e Serviços Computacionais, responsáveis solidários pela prorrogação do contrato SUP1.1.S.0013, diante da antieconomicidade do 3º Termo Aditivo:

DATA DE ORIGEM	VALOR HISTÓRICO DO DÉBITO (R$)
25/09/2003	3.583,52
03/10/2003	5.541,76
01/11/2003	10.924,00
02/12/2003	6.089,60
01/01/2004	13.412,32
01/02/2004	15.207,20
03/03/2004	15.926,40
02/04/2004	7.609,92

9.2.3. Srs. Manoel Nazareth Santanna Ribeiro (CPF 000.364.122-87), Diretor de Tecnologia, Felipe Pullen Parente (CPF 086.830.851-04), Superintendente de Tecnologia de Informação, e Luiz Teruo Matsunaga (CPF 114.668.471-15), Gerente de Infra-estrutura, Produção e Serviços Computacionais, responsáveis solidários pela assinatura do Contrato 4500035835, nos mesmos moldes do 3º termo aditivo ao contrato SUP1.1.S.0013, caracterizando antieconomicidade do ato:

DATA DE ORIGEM	VALOR HISTÓRICO DO DÉBITO (R$)
02/05/2004	6.193,60
26/06/2004	5.085,44

9.3. determinar a audiência dos responsáveis, a seguir relacionados, nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que apresentem razões de justificativa, pelas seguintes ocorrências:

9.3.1. Srs. Edison Luiz Komka (CPF 170.868.501-44), Superintendente de Tecnologia de Informação – GSI, Felipe Pullen Parente (CPF 086.830.851-04), Assistente do Diretor de Gestão Corporativa – GAD e Fernando Robério Garcia Borges (CPF 098.449.451-00), Diretor de Gestão Corporativa – DG, pela contratação da empresa DBA – Engenharia de Sistemas, por inexigibilidade de licitação fundamentada no **caput** do art. 25 da Lei 8.666/93 (contrato 4500021309 – Processo : IN-GSG-2-2138), sem que ficasse caracterizada a inviabilidade de competição para prestação dos serviços objeto do contrato;

9.3.2. Sr. Edison Luiz Komka (CPF 170.868.501-44), Superintendente de Tecnologia de Informação – GSI, e da Sra. Maria Margarida Mariani (CPF 045.845.068-50), Gerente de Serviços de Rede Corporativa – GSIR, pela escolha da marca *Trend Micro*, o que resultou em direcionamento para que o processo licitatório TT-GSG-3-2015 fosse ganho pela empresa NCT Informática, única representante dos produtos *Trend Micro* no Distrito Federal, em afronta aos arts. 3ª, §1º, inciso I, e 15, § 7º, inciso I, ambos da Lei 8.666/93;

9.3.3. Srs. Eduardo de Oliveira Lima (CPF 225.090.381-68), Superintendente de Tecnologia de Informação – TSI, e Hirochi Mizokami (CPF 646.772.818-15), Gerente de Serviços de Rede Corporativa – TSIR, pela escolha da marca *Trend Micro*, o que resultou em direcionamento para que o processo licitatório PR-GSG-4-2066 fosse ganho pela empresa NCT Informática, única representante dos produtos *Trend Micro* no Distrito Federal, em afronta aos arts. 3ª, §1º, inciso I, e 15, § 7º, inciso I, ambos da Lei 8.666/93;

9.4. determinar à Superintendência de Tecnologia de Informação – GSI da Eletronorte que:

9.4.1. adote, nas licitações de serviços técnicos de informática (assistência técnica, treinamento e certificação, suporte técnico e consultoria) e aquisição de licenças de softwares, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, a adjudicação por itens e não pelo objeto global ou, então, realize licitações distintas, conforme a jurisprudência do TCU consubstanciada nas Decisões 186/99 e 811/02 e Acórdão 1.521/03, todas do Plenário;

9.4.2. em caso de orçamento estimado por pesquisa de preços, faça constar do processo licitatório os comprovantes da pesquisa (proposta das empresas), conforme dispõe o art. 38, inciso XII, da Lei 8.666/93, de forma a permitir a verificação da data de sua realização, as empresas consultadas e os preços fornecidos;

9.4.3. faça constar de suas Requisições de Compra - RC's orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, em conformidade com o estabelecido no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93;

9.4.4. no caso de contratação de serviços de consultoria, especifique, nos seus projetos básicos, o produto dos serviços objeto do contrato, conforme dispõe o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93;

9.4.5. adote metodologias de mensuração de serviços de consultoria que privilegiem a remuneração das contratadas mediante a mensuração de resultados e que eliminem a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas trabalhadas, conforme entendimento exposto no Acórdão TCU 667/2005-Plenário;

9.4.6. credencie oficialmente um representante da empresa para exercer a fiscalização de seus contratos, devendo o documento de credenciamento estar presente no processo de contratação, de maneira que se faça cumprir os dispositivos constantes no inciso III do art. 58 c/c o **caput** do art. 67 da Lei 8.666/93;

9.4.7. quando da contratação de bens e serviços de informática, elabore, previamente, minucioso planejamento, realizado em harmonia com o planejamento estratégico da unidade e com o seu plano diretor de informática, em que fique precisamente definido, dentro dos limites exigidos na Lei 8.666/93, justificativa da necessidade dos bens e serviços de informática, sendo que, quanto aos serviços, esteja explicitada a adequação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada, juntamente com demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis, nos termos do art. 2º do Decreto 2.271/97 c/c Acórdão TCU 508/2000-1ª Câmara;

9.4.8. nos termos dos arts. 58, inciso III, e 67, **caput**, ambos Lei 8.666/1993, que acompanhe e fiscalize o cumprimento dos contratos firmados, observando, no caso de contratos que visem à prestação

de serviços com execução baseada em horas trabalhadas, se o controle da freqüência dos colaboradores reflete a quantidade de horas efetivamente trabalhadas;

9.4.9. abstenha-se de exigir em editais, como critério de pontuação, que a certificação da série ISO 9000 seja emitida somente por órgão credenciado pelo INMETRO, vez que a inclusão deste requisito em editais implica exigência excessiva, em afronta ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93;

9.4.10. abstenha-se de formular em editais exigências técnicas que restrinjam a licitação, sem que existam justificativas que as correlacionem a necessidades específicas da empresa, mormente quando tais exigências representem entraves à participação de potenciais fornecedores, a exemplo do ocorrido no processo PR-GSG-3-0019, que exigia que a placa de vídeo tivesse a característica de não ser *On-Board*;

9.4.11. quando de questionamento realizado por empresa participante de certame, acerca de exigências técnicas, justifique o seu posicionamento, deixando claro a correlação existente entre ele e as necessidades específicas da empresa, de forma que sejam dirimidas quaisquer dúvidas a respeito da referida exigência editalícia;

9.4.12. somente utilize licitação na modalidade Pregão quando os bens e serviços pretendidos sejam comuns, isto é, possam ter seus padrões de desempenho e de qualidade apresentados de forma concisa e objetiva, em perfeita conformidade com as especificações usuais praticadas no mercado, na forma do disposto nos arts. 2º e 3º, § 2º, do Anexo I, c/c Anexo II do Decreto 3.555/2000;

9.5. determinar à Centrais Elétricas do Norte do Brasil -Eletronorte que:

9.5.1. constitua Comissão de Sindicância, no prazo de até 30 dias, contados a partir da ciência deste Acórdão, visando apurar os fatos elencados na conclusão do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria PR-7183, de 3/12/2004, quanto aos danos gerados e a indicação de responsabilidades, principalmente no que tange a utilização, pela CTIS Informática, de colaboradores constituídos por pessoas jurídicas, contrariando as cláusulas Quinta, alínea "i", e Sétima, alínea "c" do Contrato 4500017559, e, provocando um lucro extra não previsto no edital de licitação à contratada e, por conseguinte, prejuízo à contratante;

9.5.2. faça constar, no próximo Relatório de Gestão da entidade, informações acerca do andamento dos trabalhos relativos à Comissão de Sindicância retromencionada, das medidas adotadas e dos resultados alcançados, da apuração de responsabilidade e, caso seja pertinente, sobre a devolução de valores à Eletronorte;

9.6. recomendar à Assessoria Jurídica da Eletronorte maior cuidado na elaboração de pareceres referentes à Lei 8.666/93;

9.7. encaminhar cópia do Relatório, do Voto e do presente Acórdão, além das fls. 113/224 do anexo 1 deste processo, ao Ministério Público da União, para as providências que entender necessárias, vez que há indícios de que no processo de contratação TT-GSG-3-2015 a formação do valor estimado pela Eletronorte para licitação conteve propostas de preços forjadas, podendo ser configurado crime insculpido no art. 93 da Lei 8.666/93; e, ainda, que no processo de contratação PR-GSG-4-2066 há suspeição de que a proposta de preços da empresa Contrix Consultoria e Serviços de Conectividade Ltda. foi "fabricada", frustrando o caráter competitivo da licitação, podendo ser caracterizado como crime definido no art. 90 da Lei 8.666/93;

9.8. encaminhar cópia do Relatório, do Voto e do presente Acórdão à Eletronorte, aos responsáveis a serem citados e ouvidos em audiência e à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional responsável pela apuração dos fatos relativos à Empresa dos Correios e Telégrafos – ECT.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0304-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-004.986/2005-3 (c/ 8 anexos)

Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidade: Conselho Regional de Corretores de Imóveis da 2ª Região – Creci/SP.
Responsáveis: José Augusto Viana Neto, CPF n. 606.428.828-00; Roberto Capuano, CPF n. 037.062.148-49; José Ponchio Vizzari, CPF n. 511.590.588-49; Walter Alves de Oliveira, CPF n. 208.611.258-00; Orlando de Almeida Filho, CPF n. 050.094.648-53; e João Teodoro da Silva, CPF n. 157.714.079-68.

SUMÁRIO: Relatório de Auditoria. Admissão de empregados sem o respectivo concurso público e de parente de conselheiro; inexistência de processos administrativos relativos às contratações de serviços; contratações diretas sem a comprovação das situações de dispensa e de inexigibilidade; prática reiterada na falta de publicação de extratos de contratos e aditivos na imprensa oficial. Ato antieconômico consistente na contratação de serviços advocatícios abrangidos por outros contratos vigentes à época. Inexecução do objeto contratado. Celebração de contrato verbal. Aumento de valor contratual sem a devida justificativa. Conversão dos autos em Tomada de Contas Especial. Citação e audiência dos responsáveis. Determinações à unidade técnica.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do Relatório da Auditoria, realizada pela Secex/SP, em cumprimento ao Acórdão n. 1.213/2004 – TCU – Plenário, proferido no processo de Denúncia TC n. 011.051/2004-0, no período de 11 a 20/04/2005, no Conselho Regional de Corretores de Imóveis da 2ª Região – Creci/SP, com o objetivo de verificar a regularidade das contratações de bens e serviços firmadas entre 1998 a 2004, bem como das admissões de pessoal efetuadas após 18/05/2001, tomando-se como subsídio as informações existentes na mencionada Denúncia.

2. De início, a equipe de fiscalização esclarece, quanto às admissões de pessoal, que a obrigatoriedade de realização de concurso público decorre do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, restando consolidado no âmbito desta Corte de Contas que somente os contratos de trabalho de empregados admitidos irregularmente após 18/05/2001, data de publicação da deliberação adotada pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança n. 21.797-9, devem ser rescindidos (Acórdão n. 378/2004 – Plenário; Acórdãos ns. 745/2004, 1.793/2004 e 1.891/2003 – 2ª Câmara; Acórdão n. 2.764/2003 – 1ª Câmara).

3. Consoante se verifica do minucioso Relatório de Auditoria inserto às fls. 61/133, as irregularidades apontadas foram detalhadamente consignadas, havendo para cada uma das ocorrências, a indicação da situação encontrada, o fundamento legal violado, as evidências, as causas, os efeitos e a respectiva proposta de encaminhamento. Em apertada síntese, eis as irregularidades relacionadas pela equipe de auditoria (fls. 64/119):

3.1 – admissão de novos empregados, após 18/05/2001, sem a realização de prévio concurso público;

3.2 – contratação, sem concurso público, de filha de conselheiro do Creci/SP, com inobservância da vedação disposta no art. 72 do Estatuto Padrão dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis, aprovado pela Resolução/COFECI 574/1998;

3.3 – inexistência de processos administrativos que formalizem as contratações de serviços;

3.4 – falta de comprovação das situações de dispensa e de inexigibilidade nas contratações diretas;

3.5 – não-publicação, de modo sistemático, do extrato resumido dos contratos e de seus aditamentos na imprensa oficial;

3.6 – dano ao Creci/SP, decorrente de ato antieconômico, consistente na contratação de serviços advocatícios que já estavam abrangidos por outros contratos vigentes à época (contratações: Márcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C; Escritório Thiollier & Pinheiros Advogados; Ivo Galli Advogados Associados S/C; Armelin Advogados Associados; Renato Ventura Ribeiro; Renato Ventura Advogados S/C; Regon Assessoria S/C Ltda. e Pacheco Neto Advogados Associados);

3.7 – dano ao Creci/SP, advindo de contratações de serviços de assistência jurídica nos processos de interesse da entidade junto aos Tribunais localizados no Distrito Federal, os quais, apesar de pagos, não foram prestados;

3.8 – dano ao Creci/SP, oriundo de contratações sucessivas de mesmo objeto – elaboração e implementação de um plano mercadológico envolvendo o mercado imobiliário e a atuação dos corretores de imóveis no âmbito do Estado de São Paulo –, o qual não fora executado;

3.9 – celebração de contrato verbal com Armelin Advogados Associados e Ivo Galli Advogados Associados;

3.10 – aumento do valor contratual sem a devida justificativa (contrato celebrado com Márcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C).

4. Em vista da abrangência da fiscalização, a equipe identificou, para cada período de gestão, os respectivos responsáveis (fls. 61 e 62):

4.1 – Roberto Capuano, CPF n. 037.062.148-49, Presidente: de 14/1 a 26/3/1998, de 5/4 a 23/6/1998, de 27/6 a 20/9/1998, de 31/10 a 3/11/1998, de 8 a 10/12/1998, de 1º a 3/1/1999, 16 e 17/1/1999, 1º e 2/5/1999, de 28/5 a 8/8/1999 e de 1º/2/2000 a 11/7/2000;

4.2 – José Ponchio Vizzari, CPF n. 511.590.588-49, Presidente de 1º a 13/1/1998, de 27/3 a 4/4/1998, de 24/6 a 26/6/1998, de 21/9 a 30/10/1998, de 4/11 a 7/12/1998, de 11 a 31/12/1998, de 4 a 15/1/1999, de 18/1 a 30/4/1999 e de 3/5 a 27/5/1999;

4.3 – José Augusto Viana Neto, CPF n. 606.428.828-00, Presidente de 9/8/1999 a 18/1/2000, de 14 e 15/7/2000 e 15/3/2001 em diante.

4.4 – Walter Alves de Oliveira, CPF n. 208.611.258-00, Presidente de 19 a 30/1/2000 e 12 e 13/7/2000.

4.5 – Orlando de Almeida Filho, CPF n. 050.094.648-53, Presidente de 16 a 21/7/2000 e de 2/8/2000 a 14/8/2001.

4.6 – João Teodoro da Silva, CPF n. 157.714.079-68, Presidente de 22/7 a 1/8/2000.

5. Em face do que apurou, a equipe entende que os presentes autos devem ser convertidos em Tomada de Contas Especial, a fim de que os responsáveis possam ser citados para apresentar alegações de defesa quanto às faltas com indícios de dano ao Creci/SP. No tocante às diversas outras infrações a dispositivos legais e regulamentares, sugere que sejam promovidas as respectivas audiências, concedendo aos agentes envolvidos o direito de ampla defesa.

6. Conclusivamente, a equipe, com o apoio do Diretor da 3ª Diretoria Técnica, formula a seguinte proposta de encaminhamento (fls. 120/134):

6.1 – conversão dos presentes autos em Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 47, **caput**, da Lei 8.443/1992;

6.2 – citação, nos termos do art. 12, II, da Lei 8.443/1992, dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, recolham ao Creci/SP o valor do débito discriminado nos próximos subitens, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir das datas adiante consignadas, nos termos da legislação vigente, ou apresentem alegações de defesa acerca das irregularidades então apontadas:

6.2.1 – do Sr. José Ponchio Vizzari, Presidente do Creci/SP de 18/1 a 30/4/1999, solidariamente ao escritório Thiollier & Pinheiros Advogados, no valor do débito a seguir discriminado, acerca das seguintes irregularidades no contrato celebrado entre a entidade e o referido escritório, em 9/2/1999 (item 3.6 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133):

6.2.1.1 – não-comprovação da contraprestação dos serviços contratados, em descumprimento aos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964, haja vista que as informações encaminhadas pelo Creci/SP, por meio do OF-PRES-579/2005–AC, de 11/5/2005, e anexos, indicam atuação pouco expressiva do Thiollier &

Pinheiros Advogados nos processos relacionados à tentativa de intervenção no Creci/SP, conforme a contrapartida em serviços do mencionado escritório, informada no expediente do departamento de contabilidade do Creci/SP de 11/5/2005, sendo mais expressivos os registros de atuação do Sr. Márcio Antonio Bueno nessas causas (aplicável ao Sr. José Ponchio Vizzari e ao escritório Thiollier & Pinheiros Advogados);

6.2.1.2. – ato de gestão antieconômico, visto que o Creci/SP contratou o escritório Thiollier & Pinheiros Advogados por R$ 507.614,24, em 9/2/1999, para prestação de ampla assistência jurídica em todos os assuntos judiciais e extrajudiciais envolvendo as tentativas de intervenção no Creci/SP por parte do Conselho Federal de Corretores de Imóveis – Cofeci, quando já dispunha de recursos para efetuar a prestação desse serviço sem ônus adicionais para a Autarquia, haja vista a existência de departamento jurídico na entidade e do contrato celebrado com o escritório Márcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C, vigente à época da contratação, cujo objeto incluía a prestação de serviços na defesa de processos judiciais e administrativos propostos contra o Creci/SP e seus diretores e conselheiros, sendo que os registros de atuação do Sr. Márcio Antonio Bueno nas causas relativas à intervenção são mais numerosos e expressivos que os do escritório Thiollier & Pinheiros Advogados (aplicável apenas ao Sr. José Ponchio Vizzari);

6.2.1.3 – o substabelecimento do Sr. Alexandre Thiollier Filho ao Sr. Márcio Antonio Bueno no processo 1999.61.00.012813-0 (12ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo), em 26/3/1999, o substabelecimento do Sr. Márcio Antonio Bueno ao Sr. Alexandre Thiollier Filho no processo 2000.61.00.001168-0 (24ª Vara Cível Federal), em 24/2/2000, bem como a atuação do Sr. Márcio Antonio Bueno nos processos 1999.61.00.012813-0 e 1999.61.00.003775-5 da 12ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo, nos processos 1999.61.00.05175-8, 1999.61.00.051075-8 e 2000.61.00.001168-0 da 24ª Vara Cível da Seção Judiciária da Capital do Estado de São Paulo e no processo 2000.03.00.039113-8 do Tribunal Regional Federal da 3ª Região – SP/MS, todos versando sobre a tentativa de intervenção do COFECI no Creci/SP, demonstram que o Sr. Márcio Antonio Bueno tinha condições de prestar os serviços objeto do contrato celebrado com o escritório Thiollier & Pinheiros Advogados, o que, ademais, era objeto de seu próprio contrato com o Creci/SP (aplicável apenas ao Sr. José Ponchio Vizzari);

Débito relativo ao contrato firmado com o escritório Thiollier & Pinheiros Advogados (Processo de pagamento 233/1999 do Creci/SP)

VALOR PAGO (R$)	DATA DO PAGTO	IRRF E ENCARGOS MORATÓRIOS	DATA DO RECOLH.	VALOR TOTAL PAGO
100.000,00	10/3/1999	1.732,95	28/4/1999	101.732,95
100.000,00	15/3/1999	1.698,30	28/4/1999	101.698,30
150.000,00	18/3/1999	2.547,45	28/4/1999	152.547,45
150.000,00	9/4/1999	2.369,02	28/4/1999	152.369,02

6.2.2 – do Sr. José Ponchio Vizzari, Presidente do Creci/SP no período de 18/1/1999 a 30/4/1999, nos valores de R$ 11.705,58 e de R$ 3.294,42, atualizados monetariamente e acrescido de juros de mora, respectivamente a partir de 28/02/1999 e 10/03/1999, acerca dos prejuízos causados à Autarquia decorrentes da antieconomicidade da contratação do escritório Ivo Galli Associados S/C para impetração de **habeas corpus** em favor de José Ponchio Vizzari, Wagner Artuzo e Haroldo de Paula, junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por R$ 15.000,00, considerando que o Creci/SP já dispunha de recursos para efetuar a prestação desse serviço sem ônus adicionais, tendo em vista a existência de departamento jurídico próprio, regularmente constituído e operante, bem como de contrato firmado com o escritório Marcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C, que incluía em seu objeto a defesa do Creci/SP e de seus diretores e conselheiros em processos judiciais e administrativos (item 3.6 do Relatório de Auditoria, fls. 61/133);

6.2.3 – do Sr. José Ponchio Vizzari, Presidente do Creci/SP no período de 18/1/1999 a 30/4/1999, solidariamente ao escritório Ivo Galli Associados S/C, nos valores de R$ 14.000,58, R$ 20.000,00 e R$ 1.218,2*8,* atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, respectivamente a partir de

10/3/1999, 30/6/1999 e 30/9/1999, acerca dos prejuízos causados à autarquia decorrentes das seguintes irregularidades (item 3.6 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133):

6.2.3.1 – pagamento a maior ao escritório Ivo Galli Associados S/C, no valor de R$ 35.218,86, referente à impetração de **habeas corpus** em favor de José Ponchio Vizari, Wagner Artuzo e Haroldo de Paula, junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, quando o valor convencionado, conforme expediente do escritório Ivo Galli Advogados Associados de 4/3/1999, era de R$ 15.000,00 livres de impostos (aplicável ao Sr. José Ponchio Vizzari e ao escritório Ivo Galli Associados S/C);

6.2.3.2 – antieconomicidade da contratação do escritório Ivo Galli Associados S/C para impetração de **habeas corpus** em favor de José Ponchio Vizzari, Wagner Artuzo e Haroldo de Paula, junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, haja vista que o Creci/SP já dispunha de recursos para efetuar a prestação desse serviço sem ônus adicionais para a autarquia, ante a existência de departamento jurídico na entidade e o contrato firmado com o escritório Marcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C, vigente à época da contratação, cujo objeto incluía a prestação de serviços na defesa de processos judiciais e administrativos propostos contra o Creci/SP e seus diretores e conselheiros (aplicável somente ao Sr. José Ponchio Vizzari).

6.2.4 – do Sr. José Ponchio Vizzari, Presidente em exercício do Creci/SP, no período de 18/1/1999 a 30/4/1999, solidariamente com o escritório Armelin Advogados Associados, no valor de R$ 50.000,00, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir de 18/2/1999, acerca das seguintes irregularidades verificadas no contrato verbal celebrado entre o Creci/SP e o escritório Armelin Advogados Associados (cujo objeto era a prestação de serviços profissionais nos seguintes autos: ação civil pública promovida pelo Sindicato dos Corretores de Imóveis de Rio Claro e Região – processo 99.61.00.002784-1 – 21ª Vara Federal de São Paulo; Mandado de Segurança impetrado pelo Sindicato de Corretores de Imóveis da Região de Ribeirão Preto, pelo Sindicato das Empresas Imobiliárias da Região de Ribeirão Preto e pelo Sindicato dos Corretores de Imóveis de Rio Claro e Região, na 9ª Vara da Justiça Federal de São Paulo; ação civil pública movida pelo Sindicato das Empresas Imobiliárias de Rondônia contra o Conselho Federal de Corretores de Imóveis – na 15ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal (item 3.6 do relatório):

6.2.4.1 – não-comprovação da contraprestação em serviços do contratado, em descumprimento aos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964, tendo sido identificado por meio de documentos encaminhados pelo Creci/SP que em dois dos três processos acima referidos (Proc. 99.61.00.002784-1 e o mandado de segurança supracitado) houve prestação de serviços por parte do escritório Marcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C (aplicável ao Sr. José Ponchio Vizzari e ao escritório Armelin Advogados Associados);

6.2.4.2 – antieconomicidade da contratação do escritório Armelin Advogados Associados para prestação de serviços profissionais, considerando que o Creci/SP já dispunha de recursos para efetuar a prestação desse serviço sem ônus adicionais para a Autarquia, ante a existência de departamento jurídico na autarquia e o contrato firmado com o escritório Marcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C, vigente à época da contratação, cujo objeto incluía a prestação de serviços na defesa do Creci/SP, seus diretores e conselheiros, em processos judiciais e administrativos (aplicável somente ao Sr. José Ponchio Vizzari).

6.2.5 – do Sr. Orlando de Almeida Filho, Presidente do Creci/SP em 2/1/2001, solidariamente com o Sr. Renato Ventura Ribeiro, no valor de R$ 60.000,00, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir de 11/05/2001, acerca do dano causado ao Creci/SP, em decorrência da celebração, em 2/1/2001, entre a autarquia e o Sr. Renato Ventura Ribeiro, de contrato cujo objeto, "prestação de serviços advocatícios perante a Justiça Federal de São Paulo de processo judiciais de interesse do Creci", já se achava incluído no objeto de vigente contrato celebrado com Regon Assessoria S/C Ltda. (termo original datado de 1º/4/2000 e aditivos, de 16/7 e 21/12/2000), que previa sua execução pelo Sr. Renato Ventura Ribeiro (item 3.6 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133).

6.2.6 – do Sr. José Augusto Viana Neto, Presidente do Creci/SP em 30/3/2001, no valor de R$ 75.000,00, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir de 5/6/2001, acerca do dano causado ao Creci/SP, em decorrência da celebração com Pacheco Neto Advogados Associados, em 30/3/2001, de contrato cujo objeto, prestação de "serviços advocatícios na esfera consultiva e no contencioso, atuando em causas de interesse do Creci/SPI, em trâmite perante a Justiça Federal de São Paulo, nas 1ª e 2ª instâncias", já se achava incluído no objeto de vigente contrato celebrado com Regon

Assessoria S/C Ltda. (termo original datado de 1º/4/2000 e aditivos, de 16/7 e 21/12/2000) (item 3.6 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133);

6.2.7 – do Sr. José Augusto Viana Neto, Presidente do Creci/SP em 29/6/2001, solidariamente com o Sr. Renato Ventura Ribeiro, sócio-gerente de Renato Ventura Advogados Associados S/C, no valor de R$ 79.600,00, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir de 31/12/2001, acerca do dano causado ao Creci/SP, em decorrência da celebração, em 29/6/2001, entre a autarquia e Renato Ventura Advogados Associados S/C, de contrato cujo objeto, "prestação de serviços na esfera consultiva e contenciosa, atuando em causas de interesse e na defesa da Contratante em trâmite perante a Justiça Federal de São Paulo, nas 1ª e 2ª instâncias", já se achava incluído no objeto de vigente contrato celebrado com Regon Assessoria S/C Ltda. (termo original datado de 1/4/2000 e aditivos, de 16/7 e 21/12/2000), que previa sua execução pelo Sr. Renato Ventura Ribeiro (item 3.6 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133);

6.2.8 – do Sr. José Augusto Viana Neto, Presidente do Creci/SP, em novembro e dezembro de 2001, no total de R$ 6.649,00, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir de 31/12/2001, acerca do dano causado aos cofres daquela autarquia, em decorrência da celebração, em 21/11/2001, com Pacheco Neto Advogados, de contrato cujo objeto, "prestação de serviços advocatícios na esfera consultiva e no contencioso, atuando em causas de interesse do Creci, em trâmite perante a Justiça Federal de São Paulo, nas 1ª e 2ª instâncias", já se achava incluído no objeto de vigente contrato celebrado com Regon Assessoria S/C Ltda. (termo original datado de 1º/4/2000 e aditivos, de 16/7 e 21/12/2000) (item 3.6 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133);

6.2.9 – do Sr. José Augusto Viana Neto, Presidente do Creci/SP, no período de 9/8/1999 a 18/1/2000, no valor a seguir discriminado, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, ou apresente alegações de defesa acerca da celebração de contrato com o Sr. Luiz Filipe Ribeiro Coelho em 3/1/2000, por R$ 30.317,22, que constituiu ato de gestão antieconômico, considerando que o objeto da avença não era necessário ou mesmo oportuno, haja vista que (item 3.7 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133):

6.2.9.1 – a existência de processos de interesse do Creci/SP junto a tribunais localizados no Distrito Federal é situação de exceção, não cabendo a contratação quando não comprovada a sua necessidade, ainda mais considerando-se que a entidade possuía um departamento jurídico e contrato celebrado com o escritório Marcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C, cujo objeto abrangia a prestação de serviços na defesa de processos judiciais e administrativos propostos contra o Creci/SP e seus diretores e conselheiros, bem como a propositura de ações de interesse da autarquia, cabendo a estes, em princípio, a assistência jurídica nessas eventualidades, sem ônus adicionais para a entidade;

6.2.9.2 – os contratos com o Sr. Luiz Filipe Ribeiro Coelho (primeiro contrato celebrado em 16/3/1999, com vigência de 16/3 a 31/12/1999 e valor de R$ 58.979,28; segundo contrato celebrado em 3/1/2000, com vigência de 3/1 a 30/6/2000 e valor de R$ 30.317,22; e terceiro contrato celebrado em 3/7/2000, com vigência de 3 a 31/7/2000 e valor de R$ 5.052,87); e a comprovação da contraprestação dos serviços contratados (que se faz prova mediante as ações: proc. 1999.34.00.005750-6 – ação declaratória de nulidade de preceito estatutário – Seção Judiciária do Distrito Federal – 16/3/1999; proc. 1999.34.00.007482-4 – mandado de segurança – 13ª Vara da Justiça Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal – 30/3/1999; proc. 1999.34.00.008016-9 – ação cautelar preparatória – Vara de Justiça Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal – 6/4/1999; proc. 1999.34.00.008016-9 – ação cautelar – 3ª Vara da Justiça Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal – 5/5/1999) revelam que todas as contraprestações ocorreram nos dois primeiros meses de vigência do primeiro contrato (a última ação efetuada pelo contratado ocorreu em 5/5/1999), e que esse contrato vigorou ainda por um pouco mais de sete meses, até 31/12/1999, sem a necessidade de prestação de serviços pelo contratado, e que essa desnecessidade perdurou durante a vigência do segundo e do terceiro contrato, demonstra-se que o segundo e o terceiro contratos firmados foram antieconômicos.

Débito decorrente da celebração de contrato com o Sr. Luiz Filipe Ribeiro Coelho em 3/1/2000

PROC. PAGAMENTO	MÊS DE REFERÊNCIA	VALOR (R$)	DATA DO LANÇAMENTO NO RAZÃO

328/2000	JAN/2000	5.052,57	1/4/2000
574/2000	FEV/2000	5.052,57	1/4/2000
897/2000	MAR/2000	5.052,57	1/4/2000
1155/2000	ABR/2000	5.052,57	30/4/2000
1446/2000	MAI/2000	5.052,57	30/5/2000
1647/2000	JUN/2000	5.052,57	30/7/2000

6.2.10 – do Sr. José Augusto Viana Neto, Presidente do Creci/SP no período de 15/3/2001 até a presente data, no valor a seguir discriminado, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, acerca das reiteradas contratações, em 2/4/2001, 1º/7/2001, 1º/10/2001, 2/1/2002, 1º/4/2002, 1º/7/2002 e 1º/10/2002, do Sr. Leudo Irajá Santos Costa para prestação de serviços de assistência jurídica nos processos de interesse do Creci/SP nos tribunais localizados no Distrito Federal, o que constituiu ato de gestão antieconômico, considerando que o objeto da avença não era necessário ou mesmo oportuno, haja vista que (item 3.7 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133):

6.2.10.1 – a existência de processos de interesse do Creci/SP junto a tribunais localizados no Distrito Federal é situação de exceção, não cabendo a contratação quando não comprovada a sua necessidade, ainda mais considerando-se que a entidade possuía um departamento jurídico e de escritórios de advocacia já contratados, aos quais caberia, em princípio, a assistência jurídica nessas eventualidades;

a inexistência de processos em que o Sr. Leudo Irajá Santos Costa tenha atuado junto à Justiça Federal do Distrito Federal no período contratado – 2/4/2001 a 31/12/2002 – tendo como parte o Creci/SP ou algum de seus diretores ou conselheiros, demonstra a desnecessidade das contratações;

6.2.10.2 – contratação de advogado com registro na OAB-RS para prestação de serviços no Distrito Federal (o Sr. Leudo Irajá Santos Costa possui registro n. 22.520 na OAB-RS, sem inscrição suplementar na OAB-DF), em desconformidade com o art. 10, **caput** e § 2º, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, sendo que não há registros de que tenha atuado anteriormente em causas no interesse do Creci/SP, não confirmando a informação constante no item 2 dos instrumentos de contrato de que o advogado seria "profissional autônomo com especialidade na prestação de serviços de Assessoria Jurídica nos processos de interesse do Creci/SP junto aos Tribunais localizados no Distrito Federal";

6.2.10.3 – não-utilização dos serviços do Sr. Leudo Irajá Santos Costa para a impetração do Mandado de Segurança n. 2001.34.00.020766-3, junto à Justiça Federal do Distrito Federal, em 19/07/2001, tendo como impetrante o Creci/SP e como advogado o Sr. Renato Ventura Ribeiro, demonstrando que o Creci/SP dispunha de recursos para prestação do serviço objeto do contrato celebrado com o Sr. Leudo Irajá Santos Costa e a desnecessidade da contratação.

Débito decorrente da celebração de contratos com o Sr. Leudo Irajá Santos Costa vigentes no período de 2/4/2001 a 31/12/2002

PROC. PAGAMENTO	MÊS DE REFERÊNCIA	VALOR (R$)	DATA DO LANÇAMENTO NO RAZÃO
0633/2001	ABR/2001	6.300,00	30/4/2001
0849/2001	MAI/2001	6.300,00	31/5/2001
1142/2001	JUN/2001	6.300,00	29/6/2001
1393/2001	JUL/2001	6.300,00	31/7/2001
1629/2001	AGO/2001	6.300,00	5/9/2001
1853/2001	SET/2001	6.300,00	30/9/2001
2068/2001	OUT/2001	6.300,00	1/11/2001
2249/2001	NOV/2001	6.300,00	10/12/2001
2432/2001	DEZ/2001	6.300,00	20/12/2001
0165/2002	JAN/2002	6.300,00	31/1/2002
0422/2002	FEV/2002	6.300,00	28/2/2002
0635/2002	MAR/2002	6.300,00	30/4/2002
0853/2002	ABR/2002	6.300,00	2/5/2002

0985/2002	MAI/2002	6.300,00	31/5/2002
1158/2002	JUN/2002	6.300,00	4/7/2002
1354/2002	JUL/2002	6.300,00	30/7/2002
1559/2002	AGO/2002	6.300,00	5/9/2002
1763/2002	SET/2002	6.300,00	1/10/2002
1979/2002	OUT/2002	6.300,00	4/12/2002

6.2.11 – do Sr. José Augusto Viana Neto, Presidente do Creci/SP desde 15/3/2001, solidariamente com a Sra. Sandra Maria Medeiros Costa, pela celebração de sucessivos contratos entre o Creci/SP e a Sandra Maria Medeiros Costa, com vigência total pelo período de 2/7/2001 a 30/12/2002, tendo todos como objeto a elaboração e implementação de um plano mercadológico envolvendo o mercado imobiliário e a atuação dos corretores de imóveis no âmbito do Estado de São Paulo, pelo débito discriminado em seguida, tendo em vista os prejuízos causados à autarquia em decorrência das seguintes irregularidades (item 3.8 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133):

6.2.11.1 – não-execução do objeto dos contratos, considerando não haver qualquer evidência física ou documental da elaboração e implementação do plano mercadológico contratado, e que os elementos obtidos junto ao Creci/SP indicam que a contratada, domiciliada em Brasília (DF), sequer se deslocou a São Paulo durante o período da contratação, haja vista que nenhum recibo de pagamento foi assinado pela contratada e que documento presente no processo de pagamento 1763/2002 demonstra a prática de encaminhamento de contrato a Brasília para assinatura pela contratada (aplicável ao Sr. José Augusto Viana Neto e à Sra. Sandra Maria Medeiros Costa);

6.2.11.2 – antieconomicidade na celebração de sucessivos contratos tendo todos como objeto a elaboração e implementação de um plano mercadológico envolvendo o mercado imobiliário e a atuação dos corretores de imóveis do Estado de São Paulo, quando tal objeto deveria ter sido executado totalmente durante a vigência do primeiro contrato, celebrado em 20/6/2001, com vigência de 2/7/2001 a 30/9/2001, sendo descabida a celebração de outros contratos com o mesmo objeto (aplicável ao Sr. José Augusto Viana Neto e à Sra. Sandra Maria Medeiros Costa);

6.2.11.3 – contratação direta de profissional domiciliada em Brasília(DF) com alegação de sua especialização na prestação de serviços na área de marketing, propaganda e pesquisa de mercado, sem amparo em qualquer documento que demonstrasse essa especialização ou o atendimento das condições estabelecidas pelos arts. 24 e 25 da Lei 8.666/1993, quando é notória a existência de vários profissionais no mercado com os requisitos necessários, inclusive e notadamente no próprio Estado de São Paulo (aplicável ao Sr. José Augusto Viana Neto);

Débito relativo ao contrato firmado com a Sra. Sandra Maria Medeiros Costa

PROC.	PAGTO À CONTRA-TADA	DATA DO PAGTO	RECOLH. IRPF	DATA DO RECOLH.	RECOLH. ISS	DATA DO RECOLH.	MÊS PREST. SERVIÇOS
1465/2001	4.612,50	2/8/2001	1.372,50	8/8/2001	315,00	7/8/2001	Julho/2001
1631/2001	4.612,50	6/9/2001	1.372,50	5/9/2001	315,00	10/9/2001	Agosto/2001
1850/2001	4.612,50	28/9/2001	1.372,50	3/10/2001	315,00	8/10/2001	Setembro/2001
2065/2001	4.612,50	4/12/2001	1.372,50	7/11/2001	315,00	7/11/2001	Outubro/2001
2252/2001	4.612,50	10/12/2001	1476,67	28/12/2001	315,00	31/1/2002	Nov./2001
2429/2001	4.612,50	20/12/2001	1.372,50	28/12/2001	315,00	7/1/2002	Dezembro/2001
164/2002	4.675,58	31/1/2002	1309,42	6/2/2002	315,00	7/2/2002	Janeiro/2002
0423/2002	4.675,58	6/3/2002	1.309,42	6/3/2002	315,00	19/3/2002	Fevereiro/2002
0635/2002	4.675,58	2/4/2002	1.309,42	3/4/2002	315,00	8/4/2002	Março/2002
0853/2002	4.675,58	2/5/2002	1.309,42	8/5/2002	315,00	7/5/2002	Abril/2002
0985/2002	4.675,58	29/5/2002	1.309,42	5/6/2002	315,00	7/6/2002	Maio/2002
1158/2002	4.675,58	1/7/2002	1.309,42	5/7/2002	315,00	8/7/2002	Junho/2002
1354/2002	4675,58	30/7/2002	1.309,42	7/8/2002	315,00	7/8/2002	Julho/2002
1559/2002	4675,58	5/9/2002	1309,42	11/9/2002	315,00	9/9/2002	Agosto/2002
1763/2002	4675,58	1/10/2002	1.309,42	9/10/2002	315,00	9/10/2002	Setembro/2002

PROC.	PAGTO À CONTRA-TADA	DATA DO PAGTO	RECOLH. IRPF	DATA DO RECOLH.	RECOLH. ISS	DATA DO RECOLH.	MÊS PREST. SERVIÇOS
1979/2002	4675,58	4/12/2002	1680,24	10/4/2003	443,08	30/5/2003	Outubro/2002

6.2.12 – do Sr. Roberto Capuano, Presidente do Creci/SP, no período 1º/2/2000 a 11/7/2000, no valor de R$ 5.052,87, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir de 31/8/2000, acerca da celebração de contrato com o Sr. Luiz Filipe Ribeiro Coelho, em 3/7/2000, com vigência de 3 a 31/7/2000, que constituiu ato de gestão antieconômico, considerando que o objeto da avença não era necessário ou mesmo oportuno, haja vista que (item 3.7 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133):

6.2.12.1 – a existência de processos de interesse do Creci/SP junto a Tribunais localizados no Distrito Federal é situação de exceção, não cabendo a contratação quando não comprovada a sua necessidade, ainda mais considerando-se que a entidade possuía um departamento jurídico ao qual caberia, em princípio, a assistência jurídica nessas eventualidades;

6.2.12.2 – considerando os seguintes contratos com o Sr. Luiz Filipe Ribeiro Coelho: primeiro contrato celebrado em 16/3/1999, com vigência de 16/3 a 31/12/1999 e valor de R$ 58.979,28; segundo contrato celebrado em 3/1/2000, com vigência de 3/1 a 30/6/2000 e valor de R$ 30.317,22; e terceiro contrato celebrado em 3/7/2000, com vigência de 3 a 31/7/2000 e valor de R$ 5.052,87; e que conforme o expediente do departamento de contabilidade de 11/5/2005, anexo ao OF-PRES-579/2005-AC, e as cópias das petições apresentadas, a comprovação da contraprestação dos serviços contratados encontra-se nas seguintes ações: proc. 1999.34.00.005750-6 – ação declaratória de nulidade de preceito estatutário com pedido de tutela antecipada – Seção Judiciária do Distrito Federal – 16/3/1999; proc. 1999.34.00.007482-4 – mandado de segurança com pedido de liminar **inaudita altera pars**– 13ª Vara da Justiça Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal – 30/3/1999; proc. 1999.34.00.008016-9 – ação cautelar preparatória com pedido de liminar **inaudita altera pars**– Vara de Justiça Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal – 6/4/1999; proc. 1999.34.00.008016-9 – ação cautelar – 3ª Vara da Justiça Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal – 5/5/1999, ou seja, que todas as contraprestações ocorreram nos dois primeiros meses de vigência do primeiro contrato (a última ação efetuada pelo contratado ocorreu em 5/5/1999), e que esse contrato vigorou ainda por um pouco mais de sete meses, até 31/12/1999, sem a necessidade de prestação de serviços pelo contratado, e que essa desnecessidade perdurou durante a vigência do segundo e do terceiro contrato, demonstra-se que o segundo e o terceiro contratos firmados foram antieconômicos.

6.2.13 – do Sr. Roberto Capuano, presidente do Creci/SP, no período de 1º/2 a 11/7/2000, nos valores de R$ 61.150,40, R$ 60.000,00 e R$ 80.000,00, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, respectivamente a partir de 11/2/2000, 26/6/2000 e 28/7/2000, acerca dos prejuízos causados à autarquia decorrentes do aditamento em 3/2/2000 do contrato celebrado com o escritório de advocacia Marcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C, estabelecendo, sem as devidas justificativas, remuneração de R$ 300.000,00 pela prestação de serviços no período de 1º/1/2000 a 31/8/2000, correspondendo a um pagamento médio mensal de R$ 37.500,00, valor 203% superior àquele até então avençado (R$ 12.356,20 por mês) (item 3.10 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133);

6.3 – audiência do Sr. José Ponchio Vizzari, Presidente do Creci/SP, nos períodos de 04/11 a 07/12/98 e 18/1/1999 a 30/4/1999, nos termos do inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso III do art. 202 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresente razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades:

6.3.1 – ausência sistemática de formalização de procedimento administrativo para documentar e motivar as contratações de serviços realizadas no período de suas respectivas gestões, em descumprimento aos arts. 26, parágrafo único, e 38 da Lei 8.666/1993 e 2º da Lei 9.784/1999 (item 3.3 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133 – ocorrência verificada nas contratações de: a) Paulo Hugo Scherer para prestação de assistência jurídica, por R$ 1.500,00 mensais, em 1º/12/1998; b) de Thiollier & Pinheiros Advogados para prestação de ampla assistência jurídica em todos os assuntos judiciais e extrajudiciais envolvendo as tentativas de intervenção do COFECI no Creci/SP, por R$ 507.614,24, em 9/2/1999; c) de Armelin Advogados Associados para atuação em quatro processos judiciais, por R$ 50.000,00, em 18/2/1999; e) de Ivo Galli Advogados Associados para impetração de **habeas corpus** em

favor de José Ponchio Vizzari, Wagner Artuzo e Haroldo de Paula, por R$ 50.218,86, em 4/3/1999; f) de Luiz Filipe Ribeiro Coelho para prestação de ampla assistência jurídica em todos os processos de interesse do Creci/SP junto aos tribunais localizados no Distrito Federal, por R$ 58.979,28, em 16/3/1999);

6.3.2 – contratações diretas sem comprovação das situações de dispensa e inexigibilidade de licitação estabelecidas nos arts. 24 e 25 da Lei 8.666/1993, conduzindo à falta de oportunidade de outros prestadores de serviços competirem pela contratação e à ausência de elementos que comprovem ter sido contratada a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, não havendo segurança também para se concluir que as contratações seguiram o princípio da impessoalidade, em afronta ao art. 3º da Lei 8.666/1993 (item 3.4 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133, ocorrência verificada nas contratações especificadas no subitem anterior);

6.3.3 – sistemática não-publicação dos extratos resumidos dos instrumentos de contrato e de seus aditamentos na imprensa oficial, em inobservância aos arts. 37, **caput**, da Constituição Federal, 3º e 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 3.5 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133 – ocorrência verificada nas contratações especificadas no subitem anterior).

6.3.4 – celebração de contrato verbal, vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993, nas contratações dos seguintes escritórios (item 3.9 do relatório):

6.3.4.1 – Ivo Galli Associados S/C, tendo como objeto a impetração de **habeas corpus** em favor de José Ponchio Vizzari, Wagner Artuzo e Haroldo de Paula junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região;

6.3.4.2 – Armelin Advogados Associados, tendo como objeto a prestação de serviços profissionais nos seguintes autos: ação civil pública promovida pelo Sindicato dos Corretores de Imóveis de Rio Claro e Região – processo 99.61.00.002784-1, que tramitou na 21ª Vara Federal de São Paulo; mandado de segurança impetrado pelo Sindicato de Corretores de Imóveis da Região de Ribeirão Preto, pelo Sindicato das Empresas Imobiliárias da Região de Ribeirão Preto e pelo Sindicato dos Corretores de Imóveis de Rio Claro e Região, que tramitou na 9ª Vara da Justiça Federal de São Paulo; ação civil pública movida pelo Sindicato das Empresas Imobiliárias de Rondônia contra o Conselho Federal de Corretores de Imóveis distribuída na 15ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal.

6.4 – audiência do Sr. Orlando de Almeida Filho, Presidente do Creci/SP, nos períodos de 16/7/2000 a 21/7/2000 e 2/8/2000 a 14/8/2001, de 04/11 a 07/12/98 e 18/1/1999 a 30/4/1999, nos termos do inciso II do art. 43 da Lei 8443/1992, c/c o inciso III do art. 202 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresente razões de justificativa acerca das irregularidades abaixo relacionadas (verificadas nas seguintes contratações: a) contratação de Renato Ventura Ribeiro para prestação de serviços advocatícios perante a Justiça Federal de São Paulo, em processos judiciais de interesse do CRECI, por R$ 60.000,00, em 2/1/2001; b) contratação de Renato Ventura Ribeiro para prestação de serviços advocatícios na área de cobrança extrajudicial judicial da dívida ativa, com remuneração composta por uma parte fixa e outra variável, em 3/1/2001):

6.4.1 – ausência sistemática de formalização de procedimento administrativo para documentar e motivar as contratações de serviços realizadas no período de suas respectivas gestões, em descumprimento aos arts. 26, parágrafo único, e 38 da Lei 8.666/1993 e 2º da Lei 9.784/1999 (item 3.3 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133);

6.4.2 – contratações diretas sem comprovação das situações de dispensa e inexigibilidade de licitação estabelecidas nos arts. 24 e 25 da Lei 8.666/1993, conduzindo à falta de oportunidade de outros prestadores de serviços competirem pela contratação e à ausência de elementos que comprovem ter sido contratada a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, não havendo segurança também para se concluir que as contratações seguiram o princípio da impessoalidade, em afronta ao art. 3º da Lei 8.666/93 (item 3.4 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133);

6.4.3 – sistemática não-publicação dos extratos resumidos dos instrumentos de contrato e de seus aditamentos na imprensa oficial, em inobservância aos arts. 37, **caput**, da CF e 3º e 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 3.5 do relatório).

6.5 – audiência do Sr. José Augusto Viana Neto, presidente do Creci/SP nos períodos de 9/8/1999 a 18/1/2000 e de 15/3/2001 em diante, nos termos do inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso III

do art. 202 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresente razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades:

6.5.1 – ausência sistemática de formalização de procedimento administrativo para documentar e motivar as contratações de serviços realizadas no período de suas respectivas gestões, em descumprimento aos arts. 26, parágrafo único, e 38 da Lei 8.666/1993 e 2º da Lei 9.784/1999 (item 3.3 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133 – ocorrência verificada nas seguintes contratações: a) contratação de Ademar Antonio de Almeida para assessoramento da Diretoria e coordenação de fiscalização, por R$ 13.500,00, em 1º/10/1999; b) contratação de Paulo Hugo Scherer para prestação de assistência jurídica, por R$ 5.000,00 mensais, em 11/4/2001; c) contratação de Luiz Filipe Ribeiro Coelho para prestação de ampla assistência jurídica em todos os processos de interesse do Creci/SP junto aos tribunais localizados no Distrito Federal, por R$ 30.317,22, em 3/1/2000; d) contratação de Ademar Antonio de Almeida para assessoramento da Diretoria e coordenação de fiscalização, por R$ 27.000,00, em 3/1/2000; e) contratação de Emerson C. Branco Simenes para prestação de serviços públicos de fiscalização da profissão de corretor de imóveis, por R$ 12.000,00, em 3/1/2000; f) contratação de Leudo Irajá Santos Costa para prestação de serviços de assistência jurídica nos processos de interesse do CRECI/2ª Região-SP junto a tribunais localizados no DF, por R$ 18.900,00 cada um dos sete contratos, celebrados em 2/4/2001, 1º/7/2001, 1º/10/2001, 2/1/2002, 1º/4/2002, 1º/7/2002 e 1º/10/2002; g) contratação de Sandra Maria Medeiros Costa para elaboração e implementação de plano mercadológico, por R$ 18.900,00 cada um dos seis contratos, celebrados em 20/6/2001, 1º/10/2001, 2/1/2002, 1º/4/2002, 1º/7/2002 e 1º/10/2002; h) contratação de Pacheco Neto Advogados S/C. para prestação de serviços advocatícios consultivos e no contencioso, com atuação em causas de interesse do CRECI em trâmite na Justiça Federal de São Paulo, na 1ª e 2ª instâncias, por R$ 75.000,00, em 30/3/2001; i) contratação de Eliane Felise Figueiredo para prestação de serviços públicos de fiscalização da profissão de corretor de imóveis, por R$ 20.000,00, em 1º/4/2001; j) contratação de Geraldo Ferreira Aguirre Filho para prestação de serviços públicos de fiscalização da profissão de corretor de imóveis, por R$ 20.000,00, em 1º/4/2001; k) contratação de Renato Ventura Advogados Associados S/C para prestação de serviços na esfera consultiva e contenciosa, atuando em causas de interesse do CRECI em trâmite na Justiça Federal de São Paulo, na 1ª e 2ª instâncias, por R$ 79.600,00, em 29/6/2001; l) D'Stak – Contabilidade, Assessoria e Auditoria Ltda. para prestação de serviços de consultoria/assessoria na área de orçamento, finanças, licitação, contabilidade pública e patrimônio, por R$ 302.000,00 (R$ 6.000,00 mensais de nov/2001 a nov/2002, 1º TA em 14/10/2002 prorrogando a vigência para 14/10/2003 e alterando valor para R$ 8.000,00 mensais e "taxa de Balanço" de R$ 8.000,00 no mês de dezembro; 2º TA em 14/10/2003 prorrogando a vigência para 14/10/2004; 3º TA em 14/10/2004 prorrogando a vigência para 14/10/2005), em 14/10/2001; m) contratação de Pacheco Neto Advogados S/C, para prestação de serviços advocatícios consultivos e no contencioso, com atuação em causas de interesse do Creci, em trâmite na Justiça Federal de São Paulo, na 1ª e 2ª instâncias, por R$ 190.168,86 (R$ 6.649,00 mensais de dez/2001 a out/2001, 1º TA em 29/11/2002, alterando para R$ 7.483,45 mensais o pagamento e alterando vigência para até 30/11/2003, 2º TA em 29/12/2002, alterando para R$ 9.354,31 mensais), em 21/11/2001; n) contratação de Annabela de Lucia Reis para acompanhamento e análise psicológica junto aos funcionários do CRECI, por R$ 18.000,00, em 29/5/2002; o) contratação de Regon Assessoria S/C Ltda. para acompanhamento de processos do interesse do CRECI/2ª Região-SP na Justiça Federal de 1ª e 2ª instâncias e Tribunais Superiores, por R$ R$ 9.354,32, em 2/5/2003):

6.5.2 – contratações diretas sem comprovação das situações de dispensa e inexigibilidade de licitação estabelecidas nos arts. 24 e 25 da Lei 8.666/1993, conduzindo à falta de oportunidade de outros prestadores de serviços competirem pela contratação e à ausência de elementos que comprovem ter sido contratada a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, não havendo segurança também para se concluir que as contratações seguiram o princípio da impessoalidade, em afronta ao art. 3o da Lei 8.666/93 (item 3.4 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133 – ocorrências verificadas nas contratações mencionadas no subitem anterior);

6.5.3 – sistemática não-publicação dos extratos resumidos dos instrumentos de contrato e de seus aditamentos na imprensa oficial, em inobservância aos arts. 37, **caput**, da CF e 3º e 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 3.5 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133, ocorrência verificada nas contratações indicadas no subitem anterior);

6.5.4 – aditamento ao contrato firmado com o escritório Marcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C, em 16/8/1999, estabelecendo remuneração adicional de R$ 10.602,90, o qual constituiu ato de gestão antieconômico, tendo em vista que foi instituído o adicional sob o argumento da necessidade de suprir as atividades da encarregada do departamento jurídico, que cessou suas atividades no Conselho, sendo que, na verdade, não houve diminuição do quadro jurídico, já que, conforme o Ofício do Departamento de Pessoal do Creci/SP, de 5/5/2005, anexo ao OF-PRES-579/2005-AC, da Presidência, a Dra. Maria Luiza Correa Bueno, encarregada do departamento jurídico no período de 1/2/1993 a 16/8/1999, foi substituída pela Dra. Isabel Barbosa de Oliveira, que assumiu em 14/7/1999, tendo esta, inclusive, tido um mês de experiência de trabalho junto à encarregada anterior, não havendo motivos para se ampliar o objeto do contrato anteriormente firmado com o escritório Marcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C (item 3.6 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133);

6.5.5 – admissão de empregados após 18/5/2001 sem a realização prévia de concurso público, conforme exige o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal (item 3.1 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133);

6.5.6 – admissão, sem concurso público, em 2/7/2001, de Daniela Maria Nicastro Capuano, filha do conselheiro Roberto Capuano, em desacordo com a vedação do art. 72 do Estatuto Padrão dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis, aprovado pelo Resolução/COFECI 574/1998 (item 3.2 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133);

6.6 – audiência do Sr. Roberto Capuano, Presidente do Creci/SP, nos períodos de 5/4 a 23/6/1998, 28/5 a 8/8/1999 e 1/2 a 11/7/2000, nos termos do inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso III do art. 202 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresente razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades (as ocorrências abaixo foram verificadas nas seguintes contratações: a) de Marcio Antônio Bueno para prestação de consultoria jurídica preventiva, exclusivamente no âmbito das leis, regulamentos e normas disciplinadoras do exercício da profissão de corretor de imóveis, por R$ 48.000,00, em 15/6/1998; b) de Marcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C para prestação de serviços na defesa de processos judiciais e administrativos propostos contra o Creci/SP, seus Diretores e Conselheiros e propositura de ações de interesse da Autarquia, por R$ 300.000,00, em 3/2/2000; c) de Luiz Felipe Ribeiro Coelho para prestação de ampla assistência jurídica em todos os processos de interesse do Creci/SP junto aos Tribunais localizados no Distrito Federal, por R$ 5.052,87, em 3/7/2000; d) de Emerson C. Branco Simenes para prestação de serviços públicos de fiscalização da profissão de corretor de imóveis, por R$ 10.000,00, em 2/8/1999; e) de Emerson C. Branco Simenes para prestação de serviços públicos de fiscalização da profissão de corretor de imóveis, por R$ 12.000,00, em 3/7/2000):

6.6.1 – ausência sistemática de formalização de procedimento administrativo para documentar e motivar as contratações de serviços realizadas no período de suas respectivas gestões, em descumprimento aos arts. 26, parágrafo único, e 38 da Lei 8.666/1993 e 2º da Lei 9.784/1999 (item 3.3 do Relatório de Auditoria);

6.6.2 – contratações diretas sem comprovação das situações de dispensa e inexigibilidade de licitação estabelecidas nos arts. 24 e 25 da Lei 8.666/1993, conduzindo à falta de oportunidade de outros prestadores de serviços competirem pela contratação e à ausência de elementos que comprovem ter sido contratada a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, não havendo segurança também para se concluir que as contratações seguiram o princípio da impessoalidade, em afronta ao art. 3º da Lei 8.666/93 (item 3.4 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133);

6.6.3 – sistemática não-publicação dos extratos resumidos dos instrumentos de contrato e de seus aditamentos na imprensa oficial, em inobservância aos arts. 37, **caput**, da CF e 3º e 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 3.5 do Relatório de Auditoria de fls. 61/133).

7. Na seqüência, e antes da manifestação do Secretário da unidade técnica, o Sr. Augusto Viana Neto, Presidente do Creci/SP, por meio do OF–PRES n. 1.007/2005-AC (fls. 135 e 136), trouxe os documentos de fls. 137/222, reiterando a informação já contida nos autos de que havia adotado providências para atender por completo as solicitações feitas mediante os Ofícios de Requisição da equipe de auditoria ns. 06-152 e 08-152, que tratavam da apresentação de elementos físicos acerca da execução dos serviços contratados pela entidade. Em decorrência de tais medidas, o Creci recebeu a informação do Escritório de Advocacia Thiollier & Pinheiro Advogados, de 25/5/2005, e do Escritório Armelin

Advogados, de 13/06/2005, dando conta de que os representantes desses escritórios estariam despendendo esforços para obter a documentação que demonstraria a execução dos objetos pactuados (fls. 137/139), apesar das dificuldades encontradas devido ao tempo decorrido.

8. De igual modo, também consignou o Presidente do Creci/SP que o Escritório Marcio Bueno Consultoria S/C teria encaminhado a documentação de fls. 140/187, relativa às ações judiciais em que teria atuado e, portanto, ratificaria a execução do objeto contratado. Por fim, aduziu que na ação trabalhista movida pelo Sr. Renato Ventura Ribeiro (processo 00660-2005-046-02-00-0, 46ª Vara do Trabalho/São Paulo) contra o Creci/SP consta, entre outros dados, elementos que demonstrariam a realização dos serviços contratados, os quais constam do Anexo III (fl. 223).

9. A Secex/SP, ao examinar a documentação de fls. 137/222, conclui que os elementos trazidos não influem no conteúdo do Relatório de Auditoria, tendo em vista a seguinte análise (fls. 224/226):

"Os novos documentos trazidos aos autos (Ofício OF-PRES-1007/05-AC, fls. 135 do volume principal, de 22/6/2005, e anexos, fls. 137/222 do volume principal) pelo Sr. José Augusto Viana Neto, Presidente do CRECI/2ª Região-SP, não influem no mérito do relatório de auditoria de fls. 61/133 do volume principal, de 17/6/2005, pelas seguintes razões:

a) não foram apresentados documentos que comprovem a prestação de serviços pelos escritórios de advocacia Thiollier & Pinheiro Advogados e Armelin Advogados, mas tão-somente documentos em que estes informam estar buscando reunir elementos que comprovem essa prestação;

b) nos itens 3.6.1.7 a 3.6.1.12 (fls. 78/79 do volume principal), 3.6.I (fls. 96 do volume principal) e 3.10 (fls. 116/118 do volume principal) do relatório de auditoria, que tratam especificamente da contratação de Marcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C, não se questiona a execução do contrato, razão pela qual a comprovação da contraprestação de serviços não interfere no conteúdo do relatório;

c) nos itens 3.6.1.49 a 3.6.1.66 (fls. 87/95 do volume principal) e 3.6.6.VII a 3.6.6.X (fls. 100/101 do volume principal) do relatório de auditoria, que tratam especificamente da contratação de Renato Ventura Ribeiro, e Advocacia S/C, não se questiona a execução do contrato, razão pela qual a comprovação da contraprestação de serviços não interfere no conteúdo do relatório.

Além disso, cabe registrar que grande parte dos documentos apresentados no Anexo III (fls. 187/222 do volume principal), relativos ao Sr. Renato Ventura Ribeiro Coelho, são estranhos aos interesses do CRECI/2ª Região-SP e, conseqüentemente, ao TCU, tais como:

– processo tendo como partes 'Rádio e Televisão Bandeirantes Ltda. e outro' e 'MMH Empreendimentos Imobiliários e Comerciais Ltda.' (fls. 189/190 do volume principal);

– processo tendo como partes 'Giartti – Engenharia e Construções Ltda.' e 'Cooperativa Habitacional do Estado de São Paulo' (fls. 193 do volume principal);

- processo tendo como partes 'Emerson de Jesus da Silva' e 'Manuel Farreca da Silva' (fls. 194 do volume principal);

– processo tendo como partes 'Academia Brasileira de Arte, Cultura e História' e 'Seguradora Mineira S/A' (fls. 195/199 do volume principal);

– processo tendo como partes 'Construtora José Turecki Ltda.' e 'Giartti – Engenharia e Construções Ltda.' (fls. 200/202 do volume principal);

– processo tendo como partes 'Else Benevides Medeiros' e 'Ordem dos Parlamentares do Brasil' (fls. 203/211 do volume principal);

– processo tendo como partes 'José Roberto Mermejo' e 'Condomínio Edifício Ricardo Cao Vino' (fls. 212 do volume principal);

Nota fiscal de serviços prestados ao Conselho Regional de **Engenharia, Arquitetura e Agronomia** do Estado de São Paulo (fls. 213 do volume principal)."

10. Após ter vista e cópia dos autos (fls. 227/228), o Sr. Renato Ventura Ribeiro apresenta o documento de fls. 232/252, em que requer ao Tribunal a exclusão de seu nome da responsabilidade solidária apontada no Relatório de Auditoria de fls. 61/133, por entender estar comprovada a prestação dos serviços contratados e a justificação do objeto de cada contrato.

11. Em Despacho de fl. 253, determinei o retorno dos autos à unidade técnica, para que procedesse à análise da documentação então trazida pelo Sr. Renato Ventura Ribeiro. A seguir, transcrevo, no essencial, a síntese dos esclarecimentos prestados e o respectivo exame feito pela unidade técnica (fls.

254/256), que manteve, mais uma vez, a proposta de encaminhamento consignada no Relatório de Auditoria de fls. 61/133:

"3. Em seu expediente, o Sr. Renato Ventura informa, em síntese:

a) que a existência de contratos simultâneos deve-se a serviços distintos e iniciados em períodos diferentes;

b) que nos contratos de 2000 e 2001 firmados com a Regon Assessoria S/C Ltda., os serviços 'abrangiam processos judiciais em Brasília, projetos de lei e processos administrativos (...) não incluíam assessoria consultiva nem as ações judiciais em São Paulo (...) abrangiam 'acompanhamento de cerca de 30 feitos, entre processos judiciais em Brasília, projetos de lei e processos administrativos' (fls. 233);

c) que o novo contrato com a Regon, com serviços iniciados em 1º/01/2001, teria substituído os serviços prestados pelo Dr. Mário Antonio Bueno, referente a assessoria consultiva e ações judiciais em São Paulo, abrangendo cerca de 120 feitos; em seu entendimento, apesar da identidade parcial de objeto (ações judiciais), seriam distintos o prazo de início dos serviços, o objeto e a quantidade de ações judiciais;

d) que os contratos de 2001 firmados com o Sr. Renato Ventura (pessoa física ou jurídica) 'tinham por objeto a atuação em processos judiciais em São Paulo (capital e interior) e assessoria consultiva, serviços executados anteriormente pelo Dr. Márcio Antonio Bueno' (fls. 234); os contratos teriam sido celebrados com vigências de 02/01/2001 a 31/03/2001 (com o Sr. Renato Ventura, pessoa física), 01/04/2001 a 30/01/2001 (com o escritório Pacheco Chaves Advogados) e 01/07/2001 a 31/12/2001 (com o escritório Renato Ventura advogados Associados);

e) os serviços que teriam sido prestados em cada contrato com a Regon Assessoria: no Congresso Nacional – acompanhamento de projetos de lei de interesse da categoria representada pelo Creci/SP (fls. 236); na Justiça Federal, em Brasília (1ª Instância, TRF 1ª Região, STJ) e no TCU (fls. 237/239);

f) os serviços que teriam sido prestados em relação à assessoria consultiva e ações judiciais em São Paulo (fls. 242/250);

g) que todos os serviços contratados teriam sido executados, o que afastaria a sua responsabilidade solidária; 'apesar de aparentemente haver contratos com identidade **parcial** de objeto (**ações judiciais**), (...) cuidam de serviços distintos (o primeiro relativo a ações judiciais originárias em **Brasília** e os demais referentes a processos judiciais no **Estado de São Paulo** – Capital e interior), o que também deve afastar a responsabilidade solidária do interessado' (fls. 251).

Análise

4. Preliminarmente, registramos que, com base em descrição da equipe de auditoria constante dos itens 3.6.1.49 a 3.6.1.66 (fls. 89/97) do seu relatório, foi proposta a citação solidária do Sr. Renato Ventura pelos valores e datas de referência abaixo relacionados:

Valor (R$)	Data de Referência	Contratado
60.000,00	11/05/2001	Sr. Renato Ventura Ribeiro
79.600,00	31/12/2001	Renato Ventura Advogados Associados S/C

5. Em ambos os casos, foram prestados serviços pelo Sr. Renato Ventura que já estavam cobertos por contrato anterior, com o mesmo responsável, configurando-se pagamentos indevidos. O primeiro caso refere-se a contrato firmado entre o Creci/SP e o Sr. Renato Ventura para prestação de serviços advocatícios perante a Justiça Federal de São Paulo, em processos judiciais de interesse do Creci/SP (item 4 da tabela de fls. 90/92, do vol. Principal e instrumento contratual de fls. 30/32, do anexo 8). O segundo, firmado entre o Creci/SP e Renato Ventura Advogados Associados, também se referia à prestação de serviços na Justiça Federal de São Paulo (item 7, da tabela de fls. 90/92, do vol. Principal e instrumento contratual de fls. 49/55, do anexo 8).

6. A equipe de auditoria constatou que, em ambos os casos, havia avença anterior com objeto que abrangia os dois contratos supramencionados. Esse contrato foi firmado com a Regon Assessoria S/C Ltda., cujo sócio-gerente era o próprio Sr. Renato Ventura (itens 1, 2 e 3 da tabela de fls. 90/92, do vol. Principal e instrumento contratual e termos aditivos de fls. 2/7, do anexo 8). Por essa contratação, o

Creci/SP pagava, mensalmente, ao escritório do Sr. Ventura, R$ 5.000,00 (valor majorado para R$ 6.600,00, pelo Terceiro Termo Aditivo).

7. Nas informações prestadas, o Sr. Renato Ventura tenta demonstrar que os contratos firmados em 2001 entre o Creci/SP e ele como pessoa física, bem como o que foi assinado pelo mesmo conselho e a Renato Ventura Advogados Associados tinham objetos diferentes daquele que ele mesmo, em nome de outro escritório de advocacia em que era sócio-gerente (Regon) firmou com o Creci/SP em 01/04/2000, e que teve vigência até 31/12/2001.

8. Contudo, a simples leitura da cláusula primeira do contrato assinado com a Regon (relativa ao objeto do contrato) permite concluir que o seu objeto abarcava, sem restringir a esfera de atuação (se consultiva ou contenciosa) ou a área de atuação (se interior ou capital), aqueles constantes dos contratos com o Sr. Renato Ventura e com o escritório que levava o seu nome. Estava claro no dispositivo citado que caberia à Regon acompanhar todos os processos de interesse do Creci/SP na Justiça Federal, seja em Brasília, seja em São Paulo. Assim, diferentemente do que assevera o Sr. Ventura, fazia parte do objeto do contrato com a Regon o acompanhamento dos processos judiciais que tramitavam na Justiça Federal de São Paulo, e não apenas de Brasília, como tenta deixar transparecer em seu relato. Abaixo, transcrevemos a cláusula referente ao objeto do contrato firmado em 01/04/2000 e prorrogado até 31/12/2001, com o advento do terceiro termo aditivo:

'**Cláusula primeira:** A CONTRATADA obriga-se a prestar serviços de acompanhamento de processos e projetos de interesse do CONTRATANTE perante os Poderes Legislativo e Judiciário, na forma prevista nos parágrafos seguintes:

§ 1º O trabalho de assessoria compreende o acompanhamento dos feitos acima mencionados no Congresso Nacional e em todas as instâncias e órgãos dos Tribunais, em especial nas Capitais Federal e do Estado de São Paulo (grifamos)' (fls. 2)

9. Além de tudo, é patente que a vigência do contrato com a Regon (01/01/2000 a 31/12/2001, com as prorrogações no segundo e terceiro termos aditivos) abrangia o período de vigência dos outros dois contratos (02/01/2001 a 31/03/2001 e 01/07/2001 a 31/12/2001). Compete-nos registrar que não está sendo questionada a execução dos contratos, mas tão somente o fato de o Sr. Ricardo Ventura ter recebido pagamentos pela prestação de serviços cuja remuneração já ocorria em função de avença anteriormente firmada.

10. Em suma, o relato trazido pelo Sr. Ventura não é suficiente para modificar o entendimento de que os débitos constantes na tabela do item 4 desta instrução devam ser a ele imputados solidariamente com os gestores do Creci/SP à época dos acontecimentos. Isto porque desprovido de documentação que comprove que os contratos firmados entre o Creci/SP e a Regon Assessoria S/C Ltda., por um lado, e aqueles assinados com o Sr. Renato Ventura e Renato Ventura Advogados Associados S/C, por outro, sofreram modificação em seu objeto ou mesmo que as prestações ocorreram em épocas distintas daquelas registradas nos instrumentos contratuais.

11. Isto posto, opinamos pela restituição dos presentes autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro Relator Marcos Bemquerer Costa, para a sua superior apreciação. Mantemos, por fim, o parecer concordante com a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria de fls. 120/133."

12. Estando os autos em meu Gabinete, mais uma vez o Sr. Renato Ventura Ribeiro requereu e obteve vista e cópia dos autos (fls. 257/258), havendo, logo em seguida, protocolizado o documento de fls. 259/270, mediante o qual contesta o parecer da Secex/SP.

13. Na referida peça (fls. 259/270), no essencial, discorre sobre as premissas e conclusões errôneas da Secex/SP acerca da abrangência do Contrato firmado entre o Creci/SP e a Regon Assessoria S/C Ltda.; do erro da Secex/SP quanto à data a partir da qual devem incidir a atualização monetária e os juros sobre o valor do débito apurado, bem como noticia possíveis falhas em outros contratos não mencionadas pela unidade técnica (Contrato com os advogados Leudo Costa; Geraldo Aguirre e Eliane Felix Figueiredo; José Penha Benitez).

14. Ao final, requer a exclusão de seu nome da responsabilidade solidária; a alteração da data a partir da qual devem incidir sobre o débito a atualização monetária e os juros, se acaso não afastada sua responsabilidade solidária; e a apuração das falhas noticiadas nos demais contratos mencionados para prestação de serviços advocatícios (fl. 270).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório da Auditoria realizada pela Secex/SP no Conselho Regional de Corretores de Imóveis da 2ª Região – Creci/SP, a fim de averiguar a regularidade das contratações de bens e serviços e as admissões de pessoal, em cumprimento à determinação constante do Acórdão n. 1.213/2004 – Plenário.

2. O minucioso Relatório elaborado pelos Analistas da Secex/SP consigna diversas irregularidades, algumas das quais com indícios de dano ao Creci/SP, como, por exemplo, a não-comprovação da execução dos serviços pactuados, a antieconomicidade das contratações (tanto em razão da existência de departamento jurídico na entidade, como pelo fato de já existir outro contrato de prestação de serviços advocatícios em vigência), o pagamento realizado a maior, sem previsão contratual nem justificativas para tal ato. Diante desse quadro, a teor do que dispõe o art. 47 da Lei n. 8.443/1992, impõe-se converter os autos em processo de Tomada de Contas Especial, a fim de citar os responsáveis pela prática dos atos inquinados para que apresentem alegações de defesa ou recolham a favor do referido Conselho as quantias apuradas nos autos.

3. Conforme visto no Relatório precedente, foram várias as ocorrências detectadas pela equipe, algumas das quais se sobressaem em razão da gravidade dos atos praticados pelos gestores do Creci/SP.

4. Nessa linha, destacam-se as contratações de serviços advocatícios nos exercícios de 1999 a 2003, apesar de haver na estrutura do Creci/SP um departamento jurídico (fl. 79, subitem 3.6.1.5). Foram observadas duas principais questões: uma, refere-se à grande concentração de contratos concomitantes no exercício de 1999; outra, ao expressivo número de contratações, nos exercícios de 2000 a 2003, envolvendo a pessoa do Sr. Renato Ventura Ribeiro.

5. Relativamente à primeira questão, as despesas com serviços advocatícios e de assessoria jurídica alcançaram o montante de R$ 914.270,12, numa média mensal de R$ 76.189,18, assim alocado para os contratados abaixo relacionados (fl. 78):

5.1 – Thiollier & Pinheiros Advogados, R$ 507.614,24;
5.2 – Márcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C, R$ 130.602,90;
5.3 – Luiz Felipe Ribeiro Coelho, R$ 58.979,28;
5.4 – Ivo Galli Advogados Associados, R$ 50.218,86;
5.5 – Armelin Advogados Associados, R$ 50.000,00;
5.6 – Márcio Antônio Bueno (pessoa física), R$ 48.000,00;
5.7 – Cristóvão C.U.M. e Miller Escrit. Adv. S/C, R$ 30.456,85;
5.8 – Paulo Hugo Scherer, R$ 25.200,00;
5.9 – Vicente de Oliveira e Oliveira Adv. Associados S/C Ltda., R$ 13.197,99.

6. Chama a atenção o contrato celebrado, mediante inexigibilidade de licitação, com o escritório Thiollier & Pinheiros Advogados, em 9/02/1999, cujo valor acordado representa 55% do total gasto em 1999 com serviços advocatícios, visando à prestação de ampla assistência jurídica em todos os assuntos judiciais e extrajudiciais envolvendo as tentativas de intervenção no Creci/SP, por parte do Conselho Federal de Corretores de Imóveis – Cofeci (fl. 157, Anexo 5), em especial porque, à época, havia contrato firmado com o Sr. Márcio Antonio Bueno, com vigência até 15/07/2000, para prestação de serviços na defesa de processos judiciais e administrativos propostos contra o Creci/SP, no valor mensal de R$ 10.000,00 (fl. 38, Anexo 3). Cabe consignar ainda que o Sr. Márcio Antonio Bueno, além de ser assessor jurídico do Creci/SP, também atuava por meio de seu escritório – Márcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C, nos processos judiciais de interesse do Creci/SP (fls. 2/155, Anexo 5), inclusive nos processos relativos à tentativa de intervenção do Cofeci no Conselho (fls. 23/28, 29/31, 52/68, 73/84, 85/111, 112/118, Anexo 5).

7. Tais atos, diante das provas presentes nestes autos, ensejam a citação solidária dos responsáveis para apresentarem os elementos de defesa que entenderem pertinentes.

8. De igual forma, há irregularidade na contratação do escritório Ivo Galli Associados S/C com vistas à impetração de **habeas corpus** a favor de José Ponchio Vizzari, Wagner Artuzo e Haroldo de Paula, seja porque havia a possibilidade de o departamento jurídico da entidade fazê-lo, seja porque já existia contrato com o Sr. Márcio Antonio Bueno. Ademais, com relação a essa contratação, a equipe

apurou pagamento de R$ 35.218,86, acima do valor de R$ 15.000,00 acordado inicialmente, sem que para tal ocorrência tenha sido apresentada qualquer justificativa.

9. Outra contratação que causa espécie é a do escritório Armelin Advogados Associados, para o qual, apesar de solicitado pela equipe de auditoria, não foi apresentado o respectivo termo do contrato, levantando, via de conseqüência, a hipótese de tratar-se de acordo verbal. Segundo o recibo de pagamento, esse escritório teria atuado nestas três ações: 1) ação civil pública promovida pelo Sindicato dos Corretores de Imóveis de Rio Claro e Região – processo 99.61.00.002784-1 – 21ª Vara Federal de São Paulo; 2) mandado de segurança impetrado pelo Sindicato de Corretores de Imóveis da Região de Ribeirão Preto, pelo Sindicato das Empresas Imobiliárias da Região de Ribeirão Preto e pelo Sindicato dos Corretores de Imóveis de Rio Claro e Região, na 9ª Vara da Justiça Federal de São Paulo; 3) ação civil pública movida pelo Sindicato das Empresas Imobiliárias de Rondônia contra o Conselho Federal de Corretores de Imóveis – Cofeci, na 15ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal (fls. 35/36, Anexo 3).

10. Não obstante a vigência do contrato com o escritório Márcio Bueno Consultoria e Advocacia S/C e também a possibilidade de se valer do departamento jurídico do Conselho em questão, a equipe verificou haver evidências de que o escritório Armelin Advogados Associados, ao menos em duas das três causas que lhe teriam sido atribuídas, não executou os serviços pactuados, posto que houve a atuação do escritório Márcio Bueno & Consultoria S/C (Ação Civil Pública de fls. 2/7; Agravos de Instrumento nos autos de Ação Civil Pública de fls. 8/22 e 32/47, e Mandado de Segurança de fls. 119/122, todos do Anexo 5). Some-se a tais constatações o fato de que a terceira ação em que deveria ter atuado – ação civil pública movida pelo Sindicato das Empresas Imobiliárias de Rondônia contra o Cofeci – não diz respeito ao Creci/SP.

11. No que se refere ao expressivo número de contratações, nos exercícios de 2000 a 2003, envolvendo a pessoa do Sr. Renato Ventura Ribeiro, segundo quadro aposto às fls. 90 e 91, foram relacionados ao todo onze contratos nos quais, apesar de terem sido firmados com quatro pessoas físicas e jurídicas distintas – Regon Assessoria S/C Ltda., Renato Ventura Ribeiro, Renato Ventura Advogados Associados, Pacheco Neto Advogados Associados S/C – consoante a unidade técnica (fls. 93), há indícios de que os serviços advocatícios deveriam ser prestados pessoalmente pelo Sr. Renato Ventura Ribeiro, seja em razão das provas relativas à sua atuação em ações, seja pela expressa previsão contratual.

12. Demais disso, outra particularidade apontada pela equipe de fiscalização consiste na vigência concomitante de mais de um contrato de prestação de serviços advocatícios, segundo o diagrama aposto à fl. 98 do Anexo 8. Essa sobreposição de contratos de prestação de serviços advocatícios, a princípio, não justifica as novas contratações realizadas, em especial porque o objeto acordado já constava de outros contratos então vigentes, conforme discriminado no Relatório precedente (fls. 93 e 94).

13. Em razão de tais constatações, outra alternativa não há, nesta fase, senão a de convocar os responsáveis arrolados para a apresentação dos correspondentes elementos de defesa.

14. Com relação à responsabilização do Sr. Renato Ventura Ribeiro, insta consignar que, não obstante o término da fase de instrução dos presentes autos, admiti a juntada da documentação por ele apresentada (fls. 232/252) e determinei o pertinente exame pela unidade técnica, que concluiu no sentido de manter o encaminhamento então sugerido no Relatório de Auditoria, porquanto os argumentos trazidos foram considerados insuficientes para afastar sua responsabilidade pelos atos inquinados. Entretanto, estando os autos em meu Gabinete, o referido responsável traz a peça de fls. 259/270, mediante a qual busca, novamente, excluir seu nome da responsabilidade solidária que lhe está sendo atribuída.

15. Em cognição sumária, observo que a tese principal consiste na afirmação de que o objeto do contrato firmado com a Regon Assessoria S/C Ltda. não abrangia todos os processos, estando, por conta disso, segundo o autor da referida peça, legitimados os demais contratos feitos com a sua pessoa. Todavia, as disposições constantes da primeira cláusula dos contratos firmados com o mencionado escritório permitem, nesta fase processual, concluir, na linha do entendimento já esposado pela unidade técnica por ocasião da análise da primeira documentação juntada aos autos pelo Sr. Renato Ventura Ribeiro, que os objetos abarcavam, sem restringir a esfera de atuação em consultiva ou contenciosa ou a área de atuação, se na capital ou no interior, aqueles constantes dos contratos firmados com o Sr. Renato Ventura Ribeiro e com o escritório que levava seu nome. Nesse sentido, a aludida cláusula primeira estipula que " O trabalho de assessoria compreende o acompanhamento dos feitos acima mencionados no

Congresso Nacional e **em todas as instâncias e órgãos dos Tribunais, em especial nas Capitais Federal e do Estado de São Paulo**" (fls. 2/4, Anexo 8).

16. Dessa forma, considero que, nesta fase, a unidade técnica bem caracterizou a responsabilidade do Sr. Renato Ventura Ribeiro, não havendo elementos capazes para autorizar a exclusão da responsabilização que ora se lhe atribui. Ressalvo, por oportuno, que, segundo aponta o responsável, a data a partir da qual incidirão atualização monetária e juros sobre o valor do débito então apurado deve ser a dos respectivos pagamentos realizados, devendo a unidade técnica assim levantar tais datas e consigná-las nos ofícios de citação.

17. Nesse contexto e tendo em vista a disposição do art. 160, § 1º, do RI/TCU, em contraponto com o princípio do formalismo moderado e da busca pela verdade material, cabe determinar à unidade técnica que examine, juntamente com as alegações de defesa que porventura vierem a ser apresentadas pelo Sr. Renato Ventura Ribeiro, a peça de fls. 259/270, com enfoque tanto nas questões circunscritas aos contratos atinentes ao aludido responsável como também nas possíveis irregularidades noticiadas a respeito dos contratos então firmados com os advogados Leudo Costa, José Penha Benitez, Geraldo Aguirre e Eliane Felix Figueiredo.

18. Devo registrar ainda que acompanho a proposta de audiência, nos termos sugeridos pela unidade, porquanto a sistemática prática das irregularidades, verificadas nas várias gestões da entidade, como as observadas na falta de formalização de procedimento administrativo para documentar as contratações realizadas, na ausência de justificativas para as contratações diretas e comprovação das situações e a constância na não-publicação dos extratos contratuais comprometem, de certa forma, o exercício de controle externo.

19. De igual modo, também destaco questão relacionada com a admissão de empregados, após a data de 18/05/2001, sem a prévia realização de concurso público. Isto porque a maioria das contratações ilegais (16 empregados, fl. 64) se deu após o Tribunal ter determinado ao Creci/SP que se abstivesse de admitir pessoal sem a prévia realização de concurso público, bem como que adotasse as medidas necessárias para a rescisão dos contratos ilegalmente firmados, no prazo de sessenta dias, a contar da ciência da deliberação, comunicando ao Tribunal as providências implementadas (Acórdão n. 2.919/2003 – 1ª Câmara, inserto na Relação 162/2003 – 1ª Câmara - Gab. Min. Sub. MBC, ratificado pelo Acórdão n. 1.533/2004 – TCU – 1ª Câmara).

20. Por fim, aduzo que as contas do Creci/SP alusivas a 1999 e 2000 já foram julgadas, respectivamente, em 25/11/2003 e 23/08/2005 (Acórdão n. 2.919/2003 e Acórdão n. 1871/2005, inserto nas Relações ns. 162/2003 e 171/2005 – 1ª Câmara, do Gab. Min. Subst. MBC), razão pela qual entendo, ante o disposto no art. 206 do Regimento Interno/TCU, que a citação dos responsáveis pelas irregularidades cometidas nos referidos exercícios não deve ser efetivada no âmbito deste processo, devendo cópia da deliberação a ser proferida, juntamente com o Relatório e a Proposta de Deliberação, ser encaminhada ao Ministério Público/TCU, com vistas à análise da oportunidade e conveniência da interposição de recurso de revisão contra as aludidas deliberações.

21. Por outro lado, considerando que as contas de 1997 e 1998 encontram-se sobrestadas e atentando para o fato de que, a partir de 2001, as entidades de fiscalização do exercício profissional foram dispensadas da prestação de contas ordinárias ao Tribunal (IN/TCU 47/2004, art. 2º , § 1º), os presentes autos devem, com fundamento no art. 47, **caput**, da Lei n.º 8.443/1992, ser convertidos em Tomada de Contas Especial, para citação dos responsáveis.

Ante o exposto, acolho, com os ajustes que considerei necessários, a proposta da unidade e manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 305/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n. TC-004.986/2005-3 (c/ 8 anexos);

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

3. Responsáveis: José Augusto Viana Neto, CPF n. 606.428.828-00; Roberto Capuano, CPF n. 037.062.148-49; José Ponchio Vizzari, CPF n. 511.590.588-49; Walter Alves de Oliveira, CPF n. 208.611.258-00; Orlando de Almeida Filho, CPF n. 050.094.648-53; e João Teodoro da Silva, CPF n. 157.714.079-68.

4. Entidade: Conselho Regional de Corretores de Imóveis da 2ª Região – Creci/SP.

5. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/SP.

8. Advogado constituído nos autos: Renato Ventura Ribeiro, OAB/SP 118.691.

9. Acórdão:

Os Ministros do Tribunal, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, ACORDAM em:

9.1 – converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 47, **caput**, da Lei 8.443/1992;

9.2 – ordenar a citação, com base no art. 12, inciso II, da Lei 8443/1992, dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, recolham aos cofres do Creci/SP o valor do débito discriminado nos próximos subitens, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir das datas adiante consignadas, nos termos da legislação vigente, ou apresentem alegações de defesa acerca das irregularidades então apontadas:

9.2.1 – do Sr. Orlando de Almeida Filho, Presidente do Creci/SP em 2/1/2001, solidariamente com o Sr. Renato Ventura Ribeiro, no valor de R$ 60.000,00, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir da data do efetivo pagamento ao contratado, a ser indicada pela Secex/SP, acerca do dano causado aos cofres do Creci/SP em decorrência da celebração, em 2/1/2001, entre a autarquia e o Sr. Renato Ventura Ribeiro, de contrato cujo objeto, "prestação de serviços advocatícios perante a Justiça Federal de São Paulo de processo judiciais de interesse do Creci", já se achava incluído no objeto de vigente contrato celebrado com Regon Assessoria S/C Ltda. (termo original datado de 1º/4/2000 e aditivos, de 16/7 e 21/12/2000), que previa sua execução pelo Sr. Renato Ventura Ribeiro;

9.2.2 – do Sr. José Augusto Viana Neto, Presidente do Creci/SP em 30/3/2001, no valor de R$ 75.000,00, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir de 5/6/2001, acerca do dano causado ao Creci/SP em decorrência da celebração com Pacheco Neto Advogados Associados, em 30/3/2001, de contrato cujo objeto, prestação de "serviços advocatícios na esfera consultiva e no contencioso, atuando em causas de interesse do Creci/SPI, em trâmite perante a Justiça Federal de São Paulo, nas 1ª e 2ª instâncias", já se achava incluído no objeto de vigente contrato celebrado com Regon Assessoria S/C Ltda. (termo original datado de 1º/4/2000 e aditivos, de 16/7 e 21/12/2000);

9.2.3 – do Sr. José Augusto Viana Neto, Presidente do Creci/SP em 29/6/2001, solidariamente com o Sr. Renato Ventura Ribeiro, sócio-gerente de Renato Ventura Advogados Associados S/C, no valor de R$ 79.600,00, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir da data do efetivo pagamento do valor, a ser indicada pela Secex/SP, acerca do dano causado ao Creci/SP em decorrência da celebração, em 29/6/2001, entre a autarquia e Renato Ventura Advogados Associados S/C, de contrato cujo objeto, prestação de serviços na esfera consultiva e contenciosa, atuando em causas de interesse e na defesa da Contratante em trâmite perante a Justiça Federal de São Paulo, nas 1ª e 2ª instâncias, já se achava incluído no objeto de vigente contrato celebrado com Regon Assessoria S/C Ltda. (termo original datado de 1º/4/2000 e aditivos, de 16/7 e 21/12/2000), que previa sua execução pelo Sr. Renato Ventura Ribeiro;

9.2.4 – do Sr. José Augusto Viana Neto, Presidente do Creci/SP, em novembro e dezembro de 2001, no total de R$ 6.649,00, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir de 31/12/2001, acerca do dano causado aos cofres daquela autarquia em decorrência da celebração, em 21/11/2001, com Pacheco Neto Advogados, de contrato cujo objeto – "prestação de serviços advocatícios na esfera consultiva e no contencioso, atuando em causas de interesse do Creci, em trâmite perante a Justiça Federal de São Paulo, nas 1ª e 2ª instâncias" –, já se achava incluído no objeto de vigente contrato celebrado com Regon Assessoria S/C Ltda. (termo original datado de 1/4/2000 e aditivos, de 16/7 e 21/12/2000);

9.2.5 – do Sr. José Augusto Viana Neto, Presidente do Creci/SP no período de 15/3/2001 até a presente data, no valor a seguir discriminado, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir das datas adiante indicadas, acerca das reiteradas contratações, em 2/4/2001, 1º/7/2001, 1º/10/2001, 2/1/2002, 1º/4/2002, 1º/7/2002 e 1º/10/2002, do Sr. Leudo Irajá Santos Costa para prestação de serviços de assistência jurídica nos processos de interesse do Creci/SP nos tribunais localizados no Distrito Federal, o que constituiu ato de gestão antieconômico, considerando que o objeto da avença não era necessário ou mesmo oportuno, haja vista que:

9.2.5.1 – a existência de processos de interesse do Creci/SP junto a tribunais localizados no Distrito Federal é situação de exceção, não cabendo a contratação quando não comprovada a sua necessidade, ainda mais considerando-se que a entidade possuía um departamento jurídico e de escritórios de advocacia já contratados, aos quais caberia, em princípio, a assistência jurídica nessas eventualidades;

a inexistência de processos em que o Sr. Leudo Irajá Santos Costa tenha atuado junto à Justiça Federal do Distrito Federal no período contratado – 2/4/2001 a 31/12/2002 – tendo como parte o Creci/SP ou algum de seus diretores ou conselheiros, demonstra a desnecessidade das contratações;

9.2.5.2 – contratação de advogado com registro na OAB-RS para prestação de serviços no Distrito Federal (o Sr. Leudo Irajá Santos Costa possui registro n. 22.520 na OAB-RS, sem inscrição suplementar na OAB-DF), em desconformidade com o art. 10, **caput** e § 2º, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei n. 8.906/1994), sendo que não há registros de que tenha atuado anteriormente em causas no interesse do Creci/SP, não confirmando a informação constante no item 2 dos instrumentos de contrato de que o advogado seria "profissional autônomo com especialidade na prestação de serviços de Assessoria Jurídica nos processos de interesse do Creci/SP junto aos Tribunais localizados no Distrito Federal";

9.2.5.3 – não-utilização dos serviços do Sr. Leudo Irajá Santos Costa para a impetração do mandado de segurança 2001.34.00.020766-3, junto à Justiça Federal do Distrito Federal, em 19/07/2001, tendo como impetrante o Creci/SP e como advogado o Sr. Renato Ventura Ribeiro, demonstrando que o Creci/SP dispunha de recursos para prestação do serviço objeto do contrato celebrado com o Sr. Leudo Irajá Santos Costa e a desnecessidade da contratação.

Débito decorrente da celebração de contratos com o Sr. Leudo Irajá Santos Costa vigentes no período de 2/4/2001 a 31/12/2002

PROC. PAGAMENTO	VALOR (R$)	DATA DO LANÇAMENTO NO RAZÃO
0633/2001	6.300,00	30/4/2001
0849/2001	6.300,00	31/5/2001
1142/2001	6.300,00	29/6/2001
1393/2001	6.300,00	31/7/2001
1629/2001	6.300,00	5/9/2001
1853/2001	6.300,00	30/9/2001
2068/2001	6.300,00	1/11/2001
2249/2001	6.300,00	10/12/2001
2432/2001	6.300,00	20/12/2001
0165/2002	6.300,00	31/1/2002
0422/2002	6.300,00	28/2/2002
0635/2002	6.300,00	30/4/2002
0853/2002	6.300,00	2/5/2002
0985/2002	6.300,00	31/5/2002
1158/2002	6.300,00	4/7/2002
1354/2002	6.300,00	30/7/2002
1559/2002	6.300,00	5/9/2002
1763/2002	6.300,00	1/10/2002
1979/2002	6.300,00	4/12/2002

9.2.6 – do Sr. José Augusto Viana Neto, Presidente do Creci/SP desde 15/3/2001, solidariamente com a Sra. Sandra Maria Medeiros Costa, pela celebração de sucessivos contratos entre o Creci/SP e a Sandra Maria Medeiros Costa, com vigência total pelo período de 2/7/2001 a 30/12/2002, tendo todos como objeto a elaboração e implementação de um plano mercadológico envolvendo o mercado imobiliário e a atuação dos corretores de imóveis no âmbito do Estado de São Paulo, pelo débito discriminado em seguida, tendo em vista os prejuízos causados à autarquia em decorrência das seguintes irregularidades;

9.2.6.1 – não-execução do objeto dos contratos, considerando não haver qualquer evidência física ou documental da elaboração e implementação do plano mercadológico contratado, e que os elementos obtidos junto ao Creci/SP indicam que a contratada, domiciliada em Brasília (DF), sequer se deslocou a São Paulo durante o período da contratação, haja vista que nenhum recibo de pagamento foi assinado pela contratada e que documento presente no processo de pagamento 1763/2002 demonstra a prática de encaminhamento de contrato a Brasília para assinatura pela contratada (aplicável ao Sr. José Augusto Viana Neto e à Sra. Sandra Maria Medeiros Costa);

9.2.6.2 – antieconomicidade na celebração de sucessivos contratos tendo todos como objeto a elaboração e implementação de um plano mercadológico envolvendo o mercado imobiliário e a atuação dos corretores de imóveis do Estado de São Paulo, quando tal objeto deveria ter sido executado totalmente durante a vigência do primeiro contrato, celebrado em 20/6/2001, com vigência de 2/7/2001 a 30/9/2001, sendo descabida a celebração de outros contratos com o mesmo objeto (aplicável ao Sr. José Augusto Viana Neto e à Sra. Sandra Maria Medeiros Costa);

9.2.6.3 – contratação direta de profissional domiciliada em Brasília(DF) com alegação de sua especialização na prestação de serviços na área de marketing, propaganda e pesquisa de mercado, sem amparo em qualquer documento que demonstrasse essa especialização ou o atendimento das condições estabelecidas pelos arts. 24 e 25 da Lei 8.666/1993, quando é notória a existência de vários profissionais no mercado com os requisitos necessários, inclusive e notadamente no próprio Estado de São Paulo (aplicável ao Sr. José Augusto Viana Neto);

Débito relativo ao contrato firmado com a Sra. Sandra Maria Medeiros Costa

NÚMERO DO PROCESSO	VALOR DO DÉBITO (R$)	DATA DO PAGAMENTO
1465/2001	4.612,50	2/8/2001
1631/2001	4.612,50	6/9/2001
1850/2001	4.612,50	28/9/2001
2065/2001	4.612,50	4/12/2001
2252/2001	4.612,50	10/12/2001
2429/2001	4.612,50	20/12/2001
164/2002	4.675,58	31/1/2002
0423/2002	4.675,58	6/3/2002
0635/2002	4.675,58	2/4/2002
0853/2002	4.675,58	2/5/2002
0985/2002	4.675,58	29/5/2002
1158/2002	4.675,58	1º/7/2002
1354/2002	4.675,58	30/7/2002
1559/2002	4.675,58	5/9/2002
1763/2002	4.675,58	1º/10/2002
1979/2002	4.675,58	4/12/2002

9.3 – ordenar a audiência, com fundamento no inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 202 do Regimento Interno/TCU, dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresentem razões de justificativa acerca das irregularidades adiante relacionadas:

9.3.1 – do Sr. José Ponchio Vizzari, Presidente, nos períodos de 04/11 a 07/12/98; do Sr. Orlando de Almeida Filho, Presidente, nos períodos de 1º/01/2001 a 14/8/2001, de 04/11 a 07/12/98; do Sr. José Augusto Viana Neto, Presidente, a partir de 15/3/2001 em diante; e do Sr. Roberto Capuano, Presidente, nos períodos de 5/4 a 23/6/1998:

9.3.1.1– ausência sistemática de formalização de procedimento administrativo para documentar e motivar as contratações de serviços realizadas no período de suas respectivas gestões, em descumprimento aos arts. 26, parágrafo único, e 38 da Lei 8.666/1993 e 2º da Lei 9.784/1999;

9.3.1.2 – contratações diretas sem comprovação das situações de dispensa e inexigibilidade de licitação estabelecidas nos arts. 24 e 25 da Lei 8.666/1993, conduzindo à falta de oportunidade de outros prestadores de serviços competirem pela contratação e à ausência de elementos que comprovem ter sido contratada a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, não havendo segurança também para se concluir que as contratações seguiram o princípio da impessoalidade, em afronta ao art. 3º da Lei 8.666/1993;

9.3.1.3 – sistemática não-publicação dos extratos resumidos dos instrumentos de contrato e de seus aditamentos na imprensa oficial, em inobservância aos arts. 37, **caput**, da Constituição Federal e 3º e 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993;

9.3.2 - do Sr. José Ponchio Vizzari, Presidente, no período de 04/11 a 07/12/98, devido à celebração de contrato verbal, vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993, nas contratações dos seguintes escritórios:

9.3.2.1 – Ivo Galli Associados S/C, tendo como objeto a impetração de **habeas corpus** em favor de José Ponchio Vizzari, Wagner Artuzo e Haroldo de Paula junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região;

9.3.2.2 – Armelin Advogados Associados, para prestação de serviços profissionais nos seguintes autos: ação civil pública promovida pelo Sindicato dos Corretores de Imóveis de Rio Claro e Região (21ª Vara Federal de São Paulo); mandado de segurança impetrado pelo Sindicato de Corretores de Imóveis da Região de Ribeirão Preto, pelo Sindicato das Empresas Imobiliárias da Região de Ribeirão Preto e pelo Sindicato dos Corretores de Imóveis de Rio Claro e Região (9ª Vara da Justiça Federal de São Paulo); ação civil pública movida pelo Sindicato das Empresas Imobiliárias de Rondônia contra o Conselho Federal de Corretores de Imóveis (15ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal).

9.3.3 – do Sr. José Augusto Viana Neto, Presidente, a partir de 15/3/2001 em diante, em razão do (a):

9.3.3.1 – admissão de empregados após 18/5/2001, sem a realização prévia de concurso público, conforme exige o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal;

9.3.3.2 – admissão, sem concurso público, em 2/7/2001, de Daniela Maria Nicastro Capuano, filha do conselheiro Roberto Capuano, em desacordo com a vedação do art. 72 do Estatuto Padrão dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis, aprovado pelo Resolução/COFECI 574/1998;

9.4 – determinar à Secex/SP que:

9.4.1 – Examine, juntamente com as alegações de defesa que porventura vierem a ser apresentadas pelo Sr. Renato Ventura Ribeiro, em decorrência da citação de que tratam os subitens 9.2.1 e 9.2.3, retro, a peça de fls. 259/270 do volume principal destes autos;

9.4.2 – faça constar nos ofícios de citação a que se referem os subitens 9.2.1 e 9.2.3, supra, as datas dos efetivos pagamentos realizados ao contratado, a partir das quais haverá incidência da atualização monetária e dos juros sobre o débito então apurado, nos termos da legislação em vigor;

9.4.3 – especifique, nos respectivos ofícios a serem encaminhados aos responsáveis, em decorrência das audiências tratadas nos subitens 9.3.1 a 9.3.3, retro, as irregularidades, com a indicação dos processos onde foram verificadas, segundo detalhamento constante do Relatório de Auditoria.

9.5 – encaminhar cópia deste Acórdão, juntamente com o respectivo Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao Ministério Público para exame da oportunidade e conveniência da eventual interposição de recursos de revisão no âmbito das contas do Creci/SP relativas ao exercícios de 1999 e 2000.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0305-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - PLENÁRIO
TC-019.638/2005-6
Natureza: Administrativo
Entidade: Tribunal de Contas da União
Interessada: Segecex

Sumário: Estudo realizado no âmbito da Segecex. Cumprimento ao item 9.4 do Acórdão nº 1.469/2005-Plenário. Proposta de regulamentação do rito processual de processos concernentes a fiscalização de obras públicas, com vistas ao cumprimento dos prazos e inovações trazidas pela LDO/2006 (Lei nº 11.178/2005). Adaptação das disposições da Decisão nº 097/2002-TCU-Plenário, do Acórdão nº 171/2003-TCU-Plenario e da Portaria TCU nº 219/2003 aos comandos da nova Lei. Fixação de referenciais para a contagem de prazos definidos na LDO/2006. Distribuição de prazos para a apreciação dos processos entre as unidades do Tribunal. Outras deliberações.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de estudo realizado pela Segecex em cumprimento à determinação contida no item 9.4 do Acórdão nº 1.469/2005-Plenário, com o objetivo de apresentar proposta de regulamentação do rito processual a ser observado pelo Tribunal em decorrência das inovações trazidas pela LDO/2006 (Lei nº 11.178/2005).

2. Transcrevo, a seguir, instrução elaborada no âmbito da Secob, com a qual concordaram o Diretor da 1ª DT e o Titular daquela unidade técnica especializada:

"*1. Introdução*

As auditorias de obras públicas realizadas pelo Tribunal de Contas de União no primeiro semestre de cada exercício pautam-se nos comandos definidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO, em razão de terem como um dos principais objetivos o subsídio à elaboração do Orçamento Geral da União do ano subseqüente.

2. Para 2006, a Lei nº 11.178, de 20/09/2005 - LDO/2006, trouxe substanciais inovações, se comparada à anterior, especialmente quanto à apreciação, pelo Tribunal, de processos relativos a obras com indícios de irregularidades graves.

3. Transcrevem-se, a seguir, os §§ 7º a 10 do art. 102 da citada lei, os quais abordam o tema:

'§ 7º Os processos que tenham por objeto o exame de obras ou serviços nos quais foram constatados ***indícios de irregularidades graves*** *serão instruídos e apreciados* ***prioritariamente*** *pelo Tribunal de Contas da União, com vistas a* ***garantir decisão que indique, de forma expressa****, se as irregularidades inicialmente apontadas* ***foram confirmadas*** *e se o empreendimento questionado poderá* ***ter continuidade sem risco de prejuízos ao erário****, no prazo de até* ***seis meses contado da comunicação prevista no § 5º do art. 103 desta Lei.***

*§ 8º Caso o empreendimento não possa ter continuidade, **a decisão** mencionada no § 7º deste artigo **deverá relacionar todas as medidas a serem adotadas pelos responsáveis**, com vistas ao **saneamento** das irregularidades graves.*

*§ 9º Após a apresentação das medidas corretivas pelo órgão ou entidade responsável, o Tribunal de Contas da União deverá **se pronunciar sobre o efetivo cumprimento** dos termos da decisão, no prazo de **até três meses**.*

*§ 10. Na **impossibilidade** de cumprimento dos prazos estipulados nos §§ 7º e 9º deste artigo, o Tribunal de Contas da União deverá **informar e justificar ao Congresso Nacional as motivações do atraso.'** (grifos nossos).'*

4. Por oportuno, reproduz-se o § 5º do art. 103 da LDO/2006, mencionado no § 7º acima reproduzido:

*'§ 5º **Durante o exercício de 2006**, o Tribunal de Contas da União remeterá ao Congresso Nacional, no prazo de até 15 (quinze) dias da constatação, informações relativas a **novos indícios de irregularidades graves** identificados em subtítulos constantes da lei orçamentária e às alterações ocorridas nos subtítulos com execuções orçamentária, física e financeira bloqueadas, acompanhadas de subsídios que permitam a análise da conveniência e oportunidade de bloqueio ou liberação das respectivas execuções.' (grifos nossos).*

*5. Tendo em vista as repercussões dessas inovações nos procedimentos internos do Tribunal, o item 9.4 do Acórdão nº 1.469/2005-Plenário, que encaminhou ao Congresso Nacional, em setembro passado, os relatórios das auditorias de obras públicas realizadas no primeiro semestre de 2005, estabeleceu, **in verbis**:*

'9.4. determinar à Segecex que, com o apoio da Adfis e da Secob, no prazo de 60 (sessenta) dias, realize estudos e formule proposta ao Plenário, no intuito de regulamentar o rito processual a ser observado em atenção aos prazos fixados pela LDO/2006 para o pronunciamento do Tribunal em processos concernentes à fiscalização de obras públicas;'

5.1 O Memorando n.º 116/2005-SEGECEX, de 30/09/2005, fl. 1, encaminhou o mencionado acórdão à Secob para que esta secretaria elabore a proposta de que trata o item 9.4 já citado.

6. Nesse sentido, realizou-se reunião com a participação de representantes da Segecex, Adfis e Secob, durante a qual foram discutidas alternativas para que o Tribunal atenda aos prazos previstos na lei. A proposta a seguir resultou de pré-estudo apresentado pela Secob na ocasião, ao qual foram agregadas as contribuições das demais unidades participantes dos debates.

2. Conceituação necessária

7. Como os §§ 7º a 10 ocupam-se de indício de irregularidade grave, é necessário levar em conta o que a lei considera como tal. O inciso IV do § 1º do art. 102 da LDO/2006 conceitua esse aspecto:

'§ 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

.....

*IV - **indícios de irregularidades graves** os atos e fatos que recomendem a **suspensão cautelar** das execuções orçamentária, física e financeira do contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço, que, sendo **materialmente relevantes**, **enquadrem-se** em alguma das seguintes situações, **entre outras**:*

*a) tenham potencialidade de ocasionar **prejuízos significativos ao erário ou a terceiros**;*

*b) possam ensejar **nulidade do procedimento licitatório ou de contrato**; e*

*c) configurem **graves desvios** relativamente aos **princípios** a que está submetida **a administração pública.'** (grifos nossos).*

*8. Logo, apenas processos tratando de indícios de irregularidades graves potencialmente paralisadoras de contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra, encontram-se abrangidos pelo § 7º. Registre-se que os itens 'a' a 'c' são exemplificativos, conforme a expressão 'entre outras', ao fim do **caput** do inciso IV.*

9. Para as fiscalizações de obras, o Acórdão nº 171/2003-Plenário, assim definiu irregularidade grave potencialmente paralisadora de obra, contrato, etc.:

'9.2. considerar, para efeito de fiscalização de obras públicas:

9.2.1. Indícios de irregularidades graves - aqueles que gerem audiência ou citação dos responsáveis, subdivididos em :

*9.2.2. **Indícios de Irregularidade Grave - categoria 'P'** - aqueles que atendam à conceituação contida no art. 86, § 2º, da Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002 - LDO/2003 (recomendem a paralisação da obra ou serviço - subtítulos, contratos, convênios, parcelas ou subtrechos, conforme vem constando dos quadros anexos às Leis Orçamentárias Anuais), tendo por indicativo os tipos de indícios relacionados no Anexo III do Manual do Fiscobras aprovado pela Portaria Segecex nº 15, de 23/03/2001;'*

Nota: Atualmente, encontra-se em vigor o Manual Fiscobras 2005, aprovado pela Portaria - SEGECEX nº 5, de 28/03/2005 - os indícios de irregularidade graves encontram-se relacionados no anexo I do citado documento.

10. O cotejo entre o estabelecido pelo Acórdão n.º 171/2003 e o conceituado pela LDO/2006 demonstra não serem necessárias alterações conceituais a esse respeito no Tribunal. Acresça-se que, sempre que a LDO mencionar indício de irregularidade grave, este deverá ser entendido, no âmbito do TCU, como indício de irregularidade grave - categoria 'P ' (IG-P).

3. Questões relevantes tratadas pelo § 7º do art. 102 - LDO/2006

11. O § 7º do art. 102 da LDO/2006, transcrito anteriormente, apresenta alguns pontos relevantes, a saber:

- determina que os processos que tratam de obras ou serviços nos quais foram constatados indícios de irregularidades graves devem ser instruídos prioritariamente pelo TCU;

- estabelece que as deliberações a eles correspondentes deverão indicar, expressamente, se as irregularidades inicialmente apontadas foram confirmadas e se o empreendimento poderá ter continuidade sem risco de prejuízos ao erário;

- e mais, que essa apreciação prioritária deverá desenvolver-se em até seis meses decorridos da comunicação prevista no § 5º do art. 103 da mesma lei.

3.1 Base de Incidência - processos abrangidos

12. Importante identificar preliminarmente os processos abrangidos pelo mencionado § 7º. Claro está que esse dispositivo abarca tão-somente os processos de fiscalização do próximo exercício, nos quais forem apontados novos indícios de irregularidades graves. Isso porque o mencionado parágrafo, ao seu final, cita o § 5º do art. 103, reproduzido anteriormente, que trata da comunicação, por parte do Tribunal, de novos indícios de irregularidades graves (IG-P) relacionados a procedimentos fiscalizatórios de 2006.

13. Para os processos de fiscalizações de obras autuados antes de 2006, tratando de indícios de irregularidades graves (IG-P) constatados em exercícios pretéritos, apesar de não se encontrarem regidos pelo § 7º do art. 102 da LDO/2006, entendemos deva ser dado tratamento análogo ao que será apresentado a seguir, contando como ponto inicial a data de publicação da LOA/2006.

3.2 Instrução Prioritária

14. O Tribunal sempre se preocupou em priorizar a análise de processos de fiscalização de obras públicas, mormente aqueles em que se registram indícios de irregularidades graves com possibilidade de paralisação. Tal tratamento prioritário deve-se ao elevado custo financeiro desses projetos, à sua relevância social e ao importante reflexo econômico regional e nacional da maioria deles.

15. Ao mesmo tempo em que a instrução desses processos é reconhecidamente prioritária, a análise dos aspectos envolvidos deve ser acurada e minuciosa, já que uma deliberação do Tribunal pode ensejar a paralisação de obra, contrato, serviço, e deve-se evitar correr riscos nesses procedimentos. Por essa razão, nem sempre a instrução prioritária implica, necessariamente, prazos reduzidos para a deliberação final.

16. Em 2002, o § 8º do art. 86 da LDO/2003 trazia dispositivo instando o Tribunal a priorizar a análise dos processos em que haviam sido apontados indícios de irregularidades graves:

*'§ 8º Os processos em tramitação no **Tribunal de Contas da União** que tenham por objeto o exame de obras ou serviços mencionados neste artigo serão instruídos e apreciados prioritariamente, adaptando-se os prazos e procedimentos internos, para o exercício de 2003, de forma a garantir essa urgência.'*

17. Seguindo a linha estabelecida pela LDO/2003, o Presidente do TCU, em 07/10/2003, emitia a Portaria n.º 219/2003, cujo art. 2º abordava especificamente o tema:

'Art. 2º Deverá ser priorizada a análise dos processos atinentes a obras em que foram apontados indícios de irregularidades graves, de modo a viabilizar deliberações conclusivas por parte dos colegiados até o mês de novembro de 2003. '

18. Conclui-se que, em nível interno, a apreciação dos processos de fiscalização de obras com indícios de irregularidades graves já é considerada prioritária, embora ainda não haja definição de prazos para essa apreciação.

3.3 Indicação Expressa do Saneamento ou Prosseguimento

19. Quanto à necessidade de as deliberações indicarem, expressamente, se houve o saneamento das irregularidades inicialmente apontadas, e se o empreendimento poderá prosseguir sem dano ao erário, os trechos, a seguir reproduzidos, da citada Portaria n.º 219/2003-TCU, abordam o assunto:

'Considerando o disposto no art. 87, § 5º, da Lei n.º 10.524, de 25 de julho de 2002 – LDO/2003 e no art. 94, § 5º, da Lei n.º 10.707, de 30 de julho de 2003 – LDO/2004;

Considerando que o Acórdão n.º 171/2003-TCU-Plenário manteve o procedimento fixado no item 8.9 da Decisão n.º 97/2002-TCU-Plenário; e

Considerando que importa fornecer tempestivamente ao Congresso Nacional informações precisas quanto ao saneamento das irregularidades graves ocorridas em obras custeadas com recursos públicos federais e quanto à conveniência de sua paralisação ou continuidade, resolve:

Art. 1º Fica determinado 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 dessa natureza.***

Parágrafo único. ***O despacho do Secretário de Controle Externo que submeter o processo ao relator também deverá consignar, obrigatoriamente, as informações de que trata o caput deste artigo.'***

20. Dessa forma, verifica-se que o Tribunal já normatizou a matéria, uma vez que há determinação no sentido de que as instruções das Unidades Técnicas, que subsidiam, ordinariamente, as deliberações desta Corte, referentes aos processos de fiscalização de obras, com irregularidades apontadas inicialmente como graves, expressem manifestação clara sobre o saneamento dessas irregularidades e a conveniência da paralisação ou continuidade da obra.

21. Assim, a determinação do § 7º da LDO/2006, em sua essência, não constitui novidade relevante, a não ser a fixação de prazo para tornar mais célere a análise dos processos de fiscalização de obras públicas. As providências a seguir visam ao atendimento do prazo mencionado no parágrafo em estudo.

3.4 Apreciação no prazo de seis meses

3.4.1 Contagem do prazo

22. É de destacar que se trata da primeira vez em que a LDO fixa prazos para que o Tribunal se posicione acerca dos indícios de irregularidades graves registrados quando da realização de auditorias de obras públicas. Desde a LDO/2003, como citado anteriormente, existe menção à análise prioritária por parte do Tribunal, porém sem assinalar prazos para esse exame.

23. Como já registrado, de acordo com o § 7º da LDO/2006, o início desse prazo se dará com a comunicação prevista no § 5º do art. 103 da mesma lei. Para a regulamentação dessa comunicação, existente desde a Lei n.º 10.524/2002 - LDO/2003, que, primeiramente estabeleceu prazo para o envio de informações sobre a constatação de indícios de irregularidades em fiscalizações de obras públicas ao Congresso Nacional, o Tribunal definiu procedimentos internos, de modo a cumprir aquelas determinações legais, consoante os itens 8.2 a 8.4 da Decisão nº 097/2002-Plenário, ***in verbis****:*

'8.2 firmar o entendimento de que o momento da constatação dos indícios de irregularidades graves, para contagem do prazo de 15 (quinze) dias fixado no dispositivo legal mencionado no item 8.1 supra, corresponde à data do despacho do Relator ou, em caso de delegação de competência na forma prevista no art. 140 do RITCU, do Titular da Unidade Técnica;

8.3 fixar o prazo de 20 (vinte) dias, a contar da disponibilização, no Fiscobras, do relatório de auditoria, pela respectiva equipe, para que as Unidades Técnicas encaminhem os processos com indícios de irregularidades graves aos Gabinetes dos Relatores, e de 10 (dez) dias para que os processos retornem às Unidades Técnicas com os respectivos despachos;

8.4 autorizar a Presidência do Tribunal a, findo o prazo de 30 (trinta) dias estabelecido no item 8.3 supra, ainda que o Relator não tenha se manifestado sobre a matéria, comunicar, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, à Comissão Mista Permanente prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, que os 'Relatórios Sintéticos de Levantamento de Auditoria ', que se enquadram na situação de que trata o § 8º, art. 83, da Lei nº 10.266/2001, estão disponbilizados no sistema Fiscobras;'

24. Por sua vez, o item 9.6.2 do já mencionado Acórdão nº 171/2003 acolheu o disposto na Decisão n.º 97/2002, para efeito de informação ao Congresso Nacional:

'9.6. manter os procedimentos definidos na Decisão nº 097/2002-P para efeito de informação ao Congresso Nacional dos indícios de irregularidades graves identificados em fiscalizações de obras e serviços constantes da LOA/2002, em atendimento ao que dispõe a LDO/2003, art. 87, § 5º;'

25. Na prática, estabeleceu-se que o momento da constatação do indício de irregularidade grave potencialmente paralisadora de obra, serviço, contrato, etc., é a data final da fiscalização, correspondente ao término de elaboração do relatório de auditoria, conforme fixado na respectiva portaria de fiscalização, emitida via sistema Fiscalis pela Adfis. A partir dessa data, a secretaria responsável dispõe de 20 dias para encaminhar o processo ao Ministro-Relator e este, uma vez decorridos esses 20 dias, tem 10 dias para despachar o processo. Findos esses 30 dias, o Presidente do TCU dispõe de 15 dias para informar o Congresso Nacional sobre a ocorrência de novo indício de irregularidade grave.

25.1 Cabe ressaltar que a prática demonstra que o prazo alocado ao Ministro-Relator -10 dias - tem-se revelado insuficiente, já que o simples translado do processo da regional para a Sede acaba por consumir considerável parte desse prazo, a ser deduzido dos 10 dias do Ministro-Relator. Como conseqüência, muitas vezes o aviso da Presidência comunicando a constatação de novo indício de IG-P torna disponível ao Congresso Nacional o relatório sintético de auditoria somente com o posicionamento preliminar da equipe de auditoria.

25.2 Por conseguinte, torna-se oportuno, antes de mais nada, alterar esse prazo para 20 dias, igualando-o ao da Secex, o que totalizará 40 dias corridos, ao fim dos quais serão contados os 15 dias para que o Presidente do Tribunal emita o respectivo aviso.

26. Mas a LDO/2006 conta os seis meses para a manifestação definitiva do Tribunal a partir do recebimento da comunicação da constatação do indício (ver § 7º, transcrito ao início desta instrução). Como o Tribunal emite periodicamente avisos ao Congresso Nacional comunicando a ocorrência de novos indícios de irregularidades graves, categoria 'P ', a data a ser considerada para contagem dos seis meses previstos na lei deverá ser a da emissão desses avisos por parte da Presidência do TCU.

26.1 Suponha-se a seguinte situação hipotética:

- A portaria de fiscalização emitida pela Adfis fixa a data de 01/06/2006 para término da auditoria, na qual a Secex apontou indícios de irregularidades graves, categoria 'P ';

- A Secex, efetivamente, conclui a fiscalização no prazo definido na portaria;

- Decorridos os 20 dias de que dispõe a Secex para instrução, esta encaminha o processo ao Ministro-Relator: 21/06/2006;

- O Ministro-Relator, findo o prazo proposto de 20 dias, envia o processo ao Plenário: 11/07/2006;

- Quinze dias após essa última data, 26/07/2006, o Presidente do TCU envia aviso ao Congresso Nacional informando a constatação do indício de irregularidade;

- A data a ser considerada para início da contagem dos 6 meses para que o Tribunal prolate a deliberação de que trata o § 7º do art. 102 da LDO/2006 será esta última: 26/07/2006. Assim, até 26/01/2007, o Tribunal deverá se pronunciar conclusivamente acerca dos indícios de IG-P inicialmente constatados.

26.2 Para implementar esses procedimentos, será necessário rever o item 8.3 da Decisão n.º 97/2002-Plenário, mantendo-se o teor dessa decisão naquilo que não conflitar com o aqui proposto.

26.3 Com o fim de operacionalizar a contagem dos prazos, em nível interno, a Secob deverá se encarregar do controle desse processo. Para tanto, esta secretaria, já atualmente responsável pela elaboração das minutas dos avisos ao Congresso Nacional, deverá continuar acompanhando, junto à Presidência do Tribunal, a emissão dessas comunicações ao Congresso Nacional e lançar as respectivas datas no Fiscobras, vinculadas às correspondentes fiscalizações, em campo específico a ser inserido nesse sistema.

26.4 Outro ponto que poderá agilizar o processo é a emissão de e-mail via sistema Fiscobras para o Gabinete do Ministro-Relator quando a Secretaria homologar o processo de fiscalização de obra em que for constatado indício de IG-P.

3.4.2 Distribuição do prazo de seis meses para apreciação do processo entre unidades do Tribunal

27. Uma vez que a LDO/2006 estabelece que a instrução e apreciação dos processos com indícios de irregularidades graves deverão ser realizadas de forma prioritária e, além disso, define o prazo de seis meses para que o Tribunal emita decisão indicando, expressamente, se os indícios foram confirmados e se o empreendimento poderá ter continuidade, necessário se faz alocar esses prazos entre os responsáveis envolvidos na análise desses indícios.

28. Desse modo, levando-se em consideração o volume médio de trabalho envolvido, tanto no que diz respeito às unidades técnicas às quais estejam afetos os processos, quanto no que concerne aos respectivos gabinetes de relatores, estimou-se que a distribuição de tempo mais adequada seria 4 meses para a Segecex e 2 meses para o respectivo gabinete. Evidentemente, a razoabilidade dessa repartição de prazos deverá ser avaliada ao longo do exercício de 2006 e reformulada, caso necessário, ao fim do exercício.

29. Entretanto, resta definir os prazos para as possíveis intervenções de unidades técnicas eventualmente participantes nesse tipo de processos: Secob e Serur.

30. A intervenção da Secob ocorre por solicitação da Secex responsável ou do Gabinete do Ministro-Relator do feito. Em qualquer dos casos, pretende-se que o processo permaneça naquela unidade técnica por um prazo máximo de trinta dias, deduzidos do prazo de quem solicitou sua participação. Além disso, para otimizar essa atuação, tanto em termos de prazo quanto de qualidade, será conveniente que a solicitação de parecer inclua a formulação de quesitos, para que a manifestação da Secob se atenha aos aspectos técnicos realmente relevantes de cada situação.

31. Já se ocorrer recurso, o prazo da Serur deverá ser o mesmo definido para as Secexs: 4 meses.

3.5 As características da deliberação do TCU

32. O § 7º da LDO/2006 menciona, literalmente, que a decisão prolatada no período de 6 meses deverá indicar, de forma expressa, se as irregularidades graves inicialmente apontadas na fiscalização foram confirmadas e se o empreendimento poderá ter continuidade sem risco de dano ao erário. Casos em que esse posicionamento não seja possível serão tratados a seguir, na análise do § 8º do art. 102 da mesma lei.

33. O Plenário, em regra, já indica em suas deliberações, expressamente, se os indícios foram saneados, bem como a possibilidade de prosseguimento do empreendimento. A título de exemplo, transcreve-se o Acórdão n.º 1.666/2005 - Plenário:

*'9.2. comunicar à Comissão de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, enviando-lhe cópia deste Acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, que**, os indícios de irregularidades graves que ensejaram a inclusão da obra de Conservação Preventiva e Rotineira de Rodovias no Estado de Roraima, objeto do programa de trabalho n.º 26.782.0220.2841.0014, Contrato n.º 14/2002, no quadro VI da Lei Orçamentária do corrente exercício, mostram-se saneados, não havendo** da parte deste Tribunal **óbice** a que o contrato mencionado tenha **regular execução**; ' (grifos nossos)*

34. A Portaria n.º. 219/2003-TCU, já mencionada, também estabelece essa obrigatoriedade às Unidades do Tribunal envolvidas com a análise de processos de fiscalização de obras públicas.

35. Logo, a determinação legal vem ao encontro do que já vem sendo praticado no Tribunal, não sendo necessária ação específica no sentido de adequar a prática interna ao prescrito no mencionado art. 7º, embora caiba reforçar a relevância da clareza e da objetividade dos textos dos acórdãos.

4. O § 8º do art. 102 - LDO/2006

36. O § 8º do art. 102-LDO/2006, já transcrito, trata das situações em que, decorridos os seis meses mencionados no § 7º, a decisão prolatada pelo Tribunal não tenha concluído pela continuidade da obra, serviço, etc. Nesse caso, a decisão deverá relacionar todas as medidas a serem adotadas pelos responsáveis, com o objetivo de sanear as irregularidades graves apontadas, impeditivas do prosseguimento da execução do empreendimento.

37. Ressalte-se que, quando pertinente, os acórdãos do Tribunal concluindo pela necessidade de paralisação do empreendimento elencam as medidas corretivas a serem adotadas pelo gestor, visando à

regularização dos indícios apontados e à conseqüente retomada do empreendimento. Quando apropriado, determina-se, também, à Secex responsável o acompanhamento das medidas saneadoras arroladas.

38. Como exemplo, transcreve-se o Acórdão n.º 1.658/2003 - Plenário:

'Acórdão 1.658/2003-

Vistos, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria, realizado no âmbito do Fiscobras, em junho de 2002, no denominado Projeto Beira-Rio, financiado com recursos previstos no Programa de Trabalho n.º 23.695.0414.1630.0412, relativo à 'promoção do turismo sustentável local em municípios - infra-estrutura turística em Porto Velho – RO';

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

9.1. rejeitar, em parte, as razões de justificativa do Sr. Carlos Alberto de Azevedo Camurça e aplicar-lhe, em conseqüência, a multa prevista no art. 58, inciso III, c/c o art. 43, parágrafo único, ambos da Lei n.º 8.443/92, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que o responsável comprove, perante o Tribunal, 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;

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

*9.2. determinar à Prefeitura Municipal de Porto Velho/RO que**, antes de dar seqüência à execução das obras** do Projeto Beira-Rio, financiadas com recursos de origem federal**, adote as seguintes providências:***

9.2.1. proceda à cuidadosa revisão do projeto básico do empreendimento, corrigindo as deficiências e omissões apontadas na presente auditoria, particularmente no tocante: a) à demarcação da área a ser terraplenada; b) à especificação do emprego da 'pedra-rachão'; c) à localização dos serviços de enrocamento e das defensas do atracadouro; d) à supressão dos itens relativos à construção da Praça Walter Sales e do seu terminal de ônibus; e) à determinação da profundidade dos tubulões do pier; e, f) à discriminação das despesas previstas com desapropriações e relocações de famílias;

9.2.2. formalize as alterações que, em face da revisão mencionada no item anterior, se fizerem necessárias no respectivo contrato de obras, atentando para os limites e condições fixados no art. 65 da Lei n.º 8.666/93;

9.3. determinar à Caixa Econômica Federal que:

9.3.1. apenas realize novos repasses de recursos para a execução do Projeto Beira-Rio após a adoção, pela Prefeitura Municipal de Porto Velho, das providências indicadas nos itens 9.2.1 e 9.2.2, acima;

9.3.2. acompanhe, com rigor, a elaboração do projeto executivo do empreendimento, atentando, particularmente, para o estrito cumprimento do art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 8.666/93, com a redação dada pela Lei n.º 9.648/98, bem assim para a compatibilidade dos preços unitários do respectivo contrato de obras com aqueles previstos no Sinapi, consoante dispõe o art. 101 da Lei n.º 10.707/2003;

*9.4. **determinar à Secex-RO que realize permanente acompanhamento da execução das obras do Projeto Beira-Rio, verificando a correção das falhas já identificadas e informando o Tribunal sobre quaisquer irregularidades que venham a ser identificadas**;*

9.5. remeter cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério do Turismo, à Caixa Econômica Federal e à Prefeitura Municipal de Porto Velho/RO;

9.6. arquivar os presentes autos.' (grifos nossos)

39. Conclui-se não ser necessário alterar a forma de trabalho do Tribunal, no que diz respeito à necessidade de elencar as medidas necessárias ao saneamento dos indícios apontados. No entanto, cabe ressaltar, junto aos gabinetes, as vantagens de especificar claramente as medidas propostas.

5. O § 9º do art. 102 - LDO/2006

5.1 Contagem do prazo de três meses

40. Versa esse parágrafo sobre a análise, por parte do TCU, das medidas corretivas apresentadas pelo órgão ou entidade, após a decisão do Tribunal mencionada no § 7º do mesmo artigo.

41. Determina o § 9º que, após a apresentação, pelo órgão ou entidade, das aludidas medidas corretivas, o Tribunal deverá se pronunciar sobre seu efetivo cumprimento, no prazo de até três meses.

42. Como a Lei não menciona os prazos de que dispõem os órgãos ou entidades para atender ao solicitado pelo Tribunal, infere-se que esses prazos serão aqueles constantes do acórdão. Portanto, decorrido o último desses prazos expressos na decisão, o Tribunal terá três meses para se posicionar pelo atendimento ou não das medidas saneadoras. Por essa razão, é importante que sejam definidos prazos para o atendimento das determinações.

43. O prazo de três meses será contado a partir do recebimento de toda a documentação apresentada pelos responsáveis nessa fase do processo.

5.2 Distribuição do prazo de três meses entre as unidades do Tribunal

A distribuição desse prazo de três meses entre as unidades será a seguinte:

- 2 meses para a Secex responsável pelo processo;

- 1 mês para o Gabinete do Ministro-Relator.

45. Havendo necessidade de manifestação da Secob, esta disporá de 15 dias em ambos os casos, prazos esses descontados dos referentes à unidade solicitante.

46. Caso haja recurso, o prazo da Serur será o mesmo correspondente às Secexs: 2 meses.

6. O § 10 do art. 102 - LDO/2006

47. Esse parágrafo trata da eventualidade de não ser possível ao Tribunal cumprir os prazos estipulados nos §§ 7º e 9º acima abordados. Nesse caso, o Tribunal deverá informar e justificar ao Congresso Nacional as razões do atraso.

48. Com o objetivo de encaminhar ao Congresso Nacional a justificativa determinada no § 10 do art. 102 da LDO/2006, necessário se torna que cada Secex acompanhe o atendimento dos prazos dos processos de sua competência e submeta ao Relator, nas datas de vencimento dos prazos, minuta de aviso, a ser remetido ao Congresso Nacional com as devidas justificativas para o atraso. Cópia dessa minuta deverá ser encaminhada à Secob.

7. Outras inovações da LDO/2006 com influência nos procedimentos internos do Tribunal - Art. 103, § 1º, VII

*49. Tal como os dispositivos tratados anteriormente, constitui-se, também, em inovação, o § 1º, VII, do art. 103 da LDO/2006, **in verbis**:*

'Art. 103. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, até 30 (trinta) dias após o encaminhamento da proposta orçamentária, informações recentes sobre a execução física das obras que tenham sido objeto de fiscalização, inclusive na forma de banco de dados.

*§ 1º Das informações referidas no **caput** deste artigo constarão, para cada obra fiscalizada, sem prejuízo de outros dados considerados relevantes pelo Tribunal:*

I - as classificações institucional, funcional e programática, atualizada de acordo com a Lei Orçamentária de 2005;

II - sua localização e especificação, com as etapas, as parcelas ou os subtrechos e seus respectivos contratos e convênios, conforme o caso, nos quais foram identificadas irregularidades;

III - a classificação dos indícios de irregularidades de acordo com sua gravidade, bem como pronunciamento, na forma do § 5º deste artigo, acerca da paralisação cautelar da obra, com fundamento no art. 102, § 1º, inciso IV, desta Lei;

IV - as providências já adotadas pelo Tribunal quanto às irregularidades;

V - o percentual de execução físico-financeira;

VI - a estimativa do valor necessário para conclusão; e

VII - a manifestação prévia do órgão ou entidade fiscalizada e a correspondente avaliação preliminar do Tribunal de Contas da União.'

50. Antes de prosseguir, necessário se torna definir o que seja manifestação prévia do órgão ou entidade fiscalizada, bem como avaliação preliminar do TCU.

7.1 Manifestação Prévia do Órgão ou Entidade

51. As fiscalizações de obras públicas são classificadas como auditorias de conformidade e, segundo essa classificação, seu desenvolvimento se dá em três fases: planejamento, execução e

elaboração do relatório. As portarias que determinam as fiscalizações de obras definem os prazos para essas etapas.

52. Para efeito de fiscalização de obras, o término da fiscalização ocorre na conclusão da elaboração do relatório, no qual são inseridas as propostas de encaminhamento, resultado dos achados de auditoria da equipe. A equipe pode, por exemplo, encontrar indícios de irregularidades graves em obras e submeter ao Relator proposta para as respectivas audiências dos responsáveis. Caso o Ministro-Relator concorde com a proposta da equipe - no caso, audiências, serão expedidas as audiências a cada responsável arrolado. Após o recebimento da defesa, a Secex instruirá o processo e o devolverá ao Relator, que o instruirá e encaminhará ao Plenário para apreciação.

7.2 Análise Prévia do Tribunal

53. O comando da lei ordena a manifestação preliminar do Tribunal bem antes de decorrido todo o procedimento descrito acima, pois, às informações encaminhadas ao Congresso Nacional, em fins de setembro de cada ano, deverão ser agregadas aquelas oriundas do órgão/entidade, bem como a correspondente avaliação preliminar do TCU.

54. É evidente que, àquela altura de cada exercício, mesmo que se adiantem significativamente todos os prazos determinados pelos §§ 7º a 10 da LDO/2006, haverá ainda diversos processos sem deliberação definitiva. Relembra-se que as fiscalizações de obras ocorrem entre março e julho de cada ano. Por conseguinte, em setembro, serão decorridos apenas 6 meses do término das fiscalizações iniciadas em março (que, geralmente, são em número reduzido). No entanto, a lei mostra que o Congresso Nacional deseja dispor do posicionamento dos gestores e do Tribunal, ainda que em nível preliminar, em fins de setembro de cada ano. Para atender à lei, será necessário que, ao término de cada processo de fiscalização em que tenham sido apontados indícios de IG-P, colham-se os posicionamentos do gestor e agreguem-se as análises preliminares da equipe de auditoria a respeito desses posicionamentos, já que será inviável, na maioria dos casos, o posicionamento do Tribunal, vale dizer, do Plenário.

55. Recorda-se que ação semelhante já é proposta nas auditorias operacionais, quando, no item 6.5 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria nº 144, de 10/07/2000, recomenda-se obter os comentários do gestor, fornecendo-lhe versão preliminar do relatório, e inserir análise acerca desses comentários no relatório definitivo.

56. No tocante à auditoria de obras, será suficiente encaminhar diligência ao gestor, solicitando comentários e justificativas acerca dos indícios preliminarmente registrados, no menor prazo possível. Tal procedimento deverá ser restrito às auditorias de obras públicas em que se identificarem indícios de IG-P. Nesses casos, a equipe de auditoria deverá solicitar à Adfis a correspondente prorrogação do prazo de término da auditoria, de modo a contemplar os prazos necessários à manifestação do gestor e à respectiva análise, por parte da equipe de auditoria.

7.3 Atendimento ao inciso VII do § 1º do art. 103 - LDO/2006

57. Para o atendimento a esse inciso, a solução seria agregar prazos às auditorias de obras para a manifestação do gestor e a análise preliminar dessa manifestação, por parte da equipe de auditoria.

57.1 Nesse caso, o primeiro prazo não se constituirá de homens-dia de fiscalização (HDF), mas simplesmente de alocação de prazo para que o gestor se justifique. Quanto ao período de análise da equipe, deverão ser considerados os HDF correspondentes, já que implica trabalho de exame da justificativa do gestor.

57.2 Considera-se que 5 dias úteis sejam suficientes para a análise preliminar mencionada pela LDO/2006 e esse prazo deverá ser agregado às fiscalizações de obras, nos casos de constatação de IG-P nova.

57.3 Dessa forma, uma vez constatado novo indício de irregularidade grave categoria 'P', a equipe deverá solicitar à Adfis a prorrogação do prazo de término da auditoria em 10 dias úteis, sendo 5 para manifestação do gestor e 5 para análise preliminar dessa manifestação por parte da equipe. Ressalta-se que serão acrescidos tão somente 5 dias úteis de HDF por componente da equipe de auditoria, pois os dias para a manifestação do gestor não constituem HDF.

Nota: conforme o art. 246 do RITCU, os procedimentos referentes aos processos de fiscalização de obras que se enquadrem na situação descrita demandariam acréscimo de prazo para que o Ministro-Relator opinasse, no caso de solicitação de declaração do gestor. Com o objetivo de garantir a presteza

dos procedimentos, os secretários de controle externo deverão receber delegação de competência para essas solicitações, de acordo com o art. 157, § 1º, do RITCU.

7.4 Análise de Eventuais Situações de Risco

58. A seguir, alinham-se alguns aspectos a serem avaliados, com vistas a identificar situações de eventual risco.

1. Posicionamento do gestor

1.1 O gestor disporá de apenas 5 dias úteis para elaborar justificativas. O prazo curto é necessário para que não se comprometa a conclusão das mais de duzentas auditorias realizadas ***in loco*** *no primeiro semestre de cada ano. Ao mesmo tempo, considera-se prazo suficiente para que o gestor, ainda que em nível preliminar, possa agregar elementos que auxiliem na análise de indícios que, a partir de sua defesa, poderão até ser desconsiderados ou mudarem de IG-P para IG-C ou Outras Irregularidades (OI), conforme disposto no já mencionado Acórdão n.º 171/2003.*

1.2 Para possibilitar o registro do posicionamento do gestor no relatório de auditoria, deverá ser criado, pela Setec, campo específico no Fiscobras (telas e relatório), no qual a equipe de auditoria resumirá o alegado pelo gestor. A íntegra dessas alegações deverá ser anexada ao processo físico, encaminhado ao Ministro-Relator do processo.

2. Análise preliminar do TCU

2.1 A análise preliminar, a rigor, não será realizada pelo Tribunal, como manda a lei, mas por uma equipe de auditoria, que, em geral, ainda não dispõe de todos os elementos necessários para um posicionamento mais acurado. Além disso, nada garante que o entendimento da situação seja uniforme, ainda que a unidade técnica dispusesse de todos os elementos para formação de sua opinião. Assim, o acórdão definitivo poderá divergir diametralmente da orientação inicialmente adotada pela Secex.

2.2 Esse tipo de situação não se constitui novidade, pois, no caso dos relatórios de auditoria de obras, as últimas LDO's já vinham contendo dispositivo determinando que o Tribunal informasse o Congresso Nacional sobre a ocorrência de indícios de irregularidades graves em até 15 dias após a respectiva constatação, conforme tratado anteriormente. Ora, na maioria dos casos, é inviável que o Tribunal disponha de decisão definitiva nesse exíguo prazo. Assim, os avisos da Presidência do TCU contendo os relatórios sintéticos de obras com indícios de IG-P, em sua maioria, são periodicamente encaminhados ao Congresso Nacional ainda com um posicionamento preliminar, via de regra, resultado da análise da unidade técnica.

2.3 Esse nível de análise, inclusive, é informado no relatório, que contém, em seu cabeçalho, dependendo do caso, os dizeres:

2.3.1 'Relatório Preliminar da Unidade Técnica, ainda sem Manifestação do Ministro-Relator'; ou

2.3.2 'Relatório ainda não Apreciado pelo TCU.'

8. Proposta de Encaminhamento

59. Ante o exposto, submetemos os presentes autos à consideração superior, propondo:

I) alterar o subitem 8.3 da Decisão n.º 97/2002-Plenário, fixando-se o prazo de 20 (vinte) dias, a contar da data de conclusão do relatório de auditoria, consoante definido na respectiva portaria emitida pela Adfis, para que as Unidades Técnicas encaminhem os processos com indícios de irregularidades graves categoria 'P ' aos Gabinetes dos Relatores, e de 20 (vinte) dias para que esses processos retornem às Unidades Técnicas com os respectivos despachos dos Ministros-Relatores (itens 25 e 26 deste relatório);

II) autorizar a Presidência do Tribunal a, findo o prazo de 40 (quarenta) dias estabelecido no item supra, ainda que o Relator não se tenha manifestado sobre a matéria, comunicar, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, à Comissão Mista Permanente prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, que os 'Relatórios Sintéticos de Levantamento de Auditoria ', que se enquadram na situação tratada no § 5º, art. 103, da Lei n.º 11.178/2005, estão disponibilizados no sistema Fiscobras (itens 25 e 26 deste relatório);

III) manter as conceituações enunciadas na Decisão n.º 097/2002-Plenário e no Acórdão n.º 171/2003-Plenário, naquilo que não conflitarem com o disposto na deliberação a ser proferida com relação a este processo (item 26 deste relatório);

IV) fixar os seguintes referenciais para contagem dos prazos definidos pela LDO/2006:

IV.1) prazo de seis meses mencionado no § 7º do art. 102: data do encaminhamento previsto no inciso II desta proposta (item 26. deste relatório);

IV.2) prazo de três meses mencionado no § 9º do art. 102 da LDO/2006: data do recebimento da documentação contendo as medidas corretivas promovidas pelo gestor em atendimento a acórdão de Plenário a respeito (item 43 deste relatório);

IV.3) para os indícios já comunicados em 2005 que ensejaram a inclusão da obra no quadro de bloqueio da Lei Orçamentária de 2006: data inicial contada a partir da publicação da LOA/2006 (itens 13 e 26 deste relatório);

V) determinar às Unidades Técnicas que façam constar expressamente manifestação acerca da conveniência de paralisação ou continuidade da obra, bem como quanto ao saneamento ou não das irregularidades inicialmente apontadas como graves, categoria 'P ', quando de sua análise acerca das razões de justificativas ou de alegações de defesa por parte dos responsáveis (itens 19 a 21 deste relatório);

VI) considerar prioritária, conforme determinado pelo § 7º do art. 102 da Lei n.º 11.178/2005-LDO/2006, a apreciação de processos de obras públicas apontando indícios de irregularidades graves categoria 'P ', devendo os respectivos acórdãos conter manifestação expressa a respeito do saneamento dos indícios inicialmente apontados, da conveniência ou não da paralisação de contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço e especificar as medidas necessárias ao saneamento dos indícios inicialmente apontados, assinando prazos aos responsáveis com respeito à operacionalização dessas medidas (itens 14 a 18 deste relatório);

VII) considerar que as atividades para o atendimento do prazo de seis meses, mencionado no §7º do art. 102 da LDO/2006, sejam concluídas internamente no âmbito do Tribunal da seguinte forma (item 28 deste relatório):

VII.1) quatro meses para a Secex responsável pelo processo, incluindo-se o prazo para oitiva dos responsáveis;

VII.2) dois meses para o Gabinete do Ministro-Relator do processo;

VIII) considerar que as atividades para o atendimento do prazo de três meses, mencionado no §9º do art. 102 da LDO/2006, sejam concluídas internamente no âmbito do Tribunal da seguinte forma (item 44 deste relatório):

VIII.1) dois meses para a Secex responsável pelo processo;

VIII.2) um mês para o Gabinete do Ministro-Relator do processo;

IX) considerar que, caso necessário ouvir a Secob (itens 30 e 45 deste relatório):

IX.1) a unidade solicitante deverá elaborar quesitos para posicionamento técnico daquela unidade especializada;

IX.2) seja destinado àquela secretaria prazo máximo de 30 dias, no caso do item VII acima e 15 dias, no caso do item VIII acima, deduzidos do prazo da unidade que solicitar esse posicionamento;

X) em caso de recurso, valem os prazos estabelecidos nos itens VII.1 e VIII.1 para a Serur (itens 31 e 46 deste relatório);

XI) determinar às Secex responsáveis que acompanhem os prazos dos processos sob sua coordenação relativos a empreendimento em que foram apontados indícios de irregularidades que justificam a paralisação e, caso vencidos, submetam ao Relator, nas datas de vencimento, minuta de aviso a ser remetido ao Congresso Nacional com as devidas justificativas do atraso, com cópia para a Secob (item 48 deste relatório);

XII) encaminhar, no caso de impossibilidade de cumprimento dos prazos previstos nos §§ 7º e 9º do art. 102 da LDO/2006, por intermédio da Presidência do Tribunal, nos termos do § 10 do aludido artigo, em até 30 dias decorridos do vencimento, aviso ao Congresso Nacional, fundamentado em posicionamento do Relator do processo (itens 46 e 47 deste relatório);

XIII) determinar à Adfis que discipline os procedimentos a serem observados no caso da constatação de novos indícios de 'IG-P' ou 'IG-C' que deverão contemplar:

XIII.1) previsão de prazo improrrogável de 5 (cinco) dias para a manifestação prévia do órgão ou entidade fiscalizado e de 5 (cinco) dias para a correspondente avaliação preliminar da equipe de fiscalização;

XIII.2) fixação de etiqueta na capa dos processos com vistas a ilustrar informações que subsidiem as datas de vencimento previstas previstos nos §§ 7º e 9º do art. 102 da LDO/2006;

XIII.3) prorrogação de prazo das Portarias de fiscalização.

XIV) determinar à Setec que, com o auxílio da Secob, providencie, até 28/02/2006, no sistema Fiscobras:

a) criação de campo para registro do resumo da manifestação do gestor, de que trata o inciso VII do § 1º do art. 103 da LDO/2006, acerca dos indícios de IG-P inicialmente apontados (item 54 deste relatório);

b) criação de campo para registro, pela equipe de auditoria, de seu posicionamento preliminar acerca da manifestação do gestor, também tratada no acima mencionado inciso (item 54 do presente relatório);

c) alteração do relatório eletrônico de auditoria do sistema Fiscobras para incluir esses novos campos, especificando tratarem-se de manifestação inicial do gestor e análise preliminar da equipe de auditoria (item 54 de presente relatório);

d) criação de campo para registro do lançamento das datas de encaminhamento de avisos da Presidência ao Congresso Nacional, vinculadas à respectiva fiscalização, informando acerca de novos indícios de irregularidades graves, visando ao controle, pela Secob, dos prazos determinados ao Tribunal pelos §§ 7º e 9º da LDO/2006 (item 26 do presente relatório);

e) em caso de homologação inicial de processo de fiscalização de obra em que seja apontado indício de IG-P, seja emitido e-mail automático ao Gabinete do Ministro-Relator do processo, informando a ocorrência, com cópia para a Secex responsável e para a Secob (item 26 deste relatório);

XVIII) arquivar o presente processo."

3. Na forma do despacho de fl. 43, a Adfis manifesta concordância quanto ao mérito das propostas de encaminhamento formuladas, sugerindo, todavia, alterações de forma com vistas à maior clareza. Com esse fim, além de pequenas alterações no texto de algumas das propostas, propõe a exclusão do item que sugere "*manter as conceituações enunciadas na Decisão nº 097/2002-TCU-Plenário e no Acórdão nº 171/2003-TCU-Plenário, naquilo que não conflitarem com as deliberações deste processo*", optando pela reedição, no acórdão a ser proferido, das deliberações contidas nas decisões mencionadas que seriam aplicáveis ao contexto da Lei nº 11.178/2005 (LDO/2006), com as devidas adaptações a essa nova norma.

4. O Titular da Segecex concordou com a proposta formulada pela Adfis.

É o relatório

VOTO

Trata-se de proposta de regulamentação do rito processual a ser observado no TCU, com vistas ao atendimento dos prazos fixados na LDO/2006 (Lei nº 11.178/2005) para pronunciamento desta Corte em processos concernentes à fiscalização de obras públicas. Como se sabe, tais fiscalizações, realizadas pelo Tribunal no primeiro semestre de cada ano, orientam-se pelos comandos definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e têm, como um de seus principais objetivos, o subsídio à elaboração do Orçamento Geral da União do ano subseqüente.

2. A proposta resulta de estudo efetuado pela Segecex em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão nº 1.469/2005-TCU-Plenário, que encaminhou ao Congresso Nacional, em setembro passado, os relatórios de auditorias em obras públicas realizadas no primeiro semestre de 2005. Na referida deliberação, ponderou-se a necessidade de avaliação do impacto, nos procedimentos internos do Tribunal, de inovações trazidas pela LDO/2006 em relação à LDO/2005, no tocante à apreciação de processos referentes a obras com indícios de irregularidades graves, fixadas nos parágrafos 7º a 10 do art. 102 da nova Lei.

3. Preliminarmente, o estudo ressalta que o conceito de indício de irregularidade grave estabelecido pelo Acórdão nº 171/2003-TCU-Plenário, para efeito de fiscalização de obras públicas, atende ao prescrito na LDO/2006, pelo que não se fazem necessárias alterações conceituais sobre a matéria no âmbito do Tribunal. Pareceu-me conveniente, de qualquer maneira, a proposta da Adfis pela reedição, na presente deliberação, dos conceitos estabelecidos naquela decisão, atualizados para o novo contexto, medida que contribui para demonstrar de forma mais consolidada o ajustamento da atuação do TCU aos comandos da nova Lei.

4. No que se refere propriamente aos preceitos dos parágrafos 7º a 10 do art. 102 da LDO/2006, constata-se que muitos deles já vêm sendo atendidos pelo TCU. Assim, os comandos do parágrafo 7º do

referido artigo, para a instrução prioritária de processos que tratam de obras e serviços nos quais se constatem indícios de irregularidades graves e a indicação expressa, nas deliberações correspondentes, da confirmação das irregularidades inicialmente identificadas e, eventualmente, da possibilidade de continuidade do empreendimento sem risco de prejuízos ao erário, não constituem novidades em relação à atuação do Tribunal na apreciação desses processos, como se comprova em procedimentos ditados na Portaria TCU nº 219/2003. Não obstante, pelos motivos expostos no parágrafo anterior, convém reproduzir na presente deliberação as determinações dispostas no mencionado normativo.

5. Também o parágrafo 8º do art. 102 da LDO/2006, que determina que, no caso de impedimento de continuidade do empreendimento, a decisão do Tribunal deve relacionar todas as medidas a serem tomadas pelos responsáveis com vistas ao saneamento das irregularidades graves, refere-se a procedimento adotado correntemente pelo Tribunal em processos de fiscalização de obras públicas, ratificado na presente proposta.

6. Quanto aos prazos para manifestação do TCU previstos nos parágrafos 7º e 9º do art. 102 da LDO/2006, constituem, de fato, a inovação mais importante a que se devem conciliar os procedimentos internos do Tribunal. O primeiro dispositivo fixa prazo de 6 meses para posicionamento do TCU sobre os indícios de irregularidades graves registrados nas auditorias, no que concerne à sua confirmação e continuidade do empreendimento. O segundo, fixa prazo de 3 meses para pronunciamento quanto ao efetivo cumprimento das decisões do TCU, após a apresentação das medidas corretivas por parte do gestor. O trabalho da Segecex aborda os dois aspectos relevantes a serem observados relativamente aos prazos fixados: a caracterização do início da sua contagem e a sua repartição, entre as unidades do Tribunal, para apreciação do processo correspondente.

7. No tocante ao prazo de 6 meses para posicionamento do TCU sobre a confirmação dos indícios de irregularidades graves registradas e a continuidade do empreendimento (art. 7º do art. 102 da LDO/2006), a Segecex, considerando que a própria LDO/2006 estabelece que a contagem do período se dará com o recebimento, pelo Congresso Nacional, da comunicação da constatação do indício pelo TCU, feita pelo Presidente desta Corte, na forma prevista na Decisão nº 97/2002-TCU-Plenário, propõe a fixação, no âmbito interno, do cômputo do prazo a partir do envio dessa comunicação. Propõe, ainda, pequena modificação no procedimento que vem sendo adotado pelo Tribunal previamente ao endereçamento dessa informação ao Congresso Nacional, estabelecido nos itens 8.2 a 8.4 da mencionada Decisão, alterando-se para 20 dias o prazo de tramitação do processo desde a sua saída da unidade técnica até o seu retorno, com deliberação do Ministro-Relator, visto que, até mesmo em face do simples traslado desses processos entre a regional e a Sede, o prazo atual de 10 dias tem se mostrado insuficiente.

8. Na distribuição do prazo de 6 meses entre as unidades do Tribunal para apreciação do processo, a Segecex propõe a destinação de 4 meses para a Secex encarregada da sua instrução, aí incluído o prazo para a oitiva dos responsáveis, e 2 meses para o Gabinete do Ministro-Relator, ressalvando que, nos casos de intervenção da Secob por solicitação da Secex ou do Relator, o prazo máximo de permanência naquela unidade técnica especializada será de 30 dias, deduzidos do prazo do solicitante.

9. Relativamente ao prazo de 3 meses para manifestação do TCU acerca do efetivo cumprimento de suas deliberações, após a apresentação das medidas corretivas pela entidade ou órgão fiscalizado (parágrafo 9º do art. 102 da LDO/2006), a Segecex propõe que a contagem do período seja feita a partir do recebimento de toda a documentação contendo as providências adotadas pelo gestor e que a repartição desse prazo entre as unidades do Tribunal seja de 2 meses para a Secex responsável e 1 mês para o Ministro-Relator, com prazo máximo de 15 dias para a manifestação da Secob nos casos de sua intervenção por solicitação da Secex ou do Relator, deduzidos do prazo do solicitante.

10. Cabe ressaltar que a Lei não estabelece prazos para que os órgãos ou entidades atendam às solicitações do TCU. Assim, é importante que as deliberações do Tribunal fixem prazos para o atendimento ou operacionalização dessas medidas, cuja expiração poderá servir para o início da contagem do período fixado na Lei.

11. A propósito das manifestações da Secob, a Segecex propõe, com vistas a otimizar a atuação daquela unidade especializada, que a solicitação para a sua intervenção contenha os quesitos para os quais se requer o seu posicionamento técnico.

12. Ainda no tocante aos preceitos do art. 102 da LDO/2006, temos o comando de seu parágrafo 10 para que o Tribunal, na impossibilidade de cumprimento dos prazos mencionados, informe e justifique as

motivações do atraso ao Congresso Nacional. A Segecex entende que o cumprimento a tal preceito exige que se determine às Secexs que acompanhem o atendimento dos prazos dos processos de fiscalização de obras públicas sob sua coordenação em que se tenham constatado indícios de irregularidades graves, submetendo ao Relator, nas datas de vencimento desses prazos, com cópia para a Secob, minuta de aviso a ser remetido ao Congresso Nacional com as justificativas do atraso.

13. Concordo com o encaminhamento de determinação nesse sentido às unidades técnicas, com vistas a reforçar a necessidade de cumprimento dos prazos fixados em Lei, que devem ser observados com rigor. Não obstante, objetivando maior racionalidade, ressalto a necessidade da centralização da tarefa de acompanhamento desses prazos pela Secob, a quem caberia o controle do processo quanto a esse aspecto, com prerrogativa para endereçamento de avisos às unidades que não atentarem aos cumprimentos dos prazos, com o conhecimento da Segecex.

14. Anoto que essa unidade especializada já é responsável pela elaboração de minutas de avisos e acompanhamento do envio dessas comunicações ao Congresso Nacional. Além disso, a Secob auxiliará a Setec nas alterações no Sistema Fiscobras necessárias à viabilização das providências que aqui se examina, com vistas ao *"controle ... dos prazos determinados ao Tribunal pelos §§ 7º e 9º da LDO/2006*", nos termos propostos pela Segecex. Dessa forma, o controle centralizado dos prazos pela Secob pode ser viabilizado por alterações adicionais no Sistema Fiscobras e pelo disciplinamento, por parte da Segecex, dos procedimentos a serem observados com vista ao fluxo de informações entre as Secexs e a Secob, que permita o acompanhamento dos prazos por parte dessa.

15. Entendo também que a minuta de aviso com as justificativas da Secex por atraso no cumprimento dos prazos deva ser submetida ao Presidente do Tribunal, que é o encarregado de encaminhar a comunicação ao Congresso Nacional, e não ao Relator, a quem se deve dar, porém, conhecimento das justificativas, tendo em vista a sua condição de presidente da instrução do processo. De resto, é o Presidente do Tribunal que dispõe dos meios administrativos para a correção de eventuais distorções operacionais geradoras de atrasos no exame de processos.

16. Por fim, mencione-se a inovação da LDO/2006 trazida pelo parágrafo 1º, inciso VII, de seu art. 103, que determina ao TCU que, no envio ao Congresso de informações sobre a execução física das obras objeto de fiscalização, inclua a manifestação prévia do órgão ou entidade fiscalizada e a correspondente avaliação preliminar do Tribunal. Para o atendimento desse dispositivo a Segecex propõe que se determine à Adfis que discipline os procedimentos a serem observados nos casos de constatação de indício de irregularidade grave, contemplando os seguintes quesitos: fixação de prazo improrrogável de 5 dias para a manifestação prévia do órgão ou entidade fiscalizada e 5 dias para a correspondente avaliação preliminar da equipe de fiscalização; adesão de etiqueta na capa dos processos para facilitar a identificação de prazos; e prorrogação do período de fiscalização por prazo correspondente ao necessário à manifestação prévia dos responsáveis e à avaliação preliminar pela equipe.

17. Anoto, portanto, o meu acolhimento à quase totalidade das propostas formuladas pela Segecex, as quais delineiam procedimento que certamente permitirá que a grande maioria dos processos de fiscalização de obras do Tribunal atenda aos prazos e demais inovações trazidas pela LDO/2006. Dificuldades pontuais decerto surgirão, em especial, prevejo, no tocante ao início da contagem do prazo para manifestação quanto ao efetivo cumprimento das deliberações do TCU, caracterizado pelo recebimento dos documentos contendo as providências adotadas pelo gestor, já que, muitas vezes, o ingresso dessa documentação ocorre de maneira fragmentada. A Segecex tem condições de enfrentar os problemas que surgirem, inclusive propondo, se necessário, regulamentação mais detalhada do procedimento com vistas ao seu aperfeiçoamento e adaptação às situações que se apresentarem, também no que se refere à alocação dos prazos entre as unidades do Tribunal para apreciação do processo, cuja razoabilidade há de ser aferida permanentemente.

Assim sendo, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 307/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-019.638/2005-6
2. Grupo I, Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Entidade: Tribunal de Contas da União
4. Interessada: Segecex
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Secob e Adfis
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à regulamentação do rito processual a ser observado pelo Tribunal com vistas ao atendimento dos prazos e inovações trazidas pela Lei nº 11.178/2005 (LDO/2006).

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

9.1. considerar, para efeito de fiscalização de obras públicas, Indícios de Irregularidades Graves aqueles que geram audiência ou citação dos responsáveis, sendo subdivididos em:

9.1.1. Indícios de Irregularidades Graves – categoria P – IG-P aqueles que atendam à conceituação contida no art. 102, § 1º, inciso IV, da Lei n.º 11.178, de 20 de setembro de 2005 – LDO/2006 (recomendem a suspensão cautelar das execuções orçamentária, física e financeira do contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço, conforme vem constando dos quadros anexos às leis orçamentárias anuais), tendo por indicativo os tipos de indícios relacionados no Anexo I do Manual Fiscobras 2005, aprovado pela Portaria Segecex n.º 5, de 28 de março de 2005;

9.1.2. Indícios de Irregularidades Graves – categoria C – IG-C aqueles que, embora gerem citação ou audiência do responsável, não recomendem a suspensão cautelar das execuções orçamentária, física e financeira do contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço, tendo por indicativo os tipos de indícios relacionados no Anexo I do Manual Fiscobras 2005, aprovado pela Portaria Segecex n.º 5/2005; e

9.1.3. Indícios de Outras Irregularidades, aqueles considerados de gravidade intermediária e/ou formal e que ensejem determinação de medidas corretivas, tendo por indicativo os tipos de indícios relacionados no Anexo II do Manual Fiscobras 2005, aprovado pela Portaria Segecex n.º 5/2005;

9.2. firmar o entendimento de que o momento da constatação dos indícios de irregularidades graves, para contagem do prazo de 15 (quinze) dias fixado no § 5º do art. 103 da Lei n.º 11.178/2005, corresponde à data do despacho do relator ou, em caso de delegação de competência na forma prevista no art. 157 do RITCU, do titular da unidade técnico-executiva;

9.3. fixar o prazo de 20 (vinte) dias, a contar da data de conclusão do relatório de auditoria, consoante definido na respectiva portaria de fiscalização, para que as unidades técnico-executivas encaminhem os processos com Indícios de Irregularidades Graves – categoria P aos gabinetes de relatores, e de 20 (vinte) dias para que esses processos retornem as unidades técnico-executivas com os despachos dos ministros-relatores;

9.4. autorizar a Presidência do Tribunal a, findo o prazo de 40 (quarenta) dias estabelecido no item supra, ainda que o relator não se tenha manifestado sobre a matéria, a comunicar, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, à Comissão Mista Permanente prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, que os "Relatórios Sintéticos de Levantamento de Auditoria", que se enquadram na situação tratada no § 5º, art. 103, da Lei n.º 11.178/2005, estão disponibilizados no sistema Fiscobras, medida a ser acompanhada do envio de cópia dos mencionados relatórios aos ministros de estado da área correspondente ou presidentes de tribunais superiores;

9.5. fixar os seguintes referenciais para contagem dos prazos definidos pela LDO/2006:

9.5.1. prazo de seis meses mencionado no § 7º do art. 102: data do encaminhamento previsto no item 9.4 desta proposta;

9.5.2. prazo de três meses mencionado no § 9º do art. 102 da LDO/2006: data do recebimento da documentação contendo as medidas corretivas promovidas pelo gestor em atendimento a acórdão do Plenário a respeito; e

9.5.3. para os indícios já comunicados em 2005 que ensejaram a inclusão da obra no quadro de bloqueio da Lei Orçamentária de 2006: data inicial contada a partir da publicação da LOA/2006;

9.6. considerar prioritária, conforme determinado pelo § 7º do art. 102 da Lei n.º 11.178/2005, a apreciação de processos de obras públicas com Indícios de Irregularidades Graves - categoria P, devendo os respectivos acórdãos, assim como as instruções das unidades técnicas de exame das razões de justificativa ou alegações de defesa oferecidas pelos responsáveis, conterem manifestação expressa a respeito do saneamento dos indícios inicialmente apontados e da conveniência ou não da paralisação de contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço e, ainda, especificarem as medidas necessárias ao saneamento dos indícios inicialmente apontados, assinando prazos aos responsáveis com respeito à operacionalização dessas medidas;

9.7. considerar que as atividades para o atendimento do prazo de seis meses, mencionado no § 7º do art. 102 da LDO/2006, sejam concluídas internamente no âmbito do Tribunal da seguinte forma:

9.7.1. quatro meses para a Secex responsável pelo processo, incluindo-se o prazo para oitiva dos responsáveis; e

9.7.2. dois meses para o Gabinete do Ministro-Relator do processo;

9.8. considerar que as atividades para o atendimento do prazo de três meses, mencionado no § 9º do art. 102 da LDO/2006, sejam concluídas internamente no âmbito do Tribunal da seguinte forma:

9.8.1. dois meses para a Secex responsável pelo processo; e

9.8.2. um mês para o Gabinete do Ministro-Relator do processo;

9.9. considerar que, caso necessário ouvir a Secob:

9.9.1 a unidade solicitante deverá elaborar quesitos para posicionamento técnico daquela unidade especializada; e

9.9.2. seja destinado àquela unidade especializada prazo máximo de 30 dias, no caso do item 9.8 acima e 15 dias, no caso do item 9.9 acima, deduzidos do prazo da unidade que solicitar esse posicionamento;

9.10. considerar que, em caso de recurso, valem os prazos estabelecidos nos itens 9.8.1 para a Serur e 9.8.2 para o Gabinete do Ministro-Relator do processo;

9.11. no caso de impossibilidade de cumprimento dos prazos previstos nos §§ 7º e 9º do art. 102 da LDO/2006, a Presidência do Tribunal encaminhará aviso ao Congresso Nacional, em até 30 dias decorridos do vencimento, nos termos do § 10 do aludido artigo;

9.12. determinar às Secexs responsáveis que observem com rigor os prazos dos processos sob sua coordenação relativos a empreendimento em que foram apontados indícios de irregularidades que justificam a paralisação e, caso vencidos, a fim de se viabilizar o atendimento ao disposto no § 10 do art. 102 da LDO/2006, encaminhem à Secob, com cópia ao Ministro-Relator, nas datas de seu vencimento, as justificativas do atraso;

9.13. determinar à Secob que realize, de maneira centralizada, o acompanhamento dos prazos determinados ao Tribunal pela LDO/2006 em processos concernentes à fiscalização de obras em que se tenham constatado indícios de irregularidades graves, devendo tomar as medidas necessárias à operacionalização dessa atribuição, com prerrogativa para endereçamento, com o conhecimento da Segecex, de avisos às unidades que não atentarem ao cumprimento dos prazos estabelecidos, cabendo-lhe também submeter à Presidência do Tribunal, com cópia ao respectivo Ministro-Relator, minuta de aviso a ser remetido ao Congresso Nacional com as justificativas por atrasos ocorridos, a fim de se atender ao disposto no § 10 do art. 102 da LDO/2006;

9.14. determinar à Segecex que:

9.14.1. discipline o procedimento a ser observado com vistas ao fluxo de informações entre as Secexs e a Secob, relativas ao andamento de processos de fiscalização em que se tenham constatado indícios de IG-P ou IG-C, visando o acompanhamento dos prazos legais por parte da última;

9.14.2. encaminhe ao respectivo relator, tão-logo definidos, todos os números dos processos concernentes à fiscalização de obras que deverão por ele ser relatados naquele exercício.

9.15. determinar à Adfis que discipline os procedimentos a serem observados no caso da constatação de novos indícios de IG-P ou IG-C que deverão contemplar:

9.15.1. previsão de prazo improrrogável de 5 (cinco) dias para a manifestação prévia do órgão ou entidade fiscalizado a respeito dos indícios de IG-P e IG-C apontados no relatório preliminar de auditoria, e de 5 (cinco) dias para a correspondente avaliação preliminar da equipe de fiscalização;

9.15.2. fixação de etiqueta na capa dos processos com vistas a ilustrar informações que subsidiem as datas de vencimento previstas previstos nos §§ 7º e 9º do art. 102 da LDO/2006; e

9.15.3. prorrogação de prazo das portarias de fiscalização;

9.16. determinar à Setec que, com o auxílio da Secob, providencie, até 25/03/2006, no sistema Fiscobras:

9.16.1. criação de campo para registro do resumo da manifestação do gestor, de que trata o inciso VII do § 1º do art. 103 da LDO/2006, acerca dos indícios de IG-P inicialmente apontados;

9.16.2. criação de campo para registro, pela equipe de auditoria, de seu posicionamento preliminar acerca da manifestação do gestor, também tratada no acima mencionado inciso;

9.16.3. alteração do relatório eletrônico de auditoria do sistema Fiscobras para incluir esses novos campos, especificando tratarem-se de manifestação inicial do gestor e análise preliminar da equipe de auditoria;

9.16.4. criação de campo para registro do lançamento das datas de encaminhamento de avisos da Presidência ao Congresso Nacional, vinculadas à respectiva fiscalização, informando acerca de novos indícios de irregularidades graves, bem como adote as demais medidas necessárias, nos termos demandados pela Secob, visando ao controle dos prazos determinados ao Tribunal pelos §§ 7º e 9º da LDO/2006;

9.16.5. emissão de e-mail automático informando a ocorrência ao Gabinete do Ministro-Relator do processo, com cópia para a Secex responsável e para a Secob, em caso de homologação inicial de processo de fiscalização de obra em que seja apontado indício de IG-P; e

9.17. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0307-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC-015.257/2005-1
Natureza: Representação
Entidade: Petrobras Transportes S.A. - TRANSPETRO
Interessada: 1ª Secretaria de Controle Externo
Advogado constituído nos autos: Maria Carolina Gomes Pereira Vilas Boas (OAB/RJ n.º 1.176-B)

Sumário: Representação de equipe de auditoria da 1ª Secretaria de Controle Externo. Indícios de irregularidades graves, observados no curso de auditoria, referente ao Edital de Pré-Qualificação

Internacional n.º 01/2004, com o objetivo de selecionar empresas nacionais, estrangeiras e consórcios para participarem de futura licitação para a construção de navios petroleiros. Concessão de cautelar suspendendo o procedimento. Agravo interposto pela Petrobras Transportes S.A. Provimento do agravo para tornar insubsistente a cautelar. Oitiva dos responsáveis. Procedimento que se insere em um amplo programa de soerguimento da indústria naval brasileira. Circunstâncias excepcionais que justificam, em parte, a adoção das providências tidas por irregulares. Procedência parcial da representação. Autorização instauração de procedimento de fiscalização das licitações oriundas da presente pré-qualificação. Ciência à Petrobras Transportes S.A. e à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional – CPMI dos Correios. Arquivamento dos autos.

Trata-se de Representação formulada pela equipe de auditoria da 1ª Secretaria de Controle Externo – 1ª SECEX, no decorrer da auditoria Fiscalis n.º 928/2005, que objetivava verificar a conformidade dos contratos firmados desde 2002 nas áreas de publicidade e propaganda, bens e serviços de informática, serviços de engenharia, bem como a contratação de navios, em razão de indícios de irregularidades graves referentes ao Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004, com o objetivo de selecionar empresas nacionais, estrangeiras e consórcios para participarem de futura licitação para a construção de navios petroleiros

A respeito, o ACE Bruno Lima Caldeira de Andrada elaborou a instrução após as oitivas dos responsáveis (fls. 78/101, v. principal), com a qual anuiu o Titular da 1ª SECEX, em substituição, que adoto como Relatório:

"Trata-se de representação com pedido de cautelar formulada pela equipe que efetuou a Auditoria Fiscalis n.° 928/2005, com vistas a apurar possíveis irregularidades no Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004 e no Ato de Gestão da Diretoria, aprovado por meio da Ata da Diretoria n.º 240/2005, passíveis de acarretar grave lesão a direito alheio e, no futuro, dano ao erário, consoante o disposto no inciso II do art. 86 da Lei n.º 8.443/92 c/c o caput do art. 246 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

1) HISTÓRICO

O Programa de Modernização e Expansão da Frota da Petrobras Transporte S/A – Transpetro tem por objetivo atender às necessidades de navios do Sistema Petrobras, bem como contribuir para o soerguimento da indústria naval brasileira, de forma a torná-la competitiva relativamente aos preços e prazos praticados por estaleiros localizados fora do Brasil.

A primeira fase do mencionado programa consistiu na Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004 realizada pela Transpetro, com o objetivo de selecionar empresas nacionais, estrangeiras e consórcios para participarem de futuras licitações com vistas à construção de navios.

A aludida pré-qualificação buscou incentivar e estimular os estaleiros nacionais existentes a modernizarem suas instalações e equipamentos por meio de investimentos, bem como permitir a participação de empresas que ainda não tenham estaleiros instalados em território nacional, mas que estejam efetivamente capacitadas e interessadas em investir na atividade naval com o intuito de revitalizar a indústria naval nacional de grandes navios.

Dando prosseguimento à referida pré-qualificação, em 25/11/2004, a Transpetro S/A tornou pública, por meio de aviso de edital, a Pré-Qualificação Internacional, regida pelo Edital n.º 1/2004, no âmbito da implementação do seu Programa de Modernização e Expansão da Frota Marítima – PROMEF (fls. 01/56 do Anexo 1).

Em 28/04/2005, houve outra sessão da Pré-Qualificação Internacional na qual se procedeu à leitura do Relatório da Comissão de Licitação que apresentou a conclusão final da análise das documentações jurídica e fiscal, após o exame dos 'Recursos Contra Inabilitação' apresentados pelas empresas anteriormente inabilitadas, das 'Impugnações à Habilitação' impetradas pelas Pré-Qualificantes contra habilitação de concorrentes e das 'Contra-Razões às Impugnações', tendo, nessa sessão, concluído pela inabilitação da Renave – Empresa Brasileira de Reparos Navais S.A e pela habilitação para continuar no processo dos seguintes Pré-Qualificantes (fls. 133/165 do Anexo 1):

Estaleiro Rio Grande Ltda;

Consórcio Keppel Fels Brasil S.A/Brasfels S.A;

Consórcio Rio Naval (Sermetal Estaleiros/IESA/MPE S.A);
Consórcio Camargo Corrêa/Andrade Gutierrez S.A;
Estaleiro Itajaí S.A;
Estaleiro Mauá Jurong S.A;
Eisa Montagens Ltda;
Inace – Indústria Naval do Ceará S.A;
Consórcio NUCLEP/Better/Pem;
Consórcio Rio Grande.

Considerando que o processo de pré-qualificação associado ao Edital n.º 1/2004 deveria continuar com a abertura do 'ENVELOPE II' correspondente à documentação econômico-financeira e técnica dos Pré-Qualificantes habilitados, houve nova sessão para julgamento desta documentação, ensejando a classificação dos seguintes pré-qualificantes de acordo com a pontuação final obtida, consoante os itens 9.3, 9.5 e 9.6 do edital (fls. 166/171 do Anexo 1):

Estaleiro Rio Grande Ltda;
Consórcio Rio Naval (Sermetal Estaleiros/IESA/MPE S.A);
Consórcio Camargo Corrêa/ Andrade Gutierrez S.A;
Consórcio Rio Grande.

O resultado da Pré-Qualificação (fls. 166/168 do Anexo 1), publicado em 12/07/2005, na época sujeito a recurso, desqualificou, dentre outras empresas, os seguintes participantes: Consórcio Keppel Fels/Brasfels; Mauá Jurong S.A e EISA Montagens Ltda, vez que as citadas empresas não atingiram a pontuação final necessária para qualificação na forma disposta no edital.

Posteriormente, em 13/07/2005, a Diretoria da Transpetro decidiu, por meio do Ato de Gestão aprovado por meio da Ata da Diretoria n.º 240/2005, incluir o Consórcio Keppel Fels Brasil S.A/Brasfels S.A, o Estaleiro Mauá Jurong S.A e o Estaleiro Eisa Montagens Ltda, que tinham sido desqualificadas pelo julgamento proferido pela Comissão de Licitação, em 12/07/20005. Quando do término da execução dos trabalhos de auditoria, o processo encontrava-se na fase de julgamento dos recursos (fls. 172/175 do Anexo 1), ressalvando que seria mantida a avaliação técnica publicada no Relatório da Comissão (fls. 172/175 do Anexo 1).

Com base em diversos pareceres jurídicos já mencionados anteriormente neste processo, a Diretoria da Transpetro expediu aludido ato de gestão, sob os seguintes argumentos (fls. 172/175 e 182/185 do Anexo 1):

. item 4.1.7.8.1, alínea 'c', do Manual de Procedimentos Contratuais, que outorga competência ao Titular da Companhia para decidir sobre a participação de licitantes em pré-qualificação, mesmo na hipótese de avaliação econômico-financeira em grau NR (não recomendável), no pressuposto de que insuficiências econômico-financeiras têm, ou podem ter, caráter circunstancial;

. os Pré-Qualificantes Consórcio Keppel Fels/Brasfels, Mauá Jurong S.A e EISA Montagens Ltda. alcançaram pontuação técnica exigida no edital, o mesmo não ocorrendo relativamente à pontuação econômico-financeira;

. a aplicação aos quesitos econômico-financeiros dos mesmos critérios e normas classificatórias definidos para os aspectos técnicos conduziria à pré-qualificação dos referidos licitantes, como demonstrado nos documentos que compõem o processo de licitação em curso;

. a inclusão destes licitantes irá contribuir para um maior nível de concorrência em encomenda de tão grande porte como a ora em andamento, o que vem ao encontro dos interesses da Companhia e do País;

o ato de gestão da Companhia se baseou em critério técnico perfeitamente identificado no Edital de Pré-Qualificação;

. os pareceres jurídicos supracitados deram a opinião pela não existência de óbice jurídico ao ato de gestão;

. tais licitantes devem apresentar, quando da futura licitação, garantias suficientes destinadas a viabilizar a execução do objeto a ser licitado.

A Transpetro informa, por fim, que o processo de pré-qualificação foi concluído, tendo a Comissão de Licitação negado provimento aos recursos interpostos sob ratificação do Presidente da Transpetro, mantendo-se o ato de gestão. Assim, foram pré-qualificadas sete empresas ou consórcios. Em seguida, a

Transpetro publicou Carta-Convite n.º 006.8.020.05.0, referente à licitação para construção de 26 navios no âmbito do PROMEF.

2) DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APONTADOS NA REPRESENTAÇÃO DESTA UNIDADE TÉCNICA.

Foram apontados na Representação da Unidade Técnica indícios de irregularidades que ensejaram a adoção de medida cautelar por este Tribunal, a seguir discriminados.

a) Falta de identificação precisa e clara do objeto da pré-qualificação no Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004, o que pode descaracterizar toda a pré-qualificação, contrariando o disposto no item 4.11.1 do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98 c/c o art. 114, § 2º, e inciso I, do art. 40 da Lei n.º 8.666/93.

b) Restrição à competitividade com a estipulação de critérios classificatórios que serviram, na verdade, como eliminatórios, nos itens 9.3 a 9.26 do Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004, configurada nos seguintes termos:

*b.1) Limitação do número de pré-qualificados e estipulação de percentuais rígidos para eliminação de pré-qualificantes nos itens 9.3, 9.5 e 9.6 do Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004, sem que houvesse previsão no edital de requisitos indispensáveis à execução dos navios a serem futuramente licitados, contrariando o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição da República, a doutrina e a jurisprudência do STF e STJ, acabando por ferir ainda o Princípio da Competitividade previsto no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 c/c o item 1.8, alíneas 'a' e 'b', do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98**;***

*b.2) Atribuição de critérios desnecessários no edital que permitiram que participantes já qualificados para o Grupo 'A' (mais abrangente) restringissem a classificação de participantes que somente estariam aptos a participar do Grupo 'C' (apenas navios do tipo GLP), o que acarretou a eliminação destes, conforme itens 7.1.5, 9.3 a 9.6, 9.14 a 9.16 e 9.24 do aludido edital, acabando por ferir novamente os Princípios da Competitividade e da Isonomia, previstos no **caput** e no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 c/c o item 1.8, alíneas 'a' e 'b', do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98, bem como o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição da República; e*

c) Expedição de ato de gestão pela Diretoria da Transpetro, que pré-qualificou três licitantes que haviam sido eliminados pela Comissão de Licitação por não atenderem aos requisitos do edital de pré-qualificação, em desacordo com os princípios da Vinculação ao Instrumento Convocatório e da Isonomia, insculpidos no item 1.2 do Decreto n.º 2.745/98 c/c art. 3º da Lei 8.666/93, tendo em vista que o edital da pré-qualificação estipulou qualificação baseada na pontuação total e não somente na pontuação técnica, não havendo suporte legal para a edição do ato de gestão nos termos do subitem 4.1.7.8.1 do Manual de Procedimentos Contratuais.

3) DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO DA UNIDADE TÉCNICA.

Considerando a materialidade dos recursos envolvidos, no montante de 1,9 bilhão de dólares americanos, tendo ficado demonstrado naquela oportunidade o 'fumus boni iuris', tendo em vista a caracterização dos indícios de irregularidades apontados, bem assim, a iminente homologação do aludido certame, conforme informado à equipe de auditoria pela Coordenação do PROMEF, caracterizando, também, o 'periculum in mora', esta Unidade Técnica efetuou proposta de encaminhamento, em 26/08/2005, nos seguintes termos:

*1) seja determinado cautelarmente, 'inaudita altera pars', à Petrobras Transporte S/A - Transpetro, para que suspenda, com base no disposto no art. 276, **caput** e § 3º, do Regimento Interno do TCU, o procedimento administrativo referente ao Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004, bem como o início dos futuros convites decorrentes dessa pré-qualificação, até que o Tribunal delibere a respeito do mérito quanto às irregularidades apontadas no âmbito desta Representação, o que pode ensejar a anulação de todo o procedimento, em razão do impedimento indevido de participação de concorrentes em futuros certames.*

2) seja determinada a oitiva da Petrobras Transporte S/A – Transpetro, para que se pronuncie, em até 15 dias, acerca da:

2.1) não definição precisa e prévia do objeto no Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004, o que pode descaracterizar toda a pré-qualificação, contrariando o disposto no item 4.11.1 do

Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98 c/c o art. 114, § 2º, e inciso I, do art. 40 da Lei n.º 8.666/93;

2.2) classificação dos participantes, de modo a eliminar aqueles que não alcançassem a pontuação obtida em função de um percentual dos primeiros colocados, bem como a previsão de limitação a um determinado número de qualificados previamente definidos, conforme itens 9.3, 9.5 e 9.6 do aludido edital, critérios que acabaram por ferir os Princípios da Competitividade e da Isonomia, previstos no caput e no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 c/c o item 1.8, alíneas "a" e "b", do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98;

2.3) atribuição de critérios desnecessários no edital, o que restringiu a classificação de participantes que só estariam aptos a participar do Grupo 'C' (apenas navios do tipo GLP), acarretando a eliminação destes, conforme itens 7.1.5, 9.3 a 9.6, 9.14 a 9.16 e 9.24 do aludido edital, em detrimento novamente dos Princípios da Competitividade e da Isonomia, previstos no ***caput*** *e no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 c/c o item 1.8, alíneas 'a' e 'b', do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98; e*

2.4) adoção do Ato de Gestão aprovado por meio da Ata da Diretoria n.º 240/2005, o qual incluiu como pré-qualificadas outras três empresas/consórcios na Pré-Qualificação n.º 01/2004, além daquelas indicadas pela Comissão de Licitação, afrontando diretamente os princípios da Vinculação ao Instrumento Convocatório e da Isonomia previstos nos item 1.2 do Decreto n.º 2.745/98 c/c art. 3º da Lei n.º 8.666/93;

4) DA ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR E DE SUA SUSPENSÃO ULTERIOR.

Em 05 de setembro de 2005, por meio de Despacho exarado nos autos às fls. 35/37 do Volume Principal, o Exmo. Ministro-Relator Guilherme Palmeira entendeu presentes os requisitos para concessão de medida cautelar, conhecendo da presente representação, bem como adotando medida cautelar proposta por esta Unidade Técnica.

Irresignada, a Transpetro interpôs agravo da decisão mencionada acima no dia 09/09/2005, informando o contexto histórico no qual o processo de pré-qualificação encontra-se inserido, destacando a necessidade premente de se soerguer a indústria naval brasileira, evitando prejuízos que representaram, em 2004, cerca de 10 bilhões de reais referentes ao pagamento de transporte marítimo a principalmente empresas estrangeiras, bem como a elevação do custo com afretamento por parte da Petrobras.

Em suma, mencionou que a aludida pré-qualificação integrava o Programa da Modernização e Expansão da Frota Marítima da Petrobras, cujo objetivo primordial era incentivar a construção naval no Brasil de modo a tornar os estaleiros nacionais competitivos no mercado internacional, além de garantir a nacionalização de 65% do conteúdo das embarcações.

Analisando as razões apresentadas pelos recorrentes, o Exmo. Ministro Relator reconsiderou sua decisão, por meio de Despacho exarado nos autos às fls. 75/79 do Anexo 2, sob ciência do Plenário deste Tribunal, revogando, no dia 14 de setembro de 2005, nos termos do § 1º do art. 289 do RI/TCU, a medida cautelar adotada anteriormente, mantendo-se as demais determinações contidas nos autos.

Conforme se depreende da análise do referido agravo, os argumentos trazidos pela recorrente foram os seguintes:

1) Quanto à inexistência do "fumus boni iuris":

a) o objeto da Pré-Qualificação é preciso e claramente identificado;

b) os critérios classificatórios e exigências do edital estão dentro da legalidade;

c) a suposta eliminação do número de pré-qualificados não resultou na eliminação de qualquer deles, não havendo, portanto, prejuízo a direito alheio ou ao erário;

d) os percentuais estabelecidos para a classificação dos pré-qualificantes foram fundamentados técnica e matematicamente, observando prática internacional;

e) não procedência da alegação da Unidade Técnica do TCU de que a utilização de critérios classificatórios para os grupos B e C, com a participação de empresas já qualificadas no Grupo A, teria influenciado para que empresas fossem eliminadas daqueles grupos, apesar de, em princípio, poderem estar aptas a executar os objetos a serem licitados futuramente, tendo em vista que os licitantes não escolhiam qual grupo estariam concorrendo e o nível de complexidade era distinto entre os grupos; e

f) o ato de gestão que inclui pré-qualificantes eliminados pelos critérios do instrumento convocatório é regular e legal;

2) Quanto à existência do 'periculum in mora' reverso:

a) urgência na implementação do PROMEF, conforme entendimento do próprio TCU (TC-009.196/2001-6), cujo atraso impedirá a geração de 20.000 empregos diretos e indiretos no Brasil e o restabelecimento da indústria naval brasileira;

b) avançada idade média da frota atual da Transpetro, de 16 anos, influenciando na elevação de custos com manutenção e diminuição da eficiência e segurança operacionais;

c) redução das despesas com afretamento realizadas pela Petrobras em cerca de 250 milhões de dólares americanos;

d) o atraso na renovação da frota acarretará dano irreparável à Transpetro, tendo em vista as exigências estabelecidas pela Convenção Internacional para Prevenção da Poluição Causada por Navios – MARPOL da Organização Marítima Internacional – IMO;

e) não há prejuízo a terceiros, pois todos os estaleiros que poderiam participar em condições de atender às exigências atuais de padrão da indústria naval mundial já estão participando da pré-qualificação; e

f) o atraso no início das futuras contratações gera prejuízo direto ao país, em razão de, em 2004, já terem sido gastos cerca de 10 bilhões com transporte marítimo em geral, sendo apenas 4% com empresas nacionais.

Primeiramente, o Exmo. Ministro Relator deixa claro quais foram os indícios considerados por ele mais relevantes. A primeira irregularidade refere-se à restrição à competitividade imposta pela estipulação de critérios classificatórios que serviram, na verdade, como eliminatórios, configurando afronta inequívoca ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, que, sendo dispositivo de ordem pública, caracteriza irregularidade passível de censura por este Tribunal, não podendo sequer ser convalidado. A segunda irregularidade destacada pelo Ministro refere-se à adoção de ato de gestão da Diretoria da Transpetro que inclui no certame mais três pré-qualificantes que haviam sido eliminados pela comissão de licitação, por não atenderem aos requisitos do edital de pré-qualificação, infringindo o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório. Além disso, ficou reforçado que o edital não continha exigências mínimas necessárias ao fornecimento do objeto.

Ocorre que, em seu despacho, o Ministro Relator informa que foram realizadas reuniões entre sua assessoria e representantes da Transpetro, as quais trouxeram outro entendimento sobre o assunto, complementando as informações e esclarecimentos anteriormente prestados nos autos.

Com base nessas novas informações, o Exmo. Ministro Relator ressaltou que 'este procedimento de pré-qualificação serve, bem dizer, não apenas para a compra dos navios a que se propõe, mas constitui-se no primeiro passo de um ambicioso programa de reestruturação da indústria naval brasileir', tendo os atos praticados pelos gestores nesse processo que serem enfocados sob tal ótica.

Assim, o Ministro Relator entendeu que 'o edital de pré-qualificação trouxe, ainda que de forma implícita, mas de forma objetivamente identificável, critério que pode ser aceito como exigência de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, em atendimento ao disposto na Constituição Federa', visando a 'incentivar que os estaleiros já implantados no país, bem assim aquelas empresas interessadas em ingressar no setor da construção naval, atingissem uma condição de 'competitividade', preços e prazos praticados no mercado internacional, conforme objetivo do programa, o que vai além de simples condições para fornecimentos de navios'.

Nesse entendimento, considerou ainda válida a adoção do ato de gestão questionado na representação em decorrência dos objetivos do PROMEF que justificou a inclusão de interessados anteriormente eliminados pela comissão de licitação. Quanto a esse ponto, o Ministro salienta que tal entendimento é singular, podendo em outras circunstâncias tal ato de gestão ser considerado ilegal.

Concluindo, em juízo de retratação, o Ministro afastou os indícios de irregularidades que configuravam a fumaça do bom direito, ficando prejudicada a adoção da medida cautelar objeto do referido agravo, apesar de não entender configurado o perigo na demora reverso alegado pela recorrente.

***5) DAS OITIVAS APRESENTADAS PELA TRANSPETRO** (fls. 02/22 do Anexo 3).*

Tendo em vista que, em despacho exarado nos autos às fls. 75/79 do Anexo 2, o Exmo. Ministro Relator considerou mantidas as determinações propostas pela Unidade Técnica, a Transpetro encaminhou respostas das oitivas requeridas em 17/10/2005, de modo a 'aprofundar a justificativa' acerca dos pontos controvertidos.

Em primeiro lugar, traçou considerações sobre o histórico da criação da Transpetro, informando a situação da frota marítima da empresa ao longo dos anos e, em especial, nos dias atuais em que tal frota é composta de 52 navios petroleiros responsáveis pelo transporte de 2,7 milhões de Tonelagem Porte Bruto – TPB, o que representa 17% da demanda da Petrobras. Essa situação pode ser agravada com a implementação da exportação de produtos da Petrobras em cerca mais de 1 milhão de barris de petróleo e derivados nos próximos anos.

Outro ponto destacado pela Transpetro foi o aumento das atividades comerciais internacionais que utilizam o transporte marítimo, gerando um custo alto de afretamento de navios pela Petrobras. Assevera, ainda, que o déficit da 'conta-transporte' do país representa cerca de US$ 10 bilhões em pagamentos, sendo apenas 4% destes a cargo de empresas nacionais.

Diante dessa situação, foi criado o Programa de Modernização e Expansão da Frota – PROMEF com vistas a viabilizar a renovação da frota da Companhia sob os seguintes argumentos: maior autonomia, maior previsibilidade dos custos de afretamento, independência das oscilações no preço do frete existentes, maiores flexibilidades logística e operacional, garantia de uma política de segurança, meio ambiente e saúde e de qualidade, 'expertise' em gerenciamento e operação de navios, garantia de manutenção do suprimento nacional em situação de crise e seu sigilo e responsabilidade social.

Informa que, em razão de ser mais vantajoso a curto prazo, a Transpetro poderia ter lançado edital para compra de navios por meio de uma concorrência internacional. Ocorre que não foi essa a opção adotada pelo PROMEF, que preferiu incentivar a construção de navios em estaleiros localizados no Brasil, por meio de elaboração de estudo para traçar um diagnóstico da indústria naval brasileira, incluindo análise de custos de aquisição de navios e encargos tributários inerentes e a viabilidade técnica e econômica do programa. Cita-se, ainda, entendimento do próprio TCU (TC 009.196/2001-6), que recomendou que a construção de navios observasse incentivar a competitividade da indústria naval nacional.

Quanto ao procedimento de pré-qualificação em tela, foi informada a baixa representatividade da construção de navios em território brasileiro em comparação com a demanda mundial, bem como que os estaleiros nacionais encontravam-se na segunda geração tecnológica, visto não haver por mais de 20 anos encomendas de petroleiros de grande porte aqui no país.

A Transpetro aduziu que a realização de pré-qualificação deveu-se em suma à preocupação em se evitar repetição desastrosa de experiências malsucedidas na compra de 4 navios ocorrida em 2001 por meio de concorrência, tendo em vista que a empresa vencedora à época, a EISA, não cumpriu o avençado por não obter financiamento junto ao BNDES. Ademais, a realização de pré-qualificação proporcionaria à Transpetro o conhecimento da situação patrimonial, financeira, fiscal e técnico-operacional das empresas que participariam da futura licitação.

A Transpetro ressalta que o objetivo do PROMEF é a modernização e a expansão da frota de navios da companhia com a construção de 42 navios nos próximos 10 anos, sendo dividida em duas licitações distintas. A primeira licitação será responsável pela construção de 26 navios de todos os tipos previstos no edital de pré-qualificação, sendo realizada até 2010. Por sua vez, a segunda licitação, cujo objeto será a construção de 16 navios dos mesmos tipos da primeira, seria realizada até 2015.

As premissas do PROMEF que constam do edital de pré-qualificação foram a construção de navios no Brasil com um mínimo de 65% de conteúdo nacional e o incentivo a que os estaleiros brasileiros tornem-se competitivos internacionalmente, por meio da análise de curvas de aprendizado previamente definidas para assegurar tal competitividade.

A Transpetro menciona que, visando ao atingimento da chamada curva de aprendizado que viabilizasse a garantia de prazos e preços competitivos no mercado naval internacional, os pré-qualificantes deveriam comprovar porte mínimo de estrutura de seus estaleiros.

A Transpetro informa, também, que o processo de pré-qualificação foi concluído, tendo a Comissão de Licitação negado provimento aos recursos interpostos, sob ratificação do Presidente da Transpetro, mantendo-se o ato de gestão. Assim, foram pré-qualificadas sete empresas ou consórcios.

Em seguida, a Transpetro publicou Carta-Convite n.º 006.8.020.05.0, referente à licitação para construção de 26 navios no âmbito do PROMEF.

Por fim, a Transpetro afirma, 'com total segurança, que o processo de pré-qualificação foi totalmente voltado para atingir os objetivos de suprir a necessidade de navios da TRANSPETRO, em consonância com a realidade política, econômica e conjuntural do setor naval mundial'.

Feito esse intróito, a Transpetro responde item a item às questões abordadas na Representação do TCU, os quais passaremos a analisar.

Quanto à não definição precisa e prévia do objeto no Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004 (fls. 13/14 do Anexo 3).

A Transpetro justifica que, em razão da intenção do edital ser incentivar os estaleiros já implantados no país e as empresas interessadas em ingressar no setor da construção naval a atingirem condições de competitividade, preços e prazo no mercado internacional, não seria conveniente a definição do quantitativo de navios nesse momento do processo, buscando-se assim evitar a restrição do caráter competitivo do procedimento licitatório em tela. O intuito da pré-qualificação foi identificar interessados com capacidade de construir os tipos de navios indicados no edital.

Além disso, afirma que o Edital de Pré-Qualificação n.º 01/2004 contém todos os requisitos previstos no item 4.11.1 do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98, possuindo a indicação do objeto a ser licitado com todas as especificações necessárias à sua finalidade, pois a indicação apenas dos tipos dos navios a serem construídos seria tecnicamente suficiente, segundo padrão de construção adotado pela indústria naval, para considerar o objeto claro e preciso, fato comprovado pela apresentação de documentos exigidos no certame pelos licitantes. Nesse sentido, assevera que 'a indicação das quantidades dos navios não guardava relação com os critérios classificatórios utilizados na Pré-Qualificação', sendo a indicação do número de navios necessária apenas para que o licitante tenha condições de formular proposta de preço.

Quanto à classificação dos participantes, de modo a eliminar aqueles que não alcançassem a pontuação obtida em função de um percentual dos primeiros colocados, bem como a previsão de limitação a um determinado número de qualificados previamente definidos, conforme itens 9.3, 9.5 e 9.6 do aludido edital, critérios que acabaram por ferir os Princípios da Competitividade e da Isonomia, previstos no caput e no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 c/c o item 1.8, alíneas "a" e "b", do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98 *(fls. 14/18 do Anexo 3).*

A Transpetro informa que a pré-qualificação não se confunde com habilitação preliminar, pois abrange aferição criteriosa dos licitantes quanto a aspectos jurídicos, fiscais, econômicos, financeiros e técnicos, citando como fundamento ampla doutrina.

Nesse sentido, foram estipulados os aludidos critérios classificatórios com base no item 4.11.1 do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98 e no item 4.1.7.3.1 do MPC, que estabelecem, em suma, que o edital de pré-qualificação indicará os requisitos necessários para participação dos licitantes, podendo ainda conter exigências outras, desde justificáveis jurídica e/ou tecnicamente. Desse modo, conclui que, com base nos dispositivos acima, é de responsabilidade única do edital a indicação dos requisitos da pré-qualificação em função da complexidade de cada caso, não havendo qualquer impedimento para a instituição de critérios classificatórios. Afirma, ainda, que tal entendimento é ratificado pela melhor doutrina aplicável ao caso.

Assevera que não houve restrição ao Princípio da Ampla Competitividade, tendo em vista que o edital abrangeu o maior número possível de empresas ou consórcios no mercado da indústria naval, facultando a todos os interessados a apresentação dos documentos da licitação.

A Transpetro menciona que os critérios classificatórios previstos no Edital de Pré-Qualificação n.º 01/2004 buscaram identificar os licitantes que efetivamente demonstrassem capacidade técnica e econômico-financeira para a execução do objeto a ser licitado em condições de competitividade com o mercado internacional, sendo, por isso, 'plenamente legítimo e legal que as empresas e consórcios que não atenderam a contento às condições exigidas no Edital não sejam convidados a participar dos futuros procedimentos licitatórios'.

Quanto aos percentuais estabelecidos para a classificação dos pré-qualificantes nos itens 9.3, 9.5 e 9.6 do referido edital, esses são fundamentados técnica e matematicamente conforme a 'melhor prática internacional'. Esses percentuais decorrem da intenção de que os licitantes atingissem um piso mínimo

na ordem de 60% da pontuação total máxima prevista no edital, de modo a garantir que os pré-qualificados tivessem uma capacitação mínima para a execução do objeto a ser licitado.

Aduz, também, que o resultado da pré-qualificação comprovou a adequação dos critérios e pisos utilizados no edital, pois os pré-qualificados pontuaram na faixa de 70% a 80% da pontuação máxima. Ressalta, por derradeiro, que nenhum pré-qualificante foi excluído do certame em razão da limitação do número de pré-qualificados previsto nos itens 9.3, 9.5 e 9.6 do aludido edital.

Quanto à atribuição de critérios desnecessários no edital, o que restringiu a classificação de participantes que só estariam aptos a participar do Grupo "C" (apenas navios do tipo GLP), acarretando a eliminação destes, conforme itens 7.1.5, 9.3 a 9.6, 9.14 a 9.16 e 9.24 do aludido edital, em detrimento novamente dos Princípios da Competitividade e da Isonomia, previstos no caput e no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 c/c o item 1.8, alíneas "a" e "b", do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98 *(fls. 18/19 do Anexo 3).*

Menciona que os níveis de exigência estabelecidos para os grupos A, B e C levaram em consideração a complexidade dos tipos de navios em cada grupo, guardando a proporcionalidade necessária. Especificamente em relação à pontuação diferenciada atribuída a 'dique seco' e 'carreira' para a construção de navios do tipo GLP (Grupo C), a Transpetro entende que não constitui restrição à competição, mas um incentivo para que os licitantes viessem mais bem equipados, tornado-se mais competitivos no mercado internacional. Informa, ainda, que a aplicação dessa pontuação não influenciou no resultado certame.

Quanto à adoção do Ato de Gestão aprovado por meio da Ata da Diretoria n.º 240/2005, o qual incluiu como pré-qualificadas outras três empresas/consórcios na Pré-Qualificação n.º 01/2004, além daquelas indicadas pela Comissão de Licitação, afrontando diretamente os princípios da Vinculação ao Instrumento Convocatório e da Isonomia previstos nos item 1.2 do Decreto n.º 2.745/98 c/c art. 3º da Lei 8.666/93 *(fls. 19/21 do Anexo 3)****.***

A Transpetro alega que, após a divulgação do resultado do certame pela Comissão de Licitação, a Diretoria da Companhia constatou que alguns eliminados detinham capacitação técnica compatível com a dos já pré-qualificados pelos critérios do edital, embora tivessem sido desclassificados em razão de sua pontuação econômico-financeira. Diante desse fato, discricionariamente e em prol do princípio da competitividade, publicou ato de gestão de forma a incluir mais três pré-qualificados, com fundamento no item 4.1.7.8.1 do MPC, que alcançaram pontuação técnica satisfatória prevista no edital. No dizer da própria Transpetro, tal decisão conferiu 'maior competitividade ao certame, tendo em vista que aumentou o número de participante' aptos a participar das futuras licitações, aumentando o rol de possíveis propostas vantajosas para a companhia.

Ressalta ainda que o aludido ato de gestão não viola o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, pois foi baseado nas regras do edital referentes à avaliação técnica, possui natureza discricionária, atende aos interesses da Transpetro e amplia a competitividade do certame. Outrossim, não houve violação ao Princípio do Isonomia, visto que o ato de gestão contemplou todos pré-qualificantes que se encontravam na mesma situação em termos técnicos.

Assevera que, por fim, o julgamento feito pela Comissão de Licitação e o referido ato de gestão possuem natureza jurídica distintas não podendo ser confundidos.

6) DAS ANÁLISES.

Preliminarmente, vale esclarecer que não é objeto de questionamento a importância do PROMEF e seu objetivo de desenvolver a indústria naval de modo que estaleiros nacionais possam tornar-se competitivos internacionalmente em face do mercado da indústria naval. Repise-se que a importância do PROMEF em nenhum momento foi discutida por esta Unidade Técnica, mas tão-somente o procedimento licitatório que o viabilizará.

O que deve ser deixado claro é que os fins não podem justificar os meios e que questões de ordem pública devem ser observadas sempre. Se não fosse assim, tudo seria permitido em prol do desenvolvimento econômico nacional. Nesse sentido, vale citar trecho do Despacho do Exmo. Ministro Relator no qual assevera que a Constituição Federal atribui ao TCU competências que são indisponíveis e que o TCU 'sempre que os fatos exigirem deverá, como tem feito, agir independentemente de alegações, em especial desprovidas de plausibilidade, de que esta ação possa retardar, ainda que minimamente, as atividades fiscalizadas'.

Ao analisarem-se as justificativas apresentadas às fls. 02/22 do Anexo 3, em resposta às oitivas determinadas por este Tribunal, verifica-se que, na essência, foram as mesmas apresentadas anteriormente quando da interposição do agravo às fls. 01/13 do Anexo 2, não havendo novidade.

Por sua vez, apesar de interlocutória, a decisão que revogou em juízo de retratação a medida cautelar adotada, sob referendo do Plenário desta Corte de Contas, acabou por analisar também o mérito da questão ao afastar o requisito da fumaça do bom direito, diante das justificativas apresentadas pela Transpetro à época.

No entanto, ao examinar as oitivas apresentadas, cabem algumas considerações por parte desta Unidade Técnica.

Quanto à não definição precisa e prévia do objeto no Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004, vale informar que, a despeito do alegado, o fato de os licitantes apresentarem a documentação necessária não caracteriza que o objeto foi clara e precisamente definido, mas que os critérios e requisitos estipulados no edital o foram. Ocorre que, a despeito do alegado pela Transpetro, verifica-se a existência de correlação entre a definição do quantitativo e a estipulação dos critérios classificatórios técnicos e, principalmente, econômico-financeiros previstos no edital, em razão de as pontuações previstas deverem guardar relação com aquilo que se pretende contratar futuramente. Não sendo, portanto, razoável exigir dos licitantes nada além daquilo que se pretende futuramente contratar.

Como dito, a questão levantada naquela oportunidade pela representação foi se tais critérios e requisitos possuem coerência com a quantidade de navios a serem construídos futuramente, decorrendo daí a importância em se definir o número de lotes e as quantidades de navios de cada um para que não se exija dos licitantes capacitação acima do necessário.

Em que pese tal entendimento inicial desta Unidade Técnica, poder-se-ia admitir que a definição do objeto com base na identificação dos tipos de navios a serem contratados e a estipulação de critérios visasse ao alcance de um dos objetivos do PROMEF, qual seja, permitir que estaleiros nacionais fossem competitivos internacionalmente no âmbito da indústria naval como já enfatizado pela Transpetro.

Assim, nesse caso específico, pode-se considerar tal irregularidade afastada pelo fato de que o aludido edital de pré-qualificação não serviu apenas para a simples compra de navios, mas para viabilizar o referido programa. Entretanto, a regra é que haja, nos instrumentos convocatórios de cada licitação, a estipulação precisa e definida do objeto a ser licitado, conforme estabelecido no item 1.3 do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98 c/c o art. 114, § 2º, e inciso I, do art. 40 da Lei n.º 8.666/93.

Em relação à pré-qualificação, deve-se observar que o item 4.11 do referido Regulamento Licitatório estabelece que um de seus objetivos é selecionar empresas para participação em futuros e específicos certames. Ora, não há como se especificar um certame sem definir o objeto em todos os seus aspectos, qualitativos e quantitativos.

Diante disso, cabe determinar à Transpetro que defina, em instrumentos convocatórios de suas licitações e pré-qualificações, o objeto a ser licitado de forma clara e precisa, indicando aspectos qualitativos e quantitativos, nos termos do item 1.3 do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98 c/c o art. 114, § 2º, e inciso I, do art. 40 da Lei n.º 8.666/93.

Quanto à restrição à competitividade com a estipulação de critérios classificatórios que serviram como eliminatórios, ressalta-se que a questão da existência de 'outras exigências' nos casos de pré-qualificação já foi amplamente analisada na instrução de Representação elaborada por esta Unidade Técnica, no seguinte sentido:

'Destarte, as exigências e requisitos, ordinários ou adicionais, previstos no item 4.1.7.3.1 do MPC e no item 4.11.1 do Decreto n.º 2.745/98, mesmo que justificados técnica e/ou juridicamente, deverão observar o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição da República, de sorte que o Edital da Pré-Qualificação Internacional deveria apenas estabelecer os requisitos e exigências ***indispensáveis*** *a garantir que as empresas qualificadas estariam aptas a executar o objeto a ser contratado'.*

Vale transcrever ainda trecho daquela representação no qual tal assunto é tratado:

'Cumpre destacar que, em parecer elaborado acerca da análise do Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004 da Transpetro, o também parecerista Carlos Pinto Coelho Motta, já em outubro de 2004 (fls. 223/246 do Volume 1 do Anexo 1), alertou a Transpetro que a utilização de critérios de pontuação nessa fase de pré-qualificação torna-se inoportuna, coadunando-se mais com a

fase de julgamento das propostas a ser realizada nos futuros convites. Questiona, ainda, a realização desses futuros convites, considerando ser mais conveniente, dado o volume de recursos envolvidos e a importância do PROMEF, a realização de concorrência, nos termos da Lei n.º 8.666/93 (fls. 243/245 do Volume 1 do Anexo 1)'.

Assim, não se poderia requerer dos licitantes outras exigências a não ser aquelas indispensáveis ao cumprimento do objeto a ser futuramente licitado, sendo este entendimento ratificado pelo parecer acima transcrito.

A restrição ao Princípio da Ampla Competitividade não se refere à possibilidade de participação de possíveis interessados no certame, sendo esta corolário do Princípio da Publicidade, mas que os licitantes interessados possam competir em iguais condições entre eles de acordo com o objeto a ser licitado.

É de se notar que, ao contrário da habilitação preliminar, a pré-qualificação abrange uma aferição mais criteriosa dos licitantes, sem prejuízo de exigir-se somente o indispensável para a execução dos objetos a serem contratados, conforme preceito constitucional já citado.

Não obstante as considerações acima, os critérios classificatórios previstos no Edital de Pré-Qualificação n.º 01/2004 buscaram identificar os licitantes que efetivamente demonstrassem capacidade técnica e econômico-financeira para a execução dos tipos indicados no edital em condições de competitividade com o mercado internacional. Entende-se, portanto, nesse caso específico, aceitável a alegação da Transpetro de que um dos objetivos do PROMEF é produzir navios com expressivo conteúdo nacionalizado em estaleiros nacionais que demonstrem capacidade de tornarem-se competitivos internacionalmente no mercado naval, independente do número de navios a ser futuramente licitados.

Como já considerado pelo Exmo. Ministro Relator, em Despacho exarado às fls. 75/79 do Anexo 2, 'o edital de pré-qualificação trouxe, ainda que de forma implícita, mas de forma objetivamente identificável, critério que pode ser aceito como exigência de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, em atendimento ao disposto na Constituição Federal'. Entretanto, trata-se de situação singular na qual tal procedimento é justificado, tendo em vista que a referida pré-qualificação não serviu apenas para a compra de navios, mas visou atender a um dos objetivos do PROMEF já mencionado no parágrafo anterior.

A regra é que, nos instrumentos convocatórios de cada licitação, sejam utilizados apenas requisitos técnicos, jurídicos, financeiros e econômicos que assegurem que os licitantes possuam condições indispensáveis para executar a contento o objeto a ser contratado, estipulando um mínimo de capacitação a ser atingido, nos termos do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República c/c o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 e o item 1.8, alíneas "a" e "b", do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98, não restando dúvida que tais dispositivos se aplica ao procedimento de pré-qualificação, nos termos do art. 114, § 2º, da Lei n.º 8.666/93.

Portanto, em outras situações, não se configura razoável a adoção de critérios classificatórios dos participantes, de modo a eliminar aqueles que não alcançassem a pontuação obtida em função de um percentual dos primeiros colocados, bem como a previsão de limitação a um determinado número de qualificados previamente definidos.

Segundo alegação da Transpetro à fl. 17 do Anexo 3, os critérios fundamentaram-se na estimativa de que 'os licitantes melhores qualificados técnica e economicamente lograriam uma pontuação entre 80% e 90% dos pontos máximos possíveis. Assim, foram elaborados estudos matemáticos para o estabelecimento de percentuais de forma que a última colocação alcançasse uma pontuação mínima de aproximadamente 60% da pontuação máxima'. Segundo a Transpetro, essa pontuação teve 'como objetivo a garantia da participação de licitantes com um mínimo de capacitação aceitável para a execução do objeto licitado'.

Nota-se que, em tese, não haveria como se assegurar, de antemão, quais seriam as pontuações dos primeiros licitantes, pois estes poderiam ter pontuação na faixa de 70%, diminuindo, assim, a pontuação mínima, vez que esta pontuação foi calculada em função dos pontos dos primeiros colocados.

Por sua vez, considerando que o terceiro pré-qualificado, em tese, obtivesse pontuação em torno de 90% da pontuação máxima do edital, no caso do Grupo A, conforme expectativa da própria Transpetro,

à fl. 17 do Anexo 3, o sexto colocado alcançaria a pontuação de 77,16% da pontuação máxima prevista do edital, conforme cálculos a seguir:

3º Colocado – 90% - acima do limite de ((100% + 100%)/2) x 80%) = 80%

4º Colocado – 90% x 95% = 85,5%

5º Colocado – 85,5% x 95% = 81,23%

6º Colocado – 81,23% x 95% = 77,16%

Observa-se, nessa hipótese, que, caso um licitante alcançasse até 77% da pontuação máxima total prevista no edital, não estaria pré-qualificado, em razão dos critérios classificatórios que serviram como eliminatórios, conforme se verifica acima.

Portanto, não se pode afirmar, a menos que se saiba previamente quais as pontuações dos primeiros colocados, que os critérios matemáticos utilizados no edital garantiriam a capacitação mínima indispensável prevista na Constituição, assim como não se pode afastar a possibilidade de os critérios serem excessivos.

Convém lembrar que o objetivo de uma licitação, nos termos do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 c/c item 1.2 do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98, é selecionar a proposta mais vantajosa e, não, o melhor fornecedor ou prestador de serviços.

Diante disso, cabe determinar à Transpetro que se abstenha de estabelecer em procedimentos licitatórios, inclusive de pré-qualificação, critérios classificatórios que utilizem, como parâmetro de eliminação do certame, a pontuação dos primeiros colocados, bem como previsão de limitação a um determinado número de qualificados previamente definido, por contrariarem os Princípios da Competitividade e da Isonomia, limitando-se a estabelecer requisitos técnicos, jurídicos, financeiros e econômicos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações a serem contratadas, com a estipulação de um mínimo de capacitação a ser atingido, nos termos do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República c/c o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 e o item 1.8, alíneas 'a' e 'b', do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98.

Em que pesem as considerações e determinação acima, tendo em vista o exame em tese da questão, quanto aos percentuais estabelecidos para a classificação dos pré-qualificantes nos itens 9.3, 9.5 e 9.6 do referido edital, conforme informações apresentadas juntamente com as oitivas, permanece ainda, no caso concreto, a dúvida sobre qual seria a capacitação mínima indispensável ao cumprimento do objeto a ser licitado conforme preceito constitucional.

Vale ressaltar que a intenção da Transpetro é de que os licitantes atinjam um piso mínimo na ordem de 60 % da pontuação máxima prevista no edital, de modo a garantir que os pré-qualificados tivessem uma capacitação mínima para a execução do objeto a ser licitado. Além disso, a própria Transpetro afirmou, à fl. 17 do Anexo 3, que 'não seria razoável admitir que um interessado que não fosse capaz de alcançar 50% das exigências, estivesse habilitado para executar os objetos de futuras licitaçõe'". No entanto, o resultado final dessa pré-qualificação, incluindo os pré-qualificados pela comissão de licitação e pelo ato de gestão, não logrou atender a tais premissas conforme se constata a seguir.

Procedeu-se ao cálculo da pontuação final prevista no edital (pontuação técnica mais pontuação econômico-financeira dos pré-qualificados, conforme planilha elaborada pela Transpetro - fls. 70/71 do Anexo 2) e do respectivo percentual dessa pontuação em relação à pontuação final máxima estabelecida no item 9.26 do Edital. Observa-se que a Pontuação Econômico-Financeira Máxima (Item 9.17 do Edital) é 68 pontos.

<u>Grupo A – Pontuação Total Máxima (Item 9.26 do Edital) – 166 pontos</u>

<u>Pré-Qualificados para o Grupo A segundo critérios técnicos e econômico-financeiros (pontuação final):</u>

Consórcio Camargo Correa Andrade Gutierrez – 115,6 pontos – 69,64%

Consórcio Rio Naval – 111,6 pontos – 67,23%

Consórcio Rio Grande – 110,4 pontos – 66,51%

***Keppel Fels/Brasfels – 94,1 pontos – 56,69%** (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)*

<u>Grupo B – Pontuação Total Máxima (Item 9.26 do Edital) – 160</u>

Pré-Qualificados para o Grupo B segundo critérios técnicos e econômico-financeiros (pontuação final):

Consórcio Rio Naval – 111,2 pontos – 69,5%
Consórcio Camargo Correa Andrade Gutierrez – 106,2 pontos – 66,34%
Consórcio Rio Grande – 105,9 pontos – 66,19%
Estaleiro Rio Grande – 100,8 pontos – 63,0%
***Keppel Fels/Brasfels – 66,23 pontos – 41,39%** (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)*
***Mauá Jurong – 62,13 pontos – 38,83%** (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)*
***EISA – 52,7 pontos – 32,94%** (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)*

Grupo C – Pontuação Total Máxima (Item 9.26 do Edital) – 150 pontos
Pré-Qualificados para o Grupo C segundo critérios técnicos e econômico-financeiros (pontuação final):

Consórcio Rio Naval – 101,7 pontos – 67,8%
Consórcio Camargo Correa Andrade Gutierrez – 96,2 pontos – 64,13%
Estaleiro Rio Grande – 94,4 pontos – 62,93%
Consórcio Rio Grande – 93,8 pontos – 62,53%
***Mauá Jurong – 72,88 pontos – 48,59%** (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)*
***Keppel Fels/Brasfels – 69,43 pontos – 46,29%** (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)*
***EISA – 50,8 pontos – 33,87%** (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)*

Considerando o piso mínimo de capacitação pretendido pela Transpetro, à fl. 17 do Anexo 3, de 60% da pontuação máxima total estabelecida técnica e matematicamente no edital, verifica-se que os três pré-qualificados em razão do Ato de Gestão não alcançaram tal piso de 60% em sua pontuação final conforme cálculos elaborados pela própria Transpetro, o que leva a crer que tais empresas não possuem condições de executar os objetos a serem licitados, nem alcançarão o nível de competitividade desejado no âmbito do PROMEF, não se tornando competitivas internacionalmente, prejudicando por fim um dos objetivos do programa. Vale dizer que os pré-qualificados que não alcançaram o mínimo de capacitação pretendido pela própria Transpetro estão destacados nas listas acima em negrito.

Ademais, os pré-qualificados por meio do aludido ato de gestão mencionados abaixo não alcançaram nem o percentual de 50% da pontuação total descrita no edital e, no dizer da própria Transpetro à fl. 17 do Anexo 3 e também de certo modo à fl. 09 do Anexo 2, 'não seria razoável admitir que um interessado que não fosse capaz de alcançar 50% das exigências, estivesse habilitado para executar os objetos de futuras licitações'. São eles:

Grupo B:
Keppel Fels/Brasfels – 66,23 – 41,39% (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)
Mauá Jurong – 62,13 – 38,83% (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)
EISA – 52,7 – 32,94% (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)
Grupo C:
Mauá Jurong – 72,88 – 48,59% (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)
Keppel Fels/Brasfels – 69,43 – 46,29% (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)
EISA – 50,8 – 33,87% (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)

Nesse sentido, vale transcrever trechos das oitivas apresentadas pela Transpetro, à fl. 17 do Anexo 3, no qual afirma que o 'resultado concreto da pré-qualificação comprovou a adequação dos critérios e pisos utilizados no Edital, visto que o universo de empresas pré-qualificadas pontuou na faixa de 70% a 80% da pontuação máxima, enquanto as demais não qualificadas tiveram pontuação significativamente inferior (em geral, abaixo de 50% da pontuação máxima)'.

Diante dessa afirmação, a própria Transpetro admite que os não pré-qualificados pelos critérios estabelecidos no edital, dentre eles os três pré-qualificados pelo ato de gestão, não alcançaram a pontuação mínima de 50%, corroborando a argumentação trazida nos parágrafos anteriores.

Sob outro prisma, considerando, ainda, apenas a pontuação técnica pretendida no edital conforme metodologia adotada para a expedição do aludido ato de gestão, procedeu-se agora ao cálculo da pontuação técnica dos pré-qualificados conforme dados obtidos da planilha elaborada pela Transpetro

(fls. 68/71 do Anexo 2) e do respectivo percentual dessa pontuação em relação à pontuação máxima estabelecida no item 9.25 do Edital. Desse modo, será possível aferir se de acordo com os critérios utilizados na adoção do referido ato de gestão, os pré-qualificados estariam em condições de garantir o mínimo pretendido pela Transpetro, visando a cumprir os objetivos do PROMEF.

Grupo A – Pontuação Técnica Máxima (Item 9.25 do Edital) – 98 pontos
Pré-Qualificados para o Grupo A segundo critérios técnicos:
Consórcio Rio Naval – 69,6 pontos – 71,02%
Keppel Fels/Brasfels – 59,9 pontos – 61,12% (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)
Consórcio Camargo Correa Andrade Gutierrez – 56,1 pontos – 57,25%
Grupo B – Pontuação Técnica Máxima (Item 9.25 do Edital) – 92 pontos
Pré-Qualificados para o Grupo B segundo critérios técnicos:
Consórcio Rio Naval – 65,6 pontos – 71,3%
***Keppel Fels/Brasfels – 54,83 pontos – 59,6%** (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)*
***EISA – 48,7 pontos – 52,94%** (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)*
Estaleiro Rio Grande – 47,8 pontos – 51,96%
Consórcio Camargo Correa Andrade Gutierrez – 46,7 pontos – 50,76%
Consórcio Rio Grande – 44,9 pontos – 48,80%
***Mauá Jurong – 44,13 pontos – 47,97%** (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)*
Grupo C – Pontuação Técnica Máxima (Item 9.25 do Edital) – 82 pontos
Pré-Qualificados para o Grupo C segundo critérios técnicos:
Consórcio Rio Naval – 54,0 pontos – 65,85%
***Mauá Jurong – 48,88 pontos – 59,61%** (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)*
***Keppel Fels/Brasfels – 48,43 pontos – 59,06%** (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)*
***EISA – 46,8 pontos – 57,07%** (inserido posteriormente pelo Ato de Gestão)*

Como dito, os cálculos acima foram feitos levando-se em conta a nova metodologia adotada para a expedição do Ato de Gestão ora questionado, na qual foram considerados apenas a pontuação técnica dos pré-qualificantes para efeitos de classificação destes. Se ainda considerarmos que o piso mínimo de capacitação pretendido pela Transpetro, à fl. 17 do Anexo 3, de 60% refere-se somente à pontuação máxima técnica estabelecida também 'técnica e matematicamente' no edital, verifica-se que, nesse caso, não só os três pré-qualificados pelo aludido ato de gestão, mas alguns pré-qualificados pela Comissão de Licitação também não alcançaram tal piso de 60% em sua pontuação técnica conforme estipulado pela própria Transpetro, o que leva a crer que tais empresas, também sob tal ponto de vista, não possuem condições técnicas de executar os objetos a serem licitados, nem alcançarão o nível de competitividade desejado no âmbito do PROMEF, não se tornando competitivas internacionalmente, prejudicando por fim um dos objetivos do programa. Vale dizer que os pré-qualificados que não alcançaram o mínimo técnico pretendido pela própria Transpetro estão destacados nas listas acima em negrito.

Quanto à adoção do Ato de Gestão aprovado por meio da Ata da Diretoria n.º 240/2005, algumas considerações merecem ser feitas.

Como dito pelo Exmo. Ministro Relator em Despacho que revogou a medida cautelar anteriormente adotada, à fl. 78 do Anexo 2, a adoção do aludido ato de gestão 'reforçou o juízo de que os critérios estabelecidos no edital de pré-qualificação, de fato, restringiram a competitividade, já que o ato de gestão incluiu empresas eliminadas por tais critérios'. Ressaltou ainda que, após a complementação de informações e os esclarecimentos prestados pela Transpetro à época, 'o ato de gestão foi apreciado em cognição sumária e na ótica de que este procedimento insere mais do que uma compra de navio', podendo ser considerado legal apenas nesse caso concreto.

A Transpetro confirmou, à fl. 20 do Anexo 3, que a adoção do referido ato de gestão 'aumentou o rol de possíveis propostas mais vantajosas aos interesses da Companhia', em benefício do Princípio da Ampla Competitividade. Com tais afirmações, a própria Transpetro, conforme já tinha sido destacado pelo Ministro Relator do TCU, admite em contraditório que havia necessidade de se ampliar o número de pré-qualificados pelos critérios do edital, o que leva a crer que este restringiu a competição.

Um dos argumentos trazidos pela Transpetro, à época no agravo e agora com as oitivas, para a adoção do aludido ato de gestão foi que os três pré-qualificados beneficiados por este possuíam condição técnica compatível com as dos já pré-qualificados pela Comissão de Licitação, estando em

condições de construir navios com preços e prazos competitivos em nível internacional, cumprindo assim um dos objetivos do PROMEF.

Ocorre que, como vimos anteriormente, os pré-qualificados por meio do referido ato de gestão não possuem capacitação total (técnica e econômico-financeiro), nem ao menos técnica, exigida como um mínimo indispensável para a execução do objeto e cumprimento do objetivo do programa em que se insere, à exceção da Keppel/BrasFels no grupo A que atingiu o mínimo técnico de 60%, conforme intenção da Transpetro.

Ademais, os beneficiados pelo aludido ato de gestão não alcançaram nem o percentual de 50% da pontuação total descrita no edital para os grupos B e C e, no dizer da própria Transpetro à fl. 17 do Anexo 3, 'não seria razoável admitir que um interessado que não fosse capaz de alcançar 50% das exigências, estivesse habilitado para executar os objetos de futuras licitações'.

Por oportuno, vale dizer que, apesar de terem naturezas jurídicas distintas, conforme destacou a Transpetro à fl. 21 do Anexo 3, o resultado da citada pré-qualificação, por meio de julgamento da comissão de licitação, e o aludido ato de gestão emitido pela Diretoria da Companhia possuem a mesma finalidade, ou seja, selecionar empresas ou consórcios aptos a executar os objetos a serem licitados, atendendo aos objetivos do PROMEF.

A adoção do ato de gestão fundamentou-se no subitem 4.1.7.8.1, alínea 'c', do Manual de Procedimentos Contratuais da Petrobras, o qual estabelece a possibilidade de participação de licitante, dependendo de autorização do Titular do Órgão, de 'empresa cuja avaliação econômica-financeira importou na obtenção de grau NR (não recomendável), nos termos dos critérios estabelecidos no Edital'.

Como já analisado na Representação que deu origem a este processo, verifica-se, com base no resultado apresentado quando do julgamento feito pela comissão de licitação, às fls. 169/171 do Anexo 1, que as empresas foram desqualificadas por não terem alcançado pontuação final, que decorre da soma da pontuação técnica com a econômico-financeira, suficiente nos termos do edital. Logo, não houve desqualificação com base apenas na pontuação econômico- financeira'.

Essa questão já foi tratada no âmbito da aludida Representação, na qual há menção de que o Edital da Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004 não fixou nota mínima relativa ao aspecto econômico-financeiro, tendo estipulado como critérios eliminatórios para os grupos 'A', 'B' e 'C' descritos nos seus itens 9.3, 9.5 e 9.6, pisos calculados em função das notas finais obtidas pelas empresas (fls. 22/23 do Anexo 1). Assim não há no edital regras que permitam aferir se uma nota econômico-financeira ou técnica é recomendável ou não, havendo, no máximo, a possibilidade de indicar as notas finais que são adequadas ou não, de acordo com o piso de capacitação estipulado em 60% da pontuação máxima prevista no referido edital.

Nesse entendimento, ressalta-se que o subitem 4.1.7.8.1, inserido no item do aludido manual que trata apenas da qualificação econômico-financeira dos pré-qualificantes, prevê a possibilidade de inclusão de novos pré-qualificados somente nas situações em que fossem estabelecidos no edital critérios econômico-financeiros eliminatórios, o que não ocorreu no caso ora em exame.

Dessa forma, considerando que o edital da pré-qualificação não estipulou nota econômica-financeira mínima com a finalidade de eliminar do processo os pré-qualificantes que não a atingissem, considerando que as empresas que se beneficiaram do ato de gestão se tivessem obtido uma nota técnica maior não teriam sido desqualificadas, considerando que o edital estipulou qualificação baseada na pontuação total, depreende-se que não há suporte legal para a edição do ato de gestão nos termos em que foi expedido.

Assim, não obstante corroborar a restrição de competitividade do edital, os três pré-qualificados por intermédio do aludido ato de gestão não teriam, no entendimento da própria Transpetro, condições mínimas exigidas por ela, sejam em relação a critérios técnicos e econômico-financeiros ou só técnicos, para executar o objeto das futuras licitações decorrentes dessa pré-qualificação, de modo a cumprir um dos principais objetivos do PROMEF, qual seja, tornar-se competitivos internacionalmente no âmbito da indústria naval.

Diante do exposto, considerando que os pré-qualificados pelo aludido Ato de Gestão não demonstram capacitação técnica e econômico-financeira mínima de 60% da pontuação estabelecida no Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004, exigida para o cumprimento dos objetivos do PROMEF, e que não houve embasamento normativo para fundamentar tal ato de gestão, cabe

determinar à Transpetro que revogue o Ato de Gestão aprovado por meio da Ata da Diretoria n.º 240/2005, emitido em 13/07/2005, e, por conseguinte, exclua do Convite n.º 006.8.020.05.0 as três empresas/consórcios beneficiados por esse ato de gestão, tendo em vista que os pré-qualificados beneficiados por este ato não demonstraram possuir capacitação técnica e econômico-financeira mínima de 60% da pontuação estabelecida no Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004, exigida para o cumprimento dos objetivos do PROMEF, informando a esta Corte de Contas, no prazo de 5 (cinco) dias, as medidas adotadas.

Por fim, quanto à atribuição de critérios desnecessários no edital, o que restringiria a classificação de participantes que só estariam aptos a participar do Grupo "C" (apenas navios do tipo GLP), acarretando a eliminação destes, verifica-se que realmente as pontuações T3a e T3b (fl. 43 do Anexo 1) somam mais 14,5 pontos àqueles licitantes participantes do Grupo C que possuem dique seco ou possuam projeto de planta industrial para tê-lo e que, conforme aduz a própria Transpetro à fl. 19 do Anexo 3, com a aplicação de tal pontuação 'não haveria alteração no resultado final da pré-qualificação'. Assim, considerando que não houve alteração do resultado do certame, tal irregularidade encontra-se elidida.

5) CONCLUSÕES

Constata-se que os argumentos trazidos pela Transpetro foram os mesmos já descritos em agravo interposto anteriormente em face de despacho que concedeu medida cautelar de suspensão do citado procedimento, tendo nesta oportunidade apenas apresentado maiores detalhes nas oitivas que não mudam a essência das alegações. Quanto às outras irregularidades, verifica-se que estas já foram analisadas pelo TCU, pois as justificativas apresentadas às fls. 02/22 do Anexo 3, em resposta às oitivas determinadas pelo TCU, foram, na essência, as mesmas apresentadas anteriormente quando da interposição do agravo às fls. 01/13 do Anexo 2, não havendo novidade. Como dito, a Decisão que revogou em juízo de retratação a medida cautelar adotada sob referendo do Plenário deste Tribunal acabou por analisar o mérito das questões referentes a tais irregularidades ao afastar o requisito da fumaça do bom direito nesse outros casos, diante das justificativas apresentadas pela Transpetro à época.

Tais argumentos já foram analisados pelo Ministro Relator, que, sob ciência do Plenário deste Tribunal, ao considerar procedente o aludido agravo, revogou a referida medida cautelar, no sentido de que todas as irregularidades, em cognição sumária, foram afastadas, tendo em vista que o procedimento de pré-qualificação ora em comento serviu não apenas para a compra de navios, mas para reestruturar a indústria naval brasileira por meio do PROMEF. Contudo, algumas ponderações devem ser feitas.

Quanto à não definição precisa e prévia do objeto no Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004, no caso concreto, pode-se considerar tal irregularidade afastada pelo fato de que o aludido edital de pré-qualificação não serviu apenas para a simples compra de navios, mas para viabilizar o referido programa. Entretanto, a regra é que haja, nos instrumentos convocatórios de cada licitação, a estipulação precisa e definida do objeto a ser licitado, conforme estabelecido no item 1.3 do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98 c/c o art. 114, § 2º, e inciso I, do art. 40 da Lei n.º 8.666/93.

Diante disso, cabe determinar à Transpetro que defina, em instrumentos convocatórios de suas licitações e pré-qualificações, o objeto a ser licitado de forma clara e precisa, indicando aspectos qualitativos e quantitativos.

Quanto à restrição à competitividade com a estipulação de critérios classificatórios que serviram como eliminatórios, vale transcrever, mais uma vez, trecho do Despacho do Exmo. Ministro Relator exarado às fls. 75/79 do Anexo 2, no qual há entendimento de que 'o edital de pré-qualificação trouxe, ainda que de forma implícita, mas de forma objetivamente identificável, critério que pode ser aceito como exigência de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, em atendimento ao disposto na Constituição Federal'.

Trata-se, portanto, de situação singular, não se configurando razoável, noutros casos, a adoção de critérios classificatórios dos participantes que venham a eliminar aqueles que não alcancem a pontuação obtida em função de um percentual dos primeiros colocados, bem como a previsão de limitação a um determinado número de qualificados previamente definido.

Não se pode afirmar, a menos que se saiba previamente quais as pontuações dos primeiros colocados, que os critérios matemáticos utilizados no edital garantiriam a capacitação mínima indispensável prevista na Constituição.

Diante disso, cabe determinar à Transpetro que se abstenha de estabelecer em procedimentos licitatórios, inclusive de pré-qualificação, critérios classificatórios que utilizem, como parâmetro de eliminação do certame, a pontuação dos primeiros colocados, bem como previsão de limitação a um determinado número de qualificados previamente definido, por contrariarem os Princípios da Competitividade e da Isonomia, limitando-se a estabelecer requisitos técnicos, jurídicos, financeiros e econômicos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações a serem contratadas, com a estipulação de um mínimo de capacitação a ser atingido, nos termos do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República c/c o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 e o item 1.8, alíneas 'a' e 'b', do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98.

Por sua vez, na apresentação das oitivas, a Transpetro deixou claro que o edital de pré-qualificação considerou como mínimo admitido para pré-qualificar os licitantes, segundo mandamento constitucional, o percentual de 60% da capacitação total conforme os critérios nele estabelecidos. Afirmou, ainda, que seria inaceitável pré-qualificar licitantes que obtivessem menos de 50% dessa capacitação.

A expedição do aludido Ato de gestão, apesar da intenção de ampliar o rol de pré-qualificados, mostrou-se temerária e fundamentou-se em premissas equivocadas à medida que pré-qualificou três empresas que não possuíam capacitação técnica e econômico-financeira, ou mesmo somente técnica, mínima estipulada pela própria Transpetro, fato que pode comprometer o alcance dos objetivos do PROMEF e, em especial da própria Transpetro, como preços acima do mercado internacional, atrasos na entrega dos navios e fragilidades técnicas na execução do contrato.

Diante desse fato, observa-se que todos os três pré-qualificados pelo Ato de Gestão aprovado por meio da Ata da Diretoria n.º 240/2005, expedido pela Diretoria da Transpetro em 13/07/2005, não alcançaram o percentual de 60%, ficando até abaixo dos 50% de capacitação que seria razoável admitir nesse caso, o que leva a crer que tais licitantes não possuem condições mínimas exigidas pela própria Transpetro para se enquadrarem nos objetivos do PROMEF.

Verifica-se, ainda, que o edital da pré-qualificação não estipulou nota econômica-financeira mínima com a finalidade de eliminar do processo os pré-qualificantes que não a atingissem. Caso as empresas que se beneficiaram do ato de gestão tivessem obtido uma nota técnica maior, estas não teriam sido desqualificadas, considerando que o edital estipulou qualificação baseada na pontuação total. Assim, depreende-se que não há suporte legal para a edição do ato de gestão nos termos em que foi expedido.

Assim, considerando que os pré-qualificados pelo aludido Ato de Gestão não demonstram capacitação técnica e econômico-financeira mínima de 60% da pontuação estabelecida no aludido edital e que não houve embasamento no Manual de Procedimentos Contratuais da Petrobras para fundamentar tal ato de gestão, cabe determinar à Transpetro que revogue o Ato de Gestão aprovado por meio da Ata da Diretoria n.º 240/2005, emitido em 13/07/2005, e, por conseguinte, exclua do Convite n.º 006.8.020.05.0 as três empresas/consórcios beneficiados por esse ato de gestão, tendo em vista que os pré-qualificados beneficiados por este ato não demonstraram possuir capacitação técnica e econômico-financeira mínima de 60% da pontuação estabelecida no Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004, exigida para o cumprimento dos objetivos do PROMEF, informando a esta Corte de Contas, no prazo de 5 (cinco) dias, as medidas adotadas.

Por fim, vale informar que a primeira licitação para a compra de 26 navios já foi deflagrada pela Transpetro (fls. 110/133 do Anexo 6), na qual são estipulados critérios de classificação dos licitantes por meio de fórmulas que contemplam aspectos de prazo, de cronograma de pagamentos, de conteúdo de local, de qualidade, como forma de ponderação dos preços ofertados, de modo a aferir o menor preço do licitante.

Há, ainda, necessidade de se aferir se os preços ofertados pelos licitantes encontram-se dentro de parâmetros definidos no mercado naval internacional, identificando se eventuais variações de preço podem ser considerasdas razoáveis.

Observa-se, também, que o Estaleiro Itajaí, por decisão judicial, está participando do Convite n.º 006.8.020.05.0, conquanto tenha sido desclassificado pelo Edital de Pré-Qualificação n.º 01/2004, por não atender à capacitação exigida neste, conforme notícia veiculada recentemente na mídia (fls. 134/139 do Anexo 6). Nesse sentido, ressalta-se que, à fl. 105 do Anexo 6, os advogados contratados pela Transpetro, em agravo interposto contra decisão liminar de inclusão do Estaleiro Itajaí no certame, asseveraram que esse Estaleiro não logrou alcançar os requisitos mínimos para sua pré-qualificação, situação similar a dos estaleiros abrangidos pelo referido ato de gestão.

*Ademais, conforme notícia veiculada na mídia às fls. 134/135 do Anexo 6, os 'p**reços cobrados pelo Mauá Jurong ficam acima do esperado pela Transpetro'** para a construção de navios do Lote 4, o que pode corroborar a possibilidade de que tal empresa, pré-qualificada pelo ato de gestão, não possuir, na análise da própria Transpetro, condições de executar a contento o objeto a ser contratado, a preços competitivos internacionalmente.*

Diante dessas considerações, faz-se necessária a transformação deste processo em Acompanhamento, nos termos dos arts. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, obtendo autorização, desde logo, para a realização de inspeção, nos termos dos arts. 230 e 240 do Regimento Interno do TCU, a ser realizada na sede da Transpetro, localizada na cidade do Rio de Janeiro/RJ, com vistas a examinar a legalidade e economicidade do procedimento licitatório realizado por meio da Carta-Convite n.º 006.8.020.05.0, referente à licitação para construção de 26 navios no âmbito do PROMEF.

6) PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.

Considerando que as justificativas apresentadas foram, na essência, as mesmas descritas no agravo interposto, tendo sido analisadas pelo Exmo. Ministro Relator, sob ciência do Plenário deste TCU.

Considerando que o procedimento de pré-qualificação serviu não apenas para a compra de navios, mas para reestruturar a indústria naval brasileira por meio do PROMEF.

Considerando que foi deflagrado o Convite n.º 006.8.020.05.0 e que, de acordo com notícias veiculadas em mídia, há participação de outros consórcios/empresas que não aquelas que foram pré-qualificadas anteriormente, bem como há indícios de que o preço ofertado por uma pré-qualificada está acima do mercado.

Considerando que o Ato de Gestão aprovado por meio da Ata da Diretoria n.º 240/2005, emitido em 13/07/2005, pré-qualificou três empresas/consórcios que não possuíam o mínimo estipulado pela Transpetro como o indispensável para execução do objeto e atendimento aos objetivos do PROMEF, bem como não possuía amparo no MPC da Petrobras.

Diante do exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo a este Tribunal que:

a) seja determinado à Transpetro, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei n.º 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

a.1) proceda a revogação do Ato de Gestão aprovado por meio da Ata da Diretoria n.º 240/2005, emitido em 13/07/2005, e, por conseguinte, exclua do Convite n.º 006.8.020.05.0 as três empresas/consórcios beneficiados por esse ato de gestão, tendo em vista que os pré-qualificados beneficiados por este ato não demonstraram possuir capacitação técnica e econômico-financeira mínima de 60% da pontuação máxima estabelecida no Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004, exigida para o cumprimento dos objetivos do PROMEF, informando a esta Corte de Contas, no prazo de 5 (cinco) dias, as medidas adotadas;

a.2) defina, em instrumentos convocatórios de suas licitações e pré-qualificações, o objeto a ser licitado de forma clara e precisa, indicando aspectos qualitativos e quantitavos, nos termos do item 1.3 do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98 c/c o art. 114, § 2º, e inciso I, do art. 40 da Lei n.º 8.666/93;

a.3) se abstenha de estabelecer em procedimentos licitatórios, inclusive de pré-qualificação, critérios classificatórios que utilizem, como parâmetro de eliminação do certame, a pontuação dos primeiros colocados, bem como previsão de limitação a um determinado número de qualificados previamente definido, por contrariarem os Princípios da Competitividade e da Isonomia, limitando-se a estabelecer requisitos técnicos, jurídicos, financeiros e econômicos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações a serem contratadas, com a estipulação de um mínimo de capacitação a ser

atingido, nos termos do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República c/c o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 e o item 1.8, alíneas 'a' e 'b', do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98; e

b) seja determinada a conversão deste processo em Acompanhamento, nos termos dos arts. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, obtendo autorização, desde logo, para a realização de inspeção, nos termos dos arts. 230 e 240 do Regimento Interno do TCU, a ser realizada na sede da Transpetro, localizada na cidade do Rio de Janeiro/RJ, com vistas a examinar a legalidade e economicidade do procedimento licitatório realizado por meio da Carta-Convite n.º 006.8.020.05.0, referente à licitação para construção de 26 navios no âmbito do PROMEF".

É o Relatório.

VOTO

A presente Representação foi formulada pela equipe da 1ª Secretaria de Controle Externo- 1ª SECEX, no curso da Auditoria Fiscalis n.º 928/2005, em razão de indícios de irregularidades graves no Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004, que objetivava selecionar empresas nacionais, estrangeiras e consórcios para participarem de futura licitação para a construção de navios petroleiros, assim sumariadas:

1) Falta de identificação precisa e clara do objeto da pré-qualificação;

2) Restrição à competitividade, com a estipulação de critérios classificatórios que serviram, na verdade, como eliminatórios;

3) Expedição de ato de gestão pela Diretoria da Transpetro, incluindo três pré-qualificantes que haviam sido eliminados pela comissão de licitação por não atenderem aos requisitos do edital de pré-qualificação.

Uma vez observado o disposto no art. 1º, XVI, da Lei n.º 8.443/1992 e nos artigos 1º, XXIV, e 237 do RITCU, a Representação foi conhecida e foram acolhidas as propostas alvitradas pela 1ª SECEX, que incluíram a adoção de medida cautelar para suspender, com base no disposto no art. 276, *caput* e § 3º, do Regimento Interno do TCU, o procedimento administrativo referente ao Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004, bem como o início dos futuros convites decorrentes dessa pré-qualificação, até que o Tribunal deliberasse a respeito do mérito quanto às irregularidades apontadas no âmbito da Representação.

Irresignada, a Transpetro interpôs agravo da decisão, e, concomitantemente foram realizadas reuniões entre a minha assessoria e grupo de representantes daquela empresa, nas quais foram esclarecidos pontos não abordados nos autos desta representação, relevantes para o deslinde da questão.

Em razão dos argumentos apresentados, entendi afastados, em juízo de retratação, os indícios de irregularidades que configuraram a fumaça do bom direito, motivo pelo qual entendi prejudicada a adoção da medida cautelar, deliberando este Tribunal pela sua suspensão.

Na ocasião, manifestei-me sobre o mérito do agravo nos termos do excerto abaixo:

"Quanto aos três indícios de irregularidade [...], entendi que os mais relevantes foram os dois últimos, que referem-se à restrição à competitividade, com a estipulação de critérios classificatórios que serviram, na verdade, como eliminatórios, e a expedição de ato de gestão pela Diretoria da Transpetro, incluindo três pré-qualificantes que haviam sido eliminados pela comissão de licitação, por não atenderem aos requisitos do edital de pré-qualificação.

Ocorre que a primeira dessas irregularidades configura afronta inequívoca ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que a licitação pública '*somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações'*.

Sendo dispositivo de ordem pública, sua afronta, por si só, configura irregularidade passível de censura por este Tribunal, sendo insuperável pela via da convalidação uma vez atendido o princípio 'pas de nullité sans grief', como alega o agravante, bem assim não caberia verificar em juízo de cognição sumária a existência, ou não, do eventual prejuízo.

A segunda irregularidade, por sua vez, não apenas reforçou o juízo de que os critérios estabelecidos no edital de pré-qualificação, de fato, restringiram a competitividade, já que o ato de gestão incluiu

empresas eliminadas por tais critérios, como também configurou, lembro, em juízo de cognição sumária, infringência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Isso significa que se a Transpetro entendeu que o edital continha as exigências mínimas necessárias ao fornecimento do objeto, não poderia ter incluído qualquer pré-qualificante que não atendesse às ditas exigências.

Como disse anteriormente, a complementação de informações e os esclarecimentos prestados nas reuniões entre minha assessoria e representantes da Transpetro trouxeram um outro entendimento do assunto.

Releva destacar que este procedimento de pré-qualificação serve, bem dizer, não apenas para a compra dos navios a que se propõe, mas constitui-se no primeiro passo de um ambicioso programa de reestruturação da indústria naval brasileira. E é sob essa ótica que os atos praticados devem ser enfocados.

Assim, o edital de pré-qualificação trouxe, ainda que de forma implícita, mas de forma objetivamente identificável, critério que pode ser aceito como exigência de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, em atendimento ao disposto na Constituição Federal.

Bem verdade que tal critério visou a incentivar que os estaleiros já implantados no país, bem assim aquelas empresas interessadas em ingressar no setor da construção naval, atingissem uma condição de 'competitividade, preços e prazos praticados no mercado internacional', conforme objetivo do programa, o que vai além de simples condições para fornecimento de navios.

Nesse contexto insere-se, também, o ato de gestão que incluiu empresas desclassificadas pelos critérios do edital. Ainda que os pré-qualificantes que melhor pontuaram tenham ficado muito aquém da pontuação máxima possível, houve uma frustração dos objetivos do procedimento quanto a inserir interessados a participarem do programa, o que justificou a inclusão de interessados eliminados.

Ressalto neste ponto que o ato de gestão em questão está sendo apreciado em juízo de cognição sumária e na ótica de que este procedimento insere mais do que uma compra de navios. Quero dizer com isso que, em outras circunstâncias, tal ato pode não ser considerado legal".

De fato, minha convicção a respeito das peculiares características do edital de pré-qualificação em tela só veio a ser reforçado por eventos posteriores, de domínio público. Assim é que o Excelentíssimo Senhor o Presidente da República participou do evento de lançamento do Pronaf, realizado na Cidade de Niterói/RJ, dando ao programa um caráter de política pública instituída com a finalidade de soerguimento da indústria naval brasileira, bem assim a Transpetro lançou campanha publicitária na televisão, dando ampla divulgação ao programa.

Tais eventos demonstram que esta licitação não se encerra numa simples compra de navios. Vai, ou pelo menos tem a intenção de ir, muito além. E assim deve ser apreciada por este Tribunal. Isso significa que as regras conformadoras do processo licitatório precisam ser interpretadas nesse contexto.

Assim são, a meu ver, inequívocas a falta de identificação precisa e clara do objeto da pré-qualificação, bem assim a restrição à competitividade, com a estipulação de critérios classificatórios que foram, em verdade, eliminatórios. Tudo isso se estivesse a Transpetro procedendo simplesmente à compra de navios.

No entanto, se considerarmos que o objetivo primordial deste procedimento é a instalação estaleiros competitivos em nível internacional em território brasileiro, a falta de identificação do objeto – que diz respeito à ausência de definição prévia quanto ao número e tipo de navio a ser licitado - , bem como a estipulação de critérios classificatórios relacionados à capacidade técnico-econômica para instalação/adequação de estaleiros que atendam ao nível de competitividade exigido, podem ser aceitos como critérios válidos.

Quanto ao ato de gestão que pré-qualificou três proponentes excluídos pela comissão de licitação, por não atenderem às exigências do edital, concordo, em parte com a análise procedida pela unidade técnica.

A Transpetro afirma categoricamente que as condições estabelecidas no edital de pré-qualificação são as mínimas necessárias para garantir não o fornecimento dos modelos de navios a serem futuramente adquiridos, mas a capacidade para construir/adequar estaleiros que sejam internacionalmente competitivos, nos termos abaixo reproduzidos (fl. 08, anexo 1):

"Os critérios classificatórios previstos no Edital de pré-qualificação buscam a identificação das empresas e dos consórcios que, efetivamente, demonstrem capacidade técnica e econômico-financeira para a execução do objeto a ser licitado em condições de competitividade com o mercado internacional. Em outras palavras, visam delimitar o universo dos participantes para incluir aqueles que atendam os interesses da Companhia. Assim, é plenamente legal e legítimo que as empresas e consórcios que não atendam a contendo as condições mínimas exigidas no Edital não sejam convidados a participar dos futuros procedimentos licitatórios, no prazo de validade da pré-qualificação".

Essa situação é agravada pelo fato da Transpetro ter alegado na defesa dos critérios utilizados no edital de pré-qualificação, que os mesmos foram fruto de demorados e aprofundados estudos para o seu estabelecimento, como se depreende do excerto a seguir transcrito (fl. 03, anexo 2):

"... após intensos estudos no Brasil e no exterior, com a ajuda da Petrobras, de diversas instituições e dos sinceramente empenhados na revitalização da indústria naval nacional, a agravante chegou a um modelo licitatório ideal, considerando que há mais de 10 anos os estaleiros brasileiros não entregam navios de grande porte e que, portanto, há necessidade imperiosa de conhecer com confiabilidade e consistência a situação patrimonial, financeira, fiscal e operacional das empresas do setor de construção naval".

Portanto, revela-se um absurdo contra-senso que venham a ser incluídos proponentes que não atenderam àquelas condições, baseado em critérios definidos posteriormente aos que constaram do edital de pré-qualificação.

Além de um contra-senso, é uma flagrante infringência aos princípios da isonomia e da vinculação ao edital, não subsistindo, portanto, a alegação de que o ato de gestão aprovado por meio da Ata de diretoria n.º 240/2005 fundamenta-se em dispositivo do Manual de Procedimentos Contratuais, adotado pela Transpetro com supedâneo no Decreto n.º 2.745, de 24 de agosto de 1996, sendo utilizado no "exercício das atribuições de discricionaridade" e "poder de gestão" da diretoria da empresa (fl. 20, anexo 3).

Além de entender que não há embasamento normativo para o ato de gestão, a 1ª SECEX aprofunda-se na análise dos critérios utilizados para incluir as empresas eliminadas pela comissão de licitação por não atenderem aqueles do edital de pré-qualificação, concluindo que não demonstram capacitação técnica e econômico-financeira mínima de 60% da pontuação estabelecida no Edital. Assim sendo, propõe a unidade técnica a revogação do ato.

Nesse ponto, embora concordando com os óbices lógicos e legais que pairam sobre o ato de gestão, divirjo da proposta alvitrada pela 1ª SECEX, contida no item "a.1" da instrução adotada como Relatório, entendendo que, apenas pelas circunstâncias particularíssimas deste procedimento, deve ser mantido o ato.

Da mesma forma, uma vez que considero afastadas, em razão das circunstâncias excepcionalíssimas presentes neste processo, exaustivamente mencionadas, as irregularidades consistentes na falta de identificação precisa e clara do objeto da pré-qualificação e a restrição à competitividade, penso não ser coerente que, aqui, sejam feitas determinações tendentes a impor a obediência, em regra, a tais requisitos.

Por fim, concordando com as ponderações da 1ª SECEX, considero que os desdobramentos advindos deste procedimento de pré-qualificação, bem dizer, as licitações para aquisição dos navios, devem ser atentamente acompanhadas por este Tribunal. No entanto, entendendo esgotado o objeto desta representação, considerando que estão previstas diversas licitações oriundas deste procedimento de pré-qualificação, a serem procedidas ao longo de vários anos, e para que se trate cada assunto de forma compartimentada, devem ser autorizadas fiscalizações específicas referentes a cada uma das licitações, arquivando-se o presente processo.

Ante o exposto, registrando, mais uma vez, a situação particularíssima do procedimento objeto da presente Representação e a opção pela solução que entendo a mais consentânea com as circunstâncias que o cercam, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2006

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 308/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-015.257/2005-1 – c/ 6 anexos
2. Grupo II; Classe de Assunto VII – Representação
3. Interessada: 1ª Secretaria de Controle Externo – 1ª SECEX
4. Entidade: Petrobras Transportes S.A.
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Controle Externo – 1ª SECEX
8. Advogado constituído nos autos: Maria Carolina Gomes Pereira Vilas Boas (OAB/RJ n.º 1.176-B)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela equipe de auditoria da 1ª Secretaria de Controle Externo –1ª SECEX, no decorrer da auditoria Fiscalis n.º 928/2005, que objetivava verificar a conformidade dos contratos firmados desde 2002, nas áreas de publicidade e propaganda, bens e serviços de informática, serviços de engenharia, bem como a contratação de navios, em razão de indícios de irregularidades graves referentes ao Edital de Pré-Qualificação Internacional n.º 01/2004, com o objetivo de selecionar empresas nacionais, estrangeiras e consórcios para participarem de futura licitação para a construção de navios petroleiros.

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, nos termos do art. 237, inciso V, c/c o art. 246 do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. autorizar a 1ª Secretaria de Controle Externo –1ª SECEX a instaurar procedimento de fiscalização específico para cada licitação promovida pela Petrobras Transportes S.A., oriunda do Edital de Pré-qualificação Internacional n.º 01/2004;

9.3. dar ciência à Petrobras Transportes S.A. e à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional – CPMI dos Correios deste Acórdão, bem assim do Relatório e Voto que o integram; e

9.4. determinar o arquivamento do presente processo.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0308-10/06-P
13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário
TC-020.841/2005-5 (com 1 anexo)
Natureza: Representação
Entidade: Petróleo Brasileiro S/A-Petrobras
Interessado: Senador José Jorge de Vasconcelos Lima
Advogados constituídos nos autos: Marcos César Veiga Rios (OAB/DF nº 10.610) e Frederico Rodrigues Barcelos de Sousa (OAB/DF nº 16.845)

Sumário: Representação sobre possíveis irregularidades na contratação, pela Petrobras, de agência de publicidade. Extensão do exame às demais agências contratadas. Conhecimento. Promoção de audiências e diligências. Recomendação.

Adoto como Relatório a percuciente instrução elaborada pelo Analista Rafael Albuquerque Moreno, lotado na 1ª SECEX, com cujas conclusões manifestaram-se de acordo o Diretor e a Secretária:

"*Trata-se de Representação de autoria do Sr. Senador José Jorge Vasconcelos de Lima contra a Petrobras em virtude de possíveis irregularidades na renovação de contrato com a agência de propaganda Duda Mendonça e Associados Ltda., pelo período de um ano. Em Despacho de fl. 01 do vol. principal, o Exmo. Sr. Ministro-Relator, Guilherme Palmeira, conheceu esse documento e determinou à 1ª Secex a análise do feito.*

Mediante novo Despacho do Ministro-Relator (fls. 18/19, vol. principal), juntou-se a este processo outra Representação também de autoria do Sr. Senador José Jorge Vasconcelos de Lima, a respeito da possibilidade de utilização para fins eleitorais da campanha publicitária da Petrobras visando a divulgação da auto-suficiência brasileira em petróleo (fls. 20/21, vol. principal).

O Ministro-Relator considerou que, em face do contexto, seria oportuno, visando atender aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, que a Representação baseada em possível irregularidade na Campanha de auto-suficiência fosse analisada em conjunto com a legalidade e legitimidade da renovação do contrato com a Duda Mendonça, visto que esta é uma das agências responsáveis pela referida campanha.

Da Prorrogação dos Contratos de Publicidade

O autor da Representação afirma que têm sido divulgadas diversas denúncias de corrupção no âmbito do Poder Executivo com o envolvimento da Agência Duda Mendonça e Associados. Tais denúncias, segundo o representante, têm sido sustentadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito em curso e as irregularidades apontadas teriam sido confirmadas pelo Sr. Duda Mendonça perante as Comissões (fl. 03, vol. principal).

Por fim, afirma o representante que a renovação do contrato viria de encontro às evidências de má gestão de contratos que estariam em apuração no Congresso Nacional e na Polícia Federal. Com base nesses argumentos, solicita-se que o Tribunal 'apure a legalidade, a legitimidade e a economicidade do processo de renovação do contrato citado, com vistas a evitar que eventuais danos ao Erário se perpetuem, com conseqüências de difícil reparação no futuro' (fl. 03, vol. principal).

Reconhece o Relator a legitimidade da parte representante e a existência de indícios de irregularidades na execução de contratos de publicidade firmados por diversos entes da Administração, inclusive pela Petrobras, junto à empresa Duda Mendonça e Associados. No que tange especificamente ao contrato em comento, são citados indícios de irregularidades verificados no TC-012.816/2005-8, ainda em instrução.

Em análise preliminar da matéria (fls. 5/6, vol. principal), esta Unidade Técnica concluiu não haver, à primeira vista, óbice à prorrogação do contrato, conforme transcrito abaixo:

'O contrato em discussão, de n.º 610.2.213.03-9, foi firmado em 5/12/2003, com prazo de vigência de 730 dias, conforme sua cláusula 5.1 (f. 14, a.1). A cláusula 5.1.1 estabelece que 'o prazo previsto no item 5.1 poderá ser prorrogado por igual período, totalizando 1460 (mil, quatrocentos e sessenta dias), mediante termo aditivo'. Embora não tenhamos o Aditivo que, conforme noticiado, prorrogou o prazo do

contrato por doze meses, presume-se que tal prorrogação baseou-se na citada cláusula 5.1.1, uma vez que o prazo original do contrato esgotou-se em 5/12/2005.

Admitindo-se a presunção acima, tratar-se-ia de procedimento previsto no contrato e, também, no edital de licitação, conforme verificado nos autos do TC-012.816/2005-8. Na verdade, o contrato facultava uma prorrogação até maior, tendo optado a Petrobras pelo prazo adicional de 12 meses, sob o argumento de que nesse período seria realizada nova licitação. Outro fato a ser registrado é que, segundo noticiado, foram prorrogados os três contratos de publicidade da entidade, firmados com as empresas F/Nazca Saatchi & Saatchi e Rede Interamericana de Comunicação, além da Duda Mendonça. Os três contratos possuem o mesmo prazo de vigência.

Verifica-se, então, que, à primeira vista, não haveria óbice à prorrogação, uma vez que ela é prevista no contrato e está em consonância com a Instrução Normativa Secom n.º 16, que permite a extensão do prazo por até cinco anos. Deve-se ter em conta que a Duda Mendonça e Associados continua apta a contratar com a Administração Pública, pois os indícios de irregularidades encontrados na auditoria relativa ao TC-012.816/2005-8, ainda que fortes, não se prestam a inabilitar a empresa. Na verdade, se assim o fosse, nenhum dos três contratos de publicidade poderia ser aditivado, uma vez que todos possuem indícios de irregularidades na condução do contrato.'

A fim de certificar-se das presunções acima relatadas, foi realizada diligência junto à entidade, com a finalidade de obter cópia dos aditivos contratuais e dos documentos relativos às respectivas justificativas e autorizações. Por meio dos expedientes GAPRE – 952/2005 e GAPRE – 30/2006, a Petrobras encaminhou o solicitado (fls. 43/73, anexo 1).

Nos documentos encaminhados pela estatal, verifica-se que, de fato, as prorrogações fundamentaram-se na cláusula 5ª dos Contratos de Publicidade. Também há a informação de que estavam sendo iniciados os procedimentos para elaboração de edital de licitação para nova contratação, com previsão de cinco a oito meses de prazo para conclusão do processo, após aprovação do edital pela Secretaria de Comunicação do Governo Federal. Registra o Gerente de Propaganda da entidade, que estava em andamento 'um processo de planejamento para atender às necessidades da Petrobras...' e que, até a assinatura dos novos contratos, a empresa não poderia prescindir dos serviços de publicidade (fls. 61/62, anexo 1).

Em termos de legalidade, no que tange à possibilidade de dilatação do prazo, verifica-se que não há óbice à prorrogação, uma vez que ela é prevista no contrato e está em consonância com a Instrução Normativa Secom n.º 16, que permite a extensão do prazo por até cinco anos.

Em relação às declarações contra o Sr. Duda Mendonça apuradas nas Comissões Parlamentares de Inquérito, é preciso observar que, até o momento, elas não produziram efeitos jurídicos. Nem ele nem sua empresa foram condenados por qualquer ilícito, tampouco houve inabilitação da empresa para contratar com a Administração Pública.

Entretanto, à luz do disposto no item 7.2, 'b', do Decreto nº 2.745/98 e no art. 65, § 1º e § 2º, da Lei n.º 8.666/93, existe um limite para o aumento do valor contratual estabelecido em 25% do montante inicialmente acordado. Cabe, por esta razão, analisar a legalidade dos aditivos do valor contratual que, desde a sua assinatura, ultrapassaram esta referida restrição legal, a seguir transcrita:

'7.2 Os contratos regidos por este Regulamento poderão ser alterados, mediante acordo entre as partes, principalmente nos seguintes casos:

(...)

b) quando necessária a alteração do valor contratual, em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, observado, quanto aos acréscimos, ***o limite de vinte e cinco por cento do valor atualizado do contrato;***

(...)'

'Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor

inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinqüenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: (Redação dada pela Lei n.º 9.648, de 1998)

I - (VETADO) (Incluído pela Lei n.º 9.648, de 1998)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)'

Conforme disposto anteriormente, o contrato ora sob análise (Duda Mendonça) foi formalizado em 05 de dezembro de 2003 e dispunha de um valor inicialmente estimado de R$ 63 milhões. Cabe acrescentar que os outros dois contratos com agências também dispunham, cada um, do mesmo valor, em atenção ao Edital de Licitação que estabeleceu uma cota mínima de 25% do valor total disponível (R$ 252 milhões) para as agências vencedoras da licitação. Os demais 25%, ou R$ 63 milhões restantes, seriam utilizados também pelas agências, contudo, a critério da Petrobras, ou seja, esta fração poderia ser dividida entre as três agências ou até mesmo utilizada somente por uma delas.

Na prática, o 1º Termo Aditivo definiu como seria gasto este valor remanescente (25%). Ele foi assim distribuído: R$ 21,5 milhões – Duda Mendonça (34,13% do Aditivo n.º 1); R$ 31,5 milhões – Rede Interamericana (50% do Ad. n.º 1); e R$ 10 milhões – F/Nazca (15,87% do Ad. n.º 1). Os contratos totalizariam inicialmente, pelo período de dois anos, respectivamente, R$ 84,5 milhões, R$ 94,5 milhões e R$ 73 milhões.

Não há como analisar a prorrogação do contrato da Duda Mendonça sem estendê-la as demais agências contratadas pela Estatal, tendo em vista que as agências se encontram em situação semelhante, e que se deve respeitar o princípio da impessoalidade. Sendo assim, segue abaixo tabela com os dados dos contratos com as Agências de Publicidade:

	PRAZO (dias)	***VALOR (R$)***
CONTRATO Nº 610.2.213.03-9 (DUDA MENDONÇA)	*730*	*63.000.000,00*
ADITIVO Nº 1	*-*	*21.500.000,00*
ADITIVO Nº 2	*-*	*24.000.000,00*
ADITIVO Nº 3	*-*	*-*
ADITIVO Nº 4	*-*	*9.500.000,00*
ADITIVO Nº 5	*-*	*34.000.000,00*
ADITIVO Nº 6	*-*	*8.900.000,00*
ADITIVO Nº 7	*365*	*53.000.000,00*
TOTAL	***1095***	***213.900.000,00***

	PRAZO (dias)	***VALOR (R$)***
CONTRATO Nº 610.2.212.06-6 (REDE INTERAMERICANA)	*730*	*63.000.000,00*
ADITIVO Nº 1	*-*	*31.500.000,00*
ADITIVO Nº 2	*-*	*24.000.000,00*
ADITIVO Nº 3	*-*	*-*
ADITIVO Nº 4	*-*	*10.000.000,00*
ADITIVO Nº 5	*-*	*34.000.000,00*
ADITIVO Nº 6	*-*	*13.400.000,00*
ADITIVO Nº 7	*365*	*53.000.000,00*
TOTAL	***1095***	***228.900.000,00***

	PRAZO (dias)	***VALOR (R$)***
CONTRATO Nº 610.2.215.03-4 (F/NASCA)	*730*	*63.000.000,00*

ADITIVO Nº 1	*-*	*10.000.000,00*
ADITIVO Nº 2	*-*	*24.000.000,00*
ADITIVO Nº 3	*-*	*-*
ADITIVO Nº 4	*-*	*4.500.000,00*
ADITIVO Nº 5	*-*	*19.000.000,00*
ADITIVO Nº 6	*-*	*6.700.000,00*
ADITIVO Nº 7	*365*	*53.000.000,00*
TOTAL	***1095***	***180.200.000,00***

No tocante à última prorrogação (dezembro de 2005), vale ressaltar que a Petrobras aumentou o valor contratual em R$ 212 milhões, ou seja, R$ 53 milhões para cada agência (25%), tendo restado, ainda, R$ 53 milhões para contratar com as agências a seu critério, nos moldes do contrato original. Desta forma, como ainda não foi estabelecido o critério de divisão deste montante remanescente, faremos o rateio em iguais proporções àquelas utilizadas quanto ao aditivo n.º 1, ou seja, 50% - Rede Interamericana; 34,13% - Duda; e 15,87% - F/Nazca. Conclui-se, desta maneira, que o aditivo n.º 7 das Agências teve o valor de R$ 79.500.000,00; R$ 71.087.301,59; e R$ 61.412.698,41, respectivamente.

Assim sendo, levando-se em consideração os valores contratuais inicialmente acordados (incluindo o aditivo n.º 1 referente aos 25% restantes), esta prorrogação equivale a, aproximadamente, 84,12%. Observando-se isoladamente os aditivos n.º 7, responsáveis pelas mencionadas prorrogações, nota-se que estas dilatações de prazo e valor estão desproporcionais aos valores iniciais e vão de encontro à restrição do item 7.2, 'b', do Decreto nº 2.745/98 e do art. 65, § 1º e § 2º, da Lei n.º 8.666/93. O prazos iniciais estipulados eram de 730 dias, ou seja, dois anos. Desta forma, os valores de R$ 84,5 milhões (Duda), R$ 94,5 milhões (Rede Interamericana) e R$ 73 milhões (F/Nazca) tratavam-se, na verdade, de R$ 42,25 milhões, R$ 47,25 milhões e R$ 36,5 milhões, respectivamente, para cada ano. Os recursos referentes aos aditivos n.º 7, ora questionados, serão utilizados em apenas 365 dias.

Expandindo-se esta análise para os demais aditivos, agrava-se a situação em pauta, uma vez que os valores contratuais referentes à Duda Mendonça, à F/Nazca e à Rede Interamericana, antes da prorrogação formalizada pelos aditivos n.º 7 (fls. 51/59, anexo 1), atingiram R$ 160.900.000,00; R$ 127.200.000,00; e R$ 175.900.000,00, respectivamente, ou seja, 90,41%; 86,13%; e 74,25% acima do valor predefinido. Sendo assim, o início dos estudos para a realização de nova licitação deveria ter ocorrido tão logo os contratos tivessem se aproximado dos limites da legislação vigente.

Há que se ponderar que o campo da publicidade na Petrobras é suscetível a algumas incertezas, uma vez que ao longo do período contratual surgem demandas outras que as inicialmente vislumbradas, provenientes do próprio negócio da companhia, tais como inserção em novos mercados, colocação de novos produtos no mercado, ocorrência de acidentes ambientais etc., que podem, em alguns casos, excepcionalmente, exigir o incremento no valor do contrato. Entretanto, verifica-se, mediante análise dos percentuais dos aditivos, que há, no mínimo, fragilidades na ação de planejamento da publicidade da companhia, especialmente em relação às campanhas a serem realizadas e os valores contratados. Cumpre ressaltar que tais eventualidades devem ser previstas no contrato, colocando-se um valor que dê margem à cobertura destes custos eventuais, bem como o corte de outros menos importantes e que poderiam, facilmente, ser postergados ou mesmo não produzidos.

A Empresa alega, mediante DIP COMUNICAÇAO 121/2005 (fls. 71/73, anexo 1), que, através da Ata DE 4.540, item 22, de 11/08/2005, a Diretoria Executiva autorizou a realização da licitação para a contratação de agências de Publicidade, em substituição aos atuais contratos. Contudo, foi necessário realizar estudos profundos que atendessem às necessidades da Empresa em um cenário de grandes mudanças, desafios e expansão de suas atividades. Segundo o referido DIP, foi elaborada uma análise dos custos de publicidade no país e no exterior (fl. 71, anexo 1), com o objetivo de adequar o orçamento desta licitação, evitando-se o sub-dimensionamento dos recursos a serem investidos. Desta forma, o prazo disponível para a realização do procedimento não seria suficiente para finalizar os referidos estudos, eis que a velocidade das mudanças, incluindo a obtenção da auto-suficiência, não permitiu a conclusão destas análises.

Segundo a Companhia, o alcance da auto-suficiência em petróleo necessita de uma forte atuação publicitária, pois é um marco na evolução da Companhia. Além disso, o processo de internacionalização vem ocorrendo de forma acelerada. Outrossim, as aquisições, fusões etc. exigem acordos de confidencialidade, impossibilitando a previsão dos recursos financeiros a serem utilizados.

A Companhia assevera que não pode prescindir de serviços de publicidade durante o lapso temporal entre o término dos atuais contratos e a realização do novo procedimento licitatório, que deve perdurar por 5/8 meses. Desta forma, fez-se necessária a prorrogação em pauta.

Por fim, o DIP COMUNICAÇÃO/PR 56/2005 (fls. 61/63, anexo 1) aponta que as agências já detêm 'expertise', tendo realizado trabalhos satisfatórios em várias campanhas de grande porte anteriormente.

Estes argumentos não devem prosperar, uma vez que a Companhia vem crescendo e passando por mudanças desde a abertura do mercado de petróleo no Brasil em 1997. Sob esta ótica, seria impossível realizar estimativas para quaisquer contratos de publicidade de hoje em diante, visto que o mercado sempre está em transformação. Além disso, quando da assinatura do aditivo n.º 4, em 28/04/2005, a Companhia já havia ultrapassado em muito os valores previamente acordados, logo, era de bom alvitre o início dos estudos e, consequentemente, do procedimento licitatório já naquela época. Indo além, se considerarmos o valor de R$ 84 milhões como o montante inicial do contrato, no caso da Duda Mendonça, o segundo aditivo por si só (R$ 24 milhões) já extrapola o limite supracitado.

Importa alertar que os gastos da Petrobras com publicidade só vêm aumentando nos últimos anos, nos termos do Relatório de Auditoria referente ao TC 012.816/2005-8. Observa-se que, até mesmo quando se alega sobre a realização de estudos quanto ao orçamento a ser utilizado nesta área, a estatal mostra preocupação, apenas, em evitar sub-dimensionamentos, no entanto, não se faz menção à otimização dos recursos ou mesmo à diminuição de custos. Isto torna-se mais grave por se tratar de uma empresa líder de mercado, uma vez que, mesmo após a abertura do mercado, a Companhia continua praticamente monopolista em alguns setores como exploração e produção, refino e transporte. Sendo assim, o aumento dos gastos com publicidade deve ser rigorosamente avaliado, evitando excessos e respeitando os limites legais de aditamento.

Diante disso, conclui-se que a prorrogação do contrato não está de acordo com os dizeres do Decreto nº 2.745/98, especialmente no que tange ao seu item 7.2, 'b', e do art. 65, § 1º e § 2º, da Lei nº 8.666/93. Por estas razões, proporemos a realização de audiência dos responsáveis pela formalização dos referidos aditivos, no seguintes termos:

*realizar **audiência do responsável**, Sr. Wilson Santarosa, CPF 246.512.148-00, Gerente Executivo de Comunicação Institucional, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei n.º 8.443/92, c/c o art. 201, § 1º, e 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de 15 dias, a contar da ciência, apresente suas razões de justificativa em virtude da assinatura dos aditivos n.ºs 2, 4, 5, 6 e 7 dos contratos n.º 610.2.215.03-4 (F/Nazca S&S Publicidade Ltda.), n.º 610.2.213.03-9 (Duda Mendonça e Associados Ltda.) e n.º 610.2.212.03-6 (Rede Interamericana de Comunicação S/A), extrapolando o limite de 25% estabelecido no item 7.2, 'b', do Decreto nº 2.745/98, c/c o art. 65, § 1º e § 2º, da Lei nº 8.666/93;*

*II) realizar **audiência do responsável**, Sr. Luis Antônio de Carvalho Vargas, CPF 352.624.787-00, Gerente de Propaganda, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei n.º 8.443/92, c/c o art. 201, § 1º, e 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de 15 dias, a contar da ciência, apresente suas razões de justificativa em virtude da solicitação de assinatura dos aditivos n.ºs 2, 4, 5, 6 e 7 dos contratos n.º 610.2.215.03-4 (F/Nazca S&S Publicidade Ltda.), n.º 610.2.213.03-9 (Duda Mendonça e Associados Ltda.) e n.º 610.2.212.03-6 (Rede Interamericana de Comunicação S/A), extrapolando o limite de 25% estabelecido no item 7.2, 'b', do Decreto nº 2.745/98, c/c o art. 65, § 1º e § 2º, da Lei nº 8.666/93.*

Do Acompanhamento da Campanha de Auto-Suficiência da Petrobras

No que tange a este ponto, o autor da Representação alerta que vem sendo veiculada na imprensa a possibilidade de utilização da Campanha responsável pela divulgação da auto-suficiência brasileira em petróleo como forma de promoção eleitoral (fls. 20/21, anexo 1).

Alega-se que esta ação publicitária vincularia o alcance da auto-suficiência à figura do atual Presidente da República, sendo que tal fato teria sido confirmado, segundo o Senador, pelo atual Presidente da Petrobras, que teria declarado que 'não se preocupa com o risco de que a campanha publicitária seja feita de forma a parecer uma propaganda do governo Lula, já que, para ele, a companhia teria se fortalecido no governo petista' (fl. 20, vol. principal).

Outrossim, segundo a autoridade-representante, a imprensa estima que a mencionada campanha custará R$ 37 milhões e terá um tom sentimental, 'colando a figura do presidente Lula à imagem do presidente Getúlio Vargas' (fl. 20, vol. principal).

Do exame dos fatos apresentados, respeitando-se o princípio da impessoalidade, resta clara a necessidade de acompanhar o desenrolar desta ação publicitária.

Desta forma, cabe propor a realização de diligências, com vistas a obtermos maiores informações para acompanhar as ações publicitárias desenvolvidas pela agências contratadas junto à Petrobras no que tange à Campanha de Auto-Suficiência do Brasil em Petróleo.

Proposta de Encaminhamento

Submetemos os autos à consideração superior, propondo:

*I) realizar **audiência do responsável**, Sr. Wilson Santarosa, CPF 246.512.148-00, Gerente Executivo de Comunicação Institucional, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei n.º 8.443/92, c/c o art. 201, § 1º, e 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de 15 dias, a contar da ciência, apresente suas razões de justificativa em virtude da assinatura dos aditivos n.ºs 2, 4, 5, 6 e 7 dos contratos n.º 610.2.215.03-4 (F/Nazca S&S Publicidade Ltda.), n.º 610.2.213.03-9 (Duda Mendonça e Associados Ltda.) e n.º 610.2.212.03-6 (Rede Interamericana de Comunicação S/A), extrapolando o limite de 25% estabelecido no item 7.2, 'b', do Decreto nº 2.745/98, c/c o art. 65, § 1º e § 2º, da Lei nº 8.666/93;*

*II) realizar **audiência do responsável**, Sr. Luis Antônio de Carvalho Vargas, CPF 352.624.787-00, Gerente de Propaganda, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei n.º 8.443/92, c/c o art. 201, § 1º, e 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de 15 dias, a contar da ciência, apresente suas razões de justificativa em virtude da solicitação de assinatura dos aditivos n.ºs 2, 4, 5, 6 e 7 dos contratos n.º 610.2.215.03-4 (F/Nazca S&S Publicidade Ltda.), n.º 610.2.213.03-9 (Duda Mendonça e Associados Ltda.) e n.º 610.2.212.03-6 (Rede Interamericana de Comunicação S/A), extrapolando o limite de 25% estabelecido no item 7.2, 'b', do Decreto nº 2.745/98, c/c o art. 65, § 1º e § 2º, da Lei nº 8.666/93;*

III) diligência à Petrobras para que, no prazo de 15 dias, sejam apresentadas as seguintes informações referentes à Campanha de Auto-Suficiência do Brasil em Petróleo:

a) briefing, planejamentos, documentos trocados entre a Petrobras e as Agências, Atas da Diretoria Executiva que autorizaram a Campanha, documentos internos que provocaram ou iniciaram a Campanha;

b) Planos de Mídia;

c) quais agências participarão, e em que valores/percentagem;

d) período de veiculação dos planos de mídia;

e) informações trocadas entre a Companhia e a SECOM, referentes a esta Campanha, planilhas, AVs;

f) esclarecimentos sobre a possibilidade de participação do atual Presidente da República na Campanha; em caso positivo, de que forma isso ocorrerá;

g) esclarecimentos sobre se procede a informação veiculada na imprensa de que haveria uma comparação entre o Presidente Getúlio Vargas e o atual Presidente da República; em caso positivo, de que forma isso ocorrerá;

h) análise prévia de custo/benefício desta Campanha;

i) valores gastos pelos contratos com as Agências de Publicidade até o momento de início da Campanha;

j) outras informações que julgar cabíveis sobre a matéria.

Solicitamos que seja ainda designado um interlocutor formal na área de Comunicação Institucional para que possam ser esclarecidas as dúvidas que porventura surgirem a respeito da matéria acima, informando o nome, cargo e telefone deste".

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, verifica-se que a Representação preenche os requisitos de admissibilidade, nos moldes previstos no art. 237, inciso III, do Regimento Interno, devendo, pois, ser conhecida.

Quanto ao encaminhamento propugnado pela 1ª SECEX, manifesto-me inteiramente de acordo com as medidas ali indicadas, haja vista o percuciente exame procedido no âmbito da 1ª SECEX sobre o assunto.

É importante assinalar, antes, que, nada obstante a Representação ter tido por objeto o contrato firmado pela Petrobras com a empresa Duda Mendonça e Associados Ltda., mostrou-se de todo acertada a posição adotada pela unidade técnica no sentido de estender o exame aos contratos também celebrados pela estatal com as outras duas agências de publicidade (Rede Interamericana de Comunicação S/A e F/Nazca S&S Publicidade Ltda.), vencedoras da Concorrência específica, haja vista a identidade dos procedimentos utilizados pela Petrobras durante a celebração e a execução dos contratos correspondentes.

Conforme se evidencia do Relatório precedente, a 1ª SECEX, da análise efetivada nestes autos, apontou como irregularidade até o presente momento a expressiva extrapolação do limite de 25% do valor atualizado de cada instrumento, com infringência ao disposto no art. 65, §§ 1º e 2º, Lei nº 8.666/1993.

Com efeito, mesmo considerando a quantia adicionada por força dos termos aditivos de nº 1 como integrante dos valores inicialmente pactuados com cada agência, constata-se que foram acrescidos aos respectivos instrumentos recursos da ordem de 150% (aditivos de nºs 02 e 04 a 07). Exemplificadamente, o contrato celebrado com a empresa Duda Mendonça com valor inicial de R$ 63.000.000,00, adicionada a quantia de R$ 21.500.000,00 (1º termo aditivo), teve aditamentos que foram alterando no período de fevereiro a dezembro de 2005 o montante contratual, totalizando, pelo menos até o aditivo nº 07, a importância de R$ 129.400.000,00.

Conclui-se, portanto, que as prorrogações ocorridas nos contratos celebrados com as três agências infringiram os dispositivos legais acima citados, sendo de todo apropriado o encaminhamento proposto na instrução no sentido de promover a audiência dos responsáveis a respeito.

De outra parte, há de se assinalar que, por mais que a área de propaganda da Petrobras seja suscetível a demandas inesperadas, acréscimos desse jaez, em todos os contratos com as agências de propaganda, deixam antever certas fragilidades no planejamento das ações pertinentes a essa área.

Nesse contexto, faz-se de todo imprescindível acompanhar as providências que estão sendo adotadas pela estatal com vistas à realização de nova licitação para contratação de serviços de publicidade.

Igualmente devem ser realizadas as diligências necessárias objetivando esclarecer e acompanhar as ações publicitárias desenvolvidas pelas agências com referência à "*Campanha Auto-Suficiência do Brasil em Petróleo*", assunto esse que foi também objeto de questionamento na Representação.

Ante o exposto, acolho as conclusões dos pareceres e Voto 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 15 de março de 2006.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 309/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-020.841/2005-5 (com 01 anexo)
2. Grupo I; Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessado: Senador José Jorge de Vasconcelos Lima

4. Entidade: Petróleo Brasileiro - Petrobras

5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: 1ª SECEX

8. Advogados constituídos nos autos: Marcos César Veiga Rios (OAB/DF nº 10.610) e Frederico Rodrigues Barcelos de Sousa (OAB/DF nº 16.845)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pelo Senador José Jorge Vasconcelos de Lima contra a Petrobras em virtude de possíveis irregularidades na renovação de contrato com a agência de propaganda Duda Mendonça e Associados Ltda., bem como da eventual utilização para fins eleitorais da campanha publicitária da estatal visando à divulgação da auto-suficiência brasileira em petróleo.

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 III, do Regimento Interno;

9.2. promover a audiência, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei n.º 8.443/1992, c/c o art. 201, § 1º, e 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, dos responsáveis:

9.2.1. Sr. Wilson Santarosa, CPF 246.512.148-00, Gerente Executivo de Comunicação Institucional, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, apresente suas razões de justificativa em virtude da assinatura dos aditivos n.ºs 2, 4, 5, 6 e 7 dos contratos n.º 610.2.215.03-4 (F/Nazca S&S Publicidade Ltda.), n.º 610.2.213.03-9 (Duda Mendonça e Associados Ltda.) e n.º 610.2.212.03-6 (Rede Interamericana de Comunicação S/A), extrapolando o limite de 25% estabelecido no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993;

9.2.2. Sr. Luis Antônio de Carvalho Vargas, CPF 352.624.787-00, Gerente de Propaganda, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, apresente suas razões de justificativa em virtude da solicitação de assinatura dos aditivos n.ºs 2, 4, 5, 6 e 7 dos contratos n.º 610.2.215.03-4 (F/Nazca S&S Publicidade Ltda.), n.º 610.2.213.03-9 (Duda Mendonça e Associados Ltda.) e n.º 610.2.212.03-6 (Rede Interamericana de Comunicação S/A), extrapolando o limite de 25% estabelecido no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993;

9.3. promover diligência à Petrobras para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência:

9.3.1. apresente as informações e os elementos necessários referentes à *Campanha de Auto-Suficiência do Brasil em Petróleo* com vistas ao completo esclarecimento da matéria, tais como, *briefing*, planejamentos, documentos trocados entre a Petrobras e as agências, atas da Diretoria Executiva que autorizaram a Campanha, documentos internos que provocaram ou iniciaram a Campanha, planos de mídia, nome das agências participantes e valores/percentagens respectivos, período de veiculação dos planos de mídia, expedientes trocados entre a estatal e a SECOM, planilhas, AVs, análise prévia do custo/benefício dessa Campanha, valores gastos pelos contratos com as agências de publicidade até o momento de início da Campanha, apresentando ainda explicações acerca da eventual participação do atual Presidente da República na Campanha e sobre a possível utilização de comparações entre este e o Presidente Getúlio Vargas, tal como noticiado na imprensa;

9.3.2. informe o andamento e o estágio atual das providências adotadas visando à realização de nova licitação para contratação de serviços de publicidade, enviando, outrossim, outras informações que entender cabíveis ao esclarecimento do assunto;

9.4. recomendar à Petrobras, com o intuito de agilizar o exame das questões suscitadas nestes autos e permitir a exata compreensão dos procedimentos adotados, que designe um profissional da área de Comunicação Institucional da estatal para esclarecer eventuais dúvidas que surgirem a respeito quando da instrução do processo.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0309-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC-018.112/2004-0 - c/ 11 volumes e 1 anexo(este c/ 1 volume)
Natureza: Representação
Entidade: Petróleo Brasileiro S.A – Refinaria Gabriel Passos
Interessado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Advogado: Claudismar Zupiroli (OAB/DF nº 12.250)

Sumário: Representação. Irregularidades em contratações feitas pela Regap. Sobrepreço nos orçamentos das licitações. Superfaturamento nos contratos, uma vez que os valores efetivamente pagos a título de mão-de-obra no âmbito desses contratos foram inferiores àqueles declarados nos demonstrativos de formação de preços apresentados pelas empresas. Audiência dos responsáveis. Não-descaracterização das irregularidades. Débito. Conversão em TCE. Determinações.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação formulada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, tratando de possíveis irregularidades na execução de contratos firmados pela Petrobras, no âmbito da Refinaria Gabriel Passos, a partir de denúncia apresentada por então auditor da Petrobras, que havia realizado fiscalizações nesses contratos.

2. A Secex/MG promoveu inspeção na citada refinaria, tendo constatado indícios de graves irregularidades nos contratos nºs 250.2.078/01-8 e 250.2.092/00-4, celebrados com as empresas MANA Engenharia e Consultoria Ltda. e PROMEC – Projetos Industriais Ltda., respectivamente (fls. 136/150, v.p).

3. Diante disso, foram realizadas as seguintes audiências:

"I - do Sr. Sylvestre de Vasconcelos Calmon, Gerente Geral da Unidade de Negócios Refinaria Gabriel Passos – PETROBRAS pelas seguintes ocorrências:

a) sobrepreço no orçamento-base para a licitação nº 250.8.041/01-3, estimado em R$ 1.245.864,33, que gerou o contrato nº 250.2.078/01-8 com a empresa MANA Engenharia. Utilizaram-se como parâmetros as tabelas salariais da própria Petrobras e substituíram-se os custos de mão-de-obra no demonstrativo de formação de preços;

b) sobrepreço no contrato nº 250.2.078/01-8, estimado em:

i R$ 886.856,08 – ao se substituir parcialmente os salários-hora da proposta da contratada pelos praticados nas folhas de pagamento e nos subcontratos; ou

ii. R$ 2.757.884,24 – ao se usar o somatório dos recursos despendidos pela contratada nas folhas de pagamento e subcontratos e substituí-lo na proposta da contratada.

c) superfaturamento no contrato nº 250.2.078/01-8, estimado em:

i. R$ 745.377,15, ao se substituir parcialmente os salários-hora da proposta da contratada pelos praticados nas folhas de pagamento e nos subcontratos; ou

ii. R$ 2.317.887,94, ao se usar o somatório dos recursos despendidos pela contratada nas folhas de pagamento e subcontratos e substituí-lo na proposta da contratada.

d) arquivamento de documentos de licitação e de execução de contratos inadequados, não localização e disponibilização dos seguintes documentos:

i. ***Contrato nº 250.2.092/00-4, celebrado com a PROMEC****: processo licitatório; folhas de pagamento; subcontratos firmados;*

ii. ***Contrato nº 250.2.078/01-8, celebrado com a MANA****: folhas de pagamento dos meses de set/2003 e jun/2004; anexos de sete subcontratos com os dados de vigência, valor e objeto; autorizações expedidas pela REGAP para subcontratações.*

e) sobrepreço no aditivo do contrato nº 250.2.092/00-4, celebrado com a PROMEC, estimado em R$ 286.648,79, ao se substituir parcialmente os salários-hora da proposta da contratada pelos praticados nas folhas de pagamento e nos subcontratos;

f) superfaturamento no contrato nº 250.2.092/00-4, estimado em R$ 1.458.405,93, ao se substituir parcialmente os salários-hora da proposta da contratada pelos praticados nas folhas de pagamento e nos subcontratos;

g) ausência de medidas concretas para corrigir as ocorrências – principalmente aquelas envolvendo sobrepreços e superfaturamentos – relatadas pela auditoria interna da REGAP, nos seus relatórios, que foram encaminhados ao Ministério Público, em particular para os contratos nº 250.2.078/01-8, celebrado com a MANA, e nº 250.2.092/00-4, celebrado com a PROMEC.

II - do Sr. Hegel José Bernardes, que assinou o contrato pelo Gerente Geral da Unidade de Negócios Refinaria Gabriel Passos – PETROBRAS, pelas seguintes ocorrências:

a) sobrepreço no contrato nº 250.2.092/00-4, estimado em R$ 1.171.884,69 – ao se substituir parcialmente os salários-hora da proposta da contratada pelos praticados nas folhas de pagamento e nos subcontratos;

b) *não elaboração do Demonstrativo de Formação de Preços para a licitação nº 250.8.044/00-3, que gerou o contrato nº 250.2.092/00-4 com a empresa PROMEC, como preceitua o Manual de Procedimentos Contratuais, em sua letra x do item 2.1."*

4. Após apresentadas as correspondentes razões de justificativa, a Secex/MG fez a seguinte análise (fls. 2365/2389, v.12):

*"**HISTÓRICO***

Trata-se de Representação oriunda do Ministério Público do Estado de Minas Gerais acerca de possíveis ocorrências de superfaturamento em contratos celebrados pela Refinaria Gabriel Passos, da Petrobras (UM/REGAP).

1. *Por Despacho (fl. 97), o Exmo. Senhor Ministro Ubiratan Aguiar acolheu proposta desta Unidade Técnica (fls. 91/95), no sentido de conhecer da Representação e de autorizar a realização de inspeção na REGAP.*

2. *A fiscalização foi realizada em dois contratos (nº 250.2.078/01-8, Mana Engenharia e Consultoria Ltda., e 250.2.092/00-4, PROMEC Projetos Industriais Ltda.), selecionados por critérios de materialidade, representatividade e viabilidade de apuração (fls. 100/150).*

3. ***Reproduzimos, a seguir, para melhor entendimento da matéria, excerto do Relatório de Inspeção (fls. 138/146), no qual os achados da fiscalização são apresentados:***

"CONTRATO MANA ENGENHARIA - <u>SOBREPREÇO[1] NO ORÇAMENTO-BASE</u>

8. A Licitação nº 250.8.041/01-3 gerou a contratação da empresa MANA Engenharia, Contrato nº 250.2.078/01-8. Para esse certame a Petrobras elaborou o orçamento-base para licitar, R$ 4.009.097,46, e o registrou em dois documentos: Planilha de Preços (fl. 3, Anexo) e Demonstrativo de Formação de Preços (fls. 4/6, Anexo).

9. Nas licitações e contratações implementadas pela Petrobras, verificamos as seguintes características para esses documentos:

[1] O Sobrepreço ocorre quando uma cotação de um bem ou serviço é superior ao valor praticado pelo mercado. Já o Superfaturamento se verifica após a regular liquidação da despesa, ou seja, depois da aquisição, faturamento e pagamento de um bem ou serviço.

 Planilha de Preços *– apresenta os itens/insumos necessários para a obtenção/consecução do objeto licitado de forma simplificada e com seus respectivos preços "cheios", ou seja, neles estão embutidos todos os demais custos indiretos e o BDI (inclui lucro, impostos e outros).*

 Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) *– apresenta os mesmos itens, com digamos assim, seu valor "seco", expurgando-se dos preços da* ***Planilha*** *os custos indiretos, BDI e outros; e mais, identifica e detalha esses custos.*

10. Pois bem, o DFP é imprescindível, pois é ele que permite verificar se os preços unitários e demais custos praticados na licitação e na contratação são aceitáveis e estão de acordo com os preços de mercado.

10.1 Essa verificação deve ser realizada tanto pela auditoria interna e externa, quanto pela própria REGAP, que pode renegociar esses valores de forma a obter uma proposta mais vantajosa, conforme previsto em seu Decreto Licitatório nº 2.745/98, item 6.23:

"Qualquer que seja o tipo ou modalidade da licitação, poderá a Comissão, uma vez definido o resultado do julgamento, negociar com a firma vencedora ou, sucessivamente, com as demais licitantes, segundo a ordem de classificação, melhores e mais vantajosas condições para a PETROBRÁS. A negociação será feita, sempre, por escrito e as novas condições dela resultantes passarão a integrar a proposta e o contrato subseqüente."

10.2 Já o Manual de Procedimentos Contratuais da Petrobras trata desse assunto em seu item 4.1.1.12.2:

"A Petrobras só conhecerá o demonstrativo de formação dos preços propostos ou orçamento detalhado do Licitante melhor classificado, verificando, para fins de celebração do contrato, sua consistência, ou o atendimento de eventual retificação."

11. A ***auditoria interna da REGAP****, tomando por base o DFP original da REGAP (fls. 30/32), elaborou um novo DFP (fls. 24/26). Substituiu a maior parte dos custos diretos de mão-de-obra pelo das categorias profissionais que encontrou correspondência na Tabela Salarial da Petrobras[2] (fls. 12/26, Anexo), vigente em set/2001, mantendo todos os demais custos iguais aos usados pela Petrobras inicialmente.*

11.1 Dessa forma, o ***auditor interno*** *chegou ao valor estimado de R$ 2.840.735,23, ou seja, 41,13% inferior ao da Petrobras, verificando um sobrepreço no orçamento-base para a licitação correspondente à R$ 1.168.473,12.*

11.2 Durante a execução da Inspeção, a equipe teve acesso à pasta dos papéis de trabalho dessa auditoria interna no contrato da MANA. Parte dos papéis usados para chegar nesse valor está às fls. 17/32.

12. Durante a Inspeção na REGAP, ***a equipe de fiscalização*** *analisou os documentos disponíveis e elaborou (fls. 27/29, Anexo) novo DFP. Para tal seguiu-se a mesma metodologia usada pelo auditor interno, que se mostrou adequada e usou como parâmetro os salários de uma grande empresa, pois a Petrobras é referência no mercado.*

12.1 Assim, obteve-se o salário/hora a partir da Tabela Salarial dos funcionários da Petrobras para cada categoria profissional de mão-de-obra no DFP. O valor do salário/hora das categorias "Coordenador", "Cadista[3]" e "Administrativo" foi mantido o mesmo do DFP da Petrobras. Os dois primeiros porque não possuíam correspondente na Tabela Salarial da Petrobras e o último porque não foi possível precisar nessa tabela qual o tipo de Administrativo.

13. O quadro a seguir apresenta o sobrepreço, obtido a partir da estimativa, com base no DFP original, substituindo-se a maior parte dos salários/hora da mão-de-obra e mantendo-se todos os demais custos constantes.

Licitação para contratação da MANA Engenharia

---

[2] O Contrato Coletivo da Petrobras prevê uma carga horária mensal de 200 horas, usou-se esse parâmetro para obter o salário/hora das categorias profissionais a partir do salário mensal da Tabela Salarial.

[3] Cadista é o termo usado para o desenhista que trabalha com autocad, *software* de computador.

DFP Demonstrativo de Formação de Preços	***Petrobras Orçamento-base usado na Licitação***	***Auditoria Interna da REGAP Estimativa***	***Inspeção TCU Estimativa***
	4.009.208,35	*2.840.735,23*	*2.763.344,02*
Sobrepreço no Orçamento-base ("usado na Licitação" menos "estimativa")		*1.168.473,12 41,13%*	*1.245.864,33 45,09%*

CONTRATO MANA ENGENHARIA – <u>SUPERFATURAMENTO NO CONTRATO</u>

14. A Petrobras permite às licitantes, antes de apresentarem suas propostas, conhecer o orçamento-base elaborado pela REGAP para a licitação, o qual é preparado nos formatos de planilha de preços (fl. 3, Anexo) e de DFP (fls. 4/6, Anexo).

*15. Conforme prevê o Convite nº 250.8.041/01-3 em seu item 2.6 (fl. 8, Anexo), a licitante deve entregar o **Envelope da Proposta** com a Planilha de Preços e com o DFP, ambos preenchidos. O DFP deve seguir o modelo do Adendo II do Convite, o qual corresponde ao DFP preenchido pela REGAP.*

15.1 Enquanto, no Envelope Proposta, a Planilha de Preços se torna de conhecimento público, o DFP, que foi entregue lacrado, somente é aberto para o licitante vencedor e mantido seu sigilo, conhecendo-o somente a Petrobras. Sua utilidade precípua é permitir à Petrobras avaliar a adequabilidade dos preços praticados para os custos diretos e indiretos assumidos, pois é o DFP que possui o detalhamento necessário para essa análise, conseqüentemente viabiliza a renegociação do preço cotado, como prevê seu Decreto Licitatório.

*16. Para a proposta vencedora, Contrato nº 250.2.078/01-8, a **Auditoria Interna** da REGAP elaborou (fls. 17/18 e 23), baseado no original da contratada (fls. 27/29), um novo DFP para o contrato. Para isso, identificou os salários/hora reais praticados pela MANA para seus empregados, folha de pagamento, e para seus terceirizados, num total de quatorze subcontratos (fls. 3/5 e 37/76) disponíveis à época de seu trabalho. Os papéis de trabalho em que foram tratados esses dados estão às fls. 50/56, Anexo.*

17. Fez, ainda, ajustes: redistribuiu para as categorias profissionais a carga horária e excluiu dos subcontratados o adicional de periculosidade e encargos sociais, pois esses estão contidos nos preços pactuados nos subcontratos. O total de horas por empregado usado em sua estimativa foi 28.980 horas, maior que no DFP original da MANA, que totalizou 25.620 horas.

18. Por fim, após alterar somente os custos de mão-de-obra, mantendo todos os demais custos do DFP original fixos, chegou a R$ 2.976.741,26 (fl. 23) para o Contrato, segundo os salários praticados pela contratada de fato no contrato. Dessa forma, o contrato estaria com um sobrepreço de R$ 997.467,12, ou 33,51%, sobre o valor contratado, firmado pela MANA na sua Planilha de Preços (fl. 46, Anexo) e no seu DFP (fls. 47/49, Anexo), em R$ 3.974.208,38.

*19. A **fiscalização do TCU** também estimou o valor do contrato a partir da remuneração real dos profissionais disponibilizados pela MANA para execução do contrato, redistribuiu o número de horas por empregados, conforme o caso e respeitando o total original de 25.620 horas, todos os demais custos do DFP original da contratada foram mantidos fixos.*

19.1 Foram elaboradas planilhas (fls. 61/64, Anexo) para os salários-hora, a partir das folhas de pagamento e dos subcontratos.

19.2 Em conseqüência, elaborou-se novo DFP (fls. 57/59, Anexo), nesta estimativa um valor total para o contrato foi de R$ 3.087.352,30, ou seja, o contrato apresentou um sobrepreço de R$ 886.856,08, ou 28,73%, quando comparado ao seu valor contratado de R$ 3.974.208,38.

20. O total medido até dez/2004 (fls. 60) para o Contrato foi R$ 3.340.208,38, ou 84,05%. Esse percentual foi aplicado sobre o valor da estimativa para se obter total executado. Este total foi comparado ao faturado e pago, a diferença representa o superfaturamento praticado.

21. O quadro a seguir resume o que foi apurado em termos de sobrepreço e superfaturamento para o Contrato da MANA, obtidos a partir de estimativa, com base no DFP original, substituindo-se os salários/hora da mão-de-obra contratados pelos efetivamente praticados nas folhas de pagamento e subcontratos, mantendo-se todos os demais custos constantes.

Estimativa com base nos salários/hora efetivamente praticados na execução do Contrato	***Contrato MANA***	***Auditoria Interna estimativa***	***Inspeção TCU estimativa***
Demonstrativo de Formação de Preços Valor total	*3.974.208,38*	*2.976.741,26*	*3.087.352,30*
SOBREPREÇO NO CONTRATO		*997.467,12*	*886.856,08*
(diferença entre o valor do Contrato e a estimativa)		*33,51%*	*28,73%*

total faturado e pago do contrato	*3.340.208,38*	*2.501.865,82*	*2.594.831,23*
percentual executado	*84,05%*	*84,05%*	*84,05%*
SUPERFATURAMENTO NO CONTRATO		***838.342,56***	***745.377,15***
(pagou a maior em relação ao estimado)		***33,51%***	***28,73%***

*22. É possível, **alternativamente**, se estimar o superfaturamento através dos gastos reais praticados pela MANA ao longo da execução do Contrato, por meio da **totalização dos valores finais** das **folhas de pagamento** e dos **subcontratos de serviços** celebrados pela MANA com profissionais liberais.*

23. Em virtude de previsão contratual, item 6.1.6 (fl. 35, Anexo), a MANA entregou à Petrobras as folhas de pagamento de seus empregados para o período de 37 (trinta e sete) meses, de outubro/2001 a outubro/2004 (fls. 171/348, Anexo).

23.1 A partir desses dados, elaborou-se a planilha de fl. 61, Anexo, na qual, para cada empregado, relacionou-se mensalmente: nome, função, salário por mês e por hora (base 168 h/mês cf. DFP). Da sua análise, pode-se destacar o seguinte:

*a) apesar de **37 meses** de duração e a complexidade envolvida na execução do objeto contratado, foram apenas **seis** o número de empregados que a MANA usou no contrato;*

b) todos esses seis estavam presentes apenas em parte das folhas de pagamento, por exemplo, durante dezenove meses (out/2002 a jun/2004) não houve sequer um engenheiro;

c) duas folhas de pagamento, set/2003 e jun/2004, não estavam arquivadas na REGAP e não foram apresentadas à fiscalização;

d) o total de mão-de-obra própria da MANA com base nas 35 folhas apresentadas foi de R$ 83.856,00.

24. Quanto aos subcontratos celebrados pela MANA com terceiros, verificou-se o seguinte:

a) foram apresentados inicialmente quatorze (fls. 65/142, Anexo);

b) na seqüência da fiscalização, outros sete contratos (fls. 143/170, Anexo) foram apresentados, incompletos, sem os respectivos anexos, os quais devem conter os dados de vigência, valor e objeto;

c) elaborou-se uma planilha (fls. 62/63, Anexo) para os 14 subcontratos do item a, que totalizou R$ 320.520,00, nela foram discriminados número do contrato, empresa, objeto, período, função, ajuda de custo, salário por mês e por hora;

d) para os outros sete subcontratos, que não dispunham de dados completos, elaborou-se outra planilha (fl. 64, Anexo) e registrou-se apenas o número do contrato, nome da empresa e data da assinatura;

e) restou claro que a maioria dos contratados eram profissionais liberais (empresas individuais), principalmente engenheiros, usados pela MANA, que funcionou como uma espécie de agenciadora, para, efetivamente, executar o serviço;

24.1 No contrato entre a Petrobras e a MANA há previsão contratual para subcontratar parcialmente os serviços no item 18.1 (fl. 44, Anexo), desde que a Petrobras autorize por escrito a contratação.

24.2 A Petrobras não apresentou à fiscalização tais documentos que autorizassem por escrito as subcontratações, apesar de solicitado formalmente (fls. 125). Tampouco foi possível verificar tais autorizações nos documentos disponibilizados, tais como Registro Diário de Ocorrências ou aditivos contratuais.

25. Neste ponto, é possível inferir o total despendido pela MANA com mão-de-obra direta a partir das folhas de pagamento e dos subcontratos. Neste caso, ainda que para os sete contratos, sem informação quanto ao valor, assumisse-se metade do calculado e apurado, R$ 320.520,00, para os demais quatorze subcontratos, ou seja, R$ 160.260,00, chegar-se-ia a um total estimado de R$ 480.780,00 para todos os subcontratos.

26. Somando esse valor com os R$ 83.856,00 das folhas de pagamento, a MANA teria gasto com ***custo direto de mão-de-obra*** *somente R$ 564.636,00, enquanto seu DFP fixou esse custo em R$ 2.481.468,09.*

27. Dessa forma, considerando o custo de mão-de-obra assim estimado e substituindo-o no DFP da MANA, mantendo todos os demais custos inalterados, chegaríamos a um ***valor total para o contrato*** *de R$ 1.216.324,14, em completo desacordo com os R$ 3.974.208,38 pactuado. Desta feita, o sobrepreço contratual seria R$ 2.757.884,24, e o superfaturamento praticado no Contrato, R$ 2.317.887,94. Observe no quadro a seguir esses valores.*

Estimativas com base nos gastos totais das folhas de pagamento e dos subcontratos	*Contrato MANA*	***Inspeção TCU (estimativa)***
Demonstrativo de Formação de Preços ***Valor total***	*3.974.208,38*	*1.216.324,14*
SOBREPREÇO NO CONTRATO		*2.757.884,24*
(diferença entre o valor do Contrato e a estimativa)		*126,74%*

Total faturado e pago do contrato	*3.340.208,38*	*1.022.285,62*
percentual executado	*84,05%*	*84,05%*
SUPERFATURAMENTO NO CONTRATO		***2.317.887,94***
(pagou a maior em relação ao estimado)		***126,74%***

28. Essa estimativa para o Contrato da MANA – considerando as despesas com folha de pagamento e subcontratos de serviços de mão-de-obra, evidencia – juntamente com as estimativas anteriores, e não deixa dúvida que o orçamento-base para licitar usado pela Petrobras estava bastante superestimado, gerando propostas com sobrepreço e, conseqüentemente, superfaturamento nos pagamentos.

CONTRATO PROMEC – <u>SUPERFATURAMENTO NO CONTRATO</u>

29. A Licitação nº 250.8.044/00-3 gerou a contratação da empresa PROMEC Projetos Industriais Ltda., Contrato nº 250.2.092/00-4. A auditoria Interna da REGAP, assim como o contrato da MANA, auditou também a licitação e contratação da PROMEC.

30. De forma geral, apesar do interesse da direção da REGAP em localizar a documentação solicitada pela fiscalização, a falta de arquivamento e controle adequados em muito dificultaram a disponibilização tempestiva dos documentos e provocaram atrasos no cronograma de trabalho da fiscalização.

30.1 Por exemplo, entre outras deficiências e atrasos, pode-se citar que o processo licitatório da PROMEC e as folhas de pagamento da PROMEC não foram entregues à equipe de fiscalização, pois não foram encontrados (ver item a do ofício REGAP/PC 80/2005, fl. 124), estas últimas exigidas pelo item 6.1.7 do Contrato (fl. 367, Anexo).

30.2 Os prazos para atendimento das requisições de auditoria, sempre que necessário, foram dilatados, inclusive com reiterações, para que a REGAP providenciasse a localização dos documentos.

30.3 Esse problema de acesso à documentação da PROMEC foi parcialmente solucionado com a entrega da pasta com os papéis de trabalho da auditoria interna da REGAP para o respectivo contrato. Devido ao bom trabalho do auditor interno, foram recuperadas, entre outros, cópias dos principais

documentos licitatórios e a folha de pagamento do mês de julho/2001 (única disponível), essenciais para a continuidade dos trabalhos.

31. Para esse certame a REGAP não elaborou o DFP – Demonstrativo de Formação de Preços para licitar (chamado nesta licitação de Demonstrativo de Composição do Orçamento Detalhado), quando há previsão para tal na letra x do item 2.1 do Manual de Procedimentos Contratuais da Petrobras, que assim dispõe e define o DFP:

"Demonstrativo de Formação de Preços – documento hábil a demonstrar a formação dos preços a partir do detalhamento de todas as parcelas monetárias (custos, insumos,...) que o compõe dentro de parâmetros previamente exigidos pela Petrobras."

32. Somente a Planilha de Preços (fl. 356, Anexo) foi elaborada pela REGAP. Nela fixou em R$ 2.501.925,90 o orçamento-base para a licitação.

32.1 Essa Planilha não apresenta o grau de detalhamento adequado dos elementos de custo, não sendo possível verificar sua adequabilidade aos preços e práticas de mercado.

*33. De forma análoga ao tratamento dado na análise do contrato anterior (MANA), a **Auditoria Interna** da REGAP elaborou, baseado no Demonstrativo de Composição do Orçamento Detalhado[4] original da contratada, um novo DFP (fls. 357/360, Anexo). Para isso, identificou os salários/hora reais praticados pela PROMEC para seus empregados, na folha de pagamento de julho/2001. Parte dos papéis de trabalho em que foram tratados esses dados estão às fls. 361/363, Anexo.*

33.1 Fez, ainda, ajustes: para as funções que não encontrou na folha de pagamento, considerou, de forma conservadora, os valores salário/hora originais do DFP da contratada.

34. Por fim, após alterar somente os custos de mão-de-obra, mantendo todos os demais custos do DFP original fixos, estimou R$ 1.363.431,89 (fl. 360, Anexo) para o Contrato (não considerou o aditivo de valor, fls. 376/377, Anexo, que foi celebrado posteriormente). Dessa forma, o contrato estaria com um sobrepreço de R$ 1.293.699,88, ou 94,90%, sobre o valor inicialmente contratado de R$ 2.656.986,00 (fls. 366, fls. 376/377, Anexo).

34.1 O valor do DFP (Demonstrativo de Composição do Orçamento Detalhado), R$ 2.657.270,09 (fls. 379/383, Anexo), difere da Planilha de Preços, R$ 2.656.986,00 (fls. 378, Anexo), ambos preenchidos pela PROMEC. Não obstante, deveriam ser rigorosamente iguais. Isso demonstra a omissão da REGAP em exigir o correto preenchimento do DFP por parte da PROMEC.

*35. A **fiscalização do TCU** também estimou o novo valor do contrato a partir dos salários/hora (fl. 420, Anexo) – baseado na folha de pagamento de julho/2001 (fls. 384/390, Anexo) e subcontratos (fls. 391/414, Anexo) – dos profissionais disponibilizados pela PROMEC para execução do contrato; todos os demais custos do DFP original da contratada foram mantidos fixos. Foi elaborada uma planilha (fl. 415, Anexo) com os salários-hora dos profissionais da folha de pagamento.*

36. Nos papéis de trabalho da auditoria interna foram encontradas cópias de subcontratos (fls. 391/414, Anexo), num total de cinco, seus respectivos salários/hora não foram usados pela auditoria interna da REGAP na estimativa do custo praticado para a mão-de-obra, mas tão-somente aqueles extraídos da folha de pagamento da PROMEC.

36.1 Esses subcontratos da PROMEC não vinculam explicitamente os serviços à execução do contrato da REGAP, pois assim estabelece sua Cláusula Primeira O objeto do presente contrato é a prestação, pela contratada, de serviços de consultoria e apoio técnico para a PROMEC em contratos desta com terceiros. No entanto, há nos papéis de trabalho da auditoria interna cópias desses subcontratos e também cartas da PROMEC informando a respeito deles à REGAP (fls. 391, 396, 401, 406, 411).

36.2 A REGAP desconhecia a existência das cópias desses subcontratos conforme se depreende de sua resposta (Ofício REGAP/PC 80/2005, fl. 125) para a apresentação desses documentos.

37. Dessa forma, para as categorias do DFP, desenhista e coordenador, não relacionadas na folha de pagamento, foi usado, na presente estimativa, o salário/hora dos subcontratos, ainda que superiores ao orçado pela própria PROMEC em seu DFP (fl. 379/383, Anexo).

37.1 Já para as categorias digitador e secretária, não relacionadas na folha de pagamento disponível e nos subcontratos, foi usado o valor original do DFP da PROMEC (fl. 379/383, Anexo).

[4] É a mesma coisa que Demonstrativo de Formação de Preços.

38. Em conseqüência, apurou-se, nesta estimativa um valor total para o contrato de R$ 1.485.101,31, ou seja, o contrato apresentou um sobrepreço de R$ 1.171.884,69, ou 94,90%, quando comparado ao seu valor inicialmente contratado de R$ 2.656.986,00. Considerando o aditivo de R$ 650.000,00, o sobrepreço se eleva para R$ 1.458.533,48.

39. O total faturado e pago (fls. 416, Anexo) do Contrato, incluído o aditivo, foi R$ 3.306.696,80, ou 99,9% do contrato. Esse percentual foi aplicado sobre o valor da estimativa para se obter o total executado estimado R$ 1.848.290,87. O superfaturamento assim estimado foi de R$ 1.458.405,93, ou 78,91%.

40. O quadro a seguir resume o que foi apurado em termos de sobrepreço e superfaturamento para o Contrato da PROMEC, obtidos a partir de estimativa, com base no DFP original, substituindo-se os salários/hora da mão-de-obra contratados pelos efetivamente praticados nas folhas de pagamento e subcontratos, mantendo-se todos os demais custos constantes."

Demonstrativo de Composição do Orçamento Detalhado - DFP	***PROMEC Contrato***	***Auditoria Interna estimativa***	***Inspeção TCU estimativa***
Serviços na REGAP	*1.113.085,06*	*541.224,90*	*535.545,17*
Serviços escritório	*1.534.185,03*	*812.206,99*	*939.714,93*
ART	*10.000,00*	*10.000,00*	*10.000,00*
Total no DFP	***2.657.270,09***	***1.363.431,89***	***1.485.260,10***
Retificação - ajuste ao preço que consta no Termo do CONTRATO	***2.656.986,00***	*1.363.286,12*	*1.485.101,31*
	99,99%	*99,99%*	*99,99%*
SOBREPREÇO Contrato menos estimativa – antes do aditivo		*1.293.699,88*	*1.171.884,69*
		94,90%	*78,91%*

ADITIVO de valor ao Contrato índice de reajuste	*650.000,00*	*333.547,38*	*363.351,21*
	24,46%	*24,46%*	*24,46%*
Valor do Contrato com aditivo	*3.306.986,00*	*1.696.833,51*	*1.848.452,52*
SOBREPREÇO Contratado a maior em relação ao estimado – após aditivo		***1.610.152,49***	***1.458.533,48***
		94,89%	***78,91%***

Total faturado e pago do contrato	*3.306.696,80*	*1.696.685,12*	*1.848.290,87*
	99,99%	*99,99%*	*99,99%*
SUPERFATURAMENTO pago a maior em relação à estimativa		***1.610.011,68***	***1.458.405,93***
		94,89%	***78,91%***

4. ***Uma vez reproduzido excerto do Relatório de Inspeção****, e em função das ocorrências apuradas, foi autorizada a* ***Audiência*** *dos responsáveis (fl. 151), formulada nos seguintes termos (fl. 149/150):*

II. *"a audiência do Sr. Sylvestre de Vasconcelos Calmon, Gerente Geral da Unidade de Negócios Refinaria Gabriel Passos – PETROBRAS, conforme docs de fls. 01, 45, 46 (todas do Anexo) pelas seguintes ocorrências:*

h) sobrepreço no orçamento-base para a licitação nº 250.8.041/01-3, estimado em R$ 1.245.864,33, que gerou o contrato nº 250.2.078/01-8 com a empresa MANA Engenharia. Utilizaram-se como parâmetros as tabelas salariais da própria Petrobras e substituíram-se os custos de mão-de-obra no demonstrativo de formação de preços;

i) sobrepreço no contrato nº 250.2.078/01-8, estimado em:

i. R$ 886.856,08 – ao se substituir parcialmente os salários-hora da proposta da contratada pelos praticados nas folhas de pagamento e nos subcontratos; ou

ii. R$ 2.757.884,24 – ao se usar o somatório dos recursos despendidos pela contratada nas folhas de pagamento e subcontratos e substituí-lo na proposta da contratada.

j) superfaturamento no contrato nº 250.2.078/01-8, estimado em:

i. R$ 745.377,15, ao se substituir parcialmente os salários-hora da proposta da contratada pelos praticados nas folhas de pagamento e nos subcontratos; ou

ii. R$ 2.317.887,94, ao se usar o somatório dos recursos despendidos pela contratada nas folhas de pagamento e subcontratos e substituí-lo na proposta da contratada.

k) arquivamento de documentos de licitação e de execução de contratos inadequados, não localização e disponibilização dos seguintes documentos:

i. ***Contrato nº 250.2.092/00-4, celebrado com a PROMEC****: processo licitatório; folhas de pagamento; subcontratos firmados;*

ii. ***Contrato nº 250.2.078/01-8, celebrado com a MANA****: folhas de pagamento dos meses de set/2003 e jun/2004; anexos de sete subcontratos com os dados de vigência, valor e objeto; autorizações expedidas pela REGAP para subcontratações.*

l) sobrepreço no aditivo do contrato nº 250.2.092/00-4, celebrado com a PROMEC, estimado em R$ 286.648,79, ao se substituir parcialmente os salários-hora da proposta da contratada pelos praticados nas folhas de pagamento e nos subcontratos;

m) superfaturamento no contrato nº 250.2.092/00-4, estimado em R$ 1.458.405,93, ao se substituir parcialmente os salários-hora da proposta da contratada pelos praticados nas folhas de pagamento e nos subcontratos;

n) ausência de medidas concretas para corrigir as ocorrências – principalmente aquelas envolvendo sobrepreços e superfaturamentos – relatadas pela auditoria interna da REGAP, nos seus relatórios, que foram encaminhados ao Ministério Público, em particular para os contratos nº 250.2.078/01-8, celebrado com a MANA, e nº 250.2.092/00-4, celebrado com a PROMEC.

III. *autorize a audiência do Sr. Hegel José Bernardes, que assinou o contrato pelo Gerente Geral da Unidade de Negócios Refinaria Gabriel Passos – PETROBRAS, conforme docs de fls. 375 (Anexo), pelas seguintes ocorrências:*

a) sobrepreço no contrato nº 250.2.092/00-4, estimado em R$ 1.171.884,69 – ao se substituir parcialmente os salários-hora da proposta da contratada pelos praticados nas folhas de pagamento e nos subcontratos;

b) não elaboração do Demonstrativo de Formação de Preços para a licitação nº 250.8.044/00-3, que gerou o contrato nº 250.2.092/00-4 com a empresa PROMEC, como preceitua o Manual de Procedimentos Contratuais, em sua letra x do item 2.1."

MANIFESTAÇÕES DOS RESPONSÁVEIS E INTERESSADOS APÓS NOTIFICAÇÃO DA AUDIÊNCIA E ANTES DA APRESENTAÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTICATIVA

5. *No interregno entre o Despacho do Relator, em 24/05/2005, autorizando a realização das audiências propostas, e o recebimento das razões de justificativa, em 22/08/2005, acorreram aos autos os responsáveis e a Petrobras.*

5.1 Sylvestre de Vasconcelos Calmon: recibo do Ofício de audiência (fl. 157), em 20/06/2005; procuração para o escritório Cortês e Zupiroli; solicitou duas prorrogações de prazo (fls. 167 e 171/172), concessão (fls. 174/175).

5.2 Hegel José Bernardes: em razão do Ofício de audiência nº 644 (fl. 152, 04/06/2005), o aviso de recebimento (AR) dos Correios, datado de 14/06/2005, foi assinado por Natanael Ribeiro (fl. 153); procuração para o escritório Cortês e Zupirolli.

5.3 Petrobras: José Fernandes Correa, Coordenador Jurídico da Petrobras, solicitou e obteve vista dos autos em 27/06/2005 (fls. 154/156); Marcos César Veiga Rios, advogado da Petrobras, solicitou cópia dos autos em Brasília (fls. 159/160 e 163/166), sua procuração às fls. 168/170.

6. *As irregularidades ensejadoras das audiências estão listadas às fls. 149/150 do relatório de inspeção e reproduzidas no item 5 deste exame. Outras constatações pertinentes a essas irregularidades se encontram às fls. 147/148.*

DOCUMENTOS APRESENTADOS PELA DEFESA

7. *As razões de justificativa foram apresentadas pelo escritório de advocacia Cortês e Zupiroli Advogados Associados, às fls. 176/192, para os dois responsáveis. A defesa juntou aos autos, ainda, os seguintes documentos:*

Volume *Número de ordem*	***folhas***	***Documento***
principal	*193/204*	*Vários docs que tratam de função/períodos dos responsáveis*
principal	*205/222*	*Critérios de medição, anexo 5, contrato da empresa Mana*
principal	*223/244*	*Espelho de acesso do desenhista Richard Pierre*
principal	*245/262*	*Mais registros do desenhista Richard Pierre*
principal	*263/274*	*Espelho de acesso do coordenador Clelio Oliveira de Souza*
principal	*275/277*	*Planilha de preços do contrato 250-2-024-96-8*
principal	*278*	*Planilha de preços do contrato 250-2-032-98-4*
principal	*279*	*Planilha de preços do contrato 250-2-092-00-4*
principal	*280/281*	*Planilha de preços do contrato 250-2-030-02-2*
2	*282/484*	*Várias LSM's – Liberação de Serviço/Material*
3	*485/686*	*Várias LSM's – Liberação de Serviço/Material*
4	*687/880*	*Várias LSM's – Liberação de Serviço/Material*
5	*881/1083*	*Várias LSM's – Liberação de Serviço/Material*
6	*1084/1286*	*Várias LSM's – Liberação de Serviço/Material*
7	*1287/1488*	*Várias LSM's – Liberação de Serviço/Material*
8	*1489/1692*	*Várias LSM's – Liberação de Serviço/Material*
9	*1693/1896*	*Várias LSM's – Liberação de Serviço/Material*
10	*1897/2143*	*Várias LSM's – Liberação de Serviço/Material*
11	*2144/2360*	*Várias LSM's – Liberação de Serviço/Material*

ARGUMENTO: ILEGITIMIDADE PASSIVA

8. *A defesa apresentou "preliminar de ilegitimidade passiva" (fl. 178), em benefício do responsável Hegel José Bernardes, argüindo nos seguintes termos:*

"Da análise desse documento, depreende-se que, do dia 1º de novembro de 2000 ao dia 28 de fevereiro de 2001, o Sr. Hegel Bernardes exerceu apenas a função de mero "Gerente". Assim, uma vez que o contrato com a empresa PROMEC foi assinado no dia 4 de dezembro de 2000, resta irrefutável que o Sr. Hegel não participou de quaisquer dos atos relativos a essa contratação, quer dos procedimentos licitatórios prévios, quer do certame em si."

8.1 Causa surpresa a defesa tentar enfraquecer a importância da função de Gerente-Geral ao usar o termo "mero", uma vez que essa é a máxima autoridade da refinaria REGAP – uma das mais importantes unidades industriais do Estado de Minas Gerais. Conforme docs de fls. 193/204, o Sr. Hegel, antes de novembro de 2000, ocupou importantes funções na REGAP, inclusive de Superintendente (antiga designação da função de Gerente-Geral).

8.2 O Gerente-Geral, como autoridade máxima da REGAP, tem acesso irrestrito a toda documentação do processo licitatório, dessa forma, o Sr. Hegel reuniu todas as condições para, num ato discricionário, a luz da legislação vigente, decidir assinar ou não o contrato com a PROMEC. Se assim o fez, não pode ser afastado do pólo passivo do presente processo, como pleiteia a defesa, pois, ainda que

a nomeação para a função de Gerente-Geral se dê a título precário, o exercício das competências advindas dessa condição se dá de forma plena.

8.3 Registra, ainda, a defesa, que o Sr. Sylvestre de Vasconcelos Calmon foi designado Gerente-Geral da REGAP em 20/12/2000. Destaca-se que a responsabilização de ambos os funcionários se deu em função de terem sido as autoridades que assinaram os dois contratos sob exame (fls. 1, 45 e 46 e 375, todas do Anexo 1).

ARGUMENTO: ORÇAMENTO-BASE ELABORADO PELA PETROBRAS PARA LICITAR

9. *O relatório da inspeção, em seu **item 14** (fl. 140), informa que "A Petrobras permite às licitantes, antes de apresentarem suas propostas, conhecer o orçamento-base elaborado pele REGAP para a licitação, ...". A defesa (fl. 179) aponta que houve um engano nessa colocação e afirma que "a REGAP **jamais** apresentou o seu orçamento-base para conhecimento antecipado pelas licitantes".*

*9.1 Pressupõe a associação, ainda, desse conhecimento prévio do orçamento pela licitante, como causa para a conclusão que o relatório de inspeção, **item 49** (fl. 148) estabeleceu "... é fato que a estimativa elaborada pela REGAP para o orçamento-base, usado para licitar, estava em dissintonia com o mercado. ..."*

9.2 Com base nessa suposição, a defesa se posiciona (fls. 179/181) "Assim, entendem os Justificantes que falece razão à Auditoria da Corte, quando substancia seus achados e conclusões exatamente no item 49 do relatório, que ora se descortina de forma diversa do entendimento ali extraído pelos Analistas".

10. *Essa tentativa da defesa de generalizar e tentar vincular todos os achados e conclusões da fiscalização ao item 49 não prospera. Por uma questão de lógica, as colocações desse item 49 são conclusões obtidas a partir da análise dos achados e não causa ou origem destes. Logo não foi o item 49 que gerou as conclusões, mas sim, principalmente, os cálculos e respectivos métodos usados nos achados para estimar os sobrepreços e superfaturamentos apurados.*

11. *Embora o conhecimento prévio do orçamento-base da REGAP, pela licitante, seja um elemento a ser considerado na conjuntura da análise que ora se descortina, nada se opõe quanto ao fato em si de ser conhecido ou não pela licitante, mas o que ganha relevância nas conclusões é o fato de que, uma vez que o orçamento-base da REGAP apresente sobrepreço, o mesmo tenha ocorrido com as propostas das licitantes. Portanto, coloca-se em segundo plano essa preocupação da defesa de tentar desqualificar parte das conclusões contidas no item 49 do relatório de inspeção.*

11.1 A informação apresentada pela fiscalização de que às licitantes foi facultado o conhecimento prévio do orçamento-base para licitar, baseia-se em informações prestadas em entrevistas, durante a presente e outras fiscalizações em processos licitatórios da REGAP, desde 2003, às equipes do TCU. Portanto, para esse ponto, causou estranheza a forma como a defesa se posicionou peremptoriamente contra essa prática.

ARGUMENTO: METODOLOGIA USADA PARA ESTIMAR SOBREPREÇO E SUPERFATURAMENTO

12. *O MPC – Manual de Procedimentos Contratuais da Petrobras (atualizado em 06/04/2000) – em seu tópico **4.1.3 – CONVITES**, assim se posiciona com respeito à vinculação do DFP (demonstrativo de formação de preço) à proposta comercial e a obrigatoriedade de sua análise por parte da Petrobras para fins de celebração do Contrato.*

*"4.1.3.5.1 - **Toda proposta comercial será acompanhada de demonstrativo de formação dos preços** propostos ou orçamento detalhado em envelope lacrado, salvo nos casos de aquisição de bens de prateleira ou quando dispensada a exigência por decisão gerencial devidamente justificada.*

*4.1.3.5.2 - A Petrobras só conhecerá o **demonstrativo de formação dos preços** propostos ou orçamento detalhado do Licitante melhor classificado, **verificando, para fins de celebração do contrato, sua consistência, ou o atendimento de eventual retificação**."*

13. *O DFP, já tratado nos itens 9 e 10 do relatório de inspeção (reproduzido no item 4 deste exame), não é nada mais que o **detalhamento** de todas as parcelas monetárias (custos, insumos,...),*

conforme se depreende do item 2.1, CAPÍTULO II-DEFINIÇÕES do MPC (Manual de Procedimentos Contratuais da Petrobras, atualizado em 06/04/2000).

13.1 Detalhamento esse imprescindível[5] para se estimar todos os custos envolvidos de forma adequada e, assim, se obter a planilha de preços. Essa conclusão se aplica seja à Petrobras (orçamento usado para licitar), seja à licitante (proposta de preços). É apresentado a seguir a localização das planilhas de preços e DFP's:

CONTRATO		***PLANILHA DE PREÇOS***	***DEMONSTRATIVO DE FORMAÇÃO DE PREÇOS - DFP***
Contrato 250.2.078/01-8	*PETROBRAS*	*Folhas 03, Anexo*	*Folhas 04/06, Anexo*
	MANA	*Folhas 46, Anexo*	*Folhas 47/48, Anexo*
Contrato 250.2.092/00-4	*PETROBRAS*	*Folhas 356, Anexo*	*Não foi elaborado*
	PROMEC	*Folhas 378, Anexo*	*Folhas 379/383, Anexo*

14. *Coerente com a natureza do objeto desses dois contratos (fls. 30, MANA, e 364, PROMEC, Anexo), que está voltado para detalhamento e especificação de projetos de engenharia, as planilhas de preços e DFP's apresentam os preços dos serviços e seu orçamento detalhado, principalmente, em termos de unidade de H.h (hora-homem) e salário-hora. A mão-de-obra, que possui um custo importante nessa espécie de contratação, representa um percentual sobre o preço total do contrato que oscila na faixa de 65% a 77%, para os contratos fiscalizados.*

15. ***O ponto central do questionamento da defesa é justamente o uso pela fiscalização do DFP*** *(demonstrativo de formação de preços) para se apurar, por estimativa, sobrepreço e superfaturamento, conforme se depreende do posicionamento (fl. 180) assumido nas razões de justificativa, transcrito a seguir.*

"Na verdade, quando o relatório se imiscui no DFP (Demonstrativo de Formação de Preços) já deixa antever toda a sua confusão. É que a previsão de gastos demonstrada nos DFPs pode não ser realizada como previsto, ou seja, o instrumento (DFP) usado para concluir pelo superfaturamento é inadequado, devendo prevalecer aquele que é real, 'após a regular liquidação'."

16. *Não há confusão, pois a metodologia usada na fiscalização[6], para concluir pelo sobrepreço e superfaturamento, manteve seu foco exclusivamente nos preços praticados, valendo-se dos Demonstrativos de Formação de Preços, quando disponíveis[7]. Foram usados valores de referência[8] para substituir no DFP original da Petrobras, no caso do orçamento-base usado para licitar; e* ***valores efetivamente praticados***[9] *no DFP original das contratadas.*

16.1 Substituíram-se apenas os custos de mão-de-obra nesses DFP´s, pois foi nos preços correspondentes que se concentrou a análise e teve origem a denúncia que gerou a fiscalização. Todos os demais itens do DFP foram mantidos inalterados e a nenhuma análise foram submetidos.

16.2 O uso das tabelas salariais da Petrobras como referência de mercado para se apurar o grau de razoabilidade do orçamento-base da Petrobras – substituindo-se as categorias profissionais, quando possível – demonstrou um sobrepreço estimado em 45,09% na licitação do contrato da MANA.

16.3 Quanto aos ***valores efetivamente praticados*** *pela contratada, utilizou-se suas folhas de pagamento e subcontratos com terceiros.* ***Duas possibilidades*** *de análise[10] foram usadas para estimar sobrepreço e superfaturamento: a) salários-hora efetivamente praticados, extraídos desses documentos, foram substituídos no DFP da proposta; b) o valor envolvido nas folhas de pagamento e nos*

[5] Essa argumentação já foi desenvolvida no relatório da inspeção, itens 9 e 10, fl. 139.[cf. item 4, acima]

[6] Usada também pelo auditor interno da Petrobras, que fez a denúncia das irregularidades, ora apuradas, ao Ministério Público Estado de Minas Gerais, que, por sua vez, as encaminhou ao TCU.

[7] O DFP da licitação da PROMEC não foi elaborado pela Petrobras, isto é, não teve preenchidos os custos.

[8] Tabelas salariais da Petrobras,

[9] folhas de pagamento e subcontratos das contratadas.

[10] A possibilidade de estimativa apresentada na letra b não foi usada no contrato da PROMEC porque a REGAP não disponibilizou à equipe de fiscalização todas as folhas de pagamento, mas tão-somente a do mês de julho/2001 (fls. 384/390, Anexo), que fazia parte dos papéis de trabalho de sua auditoria interna.

subcontratos foram totalizados, para se obter o custo total despendido com mão-de-obra pela contratada e se usou[11] esse montante no DFP da proposta. Os sobrepreços e superfaturamentos estimados são apresentados nas tabelas do início desta instrução.

17. *Toda essa análise se desenvolveu sob o princípio da prudência e da razoabilidade, na busca por estimar e comprovar os sobrepreços e superfaturamentos.*

18. *Outro ponto a destacar é que a inspeção, **coerente com seu planejamento e metodologia de análise utilizados**, em nenhum momento procedeu à inspeção física ou questionou a execução e a existência do objeto do contrato. Assumiu-se que este fora executado nos termos do contrato e, ato contínuo, concentrou-se nos preços praticados para a análise e conclusão de sobrepreços e superfaturamentos.*

18.1 Dessa forma, os argumentos e documentos, que a defesa trouxe aos autos e alega comprovar a execução do objeto, não podem ser usados para justificar ou afastar as irregularidades vinculadas a sobrepreços e superfaturamentos, apurados com foco nos preços praticados.

19. *Ademais, os serviços a que a Petrobras deve contrapartida pecuniária são aqueles que constam da planilha de preços e DFP contratados ou, posteriormente, aditados. Não procedem os argumentos na tentativa de argüir que foram executados serviços não previstos no contrato, como, por exemplo, que a PROMEC teria feito mais projetos que o contratado (fl. 180), ver a seguir.*

"Para se ter uma idéia, no caso do contrato PROMEC, o valor do contrato e o HH previsto, transformado em serviços – que é o que foi contratado – daria par fazer uma média de 243 projetos. Mas foram feitos mais de 500 projetos, embora tenha ocorrido um aditivo de 24% no valor do contrato."

20. *Outra sorte de argumento trazido aos autos pela defesa, como, por exemplo, o reproduzido na seqüência, é completamente insustentável. Uma vez firmado no contrato as condições (preço, execução, etc) e devidamente pactuadas, sem qualquer aditivo posterior que viesse a regularizar alguma situação extraordinária ou serviço-extra, não se pode alegar (fl. 180), como justificativa para as irregularidades apuradas, suposições ou omissões vinculadas às **propostas**, as quais a própria contratada deu causa, e, portanto, são de sua responsabilidade.*

"Da mesma maneira, no caso do contrato da MANA, o percentual de encargos no DFP era de 31,97%, já que previsto no contrato que poderia haver subcontratação de empresas, além de empregados celetistas.

Ora, a MANA simplificou seu DFP já que a incidência de encargos é totalmente diferente em cada uma das formas dela contratar, mas o que realizou efetivamente não foi levado em consideração."

ARGUMENTO: EXECUÇÃO DE SERVIÇOS NÃO INCLUÍDOS NA PROPOSTA DE PREÇOS

21. *Com respeito ao contrato da MANA, que executou o contrato tanto em seus escritórios quanto nas dependências da REGAP, a defesa apresentou o seguinte argumento (fl. 181), o qual na seqüência evidencia-se que não procede:*

"Sobre os empregados ou terceirizados que trabalharam nestes detalhamentos em Salvador a REGAP não tinha qualquer controle, não exigia folhas de pagamento e nem recolhimento de encargos sociais, por óbvio. O controle era exercido somente sobre o pessoal que prestava serviços na área interna da REGAP."

*21.1 Caso a REGAP não exigisse as folhas de pagamento e nem comprovante do recolhimento dos encargos sociais, **teria descumprido o item 6.1.6 da Cláusula Sexta do Contrato**, que obriga a contratada apresentar esses documentos quando da emissão do boletim de medição.*

21.2 Na execução da inspeção, foi verificada a existência desses documentos e juntados aos autos, às folhas 171 a 348 do Anexo. Pode-se verificar, facilmente, que as folhas de pagamento identificam mão-de-obra interna ou externa à REGAP, pois elas trazem na parte superior as identificações "CUSTO DIRETO ESCRITÓRIO" e "CUSTO DIRETO PETROBRAS".

ARGUMENTO: ESTIMATIVA DO ORÇAMENTO-BASE COM AS TABELAS SALARIAIS DA PETROBRAS

[11] Ressalta-se que, para essa segunda possibilidade de estimativa, toda a parte relativa à mão-de-obra do DFP foi desconsiderada e substituída pelo valor total despendido apurado nas folhas de pagamento e subcontratos.

22. *A defesa, à fl. 181, questiona que os valores de referências, extraídos das Tabelas Salariais da Petrobras (12/25, Anexo), e utilizados pela fiscalização para estimar o orçamento-base, a partir do salário-base, na composição do DFP original da Petrobras, não considerou outros benefícios concedidos pela Petrobras.*

23. *Argumenta, ainda, que o salário-base do engenheiro sênior da Petrobras, acrescido de anuênio (40%) e PL-DL (8,33%) eleva o salário para R$ 6.017,24. Assim, seria R$ 30,08 o salário-hora (dividindo-se esse salário por 200 horas e não por 168, conforme prevê o Acordo Coletivo da Petrobras às fl. 26, Anexo, para 40 horas/semanais), maior que os R$ 21,43 a partir do salário-base, mas muito menor que o usado pela Petrobras no orçamento-base, que foi R$ 43,68.*

24. *Embora a Petrobras conceda uma série de benefícios, que efetivamente são auferidos **pelos seus servidores**, não é imprescindível que sejam considerados numa estimativa de preços, desde que os salários usados para essa estimativa sejam compatíveis com os preços praticados pelo mercado.*

24.1 Essa premissa foi confirmada quando, a partir da substituição, apenas de custos (salários-hora) de mão-de-obra nos DFP's (todos os demais preços e percentuais da composição inalterados) estimados do orçamento-base para licitar (DFP R$ 2.763.344,02, fls. 27/29, Anexo) e do valor contratual da proposta da MANA (DFP R$ 3.087.352,30, fls. 57/59, Anexo), verificou-se uma diferença aceitável de 11,7% entre essas duas estimativas.

24.2 Assim, resta evidenciado, a razoabilidade do critério usado, ao se adotar os salários-base da Petrobras como referência para estimar o orçamento-base. Por isso, também não se pode dizer que o cálculo da equipe de auditores do TCU está em dissintonia com o custo real, como afirmou a defesa.

25. *Quanto ao questionamento, ao final da fl.181, de que se deveria considerar o repouso semanal remunerado ao se calcular o salário-hora, reafirma-se que a fiscalização quando estimou o salário-hora a partir da tabela salarial da Petrobras, o fez considerando o descanso semanal remunerado e nos mesmos parâmetros assumidos no DFP original da Petrobras para o encargo social, ou seja, 71,7%.*

26. *É importante explicitar que o salário-hora usado como referência para obtenção do orçamento-base estimado pela fiscalização, foi obtido a partir do salário-base mensal máximo da categoria profissional objeto da estimativa.*

26.1 Por exemplo, para a categoria engenheiro sênior (fl. 19, Anexo), na tabela-salarial da Petrobras, o valor é R$ 4.286,33 (fl. 13, Anexo). Esse salário corresponde a 200 horas mensais para a carga semanal de 40 horas, conforme Acordo Coletivo de Trabalho (fl. 26, Anexo), por isso se dividiu o salário mensal por 200 horas e se obteve o salário-hora de R$ 21,43 (fl. 27, Anexo), o qual foi usado para substituir o valor original no DFP da Petrobras, para fins de estimativa.

26.2 O mesmo procedimento se aplicou a outras três categorias, engenheiro pleno, projetista sênior e projetista Junior. Para as outras três categorias restantes, que constam no DFP original, coordenador, cadista e administrativo, foram mantidos os salários-hora assumidos pela Petrobras, porque não possuíam correspondente na tabela salarial da Petrobras ou não foi possível precisar seu enquadramento.

ARGUMENTO: DEMONSTRATIVO DE FORMAÇÃO DE PREÇOS APRESENTADO PELA MANA

27. *A defesa faz uma série de considerações (fl. 182) acerca de alguns **critérios** usados pela MANA para fixação de percentuais na sua proposta, e com respeito aos encargos sociais de 31,97% usado na proposta, sugere que "é fruto da equalização, ou seja, foi propositalmente calculado pela MANA em percentual muito inferior ao real a fim de equalizar os seus custos." . Acrescenta, informando que as razões para essa equalização seriam "não sabia quais subcontratações a REGAP autorizaria e grande parte dos serviços seria feita, como o foi, nos escritórios da MANA que não paga 30% de periculosidade; para as subcontratadas autorizadas como não são empregados não há incidência de encargos sociais trabalhistas mas sim incidência de impostos sobre a Nota Fiscal, dentre outros."*

28. *A defesa conclui afirmando que a "equipe de auditoria manteve os percentuais usados no DFP da MANA, separou as subcontratações, mas NÃO refez os cálculos com as equalizações que deveriam ter sido consideradas. ..."*

29. *Essas considerações não podem ser aceitas, pois implicam alteração da proposta vencedora do certame licitatório, que deu origem ao contrato pactuado com a MANA e ao qual ficou obrigada. Ademais, é redundante afirmar que é de inteira responsabilidade dessa os termos da proposta e seu detalhamento (DFP), os quais ficam peremptoriamente vinculados à execução do contrato.*

30. *Ainda que, em tese, se utilize os 104,10% considerados pela Petrobras, em seu orçamento-base, para os encargos sociais, ao invés dos 31,97% da proposta da MANA para fins de estimativa, ainda assim, isso não mudaria o cenário de sobrepreço e superfaturamento apurado (fls. 57/59, Anexo), pois o impacto dessa alteração é de baixa representatividade, uma vez que levaria o valor estimado do sobrepreço de R$ 3.087.352,30 para R$ 3.162.006,94.*

30.1 Logo, falece o argumento da defesa de que a manutenção dos percentuais usados no DFP (fls. 47/49, Anexo) da MANA tornou incomparável esse demonstrativo com a estimativa (fls. 57/59, Anexo), pois o principal objetivo da estimativa foi demonstrar o sobrepreço e superfaturamento, o que não restou prejudicado.

ARGUMENTO: SUPERFATURAMENTO A PARTIR DO GASTO TOTAL COM FOLHA E SUBCONTRATADOS DA MANA

31. *A defesa relaciona ao longo da parte final da fl. 182 e fl. 183, uma série de argumentos, a que ela chamou de "equívocos cometidos pela Equipe do TCU", relacionados aos números usados na metodologia adotada para estimar sobrepreço e superfaturamento, às fls. 142/143 do relatório de inspeção.*

32. *Essa metodologia buscou levantar, através das folhas de pagamento e subcontratos da MANA, a despesa total que ela realizou com mão-de-obra, na execução do contrato firmado com a REGAP. Certamente, essa é a forma mais objetiva e menos estimativa para apurar esse tipo de gasto, indo diretamente nos registros desses gastos.*

33. *Esses gastos foram obtidos e totalizados a partir dos documentos pré-citados, requeridos formalmente pela fiscalização e fornecidos pela REGAP, com os devidos atestos de recebimento, o que pode ser verificado ao longo das fls. 100 a 135.*

34. *É importante ressaltar que a MANA estava obrigada[12] contratualmente a fornecer, e a Petrobras, por sua vez, a exigir e arquivar, tanto as folhas de pagamento, item 6.1.6 da Cláusula Sexta (fl. 35), quanto os subcontratos, subentendido na Cláusula Décima Oitava.*

35. *Os argumentos apresentados pela defesa não questionam a metodologia usada, mas concentra seus esforços em alguns pontos que alega não terem sido levados em consideração pela Equipe do TCU.*

36. ***PRIMEIRO** – custos relativos aos trabalhos desenvolvidos na sede da MANA em Salvador não foram considerados. Esse argumento já foi tratado antes e rejeitado no item 21 deste exame (**"ARGUMENTO: EXECUÇÃO DE SERVIÇOS NÃO INCLUÍDOS NA PROPOSTA DE PREÇOS"**).*

37. ***SEGUNDO** – conforme alega a defesa, houve erro de cálculo na obtenção do custo total da subcontratada Cosmos, cujo valor correto é 147.900,00. Em conseqüência, a tabela de fls. 62/63, Anexo, deveria ser alterada e refletir o total corrigido dos 14 subcontratos listados, R$ 422.520,00.*

37.1 Procede a ponderação da defesa. A tabela a seguir já incorpora essa retificação e apresenta o novo valor estimado para o superfaturamento (com base no total gasto nas folhas de pagamento e nos subcontratos) de R$ 2.132.866,91, ou, 76,67%, quando comparado ao valor estimado para o contrato de R$ 1.436.456,24.

Estimativa com base nos gastos totais das folhas de pagamento e dos subcontratos	*Contrato MANA*	***Inspeção TCU (estimativa)***
Demonstrativo de Formação de Preços Valor total	*3.974.208,38*	*1.436.456,24*

[12] O mesmo ocorre no contrato com a PROMEC, item 6.1.7 da Cláusula Sexta e Cláusula Décima Sexta.

SOBREPREÇO NO CONTRATO	*2.537.752,14*
(diferença entre o valor do Contrato e a estimativa)	*76,67%*

Valor faturado e pago do contrato	*3.340.208,38*	*1.207.341,47*
Percentual executado	*84,05%*	*84,05%*
SUPERFATURAMENTO NO CONTRATO		***2.132.866,91***
(pagou a maior em relação ao estimado)		***76,67%***

38. ***TERCEIRO*** *– ainda sobre o valor apurado às fls. 62/63, Anexo, argumenta a defesa que a equipe do TCU considerou período de tempo de trabalho muito inferior ao realmente praticado pelas subcontratadas da MANA (fls. 62/63, Anexo).*

38.1 O único exemplo que trouxe à discussão para sustentar sua ponderação foram os registros de entrada e saída na REGAP, do Sr. Clélio de Oliveira (fls. 263/274), e do Sr. Richard Pierre Xavier (fls. 223/262), que alega pertencerem[13], respectivamente, às empresas Cosmos e El-Shamma.

38.2 Não se pode acatar essa argumentação porque não foi apresentado nenhum aditivo aos contratos citados (fls. 65/71 e 97/101, obtidos na inspeção do TCU) que tenha alterado a vigência considerada pela equipe de inspeção.

ARGUMENTO: CONTRATAÇÃO COM BASE EM HOMEM-HORA - PROMEC

39. *Às folhas 183 a 185, a defesa trata dessa questão e faz uma série de considerações, nas quais cita trechos do Anexo nº 1 do Contrato (especificação do objeto), o qual não foi juntado aos autos, e evidencia a sistemática que, segundo esse anexo, teria sido aplicada na apropriação de homens-hora. Apresenta também conceitos de horas de engenharia, OS e trabalho por produção com valores de hora-homem.*

39.1 Numa tentativa, talvez, de invalidar o uso do fator homem-hora nas estimativas apuradas pela fiscalização, apresentou a seguinte conclusão:

"Os valores constantes na Planilha de Preços – Anexo nº 2, são referências para medição e faturamento e não um modelo para faturamento por Homem-hora."

40. *Em suma, o que a defesa fez foi apresentar a sistemática utilizada pela REGAP para obter a quantidade de homens-hora usados na Planilha de Preços, Anexo nº 2 (fl. 356, orçamento-base para licitar).*

41. *Este mesmo Anexo, preenchido pela licitante vencedora (fl. 378, Anexo), a PROMEC, constituiu a sua proposta, a qual também é composta pelo seu DFP (fls. 379/383, Anexo).*

42. *A par de toda a discussão levantada pela defesa e independente do sistema de apropriação, reafirma-se que o faturamento por homem-hora no presente contrato, mais que uma referência, é uma imposição da própria Planilha de Preços, e, portanto, não há porque não utilizá-lo nas estimativas de sobrepreço e superfaturamento.*

ARGUMENTO: DIVERSOS - PROMEC

43. *Como argumentos usados para concluir que "não há que se falar em sobrepreço no Contrato 250.2.092.00-4, PROMEC, vigente de dez/2000 a dez/2002", a defesa lança mão dos seguintes argumentos, às fls. 185/191:*

I. afirma que os custos de mão-de-obra, no mercado, teriam subido por causa de forte investimento de três setores da economia, Mineração, Petróleo e Petroquímica e Setor Elétrico;

II. para sustentar que não houve superfaturamento, mostra que os valores apresentados nas propostas das licitantes estavam próximos;

[13] A defesa não juntou documento que permita verificar diretamente o vínculo dos dois às empresas citadas e os respectivos contratos tampouco traz explicitamente os nomes dessas pessoas, restou somente a assinatura pela subcontratada, que parece corresponder aos nomes apresentados.

III. sustenta que os contratos, de prestação de serviços de consultoria e de projeto executivos de engenharia, são elaborados com base numa estimativa de serviços para o período previsto de duração do Contrato e que, para este, foi feita uma estimativa de horas para todas as categorias;

IV. apresenta uma tabela com a relação dos projetos realizados pela PROMEC, num total de 548, e estima para o período do Contrato uma capacidade de realização de 243 projetos;

V. alega que o cálculo do custo total, baseado nos insumos, requer um estudo aprofundado das tarefas e itens constantes da planilha de serviços, deve ser realizado por um profissional com experiência na área de planejamento e controle das atividades típicas de um projeto de engenharia;

VI. apresenta uma análise da evolução do custo de projeto e apresenta uma tabela de custos praticados por contratadas, para homem-hora da categoria engenheiro de tubulação, à fl. 189, e conclui que antes de haver uma sobrevalorização dos valores contratuais, o que houve foi uma subvalorização dos valores do contrato anterior, SEEBLA;

VII. aduz, ainda, que na ocasião do contrato da PROMEC, em Minas Gerais, havia uma grande demanda de serviços de engenharia, o que levou a uma natural elevação do custo destes serviços. Apresenta uma tabela comparativa com valores praticados pela Cia. Vale do Rio Doce para hora-homem, sem qualquer evidencia documental;

VIII. por fim, reavive (fl. 191) o argumento de que o objeto foi realizado a contento, conforme demonstram os Relatórios de Liberação de Serviços/Material (LSM) apresentados e juntados aos autos (Volumes 2 a 11);

44. *De forma geral, os argumentos trazidos aos autos pela defesa, por vezes, não primou pela objetividade e também faltou clareza na sua apresentação, inclusive com abordagem de um mesmo argumento, em momentos distintos, o que dificultou a análise ponto a ponto.*

44.1 Em conseqüência, foi apresentada, em bloco, síntese dos argumentos lançados pela defesa, concernentes à PROMEC, no ***item 39****.*

45. *Após analisar tais argumentos, alguns deles já analisados nesta instrução, foi possível verificar que não contestam o fato de – ao se proceder à* ***SIMPLES*** *substituição dos custos referentes a homem-hora, obtidos na folha de pagamento e subcontratos, no Demonstrativo de Formação de Preços, todos produzidos e praticados pela* ***PRÓPRIA PROMEC NA EXECUÇÃO DO CONTRATO –*** *se ter concluído por sobrepreço e superfaturamento.*

45.1 Os fundamentos desse achado de auditoria estão devidamente fundamentados às fls. 143/145 do Relatório de Inspeção, no qual foi registrado que – de forma conservadora, e coerente com a metodologia usada para se estimar sobrepreço e superfaturamento – para as categorias desenhista e coordenador, não relacionadas na folha de pagamento, foi usado o salário/hora dos subcontratos, embora superiores ao orçado pela própria PROMEC, em seu DFP. Já para as categorias digitador e secretária, não relacionados na folha de pagamento disponível e nos subcontratos, foi usado o valor original do DFP da PROMEC.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES DA DEFESA

46. *Às fls. 191/192 conclui sua apresentação e Informa que "a REGAP já adotou as providências com vistas a proceder ao arquivamento de documentos de licitação e de execução de contratos da forma mais adequada possível, aperfeiçoando os mecanismos existentes, de modo que não reste qualquer mácula – que se admite apenas para argumentar – em tais procedimentos".*

CONCLUSÕES E PRINCIPAIS IRREGULARIDADES APURADAS NA INSPEÇÃO

47. *Destaca-se que a responsabilização de ambos os funcionários se deu em função de terem sido as autoridades que assinaram os dois contratos sob exame (fls. 1, 45 e 46 e 375, todas do Anexo 1). Os responsáveis pela elaboração dos orçamentos usados para licitar não foram identificados devido à ausência de registros da autoria desses orçamentos.*

48. *As razões de justificativa foram rejeitadas por não lograrem êxito em afastar, principalmente, os fatores relacionados que geraram as condições para a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento, em especial falhas importantes relacionadas aos controles internos da organização.*

49. *Na seqüência são apresentadas, as conclusões e principais irregularidades apuradas na inspeção e também analisadas nesta instrução, as quais não deixam dúvida quanto às graves falhas na*

condução dos processos licitatórios e na execução dos contratos auditados. Ao final de cada aspecto relatado há remissão ao seu registro no relatório de inspeção:

I. Pode-se afirmar que orçamento-base para licitar, elaborado pela REGAP, não corresponde aos preços efetivamente praticados ao longo da execução dos contratos da MANA e PROMEC, em razão de sobrepreço e superfaturamento, apurados por estimativa, com índices que oscilaram de 29% a até 76,67%. Importante ressaltar, mais uma vez, que a metodologia que permitiu essa conclusão se valeu única e exclusivamente da substituição, nos DFP's, de parte dos custos de salário-hora por aqueles efetivamente praticados para a mão-de-obra, obtidos esses últimos nas folhas de pagamento e subcontratações das contratadas. (Item 49, fl. 148).

II. Para a licitação que gerou o contrato 250.2.092/00-4, PROMEC, somente a Planilha de Preços (fl. 356, Anexo) foi preenchida pela REGAP (orçamento-base), a qual não apresenta o grau de detalhamento adequado dos elementos de custo que a compõe, não sendo possível verificar sua adequabilidade aos preços e práticas de mercado. Necessário para esse propósito, o DFP – Demonstrativo de Formação de Preços[14] para licitar – não foi preenchido pela REGAP com os custos correspondentes, quando há previsão na alínea 'x' do item 2.1 do Manual de Procedimentos Contratuais da Petrobras, que assim dispõe e define o DFP: (Item 31 e 32, fl. 144)

"Demonstrativo de Formação de Preços – documento hábil a demonstrar a formação dos preços a partir do detalhamento de todas as parcelas monetárias (custos, insumos,...) que o compõe dentro de parâmetros previamente exigidos pela Petrobras."

III. O Demonstrativo de Formação de Preço da MANA não se limita a apresentar no orçamento detalhado aqueles itens apresentados na planilha de preços, vai além, de forma indevida, e altera esses itens, acrescentando alguns, omitindo outros e modificando a carga horária exigida para as categorias profissionais. É como se tivesse utilizado outra planilha que não a apresentada na proposta de preços. Essa constatação reforça a tese de que a planilha de preços, da forma como ela apresenta os itens da proposta, é inviável para se proceder à análise dos custos envolvidos na licitação, tanto pela comissão da licitação quanto pela fiscalização, desde que o DFP possui um grau de detalhamento maior. (Item 44, fl. 147)

IV. Na proposta da PROMEC, o valor do DFP (identificado como Demonstrativo de Composição do Orçamento Detalhado), R$ 2.657.270,09 (fls. 379/383, Anexo), difere da correspondente Planilha de Preços, R$ 2.656.986,00 (fls. 378, Anexo), ambos preenchidos pela própria PROMEC. Não obstante, deveriam ser rigorosamente iguais. Isso demonstra a omissão da REGAP em exigir o correto preenchimento do DFP por parte da PROMEC, como prevê o Manual de Procedimentos Contratuais da Petrobras, item 4.1.3-CONVITES: (Item 34.1, fl. 144)

"4.1.3.5.2 - A Petrobras só conhecerá o demonstrativo de formação dos preços propostos ou orçamento detalhado do Licitante melhor classificado, verificando, para fins de celebração do contrato, sua consistência, ou o atendimento de eventual retificação."

V. Os critérios usados pela REGAP para estimar o orçamento-base para licitar devem ser revistos e aprimorados, pois ficou patente a prática lesiva aos cofres da Petrobras e, por conseguinte ,à União, haja vista os sobrepreços apurados nos contratos fiscalizados e o fato de não existir norma específica de estimativa de custos. Essa situação foi corroborada na resposta à Requisição de Auditoria, na qual a REGAP respondeu (letra b do Ofício REGAP/PC 80/2005, fl. 124, Anexo) "Cada gerência, em razão de sua "expetise", prepara DFP relativo ao serviço que vai ser licitado. Não existem orientações ou regulamentos internos que tratem do assunto." (sublinhado nosso) (Item 41, fl. 147 e item 50, fl. 148)

VI. Ausência de registros da autoria dos orçamentos usados para licitar. Para essa questão, em resposta à Requisição de Auditoria, a REGAP (letra c do Ofício REGAP/PC 80/2005, fl. 124, Anexo) se pronunciou nos seguintes termos: "Os responsáveis pela elaboração da orçamentação e DFP, normalmente são os empregados que serão fiscais ou gerentes do contrato que será assinado. No caso específico dos contratos Promec (250.2.092/00-4) e Mana (250.2.078/01-8) não consta nos documentos qual empregado teria preparado a documentação." (sublinhado nosso) (Item 43, fl. 147)

VII. Condições potenciais para gerar os fatos apurados na presente inspeção, relacionados à elaboração do orçamento-base, foram levantadas em outra auditoria realizada na Unidade de Negócios

[14] Chamado na licitação correspondente de Demonstrativo de Composição do Orçamento Detalhado.

REFAP, em 2003, a qual gerou o TC 009.550/2003-5 (ver Relatório do Ministro-Relator e Acórdão às fls. 49/53, Anexo). Nessa ocasião, a necessidade de uma boa estimativa para o orçamento-base para licitar foi assim tratada pela equipe de fiscalização, que propôs uma série de recomendações pertinentes, entre elas pode-se destacar a letra a do item 3 do Relatório do Ministro-Relator[15], que assim dispõe: (Item 51, fl. 148/149)

"a) "seja criado, na norma específica de estimativa de custos de serviços e materiais de engenharia (PG-12-SL/ECP-001), procedimento relativo a controles para a recuperação e tratamento dos preços obtidos a cada contratação, de forma a ser minimizado o risco de virem a ser incorporados preços incompatíveis com o mercado, que, pouco a pouco, podem acabar por vir a elevar indevidamente os preços constantes do banco de preços paradigma da empresa."

VIII. Falta de numeração seqüencial e rubrica das páginas dos processos entregues à fiscalização, em desacordo com o art. 22, §4º, da Lei nº 9.784/99. Essa ocorrência foi detectada na REGAP anteriormente e gerou determinação no Acórdão nº 1542/2003-P, o respectivo relatório do Ministro-Relator, em seu item 15, assim se pronunciou "A ausência de numeração e rubrica nos processos licitatórios também é questão recorrente nos casos verificados nas auditorias, já tendo sido também objeto de determinação no TC 006.352/2002-7 (Decisão nº 477/2002-2ª Câmara, Ata nº 36/2002, Sessão de 26.09.2002)". Acrescenta-se que esta irregularidade também foi objeto de determinação no TC 009.550/2003-5, REFAP, Acórdão nº 1.458/2003 (fls. 52/53). (Item 42, fl. 147)

IX. O §2º do art. 71 da Lei nº 8.666/93 dispõe que "A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.". O Decreto nº 2.745/1998, Regulamento de Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras ***não contém esse preceito****, portanto, aplica-se subsidiariamente a própria Lei nº 8.666/93. (Item 45, fls. 147/148)*

Para o cumprimento desse mandamento legal, é necessária a retenção e a análise, pela Petrobras, de cópias dos comprovantes do recolhimento desses encargos e das respectivas folhas de pagamento. Estes documentos foram fundamentais para apuração de sobrepreço e superfaturamento na presente fiscalização.

Embora nos contratos fiscalizados exista cláusula que exige a apresentação de cópias desses documentos, tal exigência não está presente na minuta vigente (fls. 421/448) para contratação, o que sem dúvida é uma omissão e deve ser objeto de determinação para retificação da referida minuta.

Ademais, a própria minuta reconhece essa necessidade para estar em sintonia com o seu item 2.3.8 "Pagar à PETROBRAS o valor que a esta for imposto por força de eventual condenação subsidiária ou solidária, proferida pelo Poder Judiciário, por Juízo Arbitral ou pelas instâncias competentes, no que se refere ao inadimplemento de obrigações trabalhistas, previdenciárias, tributárias e fundiárias (FGTS) para com os empregados da CONTRATADA." (fl. 426, Anexo).

X. Ausência de medidas concretas, por parte da REGAP, para corrigir as ocorrências – principalmente aquelas que envolvem indícios de sobrepreços e superfaturamentos – relatadas pela auditoria interna da REGAP, em particular para os contratos nº 250.2.078/01-8, celebrado com a MANA, e nº 250.2.092/00-4, celebrado com a PROMEC. Ocorrências essas apuradas e confirmadas na presente fiscalização. (Item 53, I, g, fl. 150)

XI. O fato de a REGAP não mais dispor de auditor interno de carreira é preocupante, na medida em que a presente fiscalização do TCU confirmou as principais e mais graves irregularidades, tomando-se dois (MANA e PROMEC) dos onze contratos indicados e fiscalizados pelo denunciante (ex-auditor interno da REGAP, demitido em 2003), as quais, somadas às fiscalizações anteriores do TCU, realizadas na REGAP nos anos de 2003 e 2004, demonstram a fragilidade de seus procedimentos internos de controle da licitação e da execução de seus contratos, em especial quanto aos aspectos financeiros e de estimativa de custos. Necessário se faz determinar à REGAP que desenvolva rotinas de controle interno e disponha de pessoal qualificado para acompanhar e fiscalizar os processos de contratação de forma satisfatória e contornar os problemas apontados pela fiscalização. (Item 47, fl. 148)

XII. Problemas nos subcontratos celebrados pela MANA com terceiros: (Item 24, fl. 142)

---

[15] Esta recomendação não foi acolhida no respectivo Acórdão nº 1.458/2003, o qual, no item 9.3, determinou à 1ª Secex que examinasse a conveniência e oportunidade de adotar essa e outras recomendações propostas no relatório e não acolhidas.

a) do total de 21 subcontratos apresentados pela REGAP, sete (fls. 143/170, Anexo) estavam incompletos, sem os respectivos anexos, os quais constituíam sua principal parte e deveriam conter os dados de vigência, valor e objeto, evidenciando falha na análise ou no arquivamento;

b) a maioria dos subcontratados eram profissionais liberais (empresas individuais), principalmente engenheiros, usados pela MANA, que funcionou como uma espécie de agenciadora, para, efetivamente, executar o serviço contratado junto à REGAP.

XIII. a REGAP não apresentou à fiscalização os documentos que autorizassem por escrito as subcontratações, como previsto no Contrato com a MANA, em seu item 18.1 (fl. 44, Anexo), apesar de solicitado formalmente (fls. 125), tampouco foi possível verificar tais autorizações na documentação disponibilizada, por exemplo, Registro Diário de Ocorrências, aditivos contratuais ou pastas dos processos contratuais. (Subitens 24.1 e 24.2, fl. 142)

XIV. A REGAP não localizou e entregou à equipe de fiscalização do TCU o processo com os documentos licitatórios e de execução do contrato da PROMEC. Ver respostas às requisições de fiscalização na letra a do Ofício REGAP/PC 80/2005 (fl. 124, Anexo), e na letra e do Ofício REGAP/PC 81/2005 (fl. 127, Anexo). Embora essa situação tenha sido parcialmente contornada com a recuperação de alguns documentos importantes por meio da pasta da fiscalização do ex-auditor interno e registros eletrônicos, é possível afirmar que a REGAP apresenta sérias limitações na organização e arquivamento da documentação relativa à licitação e execução de contratos, gerando sérios transtornos, inclusive para a fiscalização.

No contrato da MANA, não foram localizados e apresentados, pela REGAP, as folhas de pagamento dos meses de set/2003 e jun/2004, além dos anexos de suas subcontratações, retromencionados. (Item 48, fl. 148)

ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, no âmbito da fiscalização nos contratos, celebrados pela Unidade de Negócios REGAP/PETROBRAS, 250.2.078/01-8, MANA Engenharia e Consultoria Ltda., e 250.2.092/00-4, PROMEC Projetos Industriais Ltda., submetemos os autos à consideração superior, propondo, que:

50. ***Sejam rejeitadas as razões de justificativas*** *apresentadas pelos responsáveis Sylvestre de Vasconcelos Calmon e Hegel José Bernardes à audiência determinada no Despacho do Ministro-Relator (fl. 151), com fundamento no art. 250, § 2º, do Regimento Interno do TCU, vez que não lograram elidir o fundamento da impugnação.*

51. ***Seja aplicada*** *aos responsáveis, Srs. Sylvestre de Vasconcelos Calmon, CPF 701.699.508-91, e Hegel José Bernardes, CPF 274.467.946-15,* ***a multa*** *prevista no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, c/c art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente 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.*

52. ***Seja autorizada****, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendidas as notificações.*

53. ***Seja determinado,*** *tendo em vista as irregularidades apuradas e relatadas nos item 45 (****CONCLUSÕES E PRINCIPAIS IRREGULARIDADES APURADAS NA INSPEÇÃO)*** *desta instrução, de acordo com o art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92,* ***à UNIDADE DE NEGÓCIOS REGAP e PETROBRAS,*** *que:*

a) elabore Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) completo, com todos os custos necessários para melhor estimativa do orçamento-base para licitar, para todas as licitações pertinentes, única conclusão possível, ao se interpretar sistematicamente os itens 2.1, letra x, e 4.1.3.5.2, ambos do Manual de Procedimentos Contratuais da Petrobras. A licitação que gerou o contrato 250.2.092/00-4, firmado entre a REGAP e a empresa PROMEC, não apresentou o DFP preenchido para o orçamento-base, a licitação se deu tão-somente com a planilha de preços;

b) cumpra o Manual de Procedimentos Contratuais da Petrobras, itens 4.1.1.12.2, 4.1.2.6.2 e 4.1.3.5.2, todos determinam que "A Petrobras só conhecerá o demonstrativo de formação dos preços

propostos ou orçamento detalhado do Licitante melhor classificado, verificando, para fins de celebração do contrato, sua consistência, ou o atendimento de eventual retificação".;

c) desenvolva ou aprimore norma específica de estimativa de custos de serviços e materiais, à qual deve ser incorporado procedimento específico para elaboração do Demonstrativo de Formação de Preços e Planilha de Preços, necessários para se obter o orçamento-base para licitar, em razão da REGAP afirmar que não existem orientações ou regulamentos internos relativos à elaboração do Demonstrativo de Formação de Preços. Essa situação é uma falha de controle interno e não atende o Princípio da Eficiência;

d) estabeleça rotinas e mecanismos de conferência para que os documentos, elaborados no curso do processo licitatório ou na execução do contrato, contenha a identificação e assinatura do autor e responsável pela informação, pois para os Demonstrativos de Formação de Preços a REGAP informou que "... No caso específico dos contratos Promec (250.2.092/00-4) e Mana (250.2.078/01-8) não consta nos documentos qual empregado teria preparado a documentação.". Essa situação, somada a outras relatadas, evidencia mais uma vez falhas nos controles internos;

e) cumpra o art. 22, §4º, da Lei nº 9.784/99, que preceitua a numeração seqüencial e rubrica das páginas dos processos administrativos, uma vez que os processos entregues à fiscalização do TCU não atendiam a precitada Lei. Trata-se de reiteração de determinações anteriores à Petrobras, por exemplo, Acórdão nº 1542/2003-P, Decisão nº 477/2002-2ª Câmara e Acórdão nº 1.458/2003 (REGAP);

f) insira, na minuta usada como modelo para contratação, cláusula que exija do contratado a apresentação de cópia das guias de recolhimento de encargos, em especial INSS e FGTS, e das respectivas folhas de pagamento, para, a partir da análise desses documentos comprovar o cumprimento das obrigações inerentes e, assim, se resguardar quanto ao estabelecido no §2º do art. 71 da Lei nº 8.666/93 c/c o item 2.3.8 do Manual de Procedimentos Contratuais da Petrobras;

g) reestruture sua auditoria interna, com pessoal qualificado, para que dê continuidade e consecução, em especial, ao acompanhamento e fiscalização de todos os processos de licitação e de execução de contratos, utilizando, efetivamente os respectivos relatórios como ferramenta gerencial para a tempestiva correção das irregularidades e ocorrências apontadas ***no item 44 desta instrução****, para atender o princípio da eficiência, prescrito para a Administração Pública pelo art. 37 da CF/88, e o art. 14 do Decreto nº 3.591/00;*

h) implemente rotinas claras para o registro da autorização por escrito das subcontratações nos contratos celebrados, para atender a previsão contratual, por exemplo, item 18.1 do Contrato 250.2.078/01-8, MANA. A REGAP não apresentou à fiscalização o registro dessas autorizações, o que evidencia ausência de um controle interno efetivo;

i) estruture de forma adequada os setores responsáveis pelo arquivamento de todos documentos relativos aos processos licitatórios e de execução do contrato. Aprimore, desenvolva e cumpra as normas que devem regular a guarda adequada desses documentos, uma vez que importantes peças não foram localizadas, tais como todo o processo licitatório do contrato da PROMEC, 250.2.092/00-4 e subcontratos celebrados pelas contratadas, entre outros. Essa situação evidencia falhas graves nos controles internos da empresa.

Seja encaminhada cópia da deliberação que for proferida*, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, ao Ministério Público de Minas Gerais."*

É o relatório.

VOTO

O presente processo originou-se de denúncia formulada pelo Sr. Ronaldo Gomes Barbosa ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Na ocasião, o Sr. Ronaldo era auditor da Petrobras, lotado na Regap, tendo realizado auditorias em diversos contratos celebrados no âmbito daquela unidade. Noticia a Secex/MG que ele teria sido demitido em 2004, após oferecer tais denúncias.

2. Foram dois os contratos analisados pela Secex/MG, celebrados com as empresas MANA Engenharia e Consultoria Ltda. e PROMEC – Projetos Industriais Ltda., ambos para o desenvolvimento e detalhamento de projetos e cujos custos eram, em grande parte, relativos a mão-de-obra. A principal irregularidade detectada diz respeito ao superfaturamento nos contratos, fundamentalmente porque os

valores efetivamente pagos pelas contratadas a título de mão-de-obra teriam sido inferiores aos que constavam de sua proposta e, assim, a remuneração percebida pelas empresas ao longo dos contratos teria sido excessiva.

3. Entendo que as justificativas trazidas pelos responsáveis não lograram descaracterizar o superfaturamento apontado pela Unidade Técnica. Além dos argumentos apresentados na instrução reproduzida no relatório supra, tenho as seguintes considerações a fazer a esse respeito.

4. No instrumento convocatório da licitação que culminou na contratação da MANA (fl. 8, anexo 1), exigia-se das empresas que apresentassem a planilha de preços no formato do documento de fl. 3, anexo 1, onde estavam discriminados os serviços a serem prestados. Também se exigia a apresentação do Demonstrativo de Formação de Preços, conforme adendo II ao convite (fls. 4/6, anexo 1). Esse demonstrativo representava o detalhamento da proposta, em que eram discriminados todos os custos da empresa (mão-de-obra, encargos sociais, custos financeiros e outros) e seu percentual de lucro.

5. Tendo sido a MANA a vencedora da licitação (contrato nº 250.2.078/01-8), a planilha e o demonstrativo de formação de preços apresentados por ela na licitação (fls. 46/49, anexo 1) vinculavam a empresa durante a execução do contrato. Não poderia a empresa vencer o certame declarando certos níveis de remuneração de mão-de-obra e, na execução do contrato, não observar esses níveis e ser remunerada conforme os patamares pactuados, o que significava, na prática, um aumento de sua margem de lucro em relação ao que foi declarado no demonstrativo de formação de preços.

6. Observou a Secex/MG que a execução do contrato foi, em boa parte, subcontratada a terceiros. O contrato previa a hipótese de subcontratação parcial, desde que previamente autorizada pela Petrobras (fl. 44, anexo 1). Não consta dos autos que essas autorizações tenham sido concedidas, mas foram identificadas 21 subcontratações feitas pela MANA relativamente aos serviços objeto do Contrato nº 250.2.078/01-8.

7. O custo de mão-de-obra efetivamente incorrido pela MANA é o somatório dos custos tidos diretamente com seus funcionários, obtido a partir das folhas de pagamento apresentadas, com os montantes pagos às subcontratadas. Para o cálculo do valor que deveria ter sido pago à empresa, esse custo deve ser inserido no DFP apresentado pela empresa, mantendo-se os demais custos que foram apresentados no referido demonstrativo.

8. Em relação às subcontratações, foram apresentados à equipe da Secex/MG 21 contratos (65/170, anexo 1), dentre os quais sete estavam incompletos (fls. 143/170, anexo 1), sem que se pudesse identificar o valor desses contratos. Considerando que cabia à Regap ter disponibilizado esses contratos de forma completa, entendo pertinente a estimativa feita pela Secex/MG a respeito do montante desses contratos. Calculou-se o valor médio dos catorze contratos e multiplicou-se por sete.

9. Os valores relativos ao custo de mão-de-obra são os seguintes:

- custos com funcionários da própria MANA: **R$ 83.856,00** (ver quadro de fl. 61, anexo 1, elaborado a partir das folhas de pagamento);

- custos com as 14 subcontratações cujos contratos estão completos: **R$ 422.280,00** (ver quadro de fls. 62/63, anexo 1, elaborado a partir dos valores contidos nos contratos, com os seguintes ajustes: o valor correto relativamente à empresa Cosmos é R$ 147.900,00, à empresa Wada é R$ 35.220,00, já que a ajuda de custo é mensal, e à Dutec é 18.360,00, já que o valor mensal é de R$ 3.060,00)

- custos com as outras sete subcontratações cujos contratos estão incompletos: **R$ 211.140,00** (custo médio dos 14 catorze contratos acima – R$ 30.162,86, multiplicado por 7)

- <u>custo total de mão-de-obra</u>: **R$ 717.276,00**

10. Esse montante corresponde ao 'subtotal A' no DFP da MANA (fls. 47/49, anexo 1). O restante dos valores da planilha passam a ser os seguintes:

1) subtotal A: 717.276,00

2) adicional de periculosidade (30%) = 251.182,80

3) subtotal B: 932.458,80 (1 + 2)

4) encargos sociais sobre o subtotal B (31,97%) = 298.107,08

5) total de mão-de-obra = 1.230.565,88 (3 + 4)

6) transporte, alimentação, equipamentos, uniformes, equipamentos de proteção individual, material de consumo, ferramental e outros custos indiretos = 280.754,50 (repetiram-se os valores constantes do DFP apresentado pela empresa)

7) total dos custos diretos = 1.511.320,38 (5 + 6)

8) custos indiretos calculados sobre os custos diretos (administração central e custo financeiro – 18,12%) = 273.851,25 (0,1812 x 7)

9) lucro e provisão de impostos (16,68%) = 252.088,24 (0,1668 x 7)

10) total dos custos = 2.037.259,87 (7 + 8 + 9)

11) impostos incidentes sobre o faturamento (ISS, PIS/COFINS e CPMF – 6,53%) = 133.033,07 (0,0653 x 10)

12) **preço total = 2.170.292,94** (10 + 11)

11. O contrato foi firmado por R$ 3.974.208,38, o que representa um sobrepreço de 83,1%. Conforme assinalado pela Secex/MG, foram executados 84,05% do contrato. O valor total superfaturado, portanto, é de R$ 1.516.190,93 (0,8405 x (3.974.208,38 **-** 2.170.292,94)).

12. Argumentam os responsáveis que o percentual de encargos sociais apresentados pela MANA não corresponderia à realidade e que tal percentual seria *"fruto da equalização, ou seja, foi propositalmente calculado pela MANA em percentual muito inferior ao real a fim de equalizar os seus custos"*. Afirmam também que uma das razões dessa equalização era que a MANA não sabia quais seriam as subcontratações autorizadas. Conforme mencionado no item 5 deste voto, a empresa estava vinculada às condições previstas no DFP. Ressalte-se, também, em relação ao percentual de encargos sociais, que, como boa parte dos serviços foi subcontratada, em relação a tais serviços a MANA não arcou com o valor dos encargos como o fez quando se tratava de funcionários da própria empresa, uma vez que esses encargos, presumivelmente, estavam incluídos nos valores repassados aos subcontratados.

13. Também se alega que, nos custos computados, não estariam considerados os custos relativos aos serviços desenvolvidos na sede da MANA em Salvador. Conforme bem assinalou a Unidade Técnica, tal informação não procede, uma vez que nas folhas de pagamento anexadas aos autos, estão discriminados o 'custo direto Petrobras' e o 'custo direto escritório' (ex: fls. 190/191, 201/206, anexo), evidenciando que não estavam computados apenas os custos dos serviços executados fisicamente na Petrobras, mas também os que foram feitos no escritório da empresa.

14. Afirmam os responsáveis, ainda, que a maioria dos subcontratos foi executada por prazos além daqueles previstos nos ajustes, o que elevaria os custos. Eles não apresentam, entretanto, qualquer comprovação de que esses contratos teriam sido prorrogados.

15. Em relação ao contrato com a PROMEC, de início é importante registrar que a Regap não conseguiu fornecer todos os documentos solicitados pela equipe, como, por exemplo, as folhas de pagamento da contratada. A Unidade Técnica só pôde fazer sua análise, ainda que não na plenitude desejada, em razão dos documentos fornecidos pelo ex-auditor da Petrobras que apresentou a denúncia ao Ministério Público Estadual.

16. Da mesma forma que na contratação da MANA, a PROMEC apresentou sua planilha de preços, com a descrição dos serviços, com os custos 'abertos' no 'demonstrativo de composição do orçamento detalhado', documento semelhante ao demonstrativo de formação de preços da contratação da MANA (fls. 378/383, anexo 1). Assim, a empresa estava vinculada àqueles custos descritos no demonstrativo e que levavam aos valores constantes na planilha.

17. Assim como na contratação da MANA, observou-se que a remuneração efetivamente paga aos profissionais era inferior àquela declarada no referido demonstrativo, o que reduzia o custo da empresa. Para exemplificar, no demonstrativo o valor do salário/hora dos engenheiros situava-se entre 19,50 e 24,38, enquanto o salário real pago foi de pouco mais de 11 R$/hora (para aqueles que recebiam o adicional de periculosidade, para os demais ele se situava na faixa de 9 R$/hora).

18. Apenas uma folha de pagamento da PROMEC conseguiu ser recuperada, o que impede a adoção da mesma metodologia utilizada para o cálculo do superfaturamento no contrato com a MANA. Na impossibilidade de se saber qual foi o custo efetivamente incorrido com mão-de-obra ao longo da execução do contrato, considero pertinente a metodologia usada pela Secex/MG, adotando-se o valor dos salários constantes na folha de pagamento de julho de 2001 (em relação às categorias que não estavam contempladas na folha, adotaram-se os salários-hora referentes às subcontratações ou, na ausência, dos próprios valores consignados pela PROMEC) e inserindo tais montantes no demonstrativo de composição do orçamento detalhado. Os demais parâmetros considerados foram os mesmos utilizados pela própria PROMEC.

19. Conforme cálculos contidos na planilha de fls. 417/420, anexo 1, o preço total do contrato seria de R$ 1.485.260,10, enquanto ele foi celebrado pelo montante de R$ 2.656.986,00 (sobrepreço de 78,9% - R$ 1.171.884,69). Considerando o termo aditivo de R$ 650.000,00, o sobrepreço passa para R$ 1.458.443,92. Tendo sido o contrato executado em 99,9%, o montante total superfaturado corresponde a R$ 1.456.985,47.

20. Em que pese ter quantificado os débitos e identificado os responsáveis, a Secex/MG propõe que seja aplicada, a esses responsáveis, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, além das determinações consideradas pertinentes. Considero inadequada tal proposta, uma vez que, conforme prevê o art. 47 da Lei nº 8.443/92, se configurada irregularidade em processo de fiscalização que resulte dano ao erário, o processo deverá ser convertido em TCE. Esse é o caminho que deverá ser adotado neste caso.

21. Os débitos pelos quais deverão ser citados os responsáveis configuraram-se a cada pagamento realizado às empresas. Não constam dos autos, entretanto, as datas e os montantes dos pagamentos realizados às empresas MANA e PROMEC. Entendo que os autos podem ser convertidos em TCE, desde já, determinando-se à Secex/MG que promova diligência à Regap para que encaminhe os respectivos valores e datas. Em relação aos valores, as citações devem ser feitas considerando os percentuais de superfaturamento indicados neste voto: 83,1% no contrato com a MANA e 78,9% no contrato com a PROMEC. Exemplificando, num pagamento de R$ 100,00, o valor da citação, no caso do contrato com a MANA deverá 100 x (1 – 1/1,831) = 45,39. No caso do contrato com a PROMEC, deverá ser 100 x (1 – 1/1,789) = 44,10.

22. A ocorrência dos débitos foi provocada por dois fatores. O primeiro foi a elaboração de orçamentos superestimados, conforme demonstrou a Unidade Técnica. A remuneração dos profissionais constantes dos orçamentos foi bem acima, por exemplo, da dos profissionais da própria Petrobras e na execução dos contratos constatou-se que os salários efetivamente pagos eram inferiores aos consignados no orçamento. Verifica-se, portanto, que os padrões de remuneração previstos no orçamento não se mostravam compatíveis com os praticados no mercado. Ainda que os demonstrativos de formação de preços não fossem disponibilizados previamente aos licitantes, como alegam os responsáveis, o fato é que a superestimativa dos custos por parte da Petrobras possibilitou que a contratação fosse feita nos patamares em que ocorreu.

23. O segundo fator foi a falta de acompanhamento adequado da execução dos contratos. De posse das folhas de pagamento apresentadas pelas contratadas e da documentação relativa às subcontratações, a Petrobras deveria ter constatado que os valores pagos aos funcionários e aos subcontratados estavam em níveis bem inferiores àqueles que constavam das propostas das empresas, pelos quais elas estavam vinculadas. Isso também não ocorreu, o que possibilitou a ocorrência do superfaturamento.

24. Em relação à confecção dos demonstrativos de formação de preços e das planilhas de preços, a própria Regap informou à equipe de auditoria que os responsáveis por sua elaboração normalmente são os empregados que serão os fiscais e gerentes do contrato que será assinado, mas que no caso dos contratos com a MANA e com a PROMEC *"não consta nos documentos qual empregado teria preparado a documentação."* (fl. 124, v.p). Assim, não é possível identificar quem foram os agentes que elaboraram os orçamentos. Nesse caso, entendo que o gerente-geral da refinaria deve ser responsabilizado, uma vez que, ao assinar o contrato, ele assume a responsabilidade pela regularidade do processo licitatório. No caso do contrato com a MANA, quem o assinou foi o Sr. Sylvestre de Vasconcelos Calmon (fl. 45, anexo 1). No contrato com a PROMEC foi o Sr. Hegel José Bernardes (fl. 375, anexo 1).

25. No que tange ao acompanhamento da execução dos contratos, em relação ao contrato com a MANA, no documento de fl. 306, anexo 1, consta que o fiscal era o Sr. Marcos José Jeber Jardim e que o gerente era o Sr. Júlio Cezar Monteiro Lopes. Nesse documento estava expressamente consignado: *" acusamos o recebimento e a conferência da cópia da folha de pagamento, da Guia da Previdência Social-GPS e da Guia do Fundo de Garantia e Informações Previdenciárias-GFIP, específica do contrato e referente a empresa acima. Assim, concordamos com o pagamento do BM nº 026"*. Esse documento também foi assinado pelo Sr. Geraldo de Miranda Nunes Filho, Coordenador de Planejamento e Controle. Dessa forma, esses três agentes devem ser responsabilizados. No que se refere ao contrato com a PROMEC, não consta quem foi o fiscal e o gerente do contrato e se mais algum agente autorizava os pagamentos, após a conferência das folhas de pagamento. Assim, na diligência a ser realizada, deve ser

solicitada tal informação. Cabe ressaltar que, evidentemente, também as empresas contratadas devem ser chamadas a responder pelos valores que receberam a maior.

26. A Secex/MG propõe a realização de uma série de determinações à Regap e à Petrobras. Entendo pertinentes que se façam as determinações sugeridas, com alguns ajustes de redação, que deverão em sua maioria ser dirigidas à Regap. No caso da determinação relativa à necessidade de numeração de processos, essa é uma falha recorrente verificada em fiscalizações realizadas na Petrobras, já se tendo feito determinações nesse sentido. Como os processos ora analisados são anteriores à realização das determinações, não caberia falar em descumprimento. Julgo pertinente a proposta de reiteração da determinação especificamente para a Regap.

27. Quanto à multa proposta pela unidade técnica, entendo que é mais adequado que ela seja imposta quando do julgamento da tomada de contas especial, até mesmo para que as irregularidades já constatadas sirvam como fator de ponderação da multa a ser aplicada aos responsáveis com base no art. 57 da Lei nº 8.443/92, caso os débitos se confirmem após a apresentação das alegações de defesa.

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 15 de março de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 310/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-018.112/2004-0 - c/ 12 volumes e 1 anexo(este c/ 1 volume)
2. Grupo II – Classe – VII - Representação
3. Interessado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A – Refinaria Gabriel Passos
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/MG
8. Advogado constituído nos autos: Claudismar Zupiroli (OAB/DF nº 12.250)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Representação formulada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, tratando de possíveis irregularidades na execução de contratos firmados pela Petrobras, no âmbito da Refinaria Gabriel Passos, a partir de denúncia formulada por então auditor da Petrobras, que havia realizado fiscalizações nesses contratos.

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

9.1. converter os autos em tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU;

9.2. determinar à Secex/MG que:

9.2.1. realize diligência à Refinaria Gabriel Passos para que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhe as seguintes informações ao Tribunal:

9.2.1.1. datas e valores dos pagamentos realizados às empresas MANA Engenharia e Consultoria Ltda. e PROMEC Projetos Industriais Ltda. relativamente aos contratos nºs 250.2.078/01-8 e 250.2.092/00-4, respectivamente;

9.2.1.2. nomes do fiscal e do gerente do contrato nº 250.2.092/00-4, celebrado com a PROMEC Projetos Industriais Ltda., e ainda de outros agentes que porventura também autorizassem os pagamentos a serem realizados à referida empresa após o recebimento e conferência das folhas de pagamentos, GPS e GFIP apresentadas pela contratada;

9.2.2. após o encaminhamento das informações acima, realize a citação dos responsáveis em razão do superfaturamento observado nos contratos nºs 250.2.078/01-8 e 250.2.092/00-4, uma vez que os valores efetivamente pagos a título de mão-de-obra no âmbito desses contratos foram inferiores àqueles

contidos no demonstrativo de formação de preços (contrato nº 250.2.078/01-8) e no demonstrativo de composição do orçamento detalhado (contrato nº 250.2.092/00-4), aos quais estavam vinculadas as empresas contratadas;

9.2.2.1. no que se refere ao contrato nº 250.2.078/01-8, deverão ser citados: a empresa MANA Engenharia e Consultoria Ltda. e os Srs. Sylvestre de Vasconcelos Calmon (Gerente-Geral da Regap que assinou o contrato), Marcos José Jeber Jardim (fiscal do contrato), Júlio Cezar Monteiro Lopes (gerente do contrato) e Geraldo de Miranda Nunes Filho (Coordenador de Planejamento e Controle, que também autorizou a realização dos pagamentos). Os valores e datas serão aqueles obtidos na diligência mencionada no subitem 9.2.1.1;

9.2.2.2. no que se refere ao contrato nº 250.2.092/00-4, deverão ser citados: a empresa PROMEC Projetos Industriais Ltda., o Sr. Hegel José Bernardes e os agentes identificados na diligência mencionada no subitem 9.2.1.2. Os valores e datas serão aqueles obtidos na diligência mencionada no subitem 9.2.1.1;

9.3. determinar à Refinaria Gabriel Passos que:

9.3.1. elabore, nos certames pertinentes, demonstrativo de formação de preços completo, com todos os custos necessários para a melhor estimativa do orçamento-base das licitações, conforme exigem os itens 2.1, letra x e 4.1.3.5.2 do manual de procedimentos contratuais da Petrobras, de forma a cumprir integralmente o que estabelece o art. 7º, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

9.3.2. desenvolva ou aprimore normas específicas de estimativa de custos de serviços e materiais, às quais deve ser incorporado procedimento específico para elaboração do demonstrativo de formação de preços, necessário para se obter o orçamento-base da licitação, uma vez reconhecido pela própria Regap não existirem orientações ou regulamentos internos relativos à elaboração do demonstrativo de formação de preços;

9.3.3. adote providências para que os documentos elaborados no curso da licitação ou da execução do contrato, como o demonstrativo de formação de preços e a planilha de preços, por exemplo, contenham a identificação e a assinatura dos agentes responsáveis pela informação;

9.3.4. cumpra o art. 22, §4º, da Lei nº 9.784/99, no que tange à necessidade de numeração seqüencial e aposição de rubricas nas páginas dos processos;

9.3.5. insira, nos contratos, cláusula que exija do contratado a apresentação de cópia das guias de recolhimento de encargos, em especial INSS e FGTS, e das respectivas folhas de pagamento para, a partir da análise desses documentos, se poder comprovar o cumprimento das obrigações inerentes e, assim, se resguardar quanto ao estabelecido no §2º do art. 71 da Lei nº 8.666/93;

9.3.6. implemente rotinas claras para o registro das subcontratações autorizadas nos contratos celebrados;

9.3.7. estruture os setores responsáveis pelo arquivamento de todos os documentos relativos aos processos licitatórios e à execução dos contratos, de forma que tais documentos sejam arquivados de forma regular e adequada;

9.4. determinar à Petrobras que estruture adequadamente a auditoria interna da Regap, com pessoal qualificado, para que realize, em particular, o acompanhamento e fiscalização dos processos de licitação e execução de contratos, utilizando efetivamente os respectivos relatórios como ferramentas para a tempestiva correção de falhas e irregularidades;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0310-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES UBIRATAN AGUIAR

Vice-Presidente, Relator
no exercício da Presidência

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC – 019.133/2005-2 - c/ 2 volumes
Natureza: Representação
Entidade: Caixa Econômica Federal – CEF
Interessada: Brasil Telecom S/A. (CNPJ nº 76.535.764/0001-43)
Advogados: Ana Paula Luz (OAB/DF nº 20.640) e Carlos Frederico Bentivegna (OAB/SP nº 121.963)

Sumário: Representação. Lei nº 8.666/1993 (art. 113, § 1º). Requisitos de admissibilidade preenchidos. Conhecimento. Pregão Eletrônico para contratar empresa para prestação de serviços de telefonia local. Possibilidade de participação no certame de empresas que tarifam por pulsos e por minutos. A fórmula destinada à conversão de pulsos em minutos é aquela definida pela Anatel, com pequenos ajustes. Inexistência de restrição ao caráter competitivo do certame. Procedência parcial da Representação. Determinações. Comunicações. Arquivamento.

RELATÓRIO

Pela sua abrangência, adoto como Relatório a instrução do Analista de Controle Externo Antonio Leonardo de Azevedo Carvalho, da 2ª Secex, transcrita nos seguintes termos:

"Tratam os autos de Representação, com PEDIDO DE CAUTELAR, formulada pela empresa BRASIL TELECOM S.A. contra ato do Pregoeiro da Caixa Econômica Federal realizado no Pregão Eletrônico n.º 109/7855-2005 – GILIC/BR, para "Contratação de empresa para prestação de serviços de telefonia local destinada ao uso dos empregados da CAIXA", diante do que requer sua suspensão (fls. 001/016).

2. O Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, ao examinar a existência dos pressupostos do ***fumus boni iuris*** *e do* ***periculum in mora*** *ao Pedido de Cautelar, denegou-o em razão da impossibilidade de um apreciação causada pela própria inércia da impetrante, vez que o apresentou, sem trazer quaisquer motivos impeditivos, há pouca horas da abertura do certame.*

3. Indeferido o Pedido de Cautelar, determinou a autuação do expediente como Representação (art. 113, §1º, da Lei n.º 8.666/93) e o encaminhamento a esta Unidade Técnica para o exame de mérito da legalidade dos atos do Pregoeiro em face das alegações da Representante (fls. 538/539).

OBJETO

4. A Representante argúi duas irregularidades relacionadas a dispositivos do edital que compreende necessitam de reformulação, sem o que estaria impedida de participar, daí o pedido para que este Tribunal declare sua nulidade (fls. 016):

a) "não possibilidade de participação de empresas que tarifam por pulso, ou seja, somente aquelas que tarifam por minutos podem apresentar proposta" ;

b) "utilização de fórmula equivocada para a conversão pulso em minutos que não respeitou os ditames da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel".

5. Informa, quanto à exigência de tarifação por minuto, que o cerceamento opera de tal forma que somente uma empresa participaria da licitação. Afastando empresas como a TELEMAR e a TELEFÔNICA que cobram por pulso. Em suma, a Representante considera o edital ilegal por não respeitar os princípios da competitividade, legalidade e moralidade administrativa, uma vez que alguns itens exigidos pelo edital baseiam-se em minutos – itens 5.9.1, 5.9.2, 2.17, 3.2, 3.2.1, 3.7, 4.4.3, 6.1.1, 6.1.2, ,7.1, 7.3, 7.4, 8.3.4 e 8.3.7 do Anexo I (fls. 007).

6. Quanto à fórmula de conversão estar equivocada, adianta que sua existência "não é suficiente para a efetiva participação da ora denunciante". No momento da cobrança do serviço (em minutos) as concessionárias não conseguiriam e não estariam autorizadas a cobrarem seus serviços em minutos, mas apenas em pulsos.

7. Argumenta que a fórmula do edital não é a prevista pela ANATEL (Ofício n.º 873/2002/PBCPP/PBCP – ANATEL (fls. 457/459) e Ofício n.º 997/2002/PBCPP/PBCP – ANATEL (fls. 460/463)) e não contemplaria a possibilidade de cotação em forma de pulso, minuto cheio e minuto misto, mas somente em minutos de conversação, pois não informaria os parâmetros necessários para as empresas que cotam em minutos cheios e minutos mistos. Assim, a GVT e a Embratel, que tarifam, respectivamente, por minuto cheio e por minuto misto, não poderiam cotar de forma correta e clara, conduzindo a um julgamento obscuro. Pede, enfim, a adoção das fórmulas de conversão da ANATEL.

ANÁLISE

8. Quanto à admissibilidade, foram preenchidos os requisitos estabelecidos no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/93, c/c o art. 237, VII, do Regimento Interno/TCU, conforme despacho do Ministro-Relator às fls. 538/539.

9. O argumento de que haveria impossibilidade de participação de empresas que tarifam por pulso não merece acolhida por dois motivos cruciais: primeiro, as fórmulas de conversão constantes do item 7.4.1 do edital prestam-se justamente para possibilitar que participem empresas que cotam por pulsos; segundo, contrariando sua tese, não houve impeditivo para a participação de mais de uma empresa – Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. (EMBRATEL – minutos), TELEMAR NORTE LESTE S.A. (TELEMAR – pulso), Cia. Telefônica do Brasil Central (CTBC TELECOM – pulso), Telecomunicações de São Paulo S.A. (TELESP) e BRASIL TELECOM S.A. (BRASIL TELECOM – pulso), conforme verificamos no sítio da CAIXA – ver Quadro 1.

Quadro 1 – Licitantes e vencedores do Pregão Eletrônico n.º 109/7855-2005 – GILIC/BR

ITENS	***LICITANTES***	*VENCEDORES*[1]
Item 1	*TELEMAR*	*TELEMAR*
	EMBRATEL	-----
Item 2	*EMBRATEL*	*EMBRATEL*
	BRASIL TELECOM	-----
Item 3	*EMBRATEL*	*EMBRATEL*
	TELESP	-----
Item 4	*EMBRATEL*	*EMBRATEL*
Item 5	*TELEMAR*	*TELEMAR*
Item 6	*BRASIL TELECOM*	*BRASIL TELECOM*
Item 7	*TELESP*	*TELESP*
Item 8	*CTBC TELECOM*	*CTBC TELECOM*

Fonte: *CAIXA - (https://www5.caixa.gov.br/fornecedores/pregao_internet/asp/pregao_andamento/...)*

[1] *O pregoeiro considerou fracassados os itens 5, 6, 7 e 8 por estarem muito acima do preço estimado. O item nove 9 foi considerado "deserto" em vista da ausência de propostas.*

*10. Quanto à questão de que as fórmulas são equivocadas, desrespeitando os ditames ANATEL, novamente são improcedentes os argumentos da Representante. As fórmulas do Ofício n.º 997/2002/PBCPP/PBCP – ANATEL (fls. 460/463) são as mesmas que constam do subitem 7.4.1. (fls. 69/70) do edital. Porém, não está explicitada a fórmula "1.a)", aplicável aos casos em que o tempo mínimo tarifável é igual à unidade de tarifação. Nota-se, contudo, que a CAIXA disponibiliza a quantidade de chamadas (C) e os minutos de conversação (MC) no item 11 do edital (fls. 73/75), de forma que para fins de conversão podem ser utilizadas as fórmulas "2.a)" e "2.b)" do citado ofício (fls. 463). A única diferença observada relaciona-se à forma de apresentação da fórmula constante do item 7.4.1.3 do edital, que diverge do ofício em apenas um dos elementos (CHm*tmCH), conforme abaixo:*

*- Fórmula do item 7.4.1.3 (desmembrada): M=MC + CH*e + CHm*tm* ***– CHm*tmCH*** *+ CHM*k; e*

*- Fórmula do Ofício: M= MC + CH*e + CHm*tm – **MCHm** + CHM*k.*

*11. No entanto, como **MCHm** (unidade = minutos) é o **total de minutos** das chamadas com tempo de conversação menor que tm (tempo mínimo = 1 min), ele equivale ao produto **CHm*tmCH** (unidade = quantidade*minutos = minutos), uma vez que **CHm** é a **quantidade** de chamadas com tempo de conversação menor que o tempo de tarifação mínima (tm), e **tmCH** é o **tempo médio** de conversação de chamadas menor ou igual ao tempo de tarifação mínima (tm). Sendo assim, **CHm*tmCH** é também o total de minutos das chamadas com tempo de conversação menor que tm. Enfim, **CHm*tmCH = MCHm** e ambas as fórmulas conduzem ao mesmo resultado.*

12. Em suma, não procedem as argumentações da Representante. Compreendemos que está bastante sedimentado que as fórmulas de conversão são aquelas definidas nos Ofícios 873 e 997 da ANATEL. Entretanto, em proveito de uma maior transparência quanto às fórmulas a serem utilizadas para fins de avaliação das propostas e de pagamento às concessionárias e autorizatárias de telefonia, propomos que este Tribunal determine à CAIXA:

a) que faça constar, nos editais dos processos licitatórios para contratação de serviços de telefonia, sempre que haja cláusula técnica baseada em normativo da ANTEL, referência expressa aos competentes documentos legais, e, quando explicitar fórmulas, apresentá-las de forma idêntica às anotadas nesses normativos.

b) que, para fins de interpretação das variáveis e institutos referentes à tarifação das prestadoras de serviços de telefonia, especialmente quanto à forma de pagamento, se utilize dos normativos expedidos pela ANATEL.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Diante do exposto, encaminhamos os autos à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

a) conhecer da Representação da empresa BRASIL TELECOM S.A., com base no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/93, c/c o art. 237, VII, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, rejeitá-la.

b) determinar à CAIXA que:

b.1) faça constar, nos editais dos processos licitatórios para contratação de serviços de telefonia, sempre que haja cláusula técnica baseada em normativo da ANTEL, referência expressa aos competentes documentos legais, e, quando explicitar fórmulas, apresentá-las de forma idêntica às anotadas nesses normativos.

b.2) para fins de interpretação das variáveis e institutos referentes à tarifação das prestadoras de serviços de telefonia, especialmente quanto à forma de pagamento, se utilize dos normativos expedidos pela ANATEL.

c) comunicar à Caixa Econômica Federal e à BRASIL TELECOM S.A do teor da decisão que for adotada."

2. O Titular da Unidade Técnica manifesta-se de acordo com o encaminhamento acima sugerido (fl. 543/verso, vol. 2).

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Representação formulada pela Brasil Telecom S/A. versando sobre supostas irregularidades contidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 109/7855, realizado pela Caixa Econômica Federal – CEF para contratação de empresa para prestação de serviços de telefonia local, cuja sessão pública virtual foi realizada no dia 1º/11/2005.

2. Por preencher os requisitos de admissibilidade indicados no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, esta Representação deve ser conhecida.

3. No mérito, deve ser considerada parcialmente procedente, pelos fundamentos apresentados pela 2ª Secex na instrução transcrita no Relatório precedente, os quais adoto como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir aduzidas.

4. Na Representação sob análise foi apontada, em síntese, a ocorrência das seguintes irregularidades no Edital do Pregão Eletrônico em referência: **i)** inserção de cláusula editalícia que possibilita a participação de empresas que somente tarifam por minutos, ou seja, somente aquelas empresas que

tarifam por minutos poderiam apresentar propostas, fato que imporia restrição ao caráter competitivo do certame; **ii)** a fórmula utilizada para conversão de pulsos em minutos, constante do Edital, além de não ser aquela prevista pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel para os casos da espécie, não conteria todas as informações necessárias para julgamento objetivo das propostas das licitantes.

5. Importa informar que em 1º/11/2005 indeferi o pedido de cautelar formulado pela Representante, por entender que não se achavam presentes o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**, pressupostos indispensáveis para concessão dessa medida de urgência, sem prejuízo de ter determinado que a 2ª Secex examinasse e instruísse o feito com a urgência que o caso requeria.

6. Efetivamente, noto que os questionamentos feitos pela Representante nos presentes autos não procedem totalmente, uma vez que não restou caracterizada a ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame de que trata o Pregão Eletrônico em comento. Pode-se concluir nesse sentido porque a fórmula de conversão de pulsos em minutos, contida no referido instrumento convocatório, por si só demonstra a possibilidade de participação de empresas que tarifam por minutos bem como daquelas que tarifam somente por pulsos.

7. Releva ressaltar que essa participação de fato ocorreu, conforme demonstrativo constante no parágrafo 9º da instrução transcrita no Relatório precedente, no qual resta evidenciado que acorreram ao certame 5 (cinco) dos 10 (dez) fornecedores credenciados, consoante informação contida na Ata da Sessão Pública do Pregão supracitado, anexada à contracapa do volume 2 dos autos.

8. No que se refere à fórmula adotada para conversão de pulsos em minutos, destaca a Unidade Técnica que elas são aquelas definidas pela Anatel, com exceção de apenas um dos seus elementos, o qual, entretanto, não se mostra suficiente para suscitar a nulidade do certame. Não obstante essa conclusão, é oportuna a sugestão da 2ª Secex, para maior transparência quanto às fórmulas a serem utilizadas para fins de avaliação das propostas e de pagamento às concessionárias e autorizatárias de telefonia, no sentido de que se determine à Caixa Econômica Federal que:

a) faça constar, nos editais dos processos licitatórios para contratação de serviços de telefonia, sempre que haja cláusula técnica baseada em normativos da Anatel, referência expressa a esses normativos, e, quando explicitar fórmulas, apresentá-las de forma idêntica às anotadas nessas normas;

b) para fins de interpretação das variáveis e institutos referentes à tarifação das prestadoras de serviços de telefonia, especialmente quanto à forma de pagamento, se utilize dos normativos expedidos pela Anatel.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que se adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 311/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-019.133/2005-2 - c/ 02 volumes
2. Grupo I – Classe VII – Representação
3. Interessada: Brasil Telecom S/A. (CNPJ nº 76.535.764/0001-43)
4. Entidade: Caixa Econômica Federal – CEF
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 2ª Secex
8. Advogada constituída nos autos: Ana Paula Luz (OAB/DF nº 20.640)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela Brasil Telecom S/A., versando sobre supostas irregularidades contidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 109/7855, realizado pela Caixa Econômica Federal – CEF para contratação de empresa para prestação de serviços de telefonia local, cuja sessão pública virtual foi realizada em 1º/11/2005.

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

9.1. conhecer da presente Representação, com base no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar à Caixa Econômica Federal – CEF que:

9.2.1. faça constar, nos editais dos procedimentos licitatórios para contratação de serviços de telefonia, sempre que haja cláusula técnica baseada em normativos da Anatel, referência expressa a esses normativos, e, quando explicitar fórmulas, apresentá-las de forma idêntica às anotadas nessas normas;

9.2.2. para fins de interpretação das variáveis e institutos referentes à tarifação das prestadoras de serviços de telefonia, especialmente quanto à forma de pagamento, se utilize dos normativos expedidos pela Anatel.

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Representante e à Caixa Econômica Federal – CEF;

9.4. arquivar os presentes autos, com base no art. 32 da Resolução TCU nº 136/2000.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0311-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC nº 003.473/2000-2 (com 65 volumes) e processos apensados: TC nº 001.059/2000-2, 003.685/2000-4, 013.518/2000-0 e 007.137/2003-2

Natureza: Representação

Interessado: Dr. Luiz Marinho – Ministro de Estado do Trabalho e Emprego

Entidade: Ministério do Trabalho e Emprego - MTE

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Solicitação. Prorrogação do prazo concedido ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, por meio do Acórdão nº 928/2005 - Plenário, para que a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE do MTE cumpra a determinação constante do item 8.1.1 da Decisão nº 1.209/2002 - Plenário. Deferimento parcial. Ciência ao interessado.

Cuida-se de solicitação de prorrogação do prazo concedido pelo TCU para cumprimento do item 8.1.1 da Decisão nº 1.209/2002 - Plenário, de 11/09/2002, adotada quando do julgamento do TC nº 007.137/2003-2. Naquela ocasião, foi determinado à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE que reexaminasse, no prazo de 180 dias, as prestações de contas dos convênios MTE/Sefor/Codefat nº 8/1996 e nº 5/1999, relativos à execução do Planfor/DF nos anos de 1996 a 2000, exceto 1999. Aduziu o Plenário desta Corte que deve ser realizada uma análise

minuciosa de todos os contratos firmados pelo Governo do Distrito Federal – GDF envolvendo recursos federais repassados com espeque nesses dois convênios.

2. A solicitação ora sob comento foi encaminhada pelo Ministro do Trabalho e Emprego, Dr. Luiz Marinho, por meio do Ofício nº 2/GM/MTE, de 12/1/2006 (fl. 233 do vol. 103).

3. A aludida deliberação ainda determinou que o reexame das prestações de contas mencionadas anteriormente se desse em confronto com os relatórios da Comissão de Tomada de Contas Especial instaurada pelo GDF, cujos achados foram convalidados, em relação aos processos de 1996, pela Secretaria Federal de Controle Interno. Na hipótese de ser confirmada a ocorrência de dano ao Erário, deverão ser adotadas as providências estabelecidas no art. 8º da Lei nº 8.443/1992 e na IN/TCU nº 13/1996.

4. Em maio de 2003, pouco antes do término do prazo acima referido, o então Ministro do Trabalho e Emprego, Dr. Jacques Wagner, comunicou ao TCU que, inobstante terem sido enviadas solicitações ao GDF, a mencionada Comissão de Tomada de Contas não encaminhou a documentação necessária àquele Ministério. Assim sendo, solicitou que o TCU instaurasse as referidas TCE.

5. Em vista do acima exposto, o eminente Ministro Guilherme Palmeira, Relator do TC nº 007.137/2003-2, determinou, preliminarmente, a realização de diligência junto ao GDF, no sentido de obter esclarecimentos sobre as razões do não encaminhamento ao MTE dos referidos relatórios. Procedida a diligência, o Governo do Distrito Federal prestou esclarecimentos (fl. 14 do vol. principal do TC nº 007.137/2003-2), que foram devidamente analisados nas instruções de fls. 29 a 32 e 43 a 46, todas do vol. principal do TC nº 007.137/2003-2. Foi, ainda, juntado aos autos o Ofício nº 150/2003, de 27/08/2003 (fl. 19 do vol. principal do TC nº 007.137/2003-2), subscrito pelo presidente da Comissão de Tomada de Contas Especial do GDF, o qual contém uma relação de processos que teriam sido encaminhados ao MTE e aos demais órgãos de controle (fls. 17 a 21 do vol. principal do TC nº 007.137/2003-2). Complementando essas informações, o Presidente da Comissão de TCE do GDF encaminhou fac-símile dos Ofícios nº 102, de 06/12/2002; 104, de 16/12/2002; 138, de 07/07/2003; 143, de 05/08/2003; 145, de 07/08/2003; 146, de 14/08/2003, e 148, de 22/08/2003, remetidos ao MTE, por meio dos quais encaminhou os processos ali relacionados.

6. Após analisar esses ofícios, a unidade técnica constatou que a documentação ali mencionada referia-se a 2 (dois) processos do ano de 1998, a 42 (quarenta e dois) de 1999 e a 38 (trinta e oito) de 2000, os quais foram remetidos ao MTE entre dezembro/2002 e agosto/2003. Embora a relação de processos encaminhados ao Ministério estivesse incompleta, a 5ª Secex entendeu que não havia justificativa para o atraso do início do exame das referidas prestações de contas pelo MTE, pois esse Ministério já dispunha de elementos para o iniciar as atividades que estavam a seu cargo.

7. Assim, a unidade técnica propôs e o Plenário concordou com a concessão de novo prazo de 180 (cento e oitenta) dias à SPPE/MTE para cumprimento da determinação contida no item 8.1.1 da Decisão nº 1.209/2002 - Plenário, relativamente aos processos de que o MTE já dispunha, referentes ao exercício de 2000, sem prejuízo do reexame das prestações de contas dos outros exercícios, exceto 1999 (item 9.2 do Acórdão nº 1.861/2003 – Plenário).

8. Após ter transcorrido o prazo concedido, o Ministro do Trabalho informou que, em 12/11/2003, por intermédio da Portaria SE/MTE nº 524/2003, foi implantada uma Comissão, com 4 (quatro) servidores, para instaurar as TCE sob enfoque. Registrou, ainda, que esse é um trabalho de vulto, que avalia as atividades desenvolvidas por 42 instituições, descritas ao longo de 150 volumes de documentos. Ademais, após a análise desses documentos, pode ser necessário quantificar valores desviados, identificar e notificar os responsáveis e analisar contraditórios para, finalmente, confeccionar os respectivos relatórios conclusivos.

9. Quanto a esse pleito, a unidade técnica ressaltou que:

a) recebeu a visita de três dos servidores designados para a referida Comissão, os quais relataram a amplitude do trabalho a ser por eles desenvolvido, colheram informações sobre a melhor forma de conduzir as análises e expressaram preocupação com o atendimento tempestivo das determinações exaradas pelo TCU. Eles aduziram que ainda estão levantando as irregularidades e que é necessário ouvir os responsáveis;

b) passados 7 meses da última prorrogação, os trabalhos no MTE ainda estão no estágio inicial;

c) nas justificativas apresentadas pelo atual Ministro do Trabalho, não há qualquer menção a deficiência de meios para a realização dos trabalhos;

d) o contexto da presente solicitação revela a precariedade da estrutura montada pelo MTE para acompanhar e analisar as prestações de contas dos convênios assinados pelo Ministério. Essa situação não passou despercebida pela 5ª Secex, que, no momento, acompanha o Programa Nacional de Qualificação – PNQ, substituto do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor, tendo como um dos focos de seu trabalho a avaliação da qualidade e da tempestividade da análise das prestações de contas dos convênios assinados pelo MTE no âmbito do PNQ;

e) em face da relevância da matéria, do prazo decorrido, da grande incidência de irregularidades na execução do Planfor no DF e da mudança de comando do MTE, o analista instrutor manifestou-se favoravelmente à concessão de novo prazo de 180 dias para o cumprimento da Decisão 1.209/2002 - Plenário, relativamente aos processos de que já dispõe o Ministério, sob pena de responsabilidade solidária de seus administradores, sem prejuízo do reexame e remessa das tomadas de contas especiais dos exercícios anteriores, exceto 1999.

f) adicionalmente, o ACE entendeu que deve ser recomendado à autoridade solicitante que adote providências no sentido de melhorar as condições de trabalho da Comissão encarregada de examinar os processos de prestação de contas dos convênios SEFOR/CODEFAT nº 8/1996 e nº 5/1999, seja por intermédio do aumento do número de seus membros, seja por meio da alocação de recursos tecnológicos que permitam agilizar o exame dos referidos processos;

g) finalmente, o analista instrutor considerou que deve ser encaminhada cópia deste Relatório, do Voto e do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Em 15/9/2004, o Plenário desta Corte, por meio do Acórdão nº 1.405/2004, acolheu a proposta formulada pela unidade técnica e concedeu a prorrogação pleiteada.

11. Em 18/4/2005, o MTE informou ter melhorado a infra-estrutura de que dispõe a Comissão de TCE e solicitou nova prorrogação do prazo fixado para a conclusão dos trabalhos a seu cargo.

12. Em 6/7/2005, por intermédio do Acórdão nº 928/2005, este Plenário decidiu conceder um novo prazo de 180 dias, a contar da notificação, para que o Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio de sua Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE, cumpra a determinação constante do item 8.1.1 da Decisão nº 1.209/2002 - Plenário, de 18/09/2002, relativamente aos processos de que já dispõe, sob pena de responsabilidade solidária de seus dirigentes.

13. Após analisar os documentos acostados aos autos, o analista instrutor destacou que:

a) o Exmo. Ministro do Trabalho e Emprego informou que esse Ministério vem se esforçando no sentido de atender à recomendação deste Tribunal (item 9.2 do Acórdão nº 1.405/2004 - Plenário) no sentido de melhorar as condições de trabalho da Comissão de Tomada de Contas Especial – CTCE;

b) o Ministério informou que a CTCE ressente-se da falta de servidores de carreira, tendo em seu quadro um elevado índice de profissionais terceirizados que não podem compor a referida Comissão, o que dificulta o cumprimento da recomendação emanada desta Corte;

c) o Ministério alocou mais equipamentos de informática;

d) a Comissão de TCE concluiu o exame de 62 (sessenta e dois) processos relativos a 2000, sendo que 3 (três) foram encaminhados a este Tribunal para julgamento, 27 (vinte e sete) encontram-se na Secretaria Federal de Controle Interno para análise e 32 (trinta e dois) encontram-se na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério – SPOA/MTE para lançamento de responsabilidade no Sistema Integrado de Administração Pública Federal – SIAFI. Ademais, já foi iniciado o exame dos processos relativos ao exercício de 1996 que se encontram naquele Ministério;

e) as três TCE encaminhadas pelo MTE a este Tribunal encontram-se na Unidade Técnica para exame. Esses processos são os seguintes: TC nº 014.419/2005-7 (relativo à Fundação Athos Bulcão), nº 014.798/2005-7 (relativo à Ação Educacional São Lázaro – ASSESAL) e nº 014.699/2005-9 (relativo à Sociedade de Educação e Cultura Caiçaras).

14. Com espeque nessas considerações, o analista propôs que o TCU:

a) conceda um novo prazo de 180 dias para que o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, por intermédio de sua Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE, cumpra a determinação constante do item 8.1.1 da Decisão nº 1.209/2002 - Plenário, de 18/9/2002, sob pena de responsabilidade solidária

de seus dirigentes, face às disposições dos arts. 8º da Lei nº 8.443/1992, 23 da IN/STN nº 1/1997 e 1º da IN/TCU nº 13/1996;

b) encaminhe cópia do Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

15. Em 6/2/2006, o titular da 5ª Secex manifestou sua aquiescência a essa proposta (fl. 237 do vol. 103).

É o relatório.

VOTO

O então Ministro de Estado do Trabalho e Emprego Jacques Wagner solicitou prorrogação do prazo concedido, por meio do subitem 8.1.1 da Decisão nº 1.209/2002 - Plenário, para o reexame das prestações de contas dos convênios MTE/Sefor/Codefat nº 8/1996 e nº 5/1999, relativos à execução do Planfor/DF nos anos de 1996 a 2000, exceto 1999. Friso que, quando da prolação daquela Decisão, este Plenário determinou a análise minuciosa de todos os contratos firmados pelo Governo do Distrito Federal - GDF envolvendo recursos federais repassados com espeque nesses dois convênios.

2. Esse pleito ensejou a constituição do TC nº 007.137/2003-2.

3. Em 3/12/2003, a referida prorrogação foi deferida por este Plenário, por intermédio do Acórdão nº 1.861/2003, tendo sido determinado à 5ª Secex que acompanhasse as providências adotadas pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego - SPPE/MTE visando atender à determinação mencionada no parágrafo inicial deste Voto. Finalmente, foi determinada a juntada do TC nº 007.137/2003-2 aos presentes autos.

4. Posteriormente, o então Ministro de Estado do Trabalho e Emprego Dr. Ricardo Berzoini solicitou duas novas prorrogações, as quais também foram deferidas por esta Corte de Contas.

5. Nesta assentada, analisa-se o pleito formulado pelo atual Ministro do Trabalho e Emprego no sentido de que esta Corte conceda nova prorrogação, por mais 180 dias, do prazo estipulado para atendimento das determinações ora sob enfoque.

6. Consoante ressaltado quando do julgamento do TC nº 007.137/2003-2, nos termos dos arts. 8º da Lei nº 8.443/1992 e 1º da Instrução Normativa TCU nº 13/1996, caso existam indícios de que os recursos repassados pela União foram aplicados em fins diversos dos pactuados, cabe ao órgão concedente adotar as medidas administrativas pertinentes, entre as quais se destaca a instauração de tomadas de contas especiais. No caso em exame, entretanto, constatou-se que, no âmbito do GDF, já havia sido instalada uma comissão encarregada de instaurar essas TCE. Aduzo que a atuação dessa comissão havia sido considerada satisfatória pela Secretaria Federal de Controle Interno.

7. Dentro desse contexto, foi exarada a mencionada Decisão nº 1.209/2002 - Plenário, no sentido de que fossem reexaminadas, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias e em confronto com os relatórios da mencionada comissão de tomada de contas especial implantada pelo Governo do Distrito Federal, as prestações de contas dos convênios celebrados pelo MTE e pelo GDF com vistas à execução do Planfor/DF.

8. Tendo em vista que o Ministério do Trabalho e Emprego, atendendo à recomendação formulada por esta Corte de Contas, melhorou a estrutura operacional da Comissão de TCE, entendo que aquele órgão pode dar cumprimento ao disposto na Decisão nº 1.209/2002 - Plenário, razão pela qual considero adequada e oportuna a concessão de novo prazo ao MTE para atendimento da multicitada determinação. Todavia, sopesado o fato de que essa é a quarta prorrogação pleiteada pelo MTE, julgo que o prazo anteriormente fixado deve ser elastecido em mais 90 (noventa) dias.

Diante do exposto, concordando com a unidade técnica, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, 15 de março de 2006.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 312/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº 003.473/2000-2 (com 65 volumes) e processos apensados: TC nº 001.059/2000-2, 003.685/2000-4, 013.518/2000-0 e 007.137/2003-2.
2. Grupo I - Classe de Assunto VII – Representação
3. Interessado: Dr. Luiz Marinho – Ministro de Estado do Trabalho e Emprego
4. Órgão: Ministério do Trabalho e Emprego - MTE
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
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 que tratam de solicitação formulada pelo Dr. Dr. Luiz Marinho, Ministro do Trabalho e Emprego, no sentido de que seja prorrogado o prazo concedido pelo TCU para cumprimento da determinação contida no item 8.1.1 da Decisão nº 1.209/2002 – Plenário, de 11/09/2002.

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

9.1. conceder um novo prazo de 90 dias, a contar da notificação, para que o Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio de sua Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, cumpra a determinação constante do item 8.1.1 da Decisão nº 1.209/2002 – Plenário, de 11/09/2002, sob pena de responsabilidade solidária de seus dirigentes, face às disposições dos arts. 8º da Lei nº 8.443/1992, 23 da IN/STN nº 1/1997 e 1º IN/TCU nº 13/1996;

9.2. determinar à 5ª Secex que continue acompanhando o cumprimento da determinação mencionada no item 9.1 deste Acórdão;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentaram, ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0312-10/06-P
13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO: I – CLASSE VII – Plenário
TC nº 001.505/2006-8
NATUREZA: Representação
ÓRGÃO: Ministério da Integração Nacional
INTERESSADO: RD Móveis Ltda.

SUMÁRIO: Representação formulada empresa RD Móveis Ltda., com fundamento no artigo 113 da Lei nº 8.666/93. Pregão Presencial. Aquisição de mobiliário para compor o Centro Nacional de

Gerenciamento de Desastre nos Estados e Municípios. Possível irregularidade na publicação da última versão do edital. Concessão de cautelar, *inaudita altera pars*, determinando a suspensão do certame. Diligência. Esclarecimentos suficientes para afastar o indício de ilegalidade suscitado. Conhecimento. Procedência parcial. Suspensão dos efeitos da medida cautelar deferida. Determinação. Ciência. Arquivamento.

Trata-se de Representação formulada pela empresa RD Móveis Ltda. com fundamento no artigo 113 da Lei nº 8.666/93 (fls. 2/5).

2. A representante insurge-se contra o Pregão Presencial nº 03/2005, do tipo menor preço, realizado em 06/12/2005 pelo Ministério da Integração Nacional, cujo objeto é a aquisição de mobiliário para compor o Centro Nacional de Gerenciamento de Desastre nos Estados e Municípios (*ex vi* do Edital original de fls. 18/35).

3. A irregularidade apontada pela representante diz respeito à sua desclassificação no certame sob a justificativa de não atendimento das especificações constantes do edital de retificação que, segundo informações prestadas pelo órgão, fora enviado por email para todos os participantes. Contudo, a representante alega que não recebeu o citado email.

4. Diante disso, entende que o Sr. Pregoeiro descumpriu o disposto no artigo 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93, o qual determina que os avisos contendo os resumos dos editais das licitações deverão ser publicados com antecedência e que qualquer modificação posterior exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, exceto quando a alteração não afetar a formulação das propostas.

5. Assim, a representante conclui que sua desclassificação foi viciada, razão pela qual solicitou que fosse aberto processo investigatório para verificar a ocorrência de eventuais irregularidades no procedimento licitatório em questão.

6. Por meio do despacho de fl. 1, determinei à 4ª Secretaria de Controle Externo (4ª SECEX) que autuasse o expediente como Representação, nos termos do artigo 237, inciso VII e § único, do RITCU. Na mesma oportunidade, autorizei a realização das diligências e providências que se mostrassem necessárias à análise e formulação de proposta de encaminhamento adequada para a matéria.

7. Ao analisar os fatos ora narrados (fls. 56/61), a Unidade Técnica verificou que, de fato, houve alteração nas especificações do item 01 (“Estação de trabalho individual”) constante do Anexo I - Termo de Referência – Especificações Básicas (fls. 16/35 – edital original; fls. 36/41 – edital publicado no DOU de 11/11/2005; e fls. 42/49 – edital publicado no DOU de 13/11/2005).

8. Ocorre que a publicação ocorrida em 23/11/2005 não teria abordado as alterações efetuadas nas especificações técnicas, o que caracterizaria, segundo a 4ª SECEX, desrespeito aos preceitos estabelecidos pela legislação que rege a matéria.

9. A Unidade Técnica ressalta também que a “Ata de Abertura do Pregão nº 03/2205-MI” (fls. 6/11) registra que as empresas RD Móveis Ltda e DV House Interiores Ltda. foram desclassificadas do certame por apresentarem especificações do item I em descompasso com os parâmetros exigidos pelo “Termo de Referência do Edital – Especificações Básicas”.

10. Além disso, a 4ª SECEX chamou a atenção para o fato de que o próprio Ministério da Integração Nacional registrou o empenho no Siafi 2005 (fls. 51/52) com descrição de estação de trabalho em desacordo com aquela divulgada pelo edital publicado em 23/11/2005.

11. Por fim, a Unidade Técnica informou que, embora o procedimento licitatório sob análise tenha sido homologado em 21/12/2005 (fl. 55), a despesa ainda não teria sido liqüidada, havendo tempo, portanto, para a suspensão dos procedimentos de contratação referentes ao item 01 do Pregão nº 03/2005-MI com vistas a corrigi-lo sem maiores prejuízos ao Ministério da Integração Nacional.

12. Em face do exposto, a 4ª SECEX propôs, nos termos do artigo 45 da Lei nº 8.443/92 c/c o artigo 276, caput, do RITCU, fosse adotada medida cautelar para a suspensão do Pregão em questão até que esta Corte se pronunciasse em definitivo sobre a legalidade dos procedimentos até agora realizados.

13. Ademais, a Unidade Técnica sugeriu a realização de diligência junto à Coordenação-Geral de Suporte Logístico do Departamento de Gestão Interna do Ministério da Integração Nacional para que se pronunciasse sobre os pontos listados no item 24, letra b, da instrução e remetesse a este Tribunal os documentos relacionados na letra c do mesmo item (fl. 61).

14. Por conseguinte, presentes os requisitos do artigo 276 do RITCU, concedi a cautelar requerida no sentido de determinar à Coordenação-Geral de Suporte Logístico do Departamento de Gestão do Ministério da Integração que suspendesse os procedimentos relativos ao Pregão Presencial n° 03/2005 por haver indícios de prática de ato contrário à legislação que rege a matéria e aos princípios norteadores dos procedimentos licitatórios, segundo os ditames da Lei nº 8.666/93.

15. Outrossim, determinei à 4ª SECEX que promovesse diligência junto à Coordenação-Geral de Suporte Logístico do Departamento de Gestão do Ministério da Integração para obter os esclarecimentos e os documentos relacionados pela Unidade Técnica no item 24, letras b e c da instrução de fls. 56/61.

16. Devidamente notificada (fls. 66/67), a Coordenadora-Geral de Suporte Logístico do Ministério da Integração Nacional juntou aos autos o expediente de fls. 68/71, além dos documentos de fls. 72/220.

17. A 4ª SECEX, ao analisar os esclarecimentos oferecidos, lavrou a instrução de fls. 221/225, da qual destaco o seguinte trecho, *verbis*:

"4.1. Diligência do Tribunal - Letra a-1 (fl. 66): razões das desclassificações das empresas RD Móveis Ltda. e DV House Interiores Ltda. no certame, incluindo detalhamento dos parâmetros das especificações básicas não atendidos pelos licitantes e também das atendidas (análise criteriosa das divergências e convergências entre as especificações das propostas apresentadas pelos dois licitantes e as especificações constantes dos Termos de Referência do Edital original e das duas alterações ocorridas).

4.1.1. Resposta do MI (fl. 68): 'as empresas RD Móveis Ltda. e DV House Interiores Ltda. foram desclassificadas por não apresentarem em suas propostas comerciais as especificações técnicas conforme exigido no Anexo I do Edital, contendo em suas propostas comerciais medidas em desacordo com o exigido nas especificações técnicas, apresentado, ainda, especificações em excesso no tocante aos paineis conforme consta das propostas das empresas que seguem anexo. Indicamos, abaixo, o detalhamento dos parâmetros das especificações básicas constantes do Anexo I do Edital, as quais não foram atendidas pelos licitantes, conforme detalhado no anexo ao presente ofício'.

4.1.2. Análise: Segundo a informação prestada pelo MI, as empresas RD Móveis Ltda. e DV House Interiores Ltda. foram desclassificadas do certame em razão de divergências entre suas propostas e o que foi exigido no Anexo I do Pregão Presencial nº 03/2005 - MI. Todavia, a empresa RD Móveis Ltda. alegou que não teve conhecimento da alteração ocorrida no citado edital, vez que, na publicação do extrato do edital no DOU (fl. 14), não foi feita menção à qualquer modificação em relação ao edital anterior (fl. 13). Não obstante, foi assinalado pelo órgão que o novo edital contendo a alteração em comento foi enviado por email para todas as empresas participantes da licitação. A esse respeito, e considerando que a presente análise restringe-se apenas à apuração dos fatos envolvendo a desclassificação das empresas citadas, informamos que o exame de mérito dessa questão será aprofundado nos itens subseqüentes.

4.2. Diligência do Tribunal - Letra a-2 (fl. 66): razões do registro do empenho no Siafi 2005 apresentar a descrição da estação de trabalho em desacordo com o Edital publicado em 23/11/2005 (análise criteriosa das divergências e convergências da descrição da estação de trabalho no Siafi 2005 e as especificações constantes dos Termos de Referência do Edital original e das duas alterações ocorridas).

4.2.1. Resposta do MI (fl. 68): '... as especificações técnicas são disponibilizadas conforme Anexo I do Edital, na íntegra, no Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras – SIDEC. Porém, quando o setor financeiro busca as informações no sistema para fins de emissão da nota de empenho o SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal emite o empenho de forma resumida. A isto, destacar que o próprio sistema não dispõe de espaço suficiente para acolher as especificações na íntegra conforme disponibilizado no SIDEC. Ainda sobre o empenho, somente o Ministério do Planejamento Orçamento, e Gestão poderá mudar o sistema relativo à emissão dos empenhos no SIASG'.

4.2.2. Análise: Considerando que as restrições dos sistemas de informação ocasionaram a falha detectada, entendemos que são satisfatórios os esclarecimentos prestados pelo órgão.

4.3. Diligência do Tribunal - Letra a-3 (fl. 67): estágio atual do processo de licitação referente ao supradito Pregão.

4.3.1. Resposta do MI (fl. 69): ' ... do total de itens licitados foi empenhado apenas o valor de R$ 275.776,00 (duzentos e setenta e cinco mil, setecentos e setenta e seis reais), relativo ao montante de 198,4 (cento e noventa e oito vírgula quatro) estações de trabalho, objeto do item 01. Do total empenhado, parte do mobiliário foi entregue pela empresa em 03/02/2006, com previsão de entrega do restante em 06/02/2006, uma vez que a empresa fez o carregamento do mobiliário no mês de janeiro deste ano'.

4.3.2. Análise: Observa-se que o MI informou apenas sobre o recebimento das mercadorias adquiridas, sem, todavia, haver mencionado sobre a efetivação de qualquer pagamento às empresas Universal Office Ltda., Ágape Comercial e Distribuidora de Equipamentos para Escritório Ltda. e Relax 2000 Móveis e Comércio Ltda., vencedoras da licitação sub examem.

4.4. Em aditamento, foi encaminhada pelo MI a documentação requerida na letra "b" do ofício de diligência desta Corte de Contas, a saber:

. b-1) cópias do Edital e de suas modificações (fls. 76/140);
. b-2) cópias das propostas das empresas RD Móveis Ltda. e DV House Interiores Ltda., incluindo as especificações básicas apresentadas (fls. 142/157);
. b-3) cópias das publicações relativas ao sobredito Pregão no DOU e em jornal de grande circulação (fls. 169/170; 173; 177/178; 186/187);
. b-4) comprovação da publicação do Edital e de suas alterações em meio eletrônico na Internet (site comprasnet – fls.159/168; 171/172; 174/176; 184/185);
. b-5) cópia do recurso interposto pela empresa RD Móveis Ltda. (fls. 154/157).;
. b-6) cópia do ato de manifestação da Comissão Especial de Licitação que analisou o recurso interposto pela empresa RD Móveis Ltda. (fls. 189/193);
. b-8) comprovação do envio das alterações do edital para os participantes do certame (fls. 199/220).

5. Com relação aos esclarecimentos apresentados pelo MI, foram relacionados os procedimentos adotados pelo Pregoeiro, em especial, quanto ao comunicado contido no Ofício-Circular nº 78/PREGOEIRO/2005-MI, de 23.11.2005, sobre as alterações ocorridas no Anexo I do edital. De igual modo, foram ressaltadas pelo referido órgão a legislação em que se baseou a publicação dos avisos de adiamento da data de abertura das propostas, a jurisprudência predominante no Tribunal de Contas da União a respeito do aludido tema e considerações sobre a realização do certame (fls. 69/71).

6. Em conclusão, a Srª. Coordenadora-Geral de Suporte Logístico/MI indagou o seguinte, verbis: 'Como que o representante da licitante RD Móveis Ltda. alega não ter tomado conhecimento da última versão do Edital e o mesmo apresenta detalhes técnicos que passaram a fazer parte do Anexo I do ato convocatório somente após apresentação na última versão?'.

7. Conforme restou demonstrado no V. Despacho de fls. 63/65, a irregularidade apontada pela representante refere-se à sua desclassificação no certame em razão do não atendimento às especificações constantes do edital de retificação, o qual fora enviado por email pelo Ministério da Integração Nacional a todos os participantes do Pregão Presencial nº 03/2005. Contudo, a empresa RD Móveis Ltda. alegou não haver recebido o citado email.

8. Tendo em vista os esclarecimentos prestados pelo Ministério da Integração Nacional, entendemos necessário o aprofundamento da análise dos fatos narrados nos autos e, para tanto, deve-se levar em consideração a indagação formulada pela Srª. Coordenadora-Geral de Suporte Logístico/MI (item 6, retro). Uma vez que foi informado que a proposta apresentada pela empresa RD Móveis Ltda. continha detalhes técnicos que somente passaram a fazer parte da última versão do Edital de Pregão Presencial, em seu Anexo I, entendemos que não há como prosperar a argumentação da representante.

9. Ressalte-se que restou comprovado nos autos que a comunicação de adiamento da licitação, bem como a informação sobre a disponibilização do novo edital, com as devidas alterações, foi, de fato, encaminhada a todas as empresas que retiraram o aludido edital (Cf. fls. 199/220). Observa-se que, da relação de empresas, consta a RD Móveis Ltda., cuja transmissão de email ocorreu em 23.11.2005 (fls. 196, 198, 211 e 212).

10. Entretanto, a Lei de Licitações e Contratos dispõe no § 4º do artigo 21 da Lei nº 8.666/1993 que qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, exceto quando a alteração não afetar a formulação das propostas.

11. A esse respeito, ressaltamos que a publicação do novo edital no DOU, ocorrida em 23.11.2005 (fl. 14), não alertou sobre as modificações ocorridas nas especificações técnicas. Dessa forma, será formulada proposição a esta Corte de Contas, ao final da presente instrução, para que seja determinado ao Ministério da Integração Nacional que observe o prescrito no art. 21, § 4o, da Lei no 8.666/93, no que se refere à reabertura do prazo inicialmente estabelecido e à divulgação da retificação pelos mesmos meios utilizados para a publicidade do texto original, quando houver modificação no edital que afete a formulação das propostas (Decisão nº 783/2000 – Plenário).

12. Por outro lado, assiste razão ao MI em questionar a veracidade do fato de a empresa RD Móveis Ltda. não ter tido conhecimento das alterações das especificações do mobiliário a ser adquirido por intermédio da licitação, tendo em vista que os aludidos termos técnicos somente fizeram parte do novo edital, o qual fora repassado por email, sendo que a proposta apresentada pela referida empresa utiliza a mesma redação, conforme se verifica às fls. 134/136 (especificações do novo edital) e fls. 144/145 (proposta), porém com medições não satisfatórias ao exigido no certame.

13. Assim, conclui-se que o indício de irregularidade apontado pela representante no processo licitatório em questão, envolvendo o princípio constitucional da publicidade, não é válido no presente caso.

14. Considerando que a falta de conhecimento das alterações havidas no edital, conforme defendido pela representante, é improcedente, haja vista o que restou demonstrado nos autos, entendemos que não subsistem os pressupostos válidos da Cautelar deferida por meio do V. Despacho de fls. 63/65, razão pela qual será apresentada, ao final desta instrução, proposta de suspensão dos efeitos da referida Medida Cautelar com o fito de haver continuidade dos procedimentos relativos à licitação em comento, nos termos do § 5º do artigo 276 do Regimento Interno/TCU.

15. Ressalte-se, por oportuno, que a representação sub examem encontra arrimo no parágrafo 1º do artigo 113 da Lei nº 8.6666/1993. De igual modo, citada representação cumpre os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 237, inciso VII e parágrafo único do Regimento Interno/TCU, c/c o inciso VII do artigo 69 da Resolução TCU nº 136/2000, e, por conseguinte, poderá ser conhecida pelo Tribunal.

16. Diante do exposto, submetemos o processo à consideração superior com a proposta de que o Tribunal de Contas da União:

I – conheça da presente Representação, proposta com arrimo no parágrafo 1º do artigo 113 da Lei nº 8.666/1993, à vista do disposto no Inciso VII do artigo 237 do Regimento Interno/TCU combinado

com o inciso VII do artigo 69 da Resolução TCU nº 136/2000, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

II – com fulcro no parágrafo 5º do artigo 276 do Regimento Interno/TCU, determine a suspensão dos efeitos da Medida Cautelar dererida consoante o V. Despacho do Exmº Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler, em 31.01.2006, autorizando desde logo a continuidade dos procedimentos relativos ao Pregão Presencial nº 03/2005, promovido pela Coordenação-Geral de Suporte Logístico do Departamento de Gestão Interna do Ministério da Integração – MI, destinado à aquisição de mobiliário para compor o Centro Nacional de Gerenciamento de Desastre nos Estados e Municípios;

III – determine ao Ministério da Integração Nacional, com fundamento no inciso II do artigo 250 do Regimento Interno/TCU, que observe o prescrito no parágrafo 4º do artigo 21 da Lei no 8.666/1993, no que se refere à reabertura do prazo inicialmente estabelecido e à divulgação da retificação pelos mesmos meios utilizados para a publicidade do texto original, quando houver modificação no edital que afete a formulação das propostas;

IV – determine o encaminhamento de cópia da Decisão que vier a ser adotada nos autos à empresa RD Móveis Ltda.;

V – determine o arquivamento do presente processo, com fundamento no inciso IV do artigo 169 do Regimento Interno/TCU."

18. Os Srs. Diretor e Secretário de Controle Externo manifestaram-se de acordo com a proposta acima transcrita (fls. 225 e 226, respectivamente).

19. É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, insta destacar que a representação ora em exame atende aos requisitos de admissibilidade previstos pelo artigo 237, inciso VII e § único, do RITCU c/c artigo 69, inciso VII, da Resolução TCU nº 136/2000 e obedece aos ditames do artigo 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, razão pela qual deve ser conhecida.

2. Versa este processo sobre representação formulada pela empresa RD Móveis Ltda. acerca de possível irregularidade ocorrida no Pregão Presencial nº 03/2005, do tipo menor preço, realizado em 06/12/2005 pelo Ministério da Integração Nacional, cujo objeto é a aquisição de mobiliário para compor o Centro Nacional de Gerenciamento de Desastre nos Estados e Municípios.

3. A irregularidade apontada pela representante diz respeito à sua desclassificação no certame sob a justificativa de não atendimento das especificações constantes do edital de retificação que, segundo informações prestadas pelo órgão, fora enviado por email para todos os participantes. Contudo, a representante alega não ter recebido o citado email.

4. Realizadas as diligências necessárias à elucidação dos fatos, a 4ª SECEX lavrou a instrução de fl. 221/225, a qual, ao meu ver, não merece reparos.

5. A questão principal tratada na presente Representação diz respeito à desclassificação da representante por não atender às exigências feitas pelo edital, o qual, segunda alega, passou por alterações que não foram disponibilizadas a todos os participantes do certame.

6. Ao prestar seus esclarecimentos, a Coordenadora-Geral de Suporte Logístico do Ministério da Integração Nacional informou que a representante, juntamente com a empresa DV House Interiores Ltda. foram desclassificadas porque suas propostas não apresentavam as especificações técnicas exigidas no Anexo I do edital.

7. Para refutar a alegação da representante de que não teria tomado conhecimento da alteração ocorrida no edital mencionado, o órgão licitante encaminhou, dentre outros documentos requeridos por este Tribunal, comprovação da publicação do edital e de suas alterações em meio eletrônico na internet

(fls. 159/168, 171/172, 174/176, 184/185), bem como do envio de tais alterações aos participantes do certame, incluindo a empresa representante (fls. 196/220).

8. Além disso, a Coordenadora-Geral de Suporte Logístico do Ministério da Integração Nacional chamou a atenção para o fato de que, ao mesmo tempo em que alega não ter tomado conhecimento da última versão do edital, a representante apresentou em sua proposta detalhes técnicos que passaram a compor o Anexo I do instrumento convocatório somente após a apresentação da referida última versão.

9. De fato, diante dos elementos constantes dos autos, não há como prosperar o argumento da representante.

10. Conforme destaca a Unidade Técnica, restou comprovado que a comunicação de adiamento da licitação, bem como a informação sobre a disponibilização do novo edital e suas alterações, foram encaminhadas a todas as empresas que retiraram o citado edital. Dentre essas empresas está a RD Móveis Ltda., ora representante, cuja transmissão do email ocorreu em 23/11/2005 (fls. 196 e 198).

11. Ademais, vale ressaltar que às fls. 211 e 212 consta comprovante de que a representante teve acesso à última versão do edital.

12. Assim, o indício de irregularidade suscitado pela representante não se mostrou procedente.

13. Desse modo, na mesma linha do entendimento formulado pela Unidade Técnica, entendo não mais subsitirem os pressupostos que propiciaram a concessão da medida cautelar deferida por meio do Despacho de fls. 63/65.

14. No tocante ao descumprimento do artigo 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93, por parte do órgão concedente, que deixou de divulgar as alterações realizadas no edital da mesma forma em que se deu a divulgação do texto original, considero suficiente a proposta feita pela Unidade Técnica de determinar ao Ministério da Integração Nacional que observe os ditames da Lei nº 8.666/93 quando houver modificação do instrumento convocatório que afete a formulação das propostas, como foi o caso.

15. Por fim, entendo satisfatórias as demais ponderações realizadas pela 4ª SECEX e, portanto, as incorporo às presentes razões de decidir.

16. Ante o exposto, acolho a proposta de encaminhamento formulada pela Unidade Técnica e VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2006.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 313/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº 001.505/2006-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Órgão: Ministério da Integração Nacional
4. Interessado: RD Móveis Ltda.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 4ª SECEX
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre de Representação formulada pela empresa RD Móveis Ltda. acerca de possível irregularidade ocorrida no Pregão Presencial nº 03/2005, do tipo menor preço, promovido pelo Ministério da Integração Nacional, cujo objeto é a aquisição de mobiliário para compor o Centro Nacional de Gerenciamento de Desastre nos Estados e Municípios.

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, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 237, inciso VII e § único, do RITCU c/c artigo 69, inciso VII, da Resolução TCU nº 136/2000 e artigo 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com fulcro no § 5º do artigo 276 do RITCU, suspender os efeitos da medida cautelar deferida por meio do Despacho deste Relator de 31/01/2006, por não mais subsistirem os pressupostos que propiciaram a sua concessão, autorizando, desde logo, a continuidade dos procedimentos relativos ao Pregão Presencial nº 03/2005;

9.3. determinar ao Ministério da Integração Nacional, com fundamento no artigo 250, inciso II, do RITCU, que observe o disposto no § 4º do artigo 21 da Lei nº 8.666/93 no que se refere à reabertura do prazo inicialmente estabelecido e à divulgação de retificação feita no edital pelos mesmos meios utilizados para a publicidade do texto original quando houver modificação que afete a formulação das propostas;

9.4. dar ciência da decisão que vier a ser proferida por este Tribunal, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem, à empresa representante;

9.5. determinar o arquivamento do presente processo, nos termos do artigo 169, inciso IV, do RITCU.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da pág rum:do TCU na Internet: AC-0313-10/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - PLENÁRIO
-TC-007.591/2004-7.
-Natureza: Administrativo.
-Interessado: Ney Soares Sette.
-Órgão: Tribunal de Contas da União.
-Sumário: Administrativo. Solicitação de inclusão do Adicional de Produtividade Legislativa – PL no cálculo da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, originária da incorporação de quintos, nos mesmos moldes efetuados pela Câmara dos Deputados. Reconhecimento pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal de ser devida a inclusão do Adicional de PL no cálculo da VPNI. Pagamento das parcelas em atraso feito, naquelas Casas, de acordo com as disposições orçamentárias vigentes. Adoção por este Tribunal, a partir da Resolução Administrativa 101/89, da política salarial acolhida nas duas Casas do Congresso Nacional. Aplicação do entendimento ao interessado e aos demais servidores, ativos e inativos, assim como aos pensionistas, em face dos princípos da isonomia e da economia processual. Deferimento. Ciência ao interessado.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o pronunciamento do Diretor da 2ª Diretoria Técnica da Consultoria Jurídica, Carlos Alberto Corrêa, devidamente acolhido pelo Consultor Jurídico, Odilon Cavallari de

Oliveira, a respeito da solicitação formulada pelo Analista de Controle Externo Ney Soares Sette, exarado nos termos a seguir (f. 41/47):

"I – INTRODUÇÃO

Cuida-se de pedido formulado pelo servidor acima nomeado para que seja incluída a vantagem denominada Adicional de PL na parcela que percebe a título de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI (oriunda da extinta incorporação da retribuição do exercício dos cargos em comissão ou de função comissionada, "quintos" e/ou "décimos"), com fundamento no § 1° do art. 1° da Resolução/TCU n° 24, de 26/12/94, nos mesmos moldes efetuados pela Câmara dos Deputados.

2. Na oportunidade, junta cópia do processo administrativo daquela Casa Legislativa que cuidou da matéria (fls. 02/17).

3. A Secretaria de Recursos Humanos (SEREC) deste Tribunal, às fls. 22/23, destacando que o dispositivo regulamentar em que se funda o requerente é idêntico aos normativos pertinentes das duas Casas do Congresso Nacional, e que em ambas as Casas a pleiteada vantagem já foi reconhecida, com efeitos a contar de julho de 1994, propõe seja deferido o pedido do interessado e, "como medida de economia processual e em respeito ao princípio constitucional da isonomia, que seja avaliada a possibilidade de extensão do benefício a todos os servidores que se encontram em situação semelhante à do requerente". Na ocasião, a SEREC junta cópia da decisão do Primeiro-Secretário do Senado Federal (fl. 24), autorizando o pagamento, no Proc. n° 020.182/03-1, da diferença devida, relativa ao exercício de 2001.

4. A seu turno, a Secretaria de Administração do Tribunal, "dada a relevância jurídica da matéria em exame, submete os autos à consideração" do Exm° Ministro-Presidente "propondo a oitiva prévia da Consultoria Jurídica".

5. Neste diapasão, o Exm° Ministro-Presidente determina a esta CONJUR que se pronuncie a respeito.

II – EXAME DA MATÉRIA

6. O presente feito merece o desfecho pugnado pela SEREC.

7. Assim é porque este Tribunal de Contas vem, desde o advento da Resolução Administrativa n° 101/89, adotando a política salarial adotada nas duas Casas do Congresso nacional, especialmente a imprimida pelo Senado Federal.

8. Na esteira desta política salarial, após o advento da Resolução n° 42 alterada pela de n° 45/93 do Senado Federal, o Tribunal baixou a Resolução Administrativa n° 14/93, adotando nova remuneração para os servidores de sua Secretaria, inclusive a instituição da vantagem denominada Adicional de PL.

9. É importante consignar os considerandos lançados por ocasião do normativo retro mencionado, a fim de ressaltar a diretriz adotada pelo Tribunal para os servidores de sua Secretaria:

"Considerando o disposto na Resolução Administrativa de nº 101, de 1989;

Considerando que o Tribunal de Contas da União é órgão integrante do Sistema de Controle Externo, a cargo do Congresso Nacional (cf. arts. 70 e 71 da Constituição Federal);

Considerando que as atividades de apoio e técnicas exercidas pela Secretaria do Tribunal de Contas da União guardam correlação com aquelas praticadas pelo órgãos da Secretaria do Senado Federal;

Considerando a necessidade de dar tratamento uniforme e isonômico aos Sistemas de Classificação de Cargos e de Remuneração no âmbito de sua Secretaria, em consonância com os do Senado Federal; e

Considerando o disposto no art. 39, § 1º , c/c os arts. 73 e 96 da Constituição Federal, bem como o disposto no art. 110, inciso VI, da lei nº 8.443, de 16.07.92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), resolve:" (grifamos).

10. Dessa forma, no que interessa ao presente processo, cumpre dizer que, em observância a essa política salarial adotada, o Tribunal editou a Resolução n° 24/94, a fim de disciplinar a incorporação da retribuição pelo exercício de cargo em comissão ou função comissionada por seus servidores (§ 2° do art. 62 da Lei 8.112/90, em sua redação original), tendo em vista o advento da Resolução n° 70/94 da Câmara dos Deputados e da Resolução n° 74/94 do Senado Federal, baixados em virtude da entrada em

vigor da Lei 8.911/94 (que veio regulamentar a indigitada incorporação prevista no citado § 2° do art. 62 da Lei 8.112/90).

11. No caso, o requerente fundamenta seu pedido no disposto no art. 1°, § 1°, da Resolução/TCU n° 24/94, assim redigido:

"Art. 1º Para os efeitos do disposto no § 2º do artigo 62 da Lei nº 8.112, de 1990, o servidor investido em função comissionada do quadro de pessoal do Tribunal de Contas da União, incorporará à remuneração do seu cargo efetivo, como vantagem pessoal, a importância equivalente à fração de um quinto da gratificação da função ou do cargo para o qual foi designado ou nomeado, a cada doze meses de efetivo exercício, até o limite de cinco quintos.

***§ 1º Quando se tratar de funções comissionadas, a parcela a ser incorporada incidirá sobre o total dessa remuneração, incluindo a correspondente Gratificação de Atividade Legislativa**." (destacamos).*

12. Ora, consoante os elementos acostados aos autos, verifica-se que a Câmara do Deputados, mediante a citada Resolução n° 70/94, foi a primeira a disciplinar a matéria, com maior detalhamento do artigo e do parágrafo que dispuseram a respeito: "art. 1°. ..., o servidor investido em função comissionada de direção, chefia, consultoria, assessoramento, assistência e cargo em comissão de natureza especial, ..."; "§ 1° Quando se tratar de funções comissionadas de direção, chefia, consultoria, assessoramento e assistência, a parcela a ser incorporada incidirá sobre o total dessa remuneração, incluindo a correspondente Gratificação de Atividade Legislativa".

13. Logo a seguir, o Senado Federal, por intermédio da mencionada Resolução n° 74/94, disciplinou a matéria, mas sem detalhar as funções comissionadas e/ou cargos comissionados exercidos:

"Art. 1º Para os efeitos do disposto no § 2° do art. 62 da Lei nº 8.112, de 1990, o servidor investido em função comissionada ou em cargo em comissão do quadro de pessoal do Senado Federal e de seus órgãos supervisionados incorporará à remuneração do seu cargo efetivo, como vantagem pessoal, a importância equivalente à fração de um quinto da gratificação da função ou do cargo para o qual foi designado ou nomeado, a cada doze meses de efetivo exercício, até o limite do cinco quintos.

§ 1° Quando se tratar de funções comissionadas, a parcela a ser incorporada incidirá sobre o total dessa remuneração, incluindo a correspondente Gratificação de Atividade Legislativa".

*14. Com efeito, é fácil verificar que a redação da Resolução/TCU n° 24/94 quanto à matéria **é idêntica** à do Senado Federal, especialmente o § 1°.*

15. Assim, consoante posto pela SEREC, tendo o Tribunal acompanhado a política remuneratória das Casas Legislativas, há que ser dito que, à época, a remuneração das funções comissionadas compreendia "vencimento básico, GAL e APL".

*16. Portanto, em face do estabelecido no § 1° do art. 1° da Resolução/TCU 24/94 acima transcrito – "Quando se tratar de funções comissionadas, a parcela a ser incorporada incidirá sobre **o total dessa remuneração**" –, constata-se que o APL também deve compor a parcela a ser incorporada a título de "quintos", hoje VPNI pelo exercício de função comissionada.*

*17. Merece salientar, ainda, que o Poder Judiciário, no projeto que culminou na Lei n° 9.421/96, adotou esta fórmula das Casas do Legislativo e do TCU para remunerar as funções comissionadas daquele Poder. Hoje, as VPNIs do Judiciário compreendem o vencimento básico, a GAJ e o **APJ.***

18. Por outro lado, é fato que a Câmara dos Deputados, consoante se verifica na cópia do processo juntado pelo requerente, autorizou o cômputo do APL na VPNI desde 1998, pagando as parcelas em atraso, devidamente corrigidas, em conformidade com as disponibilidades orçamentárias.

19. De igual modo, conforme também se verifica em novos documentos acostados pelo requerente (fls. 27/40), o Senado Federal também já reconheceu ser devida a parcela em comento na VPNI, embora não se tenha elementos para precisar em que data isso ocorreu.

*20. Diante do ato do Primeiro Secretário do Senado Federal juntado pela SEREC (fl. 24) em cotejo com os demais elementos por último juntados pelo interessado, constata-se que o referido ato autorizou o pagamento de **parcelas em atraso** devida a servidores do Senado Federal relativo ao APL na VPNI, bem como à chamada variação de teto também para cálculo da VPNI, referentes ao exercício de 2001.*

21. Esta ilação relativa ao que se referem as parcelas em atraso é facilmente apreendida do primeiro parágrafo do expediente encaminhado pelo Diretor de Recursos Humanos ao Diretor Geral do Senado Federal e que deu origem ao ato juntado, por cópia, pela SEREC:

"Na forma do despacho do Exm° Sr. Primeiro Secretário de fls. 121, foi efetuado o pagamento da diferença devida no período de janeiro a novembro de 2002 da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, cujo direito à incorporação da parcela instituída pela Resolução n° 42, de 1993, **denominada PL, com vigência a partir da Resolução n° 74, de 1994**, mais a diferença de teto adotada para cálculo do valor da função comissionada incorporada, neste caso com efeitos a partir de 1998, foi reconhecido pelos Processos n°s 019.994/97-4 e 010.227/01-6" (grifamos).

22. Do mesmo modo, o parecer da Advocacia do Senado Federal, favorável ao pagamento das parcelas em atraso de que se cuida, também deixa claro que tais parcelas são relativas ao PL e à variação do teto na composição da VPNI.

23. Nesse sentido, cabe transcrever o seguinte excerto do parecer daquela Advocacia:

"Nesse contexto, cabe-nos esclarecer que a **parcela do PL**, **que integrava a remuneração das funções comissionadas** nos termos do disposto na Resolução SF n° 42, de 1993, **deveria ter sido incorporada aos quintos desde a edição da Resolução SF n° 74, de 1994**, que expressamente autorizou a incorporação da totalidade das funções comissionadas, **nos mesmos moldes deferidos aos servidores da Câmara dos Deputados**". (grifamos)

24. Dessa forma, pode-se concluir pela solução apontada pela SEREC, no sentido de ser deferido o pleito do interessado.

25. Noutro aspecto, no que diz respeito à extensão da vantagem ora pleiteada aos demais servidores do Tribunal em igual situação, esta tem sido a orientação sempre imprimida pelo Tribunal, exatamente em face dos princípios da economia processual e da isonomia.

26. Também é despiciendo salientar que o pagamento das parcelas em atraso deverão se sujeitar à Lei de Responsabilidade Fiscal e às disposições orçamentárias vigentes.

III – ENCAMINHAMENTO

Em face do exposto, encaminhe-se o presente Parecer à Presidência deste Tribunal, em atendimento ao Despacho do Excelentíssimo Senhor Presidente à fl. 26, pugnando para que seja deferido o pleito do interessado, na forma requerida, estendendo-se a decisão que vier a ser tomada a todos os servidores, ativos e inativos, bem como aos pensionistas, que se encontrem em idêntica situação."

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo nestes autos com fundamento no disposto no artigo 27 da Resolução TCU nº 175/2005, e nos termos da Portaria nº 191, de 25 de agosto de 2003, tendo em vista tratar-se de processo afeto ao Ministro responsável pela Lista de Unidades Jurisdicionadas nº 03, biênio 2005/2006.

02. O servidor Ney Soares Sette solicita que seja incluído o Adicional de Produtividade Legislativa no cálculo de sua Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, originária da incorporação da retribuição do exercício dos cargos em comissão ou de função comissionada, com base no § 1º do artigo 1º da Resolução/TCU 24, de 26/12/94, nos mesmos moldes efetuados pela Câmara dos Deputados.

03. Como bem destacou a Conjur, este Tribunal vinha adotando, a partir da Resolução Administrativa 101/89, a política salarial acolhida nas duas Casas do Congresso Nacional, em especial a do Senado Federal.

04. Em observância à supracitada orientação, foi baixada a Resolução Administrativa 14/93, com a adoção de nova remuneração aos servidores desta Casa, instituindo também o Adicional de PL.

05. À vista dessa diretriz, foi editada a Resolução/TCU 24/94, com o objetivo de disciplinar a incorporação da retribuição pelo exercício de cargo em comissão ou função comissionada, da mesma forma como foram baixadas as Resoluções 70/94 e 74/94 da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente, com idêntico objetivo, em face da Lei 8.911/94 que veio regulamentar a incorporação prevista no § 2º do artigo 62 da Lei 8.112/90.

06. O interessado fundamentou a sua pretensão no que dispõe o artigo 1º, § 1º, da Resolução/TCU 24/94, **in verbis**:

"*Art. 1º Para efeitos do disposto no § 2º do artigo 62 da Lei nº 8.112, de 1990, o servidor investido em função comissionada do quadro de pessoal do Tribunal de Contas da União, incorporará à remuneração do seu cargo efetivo, como vantagem pessoal, a importância equivalente à fração de um quinto da gratificação da função ou do cargo para o qual foi designado ou nomeado, a cada doze meses de efetivo exercício, até o limite de cinco quintos.*

***§ 1º Quando se tratar de funções comissionadas, a parcela a ser incorporada incidirá sobre o total dessa remuneração, incluindo a correspondente Gratificação de Atividade Legislativa*".** (grifamos).

07. Verifica-se que tanto a Resolução 70/94 da Câmara dos Deputados (artigo 1º, § 1º), como a Resolução 74/94 do Senado Federal (artigo 1º, § 1º) dispuseram no mesmo sentido, ou seja, o de que a parcela a ser incorporada incidiria sobre o total da remuneração das funções comissionadas.

08. Como bem colocado pela Serec e pela Conjur, tendo o Tribunal acolhido a política remuneratória das Casas Legislativas, por conseguinte, à época, a remuneração das funções comissionadas compreendia "vencimento básico, GAL e APL".

09. À vista de que o APL integra a remuneração, deve igualmente compor a parcela a ser incorporada a título de quintos, atual VPNI, consoante determina o §1º do artigo 1º da Resolução/TCU 24/94, a partir de 12/07/1994, data de início dos efeitos financeiros do referido ato normativo, observando-se a prescrição qüinqüenal.

10. É de ressaltar que o Poder Judiciário, mediante a edição da Lei 9.421/96, adotou essa mesma orientação das Casas do Congresso Nacional e deste Tribunal quanto à remuneração das funções comissionadas no âmbito daquele Poder, tendo em vista que as VPNIs do Judiciário compreendem o vencimento básico, a GAJ e o APJ.

11. Incontestável é ainda o fato de que ambas as Casas do Congresso Nacional reconheceram a vantagem ora pleiteada, conforme atestam os elementos presentes nestes autos, tais como a cópia do processo juntado pelo requerente em que foi autorizado pela Câmara dos Deputados o cômputo do APL na VPNI, com o pagamento das parcelas em atraso, com a devida correção e consoante as disponibilidades orçamentárias e ato do Primeiro Secretário do Senado Federal, autorizando o pagamento de parcelas em atraso devida a servidores do Senado Federal concernente ao APL na VPNI, relativos ao exercício de 2001 (f. 02/17, 24, 28/37).

12. Desse modo, entendo que deva ser deferido o pleito em favor do interessado no sentido de incluir o Adicional de Produtividade Legislativa no cálculo da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, com fundamento no § 1º do artigo 1º da Resolução/TCU 24, de 26/12/94.

13. No pertinente ao pagamento das parcelas em atraso, entendo que deverão se sujeitar à Lei de Responsabilidade Fiscal, às disponibilidades orçamentárias deste Tribunal, bem como às disposições contidas nos artigos 1º e 4º, parágrafo único, do Decreto 20.910/1932, e no artigo 1º da Lei 11.143/2005, além da prescrição qüinqüenal, conforme destacado no item 9 deste Voto.

14. A lume dos princípios da economia processual e da isonomia, entendo que deva a presente decisão ser estendida a todos os servidores, ativos e inativos, assim como aos pensionistas, que se encontrem em igual situação.

Ante todas as razões expendidas, acolho os pareceres uniformes da Serec e da Conjur e voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto à deliberação deste Egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2006.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 314/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº: TC-007.591/2004-7.
2. Grupo: I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.

3. Interessado: Ney Soares Sette.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral)
7. Unidades Instrutivas: Serec e Conjur.
8. Advogado constituído nos autos: não consta.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo, em que foi solicitada a inclusão do Adicional de Produtividade Legislativa no cálculo da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, originária da incorporação de quintos, nos mesmos moldes efetuados pela Câmara dos Deputados.

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

9.1. deferir o pleito do interessado, Sr. Ney Soares Sette, no sentido de incluir o Adicional de Produtividade Legislativa no cálculo da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, com base no § 1º do artigo 1º da Resolução/TCU 24/94, a partir de 12/07/1994, data de início dos efeitos financeiros do referido ato normativo, estendendo-se a presente decisão a todos os servidores, ativos e inativos, bem como aos pensionistas, deste Tribunal que se encontrem em idêntica situação;

9.2. autorizar o pagamento dos valores atrasados, em conformidade com as disponibilidades orçamentárias deste Tribunal e com as disposições contidas nos artigos 1º e 4º, parágrafo único, do Decreto 20.910/1932, e no artigo 1º da Lei 11.143/2005, com a observância da prescrição qüinqüenal;

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Administração – Segedam a imediata adoção de providências para cumprimento deste Acórdão;

9.4. dar ciência ao interessado da presente deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam.

10. Ata nº 10/2006 – Plenário
11. Data da Sessão: 15/3/2006 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0314-10/06-P
13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro que alegou impedimento na sessão: Benjamin Zymler

13.3. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Augusto Sherman Cavalcanti.

13.4. Auditor convocado que alegou impedimento na sessão: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.5. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

ANEXO IV DA ATA Nº 10, DE 15 DE MARÇO DE 2006
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSO ORIUNDO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Relatório e voto emitido pelo Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, bem como o Acórdão nº 319, adotado no processo nº TC-019.975/2004-8, relatado na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data (Parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno).

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC-019.975/2004-8 (com 5 volumes e 59 anexos) (Sigiloso)
Natureza: Administrativo – Sindicância
Interessado: Tribunal de Contas da União

Sumário: Sindicância. Procedimento de natureza inquisitorial. Apuração administrativa dos fatos relacionados ao Ofício 115/2004 DELEFAZ/SR/DF, de 2/12/2004, da Superintendência Regional do Distrito Federal, do Departamento de Polícia Federal – DPF/MJ, e demais situações conexas surgidas no transcorrer da apuração, relacionadas com a denominada "Operação Sentinela". Suposta prática de ilícitos funcionais por parte de três servidores do TCU arrolados no Inquérito Policial 2004.34.00.046396-6. Inexistência de indícios de desvio de conduta funcional dos demais servidores. Independência das esferas penal e administrativa. Instauração de processo administrativo disciplinar. Envio de cópia dos autos ao Ministério Público Federal.

RELATÓRIO

Trata-se de sindicância instituída pelo então Presidente do TCU, Ministro Valmir Campelo, por meio da Portaria 253/2004, alterada pela Portaria 255/2004, com o objetivo de "*apurar os fatos relacionados ao Ofício 115/2004 DELEFAZ/SR/DF, de 2/12/2004, da Superintendência Regional do Distrito Federal, do Departamento de Polícia Federal – DPF/MJ e demais situações conexas que surgirem no transcorrer da apuração*".

Por meio do Ofício 1.015/2004, o Juiz Federal Substituto Cloves Barbosa de Siqueira cientificou a Presidência desta Corte acerca da existência do inquérito policial 2004.046396-6, destinado a apurar supostas irregularidades na condução das Concorrências 7/2003 e 9/2004 e na elaboração de Parecer que resultou no Acórdão 1.563/2004-TCU-Plenário, bem como da decretação da prisão temporária de quatro servidores desta Casa.

Sobre o tema, o relatório final da Comissão de Sindicância apresenta o seguinte teor:

"1. Instauração da sindicância

No dia 2 de dezembro de 2004, a Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários, da Superintendência Regional no DF do Departamento de Polícia Federal efetuou operação no Tribunal de Contas da União, que resultou na prisão temporária dos servidores Antônio José Ferreira da Trindade, então Secretário-Geral de Administração; Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira, então Secretária de Controle Interno; Vera Lúcia de Pinho Borges, então Presidente da Comissão Permanente de Licitação e Fernando César Masera, então Chefe do Serviço de Segurança. Foi cumprido ainda, nas dependências do TCU, mandado de busca e apreensão de equipamentos e documentos utilizados nas unidades dos mencionados servidores.

Segundo declarado no site da Polícia Federal, pela Divisão de Comunicação Social, as investigações tiveram início em janeiro de 2004, a partir de denúncia de cartelização feita pela ANEEL à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça e, por meio de escutas telefônicas, foi identificado o envolvimento daqueles servidores na manipulação de duas licitações realizadas pelo TCU e na elaboração de pareceres em benefício de empresas privadas (fl. 290).

No Ofício 1.015/2004, de 1º/12/2004 (fls. 3/4), dirigido ao Exmo. Sr. Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União, o Exmo. Sr. Juiz Federal Substituto da 10ª Vara, então em exercício na 12ª Vara, da Seção Judiciária do Distrito Federal, Cloves Barbosa de Siqueira, informou a Presidência do TCU da existência do inquérito policial 2004.34.00.046396-6 e de seu objetivo: 'apurar supostas irregularidades na condução das Concorrências 7/2003 e 9/2004, bem assim no parecer que resultou no Acórdão 1.563/2004-TCU-Plenário (processo 001.912/2004-9 e Termo de Consulta 001.449/2004)'.

O Exmo. Sr. Juiz esclareceu que 'no curso das interceptações telefônicas deferidas por este juízo foram gravadas várias conversas entre os servidores e os empresários do ramo de vigilância, com indícios de combinação prévia de condições', ao que se relaciona ter aquele juízo decretado, 'a pedido da autoridade policial e mediante manifestação favorável do Ministério Público Federal, a prisão temporária' de servidores públicos e de representantes de empresas privadas (fl. 3).

O Exmo. Sr. Juiz, embora salientando que 'o inquérito estava sob segredo de justiça', encaminhou cópia da 'decisão proferida por este juízo para melhor compreensão dos fatos investigados' (fl. 4).

Em linhas gerais, o despacho pelo qual foram decretadas as prisões temporárias (artigo 2º, § 2º, da Lei 7.960/89) relata conversas telefônicas em que se faziam tratativas entre servidores do TCU e o Sr. Robério Bandeira de Negreiros, representante da empresa Brasfort, e entre este e outros empresários do ramo de vigilância e de terceirização de mão-de-obra, para:

a) alterar o entendimento contido na Decisão 457/1995-TCU-1ª Câmara, o que beneficiaria todas as empresas que prestam serviços continuados à Administração Pública e, em especial, a empresa Brasfort;

b) direcionar o resultado de parcela da Concorrência 7/2003 à empresa Montana, indeferindo recurso de outra licitante, a Castmeta;

c) fraudar o resultado da Concorrência 9/2004, de modo a favorecer a empresa Brasfort.

Ainda na manhã do dia 2 de dezembro de 2004, foi realizada Sessão Extraordinária do Plenário do Tribunal de Contas tendo sido decidido, dentre outras medidas:

1. em relação aos servidores: imediata destituição de suas funções comissionadas, afastamento preventivo do exercício de seus cargos, instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar, para completa apuração dos fatos e eventual aplicação de penalidades previstas em lei;

2. no tocante às empresas envolvidas: avaliação da viabilidade de rescisão dos contratos e aplicação das penalidades contratuais e legais cabíveis;

3. no tocante à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal: facilitação de acesso a todos os processos e documentos existentes no Tribunal relativos aos fatos investigados e imediato atendimento a qualquer solicitação ou pedido de esclarecimento tendente à solução da questão. (Ata nº 47/2004, publicada em 7/12/2004).

.....

Nos termos da Portaria 253, de 2 de dezembro de 2004 (fl. 1), o Exmo. Sr. Ministro-Presidente do TCU designou os servidores José Márcio da Silveira e Silva, Luiz Carlos Fernando P.M.B. Fonseca e Valdir Lavorato para:

- comporem Comissão de Sindicância, com prazo de 30 (trinta) dias, observando-se a legislação vigente, em especial o art. 146 da Lei nº 8.112/90, para apurar os fatos relacionados ao Ofício nº 115/2004 DELEFAZ/SR/DF, de 2/12/2004, da Superintendência Regional no Distrito Federal, do Departamento de Polícia Federal – DPF/MJ e demais situações conexas que surgirem no transcorrer da apuração.

Ante as razões expostas nos documentos às fls. 30 e 32, foi alterada a Comissão de Sindicância, a qual passou a ser composta pelos servidores Rogério Assis Carmo (designado presidente), Valdir Lavorato e Flávio Nogueira da Gama Cordeiro, nos termos da Portaria-TCU 255, de 6 de dezembro de 2004 (fl. 31).

A Comissão de Sindicância, dado o volume de trabalho e as dificuldades na obtenção de autorização judicial para acesso a informações e documentos do inquérito policial (fls. 44/46, 62/71 e 89), solicitou, em 17/12/2004, ao Exmo. Sr. Ministro-Presidente, a prorrogação, por mais 30 dias, do prazo para conclusão dos trabalhos, com fulcro no artigo 145 da Lei 8.112/90 (fls. 90/2).

.....

2. Condução dos trabalhos de sindicância

A Comissão de Sindicância foi instalada em 9 de dezembro de 2004, no Setor de Administração Federal Sul, Quadra 4, Lote 1, sala 344 – anexo II (fl. 33), tendo realizado sua primeira reunião na mesma data.

Nessa reunião, foi deliberado, principalmente: requerer junto ao Juízo da 12ª Vara Federal a cópia integral dos autos referentes aos Processos 2004.34.00.046396-6 e 2004.34.00.002594-2; solicitar à Segedam cópia dos processos licitatórios (concorrências 07/2003 e 09/2004) e respectivos contratos e

aditivos, bem como cópia dos TC-001.449/2004-0 e TC-001.912/2004-8, acompanhados das tramitações internas; e solicitar à Segedam informação quanto à composição da Comissão Permanente de Licitação do Tribunal, nos exercícios de 2003 e 2004.

.....

Os documentos requisitados à Segedam foram prontamente fornecidos (fls. 42, 202, 212, 217, 235 e 298), com exceção da cópia da ata de reunião da CPL realizada no dia 11/12/2003, referente à Concorrência 7/2003 – TC 010.174/2003-8 (fl. 214) e da cópia das fls. 5.624 a 5.631, volume 14, do TC 010.174/2003-8 (fl. 214). Quanto a esses documentos, a Segedam informou a impossibilidade de fornecê-los, em razão de os autos terem sido remetidos à Superintendência da Polícia Federal, por meio do Aviso 2.279/GP/TCU, de 2/12/2004, e daquela unidade básica, por problema de reprografia, não ter retirado cópia dos mesmos (fls. 217 e 235).

Ante esse óbice, a Comissão de Sindicância obteve os referidos documentos junto ao Departamento de Polícia Federal (fls. 297 e 302/303).

A Comissão de Sindicância solicitou, também, à Consultoria Jurídica do Tribunal (Conjur), cópia das fls. 155 e seguintes do TC-005.119/2004-3 e das fls. 124 e seguintes do TC 006.916/2004-0 (fl. 213), tendo o pedido sido imediatamente atendido pela unidade (fl. 215).

Adicionalmente, a Comissão de Sindicância recebeu cópia dos documentos a seguir indicados, espontaneamente entregues pelos servidores que legalmente os produziram ou receberam:

minuta de edital de licitação elaborado e encaminhado pelo Sr. Robério Bandeira de Negreiros à servidora Valdete Costa Santos, membro da CPL (fls. 130/182);

b) relatório de perícia contábil envolvendo o patrimônio do Sr. Antônio José Ferreira da Trindade e de seus familiares (anexos 51/58);

c) termo de declarações prestado pela servidora Luciana Miranda Sarmet Paniago ao Departamento de Polícia Federal (fls. 282/287); e

d) termo de declarações prestado pela servidora Rosângela Conceição Haddad ao Departamento de Polícia Federal (fls. 315/320).

Como medida de precaução e resguardo de dados e informações que pudessem revelar-se necessários às suas atividades, a Comissão de Sindicância solicitou ao secretário de Tecnologia da Informação, em 13/12/2004, a adoção de providências para 'preservar, até ulterior comunicação, cópias de segurança (backup) das mensagens transmitidas e recebidas, até o último dia 1º de dezembro [de 2004], por intermédio dos endereços de correio eletrônico dos servidores e unidades do Tribunal' (fl. 47).

Embora a Comissão não tenha efetivamente pleiteado exceção ao sigilo das comunicações via correio eletrônico, entende que devem ainda ser preservadas as cópias de segurança, como solicitado à Setec, pois, caso venha ser instaurado o processo administrativo disciplinar proposto ao final do presente trabalho, elas poderão ser ainda servir à apuração de responsabilidades.

A Comissão de Sindicância formulou, ao juízo competente, pedido de cópia do inquérito policial 2004.34.00.046396-6 (fls. 44/5), no curso do qual a Polícia Federal licitamente realizou as interceptações telefônicas que fundamentaram o despacho proferido pelo proferido pelo Exmo. Sr. Juiz Federal Substituto Cloves Barbosa de Siqueira (fls. 5/14).

No entanto, a Exma. Sra. Juíza Federal Substituta Anamaria Reys Resende, em exercício na 12ª Vara da Justiça Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, ***indeferiu*** *o pedido da Comissão de Sindicância, em virtude de 'tratar-se de inquérito policial acobertado pelo* ***sigilo****' (fl. 46, grifo nosso). Nesse sentido, ressalta a ilustre magistrada que 'as peças que compõem o presente caderno investigatório estão todas co-relacionadas às transcrições das interceptações telefônicas, e, por isso, são, também, sigilosas' (fl. 46).*

Em renovado esforço, a Comissão submeteu ao juízo pedido de reconsideração, no qual argumentou, em síntese, que: as provas produzidas por meio de escutas telefônicas são indispensáveis à apuração das faltas passíveis de aplicação de sanções disciplinares; os trabalhos da Sindicância também estão sendo conduzidos sob sigilo; e as provas produzidas em processo criminal, inclusive as decorrentes de escuta telefônica, podem ser emprestadas para fins de investigação administrativo-disciplinar, consoante entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça (fls. 62/71).

Todavia, esses argumentos não lograram convencer a insigne magistrada, que, novamente, indeferiu o pleito desta Comissão de Sindicância (fl. 89).

Face ao novo indeferimento, a Comissão de Sindicância deu conhecimento dos fatos ao Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, então Presidente do Tribunal (fls. 90/2) e submeteu a sua elevada consideração a seguinte sugestão:

'Assim, considerando que esta Comissão não logrou êxito em obter os resultados das interceptações telefônicas, os quais, ressaltamos, são essenciais para a conclusão dos trabalhos da Sindicância, submetemos o assunto a Vossa Excelência, para que, entendendo cabível, instrua a Consultoria Jurídica do TCU a, doravante, assumir os pedidos de autorização judicial para acesso da Comissão de Sindicância às informações por ela já requeridas à 12ª Vara da Seção Judiciária da Justiça Federal/DF, procedendo às medidas necessárias à sensibilização do juízo, inclusive mediante acionamento da Advocacia Geral da União e do Ministério Público Federal, se necessário' (fl. 91).

O Exmo. Sr. Ministro-Presidente, entretanto, considerou inapropriada a intervenção direta da Consultoria Jurídica, nos termos apresentados por esta Comissão de Sindicância, consoante despacho exarado às fls. 96/7.

.....

Considerando aproximar-se o termo estipulado para o final dos trabalhos, a Comissão de Sindicância sugeriu ao Exmo. Sr. Ministro-Presidente Adylson Motta que, entendendo cabível, solicitasse ao juízo competente a entrega de cópia de peças dos autos do processo 2004.34.00.046396-6 (fls. 276/7).

O Exmo. Sr. Ministro-Presidente, aquiescendo ao pleito da Comissão, solicitou ao Exmo. Sr. Juiz Federal Substituto da 12ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal o fornecimento de cópia das peças pretendidas pela Comissão de Sindicância (fl. 275).

No entanto, até o encerramento do relatório, não houve resposta formal daquele juízo. Ademais, verifica-se que os autos do processo permanecem desde 14/12/2004 na Polícia Federal (fl. 326), o que indica não ter sido concluído o inquérito.

A análise preliminar de documentos obtidos pela Comissão de Sindicância revelou a necessidade de promover a tomada de depoimento de dezesseis servidores, com vistas a elucidar fatos relacionados ao objeto da sindicância. O quadro seguinte identifica os servidores ouvidos pela Comissão, as datas dessas oitivas e a localização, nos autos, dos respectivos termos de declaração.

Quadro 1 – Rol de depoentes ouvidos pela Comissão de Sindicância

Depoente	***Data***	***fls.***
Antonio José Ferreira da Trindade	*14/1/2005*	*255/262*
Elierson Madureira Soragi	*21/12/2004*	*108/109*
Elisa Bruno de Araújo	*21/12/2004*	*110/111*
Fernando César Masera Almeida	*10/1/2005*	*222/224*
Júlio César de Freitas Guimarães	*27/12/2004*	*190/192*
Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira	*13/1/2005*	*246/251*
Luciana Miranda Sarmet Paniago	*21/12/2004 e 18/1/2005*	*115/118 e 278/281*
Nancy Alves Martinez	*27/12/2004*	*188/189*
Neuton Costa Batista	*22/12/2004*	*119/121*
Patrícia Maria Carneiro de Sant'Anna	*21/12/2004*	*106/107*
Ricardo de Mello Araújo	*20/1/2005*	*295/296*
Rosangela Conceição Haddad	*22/12/2004*	*124/126*
Siley Senna Beirão	*27/1/2005*	*322/323*
Sinomar Tótoli Júnior	*20/12/2004*	*99/102*
Sônia Ramagem Safe de Matos	*21/12/2004*	*103/104*
Valdete Costa Santos	*22/12/2004*	*127/129*
Vera Lúcia de Pinho Borges	*11/1/2005*	*225/231*

Os servidores Antônio José Ferreira da Trindade, Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira, Vera Lúcia de Pinho Borges e Fernando César Masera Almeida prestaram depoimento acompanhados de advogado, como registrado nos respectivos termos.

O servidor Fernando César Masera estabeleceu os advogados Carlos Manoel Garcia de Oliveira Tápia e Hermany Lia Samuel de Almeida e Elion da Mata Ferreira (fl. 355), fazendo juntar aos autos a procuração (fl. 325).

As servidoras Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira e Vera Lúcia de Pinho Borges constituíram os advogados Irineu de Oliveira Filho, Ana Paula de Oliveira, Marlon Tomazette e os estagiários Rafael Freitas de Oliveira e Giselle Silvestre Alvarenga Ferreira, todos integrantes da sociedade civil Irineu de Oliveira Advogados e Associados, para representá-las junto à Comissão (fls. 82/3).

O advogado Irineu de Oliveira requereu, em 17/12/2004, em nome das servidoras, sua intimação 'de todo e qualquer ato ou diligência a ser realizado na presente sindicância' (fl. 81). O presidente da Comissão de Sindicância indeferiu o pleito, nos seguintes termos (fl. 95):

Tratando o requerimento de fl. 81 de pedido de intimação de advogado diante de 'todo e qualquer ato ou diligência a ser realizado na presente sindicância', revela ele a busca da garantia do contraditório e da ampla defesa.

Não se havendo ainda estabelecido nesta fase de sindicância completa identificação dos fatos e da autoria, pois que é esse o próprio objetivo do procedimento em curso, não existe ainda uma acusação frente a qual se possa apontar fundamento para o pleito do advogado.

Os representantes das servidoras foram notificados dessa decisão em 20/12/2004 (fl. 95).

Não obstante, além de ser-lhes garantida a presença de advogado por elas constituído durante seus depoimentos, às servidoras foram deferidos, em quatro ocasiões, pedidos delas, formulados por intermédio de seus procuradores, de vista e cópias dos autos (fls. 81 e 85, 186, 220/221 e 292/293), mediante o recolhimento dos emolumentos previstos na Portaria TCU 246, de 28 de julho de 1994 (fls. 84, 187, 221 e 294).

Nos termos em que foi instaurada esta sindicância, não houve ainda indiciamento de nenhum servidor, pois a Portaria 253/2004 determinou a apuração de fatos relacionados ao Ofício 115/2004 DELEFAZ/SR/DF, de 2/12/2004, sem qualquer menção a autoria ou especificação de provas.

Portanto, afigura-se, s.m.j, que a determinação do Exmo. Sr. Ministro-Presidente foi para a instauração de um procedimento que possibilitasse investigações preparatórias, visando prudente e rigoroso esclarecimento dos fatos, para, se for o caso, promover-se expressa indiciação dos servidores envolvidos, contemplando uma adequada descrição de suas condutas reprováveis e respectiva capitulação legal.

Das hipóteses admitidas no artigo 145 da Lei 8.112/90, desta sindicância poderá, então, resultar decisão pelo arquivamento (inciso I) ou abertura de processo disciplinar (inciso II), as quais não exigem que, durante o procedimento de apuração, tenha-se observado todos os meios e recursos inerentes à ampla defesa.

Ao contrário, caso se cogitasse da aplicação de penalidade (artigo 145, inciso II, da Lei 8.112/90), teria sido realizado prévio e expresso indiciamento de servidores que, somente assim, veriam-se na condição de 'acusados' para que lhes pudessem ser 'assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes', conforme artigo 5º, inciso LV, da CF/88.

Existem, portanto, duas modalidades de sindicância, como esclarece Sebastião José Lessa (Do processo administrativo disciplinar e da sindicância, Brasília: Brasília Jurídica, 2001, p. 61): a 'preparatória, para servir de base ao processo disciplinar, e nesse caso, sem a necessária observância de defesa; e uma instrutória, do bojo da qual já se pode extrair punição, com observância do contraditório e da ampla defesa'. Importa consignar que esse entendimento decorreu de acórdão do Supremo Tribunal Federal, proferido quando do julgamento do MS 22.789-7 (Relator: Ministro Moreira Alves), do qual a Comissão transcreveu um trecho da ementa:

'Do sistema da Lei 8.112/90, resulta que, sendo a apuração de irregularidade no serviço público feita mediante sindicância ou processo administrativo, assegurada ao acusado ampla defesa (art. 143), um desses dois procedimentos terá de ser adotado para essa apuração, o que implica dizer que o processo administrativo não pressupõe necessariamente a existência de uma sindicância, mas, se o

instaurado for a sindicância, é preciso distinguir: se dela resultar a instauração de processo administrativo disciplinar, é ela mero procedimento preparatório deste, e neste é que será imprescindível se dê a ampla defesa do servidor; se, porém, da sindicância decorrer a possibilidade de aplicação de penalidade de advertência ou de suspensão por até 30 dias, essa aplicação só poderá ser feita se for assegurado ao servidor, nesse procedimento, sua ampla defesa.'

.....

3. TC 010.174/2003-8 (Pregão 6/2003 e Concorrência 7/2003)

O TC-010.174/2003-8 foi instaurado por meio da Representação 10/SEGEDAM-GS, de 10/6/2003, e teve por objetivo a contratação de empresa para a prestação de serviços de apoio administrativo e técnico especializado e atividades auxiliares (fl. 1 – anexo 1). Após a realização de uma primeira licitação (Pregão 6/2003, posteriormente revogado), novo certame foi instaurado (Concorrência 7/2003), a qual teve como vencedoras as empresas Brasfort (itens 1,2,4 e 7 do objeto do edital), Executiva Serviços Profissionais Ltda. (itens 3 e 6) e, após análise de recursos, Montana (item 5).

Segundo consta do despacho do Exmo. Sr. Juiz Federal, as escutas telefônicas identificaram acordo entre o Sr. Trindade e os representantes das empresas Brasfort e Montana para divisão dos itens e para o indeferimento de recurso apresentado por uma das licitantes (Castmeta).

3.1 Revogação do Pregão 6/2003

O Exmo. Ministro-Presidente Valmir Campelo autorizou, em 10/6/2003, a realização de processo licitatório com vistas à contratação de empresa para prestação de serviços de apoio administrativo e técnico especializado e atividades auxiliares (fl. 68 – anexo 1). A Comissão Permanente de Licitação – CPL optou pela realização da licitação na modalidade pregão, por se tratar de serviço comum, conforme dispõe a Lei 10.520/2002 (fls. 133/4 – anexo 1). O edital previa a contratação de 290 empregados, divididos por 5 itens, com custo anual estimado em R$ 5.158.701,14 (fls. 148/203 – anexo 2).

Em 22/8/2003, foi publicado o edital do Pregão 6/2003, que estabelecia o dia 12/9/2003 para apresentação das propostas, sendo que 38 empresas entregaram propostas de preços na data designada. A licitação foi realizada em 12/9/2003, tendo sido conduzida pela pregoeira Vera Lúcia de Pinho Borges, Presidente da CPL.

O item 1 teve acirrada disputa entre as participantes, conforme pode ser visto no Registro e Acompanhamento de Pregão – RAP (fls. 1.715/18 – anexo 11). Segundo depoimento de membros da CPL, as competidoras chegaram a ser advertidas pela pregoeira quanto ao risco de apresentarem propostas inexequíveis, devido à significativa redução nos preços originalmente ofertados.

Os itens 2 a 5 não tiveram disputa na fase de lances, visto que o preço inicialmente ofertado pela Infocoop não foi coberto por nenhuma das outras licitantes.

Desse modo, foram declarados vencedoras da licitação as empresas Ravele Locação de Serviços Ltda. (item 1) e Infocoop – Cooperativa de Profissionais de Prestação de Serviços Ltda., para os itens 2 a 5 do objeto (fls. 1.713/1.726 do TC-019.975/2004-8 – anexo 11).

Não obstante, no dia 13/10/2003, a CPL se reuniu e concluiu pela necessidade de revogar o certame, o que foi feito pelo então dirigente da Segedam, Sr. Trindade, em razão da impossibilidade de se averiguar objetivamente a aceitabilidade dos preços ofertados, bem como da orientação da Primeira Câmara do TCU (Acórdão 617/2003) no sentido de que os órgãos se abstivessem de prefixar preços e salários, a fim de evitar o comprometimento do caráter competitivo da licitação (fls. 2.296/99 – Anexo 13).

.....

Quanto à ausência de critério objetivo para aferição das propostas, a longa disputa entre as empresas e as advertências da pregoeira indicam a possibilidade de a proposta vencedora ser inexequível, relativamente ao item 1. Como a requisição, pela CPL, da planilha de formação de preços das licitantes, inclusive da vencedora dos itens 2 a 5, não foi suficiente para que se concluísse acerca da viabilidade das propostas, a CPL houve por bem reeditar a licitação, com as modificações necessárias.

Pelos motivos alegados, a Comissão de Sindicância entende que a revogação do Pregão foi acertada. O art. 49 da Lei 8.666/93 permite a revogação da licitação 'por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta'. No caso, ao instaurar o procedimento licitatório, a CPL não tinha ainda ciência do teor do

Acórdão 617/2003-TCU-1ª Câmara e, muito menos, de que as licitantes apresentariam propostas tidas por inexeqüíveis.

Outrossim, segundo depoimento de membros da CPL, diversos órgãos públicos têm utilizado os editais do TCU (que ficam disponíveis na página do Tribunal na Internet) como modelo, o que justifica, por si só, a perfeita consonância entre os editais de licitação do TCU e seus julgados. Por fim, havia ainda o risco de futuros prejuízos ao Tribunal caso alguma das empresas não pudessem arcar com o contrato.

Posteriormente, foi instaurado novo procedimento licitatório, sob a modalidade concorrência, que corrigiu os defeitos identificados no Pregão, ao não estabelecer valor mínimo para as propostas e ao fixar critério de exeqüibilidade para sua aceitação.

3.2 Julgamento da habilitação dos documentos apresentados pelas licitantes na Concorrência 7/2003

Em 11/12/2003, a CPL se reuniu, sob a presidência da Sra. Luciana Miranda Sarmet Paniago, para deliberar acerca do julgamento dos documentos de habilitação apresentados na Concorrência 7/2003 (fls. 304/305 e fls. 4.493/95 – anexo 25)[16]. Serão apreciados, a seguir, os critérios adotados pela Sra. Luciana e demais membros da CPL que participaram do julgamento (Sras. Valdete e Sônia) para analisar os atestados apresentados pelas licitantes.

3.2.1 Inabilitação irregular de empresas para o item 1 do objeto do edital

As empresas Capital – Empresa de Serviços Gerais Ltda., Apecê – Serviços Gerais Ltda., Liderança Conservação e Serviços Ltda., Plansul – Planejamento e Consultoria Ltda., Projel – Planejamento, Organização e Pesquisa Ltda. e Santa Helena – Urbanização e Obras Ltda. foram inabilitadas do certame para o item 1, muito embora tenham apresentado atestados que demonstravam a prestação de serviços com quantitativo mínimo de empregados, conforme exigido pelo edital.

A esse respeito, a Sra. Luciana declarou à Comissão:

QUE não foram considerados os atestados de fls. 3.084 e 3.086 do TC 010.174/2003-8, apresentados pela empresa Capital, porque os serviços de servente (limpeza) não foram enquadrados como serviço de apoio administrativo e atividades auxiliares;

QUE há contrato específico para serviço de limpeza;

QUE esse entendimento foi construído a partir de conversa com a Sra. Leila, então secretária de Controle Interno, a quem a depoente costumava se socorrer nas épocas em que substituía a presidente da CPL;

[...]

QUE não foi aceito o atestado de fl. 3.586 do TC 010.174/2003-8, apresentado pela empresa Liderança, porque o atestado se refere a serviço de limpeza;

[...]

QUE não foi aceito o atestado de fl. 4.062 do TC 010.174/2003-8, apresentado pela empresa Plansul, para habilitação para o item 1, porque o atestado se refere exclusivamente a serviços de informática, objeto do item 5;

QUE não foi aceito o atestado de fl. 4.062 do TC 010.174/2003-8, apresentado pela empresa Projel, para habilitação para o item 1, porque o mesmo se refere a serviço de limpeza e conservação; [o atestado referido consta, na verdade, da fl. 4.110 – anexo 24]

QUE não foi aceito o atestado de fl. 4.225 do TC 010.174/2003-8, apresentado pela empresa Santa Helena, para habilitação para o item 1, porque o mesmo se refere a serviço de limpeza e conservação; (fls. 279 e 280, sendo que a informação entre colchetes foi acrescentada pela Comissão).

Não procedem os motivos alegados pela servidora, pois o fato de haver contrato específico para limpeza não autoriza sejam recusados semelhantes atestados. O edital de licitação, ao qual a CPL está vinculada, não traz qualquer vedação a esse respeito.

Pelo contrário: a condição 29.4, alínea 'a', do edital permite que o atestado para o item 1 abranja serviços de apoio administrativo e atividade auxiliar:

*a) para habilitação no **item 1**:* ter a **licitante** executado serviço de apoio administrativo e atividade auxiliar em quantidade mínima de 200 (duzentos) profissionais, quantidade esta compatível com o objeto do referido item; (fl. 2.488 – anexo 15, sublinhado nosso)

Como o serviço de limpeza é atividade auxiliar, não havia motivos para a recusa de atestados que abrangessem, além de atividades de apoio administrativo, tal serviço.

*A empresa Capital apresentou o atestado de fl. 3.084 – anexo 18, emitido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que tratava da 'Prestação de serviços de limpeza, manutenção e higienização do Tribunal (...) bem como outros serviços (**apoio administrativo**) ...' (grifo nosso), e demonstrava a utilização de 236 empregados. Estava, pois, claramente de acordo com a regra do edital, já que abrangia serviço de apoio administrativo e atividade auxiliar. O atestado de fl. 3.086 – anexo 18, também apresentado pela empresa e emitido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, descrevia a anterior prestação de serviços de conservação e limpeza, incluindo serviços de copeiragem, ascensorista, atendimento geral e recepcionistas (apoio administrativo), num total de 380 empregados, quase o dobro do exigido pelo edital. Dentre os empregados listados nos atestados, constavam copeiros, garçons, ascensoristas, office boys (mensageiros) e recepcionistas, profissionais estes que também constavam do item 1 do edital.*

A empresa Apecê apresentou o atestado de fl. 2.898 – anexo 17, emitido pela Universidade de Brasília, que demonstrava a prestação de serviços de limpeza, asseio, conservação e outros, com efetivo de 419 empregados, distribuídos entre o Hospital Universitário e o Campus Universitário. Os serviços prestados, embora envolvam apenas serviços de limpeza e conservação, estão em consonância com a condição 29.4, alínea 'a', pois tratam de atividade de natureza auxiliar. Não bastasse, o quantitativo de profissionais supera o dobro do mínimo exigido no edital, distribuídos por uma área 320.000m^2, entre a Asa Norte e o lago. Por óbvio, estava evidente a capacidade da empresa em administrar 204 empregados nas dependências do TCU.

A empresa Liderança apresentou o atestado de fl. 3.586 – anexo 21, emitido pela Câmara dos Deputados, na execução de serviços de limpeza e conservação em prédios administrativos, com a utilização de 241 funcionários, o que também demonstra a capacidade técnico-operacional da empresa e a observância da condição 29.4, alínea 'a' do edital.

A empresa Plansul – Planejamento e Consultoria Ltda. apresentou o atestado de fl. 4.062 – anexo 23, emitido pela Caixa Econômica Federal, que comprova a prestação de serviços técnicos de tratamento de dados, com um efetivo de 353 empregados, mais de 50% acima do mínimo exigido. Tal serviço, evidentemente, é de natureza administrativa, nos moldes exigidos pela condição 29.4, alínea 'a', do edital. Tanto é assim, que a Sra. Luciana classificou a empresa Best para o item 1 pela apresentação de atestado relativo a prestação de serviços na área de informática, tendo afirmado a esta Comissão que 'o atestado de fl. 2.933, da empresa Best, era suficiente para habilitar a licitante no item 1' (fl. 279). Assim, também a Plansul foi irregularmente excluída do certame para o item 1.

A empresa Projel – Planejamento, Organização e Pesquisa Ltda. apresentou o atestado de fl. 4.110 – anexo 24, emitido pelo Senado Federal, que comprova a prestação de serviços de limpeza, conservação e outros, também com um quantitativo de 353 empregados, o que, além de comprovar a capacidade técnico-operacional da empresa, atende à exigência da condição 29.4, alínea 'a', do edital. A empresa foi, pois, irregularmente excluída do certame para o item 1.

A empresa Santa Helena – Urbanização e Obras Ltda. apresentou o atestado de fl. 4.225 – anexo 24, emitido pelo Superior Tribunal de Justiça, que comprova a prestação de serviços de limpeza, conservação, operação de elevadores, recepção, copa, impressão gráfica em off-set e outros, com um efetivo de 403 empregados, ou seja, 200% do quantitativo exigido no edital. O contrato prestado compreendia a execução de serviços de apoio administrativo e de atividade auxiliar, nos exatos termos da condição 29.4, alínea 'a', do edital.

Segundo a Sra. Luciana, a exigência de comprovação de prestação anterior de serviços com número mínimo de profissionais:

'teve por objetivo garantir à Administração que o futuro contratado tivesse experiência empresarial para gerenciar o número de empregados referente ao item um do objeto da licitação, tendo em vista sempre o vínculo de solidariedade do Tribunal com o contratado no que tange às obrigações patronais;'

Contudo, em todos os atestados analisados neste subitem, está explicitamente comprovada a experiência empresarial das empresas, que administraram, em um único contrato, quantitativo de empregados superior ao mínimo exigido no edital, nos moldes da condição 29.4, alínea 'a', do instrumento convocatório (apoio administrativo e atividade auxiliar).

Ademais, a administração de grande número de serventes pode se mostrar mais difícil ainda que a de pessoal de apoio administrativo, como mensageiros e recepcionistas. Estes últimos, na prática, acabam recebendo ordens de serviço diretamente de servidores do Tribunal, enquanto o pessoal de limpeza é coordenado basicamente por encarregado geral da contratada.

Contudo, muito embora a CPL tenha inabilitado as empresas mencionadas, a Comissão de Licitação habilitou a empresa Monteverde Engenharia, Comércio e Indústria S/A, que apresentou à Comissão atestado emitido pela Justiça Federal, com a utilização de 228 profissionais, cujo objeto versava sobre limpeza e conservação (fls. 304 e fls. 3.892 – anexo 22). Justificou à Comissão a dualidade de critérios ao afirmar 'QUE à época provavelmente não se atentou que o atestado se referia, além de outros serviços, também, a limpeza e conservação;'.

Contudo, a habilitação dessa empresa somente confirma o fato de que o atestado por ela apresentado, assim como aqueles das empresas Capital, Apecê, Liderança, Plansul, Projel e Santa Helena eram mais que suficientes à comprovação da capacidade técnico-operacional, conforme exigido pelo edital.

Por fim, todos os atestados aqui relacionados, e que não foram aceitos pela CPL, além de indicarem a prestação de serviços em quantidade maior à requerida, foram emitidos por órgãos da Administração Pública, de igual porte (em termos administrativos) ou maiores que o TCU. Todas tinham demonstrado, portanto, que estavam aptas a gerenciar contratos do porte requerido pelo Tribunal.

3.2.2 Ausência de realização de diligências para esclarecimento do conteúdo dos atestados

As empresas Dom Bosco Construções e Serviços Ltda., Lincons Montagens Industriais e Serviços Ltda. e Master – locação de mão-de-obra e terceirização Ltda. apresentaram atestados de capacidade técnica que não indicavam a quantidade de profissionais abrangidos, dispondo apenas, de forma genérica, sobre os serviços realizados ou discriminando os serviços por outros critérios, como quantidade de horas prestadas. Em nenhuma dessas situações a CPL realizou qualquer tipo de diligência para tentar esclarecer se os serviços prestados demonstravam a experiência exigida pelo instrumento convocatório.

A empresa Dom Bosco Construções e Serviços Ltda. apresentou para a habilitação no item 1 os atestados de fls. 3.237 e 3.243 (anexo 19), sendo o primeiro emitido pela Xerox do Brasil Ltda. e o segundo, pela empresa Editora Globo S/A. Ambos informam a prestação de serviços de limpeza, conservação e copa, sem indicar quantitativo de empregados.

A empresa Lincons apresentou os atestados de fls. 3.654, 3.658 e 3.656 (anexo 21) para a habilitação no item 1. Todos foram emitidos pela Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba), e tratam basicamente de serviços de carga, descarga e movimentação de medidores. Não há indicação do quantitativo de pessoal empregado, mas tão-somente do volume de serviço contratado.

A empresa Master – locação de mão-de-obra e terceirização Ltda. apresentou o atestado de fl. 3.806 (anexo 22) para a habilitação no item 1. O atestado foi emitido pelo Banco do Brasil e trata de serviços de limpeza, conservação, copa, controle de estacionamento e operação de telefonia. Não há indicação do quantitativo de pessoal empregado, mas de diversas unidades de medida, como área, quantidade de usuários e horas. A empresa apresentou ainda o atestado de fls. 3.831 – anexo 22, para habilitação nos itens 1 e 5 do edital. O atestado foi emitido pela Embratel, e relacionava a prestação de serviços de mensageiro, recepcionista, copeiragem, digitação e vigilância. Não discriminava a quantidade de profissionais envolvidos, mas apenas a duração do contrato.

Situação diferente ocorreu com a empresa Brasília Empresa de Serviços Técnicos Ltda. (Best). A licitante apresentou para habilitação, dentre outros documentos, um atestado de capacidade técnica fornecido pelo Departamento da Polícia Federal, que mencionava a assinatura de contrato na área de informática, com fornecimento de 219 empregados, como 'Analistas de Sistema', 'Programadores', 'Digitalizadores', 'Operadores de Scanner' e 'Digitadores' (fls. 2.933/2.935 – anexo 17).

Esse atestado, suficiente para habilitar a empresa para o item 1, não foi utilizado para a habilitação da mesma empresa para o item 5, segundo a Sra. Luciana por 'não explicitar a quantidade de profissionais da área de informática' (fl. 279).

A inabilitação da empresa para o item 5 pode ter sido precipitada, visto que o contrato previa a prestação de serviços especializados na área de informática, conforme descrição do objeto:

1.1. execução integral (...) de 900.000 (...) recadastramentos de estrangeiros;

1.2. emissão (...) e entrega de 40.000 (...) Cédulas de Identidade de Estrangeiros, cujos pedidos serão recebidos pelo DPF e entregues à contratada em Brasília para processamento;

1.3. locação de equipamentos e insumos (...) incluindo treinamento do pessoal para operação da infra-estrutura locada, atualização de 'software' e 'hardware', manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos;

1.4. desenvolvimento de sistema computacional de controle de arrecadação das taxas e multas (...);

1.5. a preservação eletrônica dos processos recebidos, incluindo software de administração dos dados armazenados (...).

A condição 29.4, alínea 'b' do edital exigia que a licitante tivesse 'executado serviço na área de informática em quantidade mínima de 60 (sessenta) profissionais'. Muito provavelmente os 219 servidores utilizados para a execução dos serviços estavam, direta ou indiretamente, a executar serviços na área de informática, visto que a empresa fora contratada para isso.

Ainda que a totalidade dos servidores não fosse considerada para fins de atingimento do mínimo estabelecido no edital, é razoável supor que, na prestação de serviços de informática, dos 219 servidores, ao menos 60 (27%) tenham realizado serviços dessa natureza.

Considerando esses fortes indícios, seria justificável que a CPL diligenciasse junto à Best para que esta especificasse a quantidade de Gerentes de Projeto, Analistas de Sistemas, Programadores, Operadores de Scanner e outros ligados diretamente à área de informática. Mas nada foi feito.

Questionada por esta Comissão acerca da não-realização das diligências, a Sra. Luciana esclareceu a esta Comissão:

QUE não se lembra dos motivos para não realização de diligência para esclarecer o quantitativo de profissionais nos casos em que os atestados não indicavam as quantidades;

QUE a realização das diligências não era obrigação da CPL, mas uma faculdade, nos termos do art. 43 da Lei nº 8.666/93;

QUE a não realização das diligências, em princípio, não prejudicaria as licitantes, pois desse julgamento caberia recurso, no qual poderia ser demonstrado o equívoco no julgamento;

QUE provavelmente, em virtude da série de diligências a ser efetuada, na forma identificada neste mesmo depoimento, a CPL deve ter optado por não fazê-las, deixando a cargo das licitantes a comprovação na via recursal. (fl. 280)

Não há como concordar com a alegação da servidora de que a realização da diligência poderia ser dispensada porque as empresas teriam a possibilidade de apresentar recurso, caso se sentissem prejudicadas. A Administração Pública tem o dever de agir em consonância com a Lei, independentemente de questionamento das licitantes ou dos órgãos de controle. De acordo com o art. 4º da Lei 8.666/93:

'Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta Lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.'

Todavia, a mesma Lei estabelece que em seu art. 41 que 'A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada'. No caso em comento, o edital previa expressamente em sua condição 29.4 que o atestado apresentado pela empresa deveria comprovar quantidade mínima de profissionais, para os itens 1 e 5. A condição 43.2, por sua vez, afirma que serão desclassificadas as licitantes que 'não atenderem às exigências contidas neste edital'.

Desse modo, a CPL optou por não realizar as diligências, já que os atestados não atendiam ao edital. O procedimento, entretanto, não foi o mesmo adotado na Concorrência 9/2004, quando a Comissão decidiu promover diversas diligências de modo a verificar a aceitabilidade de atestado apresentado pela empresa Juiz de Fora Empresa de Vigilância Ltda. em discordância com o edital. O assunto será detidamente analisado na seção 5 deste relatório.

3.3 Recursos interpostos contra o item 5 do objeto do edital da Concorrência 7/2003

O Exmo. Sr. Juiz Federal afirma, em seu despacho, que conversas telefônicas gravadas entre os Srs. Trindade, Robério (representante da Brasfort) e Carlos (representante da Montana) indicam que o primeiro teria patrocinado interesses dessas duas empresas na Concorrência 7/2003 (fls. 5/14).

Conforme já informado na seção 1, notícia veiculada no site da Polícia Federal, pela Divisão de Comunicação Social, indica que as escutas telefônicas tiveram início no começo de 2004 (fl. 290), momento em que seriam analisados recursos interpostos pelas empresas Montana e Castmeta contra suas desclassificações para o item 5 do objeto do edital.

Por ocasião do julgamento das propostas, foram declaradas vencedoras as empresas Brasfort (itens 1, 2, 4 e 7 do objeto do edital) e Executiva (itens 3 e 6). Todas as propostas habilitadas para o item 5 foram desclassificadas, pelos seguintes motivos (fls. 5.632 e 5.633 – anexo 31):

'a) por terem cotado para os itens da planilha 'auxílio refeição' e 'assistência médica odontológica' preços abaixo dos fixados em convenção coletiva firmada entre o Sindicato dos Trabalhadores em Órgãos Públicos e Privados de Processamento de Dados do Distrito Federal – SINDPD/DF e o Sindicato das Empresas de Informática do Distrito Federal – Sindesei/DF: Brasfort Administração e Serviços Ltda.; Coral Administração e Serviços Ltda.; Montana Planejamento e Serviços Ltda.; Plansul Planejamento e Consultoria Ltda.; Projel Planejamento, Organização e Pesquisa Ltda.; Servi-San Ltda.;

b) por ter apresentado proposta considerada inexeqüível: Brasília Serviços de Informática Ltda.;

c) por haver cotado para a categoria profissional de Técnico de Rede, preços muito acima do orçamento estimativo integrante do Edital: Castmeta Informática Ltda.;

d) por ter cotado para o item da planilha 'assistência médica odontológica' preço abaixo do fixado em convenção coletiva firmada entre o Sindicato dos Trabalhadores em Órgãos Públicos e Privados de Processamento de Dados do Distrito Federal – SINDPD/DF e o Sindicato das Empresas de Informática do Distrito Federal – Sindesei/DF: Manchester Serviços Ltda..'

Como todas as propostas foram desclassificadas, a CPL concedeu novo prazo de 8 dias úteis para que as licitantes apresentassem novas propostas, escoimadas dos vícios que haviam motivado sua desclassificação (fls. 5.632 e 5.633 – anexo 31). No entanto, as empresas Castmeta e Montana, irresignadas com a decisão, apresentaram recurso à CPL.

Em seu recurso, a empresa Montana argumentou, em síntese, que: o próprio edital estimou os custos com base na Convenção Coletiva firmada pelo Sindilimpeza/DF; compete ao Ministério do Trabalho a observância da unicidade sindical consignada no art. 8º da Constituição; e o Sindilimpeza/DF está legalmente registrado no órgão competente, o que o torna legítimo para a representação sindical da categoria (fls. 1/9 – anexo 35).

Diante dos argumentos expostos, a pregoeira, Sra. Vera Lúcia, diligenciou, em 2/2/2004, à Delegacia Regional do Trabalho no Distrito Federal – DRT/DF, via e-mail, no sentido de verificar se haveria prevalência de um sindicato em relação ao outro (fls. 130/131 – anexo 36). Em resposta, no dia seguinte, a Sra. Glaucié Monique do Val Costa, da DRT-DF, informou o que segue:

1 – A Convenção Coletiva e Acordos Coletivos de Trabalho, assim como seus aditamentos, serão recebidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, através das suas Delegacias Regionais do Trabalho, para fins exclusivamente de depósito, vedada a apreciação do mérito e dispensada sua publicação no DOU.

2 – Compete às empresas descontar contribuição sindical de seus empregados, para categoria profissional predominante.

3 – A DRT não pode indicar para qual entidade sindical a empresa deva proceder a sindicalização de seus empregados.

4 – Sim. O depósito dá validade aos documentos.

Sugiro que o TCU consulte diretamente à Secretaria de Relação do Trabalho SRT/MTE.

A pregoeira, porém, não acatou a sugestão de consulta à Secretaria de Relação do Trabalho e, nesse mesmo dia (3/2/2004), acolheu o recurso interposto, sob a alegação de que a CPL não poderia impor às concorrentes a adoção, para a elaboração de suas propostas, das condições e dos benefícios estabelecidos em convenção coletiva de um único sindicato (fls. 5.736/5.737 – anexo 32 e fls. 104/105 – anexo 35).

Argumentou ainda que (fl. 104 – anexo 35):

Conquanto esta Comissão Permanente de Licitação tenha facultado às demais licitantes o prazo regulamentar para impugnação do recurso em apreço, na forma definida pela Lei de Licitações, o exame de mérito da questão leva-nos a entender que assiste razão à recorrente, no que tange à sua irresignação, o que impõe a esta Comissão o poder-dever de rever seus próprios atos, sem que, para tanto, seja necessário aguarda a apresentação de eventual impugnação ao presente recurso.

Contudo, o 'exame de mérito' que levou a Comissão a, arbitrariamente, dispensar o prazo regulamentar a que tinham direito as demais licitantes, foi realizado com base, precipuamente, nos argumentos apresentados pela própria interessada (Montana). O envio de e-mail à DRT/DF– cuja resposta de nenhum modo restou conclusiva – não era suficiente à pronta aceitação dos argumentos da licitante.

Deveria, então, a CPL ter realizado outras diligências que se mostravam necessárias a dirimir as dúvidas, a exemplo da consulta à Secretaria de Relação do Trabalho/MTE, conforme sugerido pela servidora da DRT/DF, bem como pesquisas acerca dos atos constitutivos, acordos e convenções dos dois mencionados sindicatos, a fim de perscrutar se estes indicavam exatamente as mesmas categorias profissionais representadas e as respectivas bases territoriais de atuação. Disso se conclui que houve ausência de cautela e zelo, por parte da CPL, em adotar medidas exigidas à suficiente instrução do julgamento dos recursos.

De mais a mais, o procedimento adotado contrariou a condição 53 do edital, que faculta aos licitantes, no prazo de 5 dias úteis, apresentarem impugnação aos recursos interpostos, conforme segue:

.....

O recurso da empresa Montana foi interposto no dia 30/1/2004 (fl. 1 – anexo 35), e as licitantes foram comunicadas no mesmo dia (fls. 53/102 – anexo 35). Logo, poderiam impugnar o recurso até o dia 6/2/2004 (sexta-feira), e somente no dia 9/2/2004 a CPL poderia rever sua posição, conforme redação expressa do edital: 'findo esse período, impugnado ou não o recurso, a Comissão Permanente de Licitação poderá, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, reconsiderar a sua decisão.' (fl. 2.491 – anexo 15)

Assim, a Sra. Vera Lúcia somente poderia ter decidido a matéria antes do término do prazo a que fazem jus as licitantes caso todas estas, expressamente, tivessem aberto mão desse direito. Não foi o que ocorreu, visto que, enquanto as empresas Coral, Executiva, Lincons e Plansul somente encaminharam à CPL a desistência de impugnar o recurso em 4/2/2004, as empresas Ajato, Best, Castmeta e Master sequer abriram mão dessa faculdade.

.....

Não obstante, ainda em 3/2/2004, a Sra. Vera (Presidente da CPL), o Sr. Neuton e a Sra. Valdete acolheram o recurso da empresa, com o 'de acordo' do Sr. Trindade (fl. 106 – anexo 35), e declararam a Montana vencedora do item 5 do objeto do edital (fls. 5.736/5.737 – anexo 32).

A empresa Castmeta, por sua vez, argumentou que sua desclassificação não teria fundamento no instrumento convocatório. Informou que a única exigência para a classificação das licitantes é que estas ofertassem preços até 90% menores que os valores calculados de acordo com a condição 44 do edital, não havendo, inclusive, qualquer limitação quanto ao oferecimento de preços maiores. Aduziu, outrossim, que o valor total por ela ofertado para o item 5, em obediência à mencionada condição, era 8,15% menor que o estimado pelo TCU (fls. 2/8 – anexo 59).

No dia 3/2/2004, diante dos argumentos expostos pela empresa, e considerando ainda que o edital não poderia prefixar os salários a serem ofertados pelas licitantes em razão do Acórdão 617/2003- TCU-1ª Câmara, a CPL acatou o recurso da empresa, classificando novamente a Castmeta para o item 5 (fls. 35/37 – anexo 59).

Desse modo, com ambos os recursos providos pela CPL, foram novamente habilitadas no certame as empresas Brasfort, Castmeta, Coral, Montana, Servi-San e Manchester. Sagrou-se vencedora, então, a empresa Montana, por ter apresentado o menor preço para o item 5 (fl. 5.736/37 do Anexo 32).

Insatisfeita com o resultado, a empresa Castmeta apresentou recurso contra a decisão que adjudicou o item 5 à Montana. O recurso tratou novamente do conflito de representação entre os dois sindicatos (fls. 1/10 do TC-019.975/2004-8 – anexo 36), motivo pelo qual recebeu parecer contrário dos membros da CPL, Sra. Vera, Sr. Neuton e Sra. Patrícia Maria Carneiro De Sant'anna (fls. 132/6 – anexo 36). A Consultoria Jurídica também opinou pelo indeferimento do recurso (fls. 138/45 do TC-019.975/2004-8 – anexo 31), tendo sido acompanhada pelo então Presidente do TCU, Exmo. Ministro Valmir Campelo, que negou provimento ao recurso.

Todavia, o Exmo. Sr. Juiz Federal deixou claro em seu despacho, com base nas escutas telefônicas realizadas, que o Sr. Robério, representante da empresa Brasfort, teria influenciado, por meio do Sr. Trindade, o julgamento desses recursos, conforme trecho abaixo transcrito (fl. 8):

A empresa Castmeta, preterida na licitação, ingressou com recurso administrativo contra a MONTANA, empresa de CARLOS, mas TRINDADE assegurou a ROBÉRIO que orientaria Luciana sobre a forma de proceder para indeferir o citado recurso. Em uma das ligações do dia 19.02.2004, ROBÉRIO estava com Luciana quando falou com CARLOS sobre o recurso da Castmeta, dando clara demonstração de que TRINDADE havia cumprido a promessa de orientar a servidora sobre o julgamento do recurso.

O Sr. Trindade negou que tivesse orientado a servidora Luciana, tendo declarado a esta Comissão:

'QUE nunca interferiu para fixar critérios de editais ou resultados de julgamentos de licitações ou de seus recursos (fl. 255)

QUE só tomou conhecimento de recurso relativo ao item 5 quando remetido pela CPL já para ser submetido à Consultoria Jurídica (Conjur);

QUE ao que se recorda quem analisou o recurso da Castmeta foi a Sra. Vera Lúcia, presidente titular da CPL; (fl. 256).

A Sra. Luciana, por sua vez, afirmou a esta Comissão:

QUE esse recurso foi respondido pela Sra. Vera Lúcia, como presidente da CPL, e que esse tipo de processo não tramita na assessoria da Segedam, motivo pelo qual é infundada a notícia veiculada em jornais de que o Dr. Trindade teria orientado a depoente a negar o referido recurso;

QUE, tanto no pregão como na Concorrência nº 7/2003, o Dr. Trindade não fez nenhum pedido em relação a deferir ou indeferir recurso ou orientar o julgamento da licitação

[...]

QUE foi procurada pelo Sr. Robério, representante da empresa Brasfort, para obter informação sobre o andamento do último recurso da empresa Castmeta;

QUE não se recorda da resposta apresentada ao Sr. Robério;' (fl. 117)

Entretanto, em depoimento concedido à Polícia Federal, a Sra. Luciana informou que discutia alguns assuntos com a Sra. Vera Lúcia, tendo efetivamente 'trocado idéias' com esta acerca do recurso da Montana. Aduziu que chegava a redigir documentos juntamente com a Sra. Vera Lúcia. Portanto, há indícios de que a Sra. Luciana participou da decisão de propor o acatamento do recurso da Montana, conforme a própria servidora deixou evidente. Seguem trechos de seu depoimento (fl. 284):

'QUE após diligência junto à delegacia regional do trabalho, foi acolhido o recurso da empresa MONTANA, e ela foi declarada a vencedora do item 05

[...]

QUE registra que <u>sua decisão</u> não se baseou em nenhuma jurisprudência nem em outro tipo de argumento que não fossem as diligencias junto a delegacia regional do trabalho;

QUE em relação ao acolhimento do recurso da MONTANA, disse que <u>trocou idéias com VERA</u>, verbalmente, não se recordando se redigiu algum documento;

QUE esclarece que às vezes colabora com VERA, <u>redigindo parte de documento</u>, em seu computador, dentro da pasta da CPL na intranet do TCU, pasta esta que VERA também tem acesso, para que dessa forma, <u>as mesmas possam trabalhar em conjunto no mesmo documento que estiverem elaborando</u>;' (negrito do original, sublinhado nosso)

Pelo depoimento da Sra. Luciana à Polícia Federal, tem-se por certo que a servidora participou das discussões acerca dos recursos e também do julgamento dos mesmos. Assim, a concretização das pretensões dos Srs. Robério e Carlos, no sentido de indeferir o recurso da Castmeta, conforme afirmado pelo Exmo. Sr. Juiz, contou com o envolvimento da Sra. Luciana, a pedido do Sr. Trindade.

O Exmo. Sr. Juiz ainda afirmou, também com base nas escutas, que o então titular da Segedam havia patrocinado os interesses das empresas Brasfort e Montana, contribuindo para a vitória de ambas no certame, de acordo com os trechos a seguir transcritos (fl. 8):

'Pelas escutas, fica evidente que ROBÉRIO e CARLOS ANTÔNIO DE SOUSA ALMEIDA tiveram conhecimento do resultado antes de sua publicação. Em 03.02.2004, ROBÉRIO falou com JOÃO LUÍS, também conhecido como Bimba, sobre a possibilidade de fazer negócios em triângulo, já contando com o Tribunal. Nas conversas seguintes, entre ROBÉRIO e CARLOS e entre o primeiro e TRINDADE, resta claro que este patrocinou os interesses dos dois empresários na concorrência pública, dividindo os itens licitados entre as empresas respectivas.

ROBÉRIO orientou CARLOS a se espremer ao máximo para ajudá-lo, já que estaria assegurando um contrato com 60 (sessenta) faturas certas e que, se ficasse calado, entraria para o 'time' e teria contato com o 'relacionamento' no Tribunal. Em seguida, ROBÉRIO telefonou para TRINDADE para dizer que já havia 'costurado' com CARLOS e que 'do lado de fora' já estava do (sic) acertado.

Em depoimento a esta Comissão, o Sr. Trindade negou os fatos relatados pelo Exmo. Sr. Juiz, tendo afirmado expressamente (fl. 256):

QUE não patrocinou interesses de qualquer empresa licitante

[...]

QUE jamais tomou conhecimento de nenhum fato que pudesse levá-lo a suspeitar da realização de conluio entre as licitantes;

[...]

QUE nega ter tido diálogo com o Sr. Robério no qual aquele representante da empresa Brasfort teria afirmado, conforme consta de Decisão do Juiz Cloves Barbosa, que 'do lado de fora estava tudo costurado';

Segundo o Exmo. Sr. Juiz Federal, seria entregue ao Sr. Trindade certa quantia em dinheiro pelos supostos favores (fl. 8):

Nas conversas entre ROBÉRIO e CARLOS a menção a dinheiro é expressa, já nas várias conversas entre TRINDADE e ROBÉRIO, este faz menção sobre 'aquele negócio', 'aquilo lá' e sobre o '1+2' que o 'menino' estaria providenciando. Em uma das gravações é possível identificar que o 'documento' que seria entregue a TRINDADE estava em 'páginas miúdas'.'

O Sr. Trindade informou a esta Comissão que 'nunca pediu e nunca recebeu do Sr. Robério qualquer coisa que pudesse ser considerada vantagem indevida' (fl. 259).

Ao final do depoimento, esse servidor entregou a esta Comissão, por iniciativa própria, relatório de perícia contábil, por ele contratada, que passou a compor os anexos 51 a 58 destes autos.

3.4 Considerações finais

Foram verificados vícios na condução de algumas parcelas da Concorrência 7/2003, que comprometeram a lisura do certame, e ofenderam os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade da Administração Pública.

Relativamente à fase de julgamento dos documentos de habilitação para o item 1 do objeto da concorrência, os critérios adotados pelas Sras. Luciana (Presidente da CPL), Valdete e Sônia frustaram o caráter competitivo do certame, na medida em que inabilitaram empresas que haviam apresentado a documentação conforme exigida no edital. Das 16 empresas inabilitadas para o item 1 (fls. 304/5), seis o foram irregularmente (Capital, Apecê, Liderança, Plansul, Projel e Santa Helena).

No tocante ao julgamento de recursos na fase de julgamento de propostas para o item 5 do objeto da concorrência, segundo o despacho do Exmo. Sr. Juiz Federal, o Sr. Trindade influenciou, a pedido do Sr. Robério e visando disso auferir vantagens, o julgamento do recurso da empresa Castmeta contra a decisão que declarou a Montana vencedora do item 5.

Verifica-se que a Sra. Vera (Presidente da CPL), o Sr. Neuton e a Sra. Valdete não cumpriram o rito exigido para a deliberação acerca do recurso apresentado pela empresa Montana. Conduziu-se a CPL de modo a rever sua decisão de ofício, deliberando sobre o recurso antes do prazo de dois dias úteis (quando o mínimo seria de 5 dias úteis), contrariando a condição 53 do instrumento convocatório e restringindo, sem autorização de todas as licitantes, o direito destas de opor impugnação ao recurso. Esse procedimento contrariou o art. 41 da Lei 8.666/93 e o edital de licitação.

A fim de firmar entendimento sobre o assunto do recurso da Montana, a CPL limitou-se a obter informações via e-mail com funcionária da DRT/DF, omitindo-se quanto à recomendação para que fosse diligenciado órgão específico, bem como quanto a certificar-se das categorias e bases territoriais de cada sindicato, pelo que deixou de agir com a cautela e o zelo exigidos.

O depoimento da Sra. Luciana à Polícia Federal indica que esta realmente participou, ao lado da Sra. Vera, do julgamento dos recursos. Todavia, ao contrário do Sr. Trindade, não é possível afirmar que as duas servidoras teriam realmente agido com o intuito de beneficiar a empresa Montana.

Também quanto aos demais membros da CPL e quanto ao julgamento dos documentos de habilitação do item 1 do objeto da concorrência, a Comissão de Sindicância entendeu não ser possível afirmar que eles agiram com vontade conscientemente dirigida para beneficiar a empresa Montana ou a Brasfort.

3.5. Proposta de indiciamento de servidores

Pelos fatos relatados nesse item 3 do presente relatório, esta Comissão de Sindicância propõe o indiciamento:

*a) do Sr. **Antônio José Ferreira da Trindade**, então secretário-geral de Administração, pela reunião das condutas a seguir descritas, que subsomem-se aos artigos 90 da Lei 8.666/93; 11 da Lei 8.429/92; 132, incisos I, IV, XI e XIII, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/90:*

ter patrocinado, junto ao TCU, interesses das empresas Brasfort Empresa de Segurança Ltda. e Montana Planejamento e Serviços Ltda., de forma a contribuir para a vitória de ambas na Concorrência 7/2003 (seção 0);

ter orientado a Sra. Luciana Miranda Sarmet Paniago acerca do julgamento do recurso da empresa Castmeta Informática Ltda., apresentado no âmbito da Concorrência 7/2003, com vistas a beneficiar a empresa Montana Planejamento e Serviços Ltda. (seção 0);

ter negociado, junto aos Srs. Robério Bandeira de Negreiros (representante da firma Brasfort Empresa de Segurança Ltda.) e Carlos Antônio de Souza Almeida (representante da firma Montana Planejamento e Serviços Ltda.), com vistas ao recebimento de vantagem ilícita (seção 0);

*b) da Sra. **Vera Lúcia de Pinho Borges**, então presidente da Comissão Permanente de Licitação, pela reunião das condutas a seguir descritas, que subsomem-se aos artigos 116, inciso I, e 129 da Lei 8.112/90:*

não ter adotado providências suficientes para a formação de juízo acerca do recurso apresentado pela empresa Montana (seção 0);

ter restringindo, sem anuência das demais licitantes, o prazo para impugnação do recurso da empresa Montana, com inobservância da condição 53 do edital e do art. 41 da Lei 8.666/93 (seção 0);

*c) da Sra. **Luciana Miranda Sarmet Paniago**, por condutas suas, no exercício da função de presidente da Comissão Permanente de Licitação, em razão da indevida inabilitação de empresas na Concorrência 7/2003 (item 1) e subsomem-se ao inciso I do artigo 116 c/c artigo 129 da Lei 8.112/90 (seção 0);*

*d) da Sra. **Valdete Costa Santos**, membro da Comissão Permanente de Licitação, pela reunião das condutas a seguir descritas, que subsomem-se aos artigos 116, inciso I, e 129 da Lei 8.112/90:*

não ter adotado providências suficientes para a formação de juízo acerca do recurso apresentado pela empresa Montana (seção 0);

ter restringindo, sem anuência das demais licitantes, o prazo para impugnação do recurso da empresa Montana, com inobservância da condição 53 do edital e do art. 41 da Lei 8.666/93 (seção 0);

ter, indevidamente, inabilitado empresas na Concorrência 7/2003 (item 1) (seção 0);

*e) da Sra. **Sônia Ramagem Safe de Matos**, membro da Comissão Permanente de Licitação, em razão da indevida inabilitação de empresas na Concorrência 7/2003 (item 1) e subsomem-se ao inciso I do artigo 116 c/c artigo 129 da Lei 8.112,/90 (seção 0);*

*f) do Sr. **Neuton Costa Batista**, membro da Comissão Permanente de Licitação, pela reunião das condutas a seguir descritas, que subsomem-se aos artigos 116, inciso I, e 129 da Lei 8.112/90:*

não ter adotado providências suficientes para a formação de juízo acerca do recurso apresentado pela empresa Montana (seção 0);

ter restringindo, sem anuência das demais licitantes, o prazo para impugnação do recurso da empresa Montana, com inobservância da condição 53 do edital e do art. 41 da Lei 8.666/93 (seção 0);

4. Atuação de servidores com vistas à alteração da Decisão 457/1995-TCU-Plenário

4.1 Imputação de venda de parecer e de violação de sigilo funcional

No despacho de decretação de prisões temporárias proferido, em 29/11/2004, pelo Exmo. Sr. Juiz Federal Substituto da 10ª Vara, então em exercício na 12ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, Cloves Barbosa de Siqueira (fls. 5/14), pautado em interceptações telefônicas realizadas em inquérito policial, consta terem os servidores Antônio José Ferreira da Trindade e Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira atuado com vistas a que fosse alterada a Decisão 457/1995-TCU-Plenário, para que, promovendo interesses da empresa Brasfort, cujo representante era o Sr. Robério Bandeira de Negreiros, pudessem auferir vantagem indevida.

No despacho mencionado, está consignado que o servidor Antônio José Ferreira da Trindade pleiteou junto ao colegiado do Tribunal a alteração da Decisão 457/1995, com o propósito de beneficiar diretamente a empresa representada por Robério Bandeira de Negreiros, nos seguintes termos:

'As conversas gravadas, em fevereiro deste ano, com autorização deste juízo, demonstram intensa negociação entre ROBÉRIO, dono da empresa BRASFORT, e ANTÔNIO JOSÉ FERREIRA DA TRINDADE, também tratado por TRINDADE e GENERAL, Secretário Geral de Administração do TCU para alterar o entendimento contido naquela decisão (n° 457 1995), com benefícios para todas as empresas que prestam serviços continuados para a Administração Pública. No entanto a alteração pretendida tinha o intuito imediato de criar condição para revisar o contrato da BRASFORT com o Tribunal sem o aguardo do transcurso de um ano' (fl. 6).

O despacho da 12ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal também relata participação da servidora Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira na promoção dos interesses da Brasfort junto ao TCU. No tocante às ocorrências que o Exmo. Sr. Juiz Federal Substituto nomeou como 'venda de pareceres', são exemplos de relatos da atuação concertada e movida pelo auferimento de vantagem indevida da então secretária de Controle Interno e do à época secretário-geral de Administração os seguintes trechos do despacho às fls. 5/14:

'Pelo que se percebe nas conversas interceptadas, TRINDADE, na qualidade secretário-geral do TCU, representou ao colegiado do Tribunal, alegando problemas administrativos nos contratos de serviços contínuos, pela alteração na forma da contagem do primeiro ano para se revisar aqueles contratos. O parecer encaminhado ao Plenário resultou das negociações entre TRINDADE e ROBÉRIO, com efetiva participação da investigada LEILA, Secretária de Controle Interno do TCU, porquanto em várias conversas entre ela e o dono da BRASFORT restou claro que ROBÉRIO contribuiu decisivamente para construção do entendimento aprovado pelo Acórdão n° 1.563/2004 (fl. 6);

[...]

É grande o número de conversas mantidas entre TRINDADE, ROBÉRIO e LEILA para se conseguir aprovar o Parecer do Tribunal. São também numerosas as conversas em que ROBÉRIO fala em levantar uma determinada quantia para 'ajudar um pessoa em dificuldade' (fl. 7);

[...]

Não é a decisão em si que merece ser investigada, mas as negociações prévias entre TRINDADE, LEILA e ROBÉRIO e as negociações entre este e os demais empresários vinculados ao SINDESP/DF para arrecadar dinheiro e pagar a contrapartida do benefício recebido, representado este na possibilidade de reajuste no preço dos serviços prestados à Administração Pública sem o aguardo de um ano da data da contratação (fls. 7/8);

[...]

ANTÔNIO JOSÉ FERREIRA DA TRINDADE, Secretário Geral de Administração do TCU, foi o grande articulador para que os interesses de ROBÉRIO fossem assegurados junto ao Tribunal. Tanto nas duas concorrências (de n° 07/2003 e n° 09/2004) quanto na preparação do parecer submetido ao Plenário sua atuação foi decisiva.

Mantém estreito vínculo com ROBÉRIO e sempre cuidou de seus interesses naquele Tribunal, basta ver o grande número de ligações telefônicas mantidas entre os dois no período da interceptação. Há registro de conversas sobre freqüentes encontros. Não hesitou em falar com outros servidores para assegurar que as pretensões de ROBÉRIO fossem atendidas.

As conversas indicam que recebeu, ou ainda recebe, vantagens indevidas de ROBÉRIO para patrocinar seus interesses. Nota-se que as vantagens recebidas de ROBÉRIO não são apenas em

dinheiro, porquanto indica pessoas para serem contratadas pela BRASFORT. Há registro de conversas com vários pedidos nesse sentido.

LEILA FONSECA DOS SANTOS VASCONCELOS FERREIRA também teve papel decisivo nos negócios de ROBÉRIO no Tribunal. Manteve inúmeras conversas com o empresário para tratar dos assuntos de interesse deste, tendo inclusive ido à sua casa buscar 'uma vela de aniversário'. As ligações telefônicas demonstram grande intimidade entre os dois.

Por ocasião da votação do parecer da Segedam, falou com o Ministro Relator e telefonou para ROBÉRIO para cientificá-lo que estava tudo acertado.

Ao lado de TRINDADE, é a pessoa que assegura o sucesso das empreitadas de ROBERIO no TCU, pois se dedica com afinco na defesa dos interesses do empresário. Em uma das ligações, ROBÉRIO a chamou de 'mãe protetora' (fls. 11/12).

Outrossim, o despacho de decretação de prisões temporárias inclui relatos de que o servidor Antônio José Ferreira da Trindade antecipou ao representante da Brasfort documentos sigilosos, os quais não tinham ainda sequer sido submetidos à apreciação do Plenário da Corte de Contas, e de que, assim, o servidor agiu com intuito de obter vantagem indevida, como se segue:

'Não resta dúvidas de que TRINDADE fornecia a ROBÉRlO as cópias dos documentos internos do Tribunal, mesmo antes de levado a julgamento. Em trecho de conversa, TRINDADE avisa a ROBÉRIO que fez o documento que seria votado pelo Plenário, avisando que havia sido escolhido o relator e que seria 'mamão com açúcar'. Já ROBÉRIO avisa a terceira pessoa que tem em mãos um documento que iria a Plenário 'na quarta-feira' para derrubar o Acórdão nº 457. Naquela conversa deixa claro que pegou o documento com 'meu patrão', numa referência direta a TRINDADE, e que está fazendo arrecadação de cem (1-0-0) para pagar os 'cabras'.

Por sua parte, ROBÉRIO cobra de outros empresários do setor, que seriam beneficiados pela alteração do entendimento, colaboração para pagar a pessoa responsável pelo encaminhamento do assunto. Em outras conversas, menciona que o valor arrecadado é para ajuda a uma pessoa que está endividada e 'não é nem propina'. Cita, também, que a pessoa está com dificuldade financeira porque está construindo uma casa' (fl. 7).

4.2 Manifestações da Segedam em representações sobre a Decisão 457/1995-TCU- Plenário e dos pedidos de repactuação da Brasfort

A mencionada Decisão 457/1995-TCU-Plenário foi prolatada no TC-009.970/1995-5, na Sessão Plenária de 6/9/1995, e consta da Ata 41/1995, publicada no DOU de 25/9/1995. Na ocasião, tratou-se de consulta apresentada pelo dirigente do órgão de controle Interno do TRT/2ª Região acerca da possibilidade de repasse dos percentuais de reajuste da remuneração da mão-de-obra, ocorrido na respectiva data-base, aos preços dos contratos de prestação de serviços continuados, sob a alegação de desequilíbrio econômico financeiro. A decisão do TCU foi exarada nos seguintes termos:

'O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei nº 8.443/92, c/c o disposto no art. 216 do Regimento Interno, DECIDE conhecer da presente consulta para responder ao órgão consulente que:

1 - os preços contratados não poderão sofrer reajustes por incremento dos custos de mão-de-obra decorrentes da data-base de cada categoria, ou de qualquer outra razão, por força do disposto no art. 28 e seus parágrafos da Lei nº 9.069/95, antes de decorrido o prazo de um ano, contado na forma expressa na própria legislação; e

2 - poderá ser aceita a alegação de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, com base no reajuste salarial dos trabalhadores ocorrido durante a vigência do instrumento contratual, desde que a revisão pleiteada somente aconteça após decorrido um ano da última ocorrência verificada (a assinatura, a repactuação, a revisão ou o reajuste do contrato), contado na forma da legislação pertinente.'

Resultou, portanto, da citada decisão do TCU que os reajustes ou aumentos de salários dos profissionais contratados pelos prestadores de serviços à Administração, somente poderiam ensejar a alteração dos respectivos contratos administrativos após decorrido o prazo de um ano, contado na forma da legislação pertinente.

Das investigações conduzidas pela Comissão de Sindicância, verificou-se que, no dia 3 de fevereiro de 2004, a empresa Brasfort foi declarada vencedora dos itens 1, 2, 4 e 7 da Concorrência

7/2003, realizada pelo TCU com vistas à contratação de empresa para a prestação de serviços de apoio administrativo, técnico especializado e atividades auxiliares (fls. 1/6 – anexo 40). No entanto, o respectivo contrato somente foi assinado em 27 de fevereiro de 2004 (fls. 75/85 do – anexo 40). O período entre as datas da homologação da licitação e da assinatura do contrato coincide com aquele no qual, segundo o despacho do Exmo. Sr. Juiz Federal, foram realizadas as negociações entre o Sr. Trindade, a Sra. Leila e o representante da Brasfort.

Entre a conclusão da licitação e a assinatura do contrato, o então Secretário-Geral de Administração formulou representações que, postulando a mudança do teor da Decisão 457/95, atenderiam interesse da Brasfort, pois, se prosperassem, possibilitariam a imediata alteração das condições em que se efetivaria o contrato, pelos efeitos de convenção coletiva celebrada em janeiro de 2004.

A primeira dessas representações, datada de 5 de fevereiro de 2004, e autuada no TC 001.449/2004-0 (fls. 1/9 – anexo 39), mencionava expressamente, como razão de sua formulação, os pleitos das empresas Brasfort e Executiva, vencedoras da Concorrência 7/2003, para realinhamento dos preços. Recorde-se que a essa altura sequer haviam sido assinados os contratos. Posteriormente, o próprio servidor (Sr. Trindade) logrou obter o arquivamento dessa representação, alegando que teria apresentado outra, com espeque mais amplo (fls. 209/10 – anexo 39). Disso resultou que o mérito desse específico pedido de interesse da Brasfort não fosse confrontado com a Decisão 457/1995.

Em 13 de fevereiro de 2004, o Sr. Trindade, na condição de secretário-geral de Administração, formulou, no TC 001.912/2004-8, nova representação pedindo a revisão do entendimento firmado pela Decisão 457/1995 (fls. 1/7 – anexo 38), mas sem fazer direta referência ao específico contrato a ser celebrado com a Brasfort, que então encontrava-se pendente de assinatura, apenas noticiando sucinta e vagamente 'problemas de ordem administrativa, no que tange ao processamento dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados por este Tribunal de Contas da União para a consecução de suas atividades auxiliares de apoio técnico administrativo' (fl. 1 – anexo 38).

O específico pleito de repactuação da Brasfort foi novamente apresentado pouco após a assinatura do contrato, em 1/3/2004, no TC 002.421/2004-4. Sobre este novo pedido o então secretário-geral de Administração pronunciou-se favoravelmente, sem contudo manifestar-se sobre possível conflito entre a Decisão 457/1995 e o pleito examinado (fls. 72/4 – anexo 42). Não obstante, a Consultoria Jurídica do TCU (Conjur) exarou parecer contrário ao pleito da Brasfort, ressaltando, inclusive, que 'não foi rompido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato' e que era 'juridicamente inviável o deferimento da concessão da repactuação, em vista da inobservância da anualidade necessária, conforme estabelece a Decisão 457/1995-TCU-Plenário' (fls. 87/90 – anexo 42).

A Brasfort apresentou, então, pedido de reconsideração, autuado no TC 006.916/2004, em 25/5/2004, referindo-se, a título de precedente, ao 'Acórdão 1.744/2003, publicado no DOU de 13/10/2003', tendo, em resposta, novo indeferimento pela Conjur, em 2/9/2004 (fls. 1/6 e 85/86 – anexo 41). Irresignada, a empresa elevou seu pedido ao Ministro-Presidente do TCU, em 1/10/2004, em peça que denominou 'pedido de recognição', repetindo, essencialmente, os mesmos argumentos anteriores e, em 21/10/2004, encaminhou 'adendo ao pedido de recognição', desta feita já se reportando ao então recém-publicado Acórdão 1.563/2004, exarado no TC 001.912/2004-8 (fls. 89/93 e 101/103 – anexo 41).

Recorde-se que deu origem ao TC 001.912/2004-8 (anexo 38) a representação do então secretário-geral de Administração acerca da Decisão 457/1995, sem nela estar identificada qualquer pedido específico de repactuação.

O TC 001.912/2004-8 foi a julgamento na Sessão Plenária Extraordinária do dia 6/10/2004, na qual foi prolatado o Acórdão 1.563/2004-TCU-Plenário, publicado no BTCU 40/2004, de 18/10/2004, do qual transcrevemos a parte dispositiva, como se segue:

.....

Cumpre registrar que, ao fim, o Acórdão 1.563/2004-TCU-Plenário não implicou a desconsideração do necessário intervalo de um ano para a possibilidade de repactuações, como poderia decorrer se fosse acolhido o parecer da Segedam. Ao contrário, naquele acórdão, elaborado a partir de parecer da Conjur, está explícito que 'permanece válido o entendimento firmado no item 8.1 da Decisão 457/1995-Plenário'. Apenas foi esclarecido, seguindo orientação da própria decisão para contagem do prazo 'na forma da legislação pertinente', que deveria ser observada a regência da matéria conforme a

Lei 10.192/2000 e a regulamentação do Decreto 2.271/97 e IN MARE 18/97, sendo que todos esses normativos foram editados em datas posteriores à da prolação da Decisão 457/1995-Plenário.

Ademais, o específico pleito de repactuação da Brasfort, no tocante a efeitos de convenção coletiva sobre os custos da prestação dos serviços relacionados ao contrato decorrente da Concorrência 7/2003, inserido no TC 006.916/2004-0 encontra-se ainda pendente de apreciação. Não obstante ao pronunciamento favorável do então secretário-geral de Administração, Sr. Antônio José Ferreira da Trindade, em 8/11/2004, não foi ainda exarado o parecer da Conjur sobre o caso, como solicitado pela Presidência do TCU (fls. 120/24 – anexo 41).

Do mesmo modo, o pedido de repactuação de outro contrato da Brasfort com o TCU, de prestação de serviços de vigilância, Contrato 26/1999, também baseado em reajuste salarial de seus empregados, embora tenha sido deferido, com base na Decisão 457/2004-TCU-Plenário, pela Conjur, não foi ainda implementado, pois devem ser efetuados cálculos que precisem o 'quantum' da modificação do preço contratado (TC 005.119/2004-3 – anexo 44).

.....

4.3 Depoimentos dos servidores Antônio José Ferreira da Trindade e Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira acerca do TC 001.912/2004-8 e assuntos correlatos

Nos processos mencionados, envolvendo a representação sobre o entendimento da Decisão 457/1995-TCU-Plenário e pedidos de repactuação da Brasfort, referentes à Concorrência 7/2003, esta Comissão de Sindicância não encontrou registro de formal atuação da servidora Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira.

A Sra. Leila, em seu depoimento a esta Comissão, afirmou acerca do TC 001.192/2004-8:

'QUE, em fevereiro/2004, foi contatada pelo Ministro Sherman para tratar dessa representação; QUE conversou com o Ministro Sherman e a assessora Siley; QUE a conversa versou sobre as dificuldades de contratação de mão-de-obra em razão do prazo de reajuste estabelecido na Decisão TCU 457/95; QUE relatou problemas enfrentados nas regionais do TCU; QUE aquele era um problema da administração pública como um todo.

[...]

QUE confirma ter conversado com o Sr. Robério sobre a representação envolvendo a alteração da Decisão TCU 457/95; QUE, no entanto, não contatou outras unidades do TCU para tratar desse assunto; QUE não contatou nem a Segedam nem a Conjur para tratar desse assunto; QUE somente tratou desse assunto com outra unidade quando foi convocada pelo Ministro Sherman; QUE se ofereceu para levantar decisões que pudessem ajudar o gabinete do Ministro Sherman na elaboração do voto; QUE se recorda de ter encaminhado alguns documentos contendo jurisprudência do TCU e de outros Tribunais; QUE, em especial, se recorda de ter encaminhado o Acórdão 1744/2003 – 2ª Câmara, que trata de questão de repactuação; QUE conversava com o Sr. Robério sobre o assunto assim como conversaria com qualquer pessoa que viesse a procurar a depoente.' (fls. 248/249).

Portanto, a par de ter afirmado que, no âmbito do TCU, somente tratou do TC 001.912/2004-8, quando de reunião no Gabinete do Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, asseverou que não foi dela a iniciativa da realização dessa reunião, mas que ali compareceu por ter sido convocada pelo Exmo. Ministro. A servidora também afirmou que não contatou outras unidades, nem a Segedam, nem Conjur, para tratar desse assunto.

A servidora Siley Senna Beirão, assessora do Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, Relator do voto que antecedeu o Acórdão 1.563/2004, em depoimento a esta Comissão (fls. 322/3), confirmou ter participado de reunião, no gabinete, com a participação da Sra. Leila, em que se discutiu a Decisão 457/1995. No entanto, não pôde afirmar se 'a Sra. Leila foi convocada pelo Ministro para participar daquela reunião', mas ressalvou que 'é praxe do Gabinete que, diante de assuntos complexos, servidores das unidades encarregadas da fiscalização da matéria sejam chamados para colaborar no esclarecimento do assunto' (fl. 322).

A assessora tampouco pôde fazer declaração taxativa quanto a esclarecer se 'a Sra. Leila foi solicitada ou ofereceu-se para pesquisar acerca do entendimento da Decisão 457/95'. Todavia, confirmou que a Sra. Leila, posteriormente, encaminhou publicações e informou que 'no entanto, o material apresentado pela Sra. Leila não era útil à solução do assunto e não foi aproveitado' (fl. 322).

Quanto ao encaminhamento ao gabinete do Acórdão 1.744/2003-2ª Câmara a depoente foi clara ao dizer que o 'esse lhe foi encaminhado por e-mail pelo Sr. Ricardo Mello, da SGS' (fl. 322).

Importa consignar que, por ter a Sra. Siley afirmado que 'à época da reunião não tinha conhecimento de relações de amizade entre a Sra. Leila e o Sr. Robério' e que 'sobre essa possível relação só sabe o que foi publicado nos jornais' (fl. 322), está evidenciado que, quando foi tratar do assunto no gabinete do Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, a Sra. Leila não comunicou aos presentes a existência dos vínculos de amizade com representante de empresa diretamente interessada na alteração do entendimento da Decisão 457/1995. Essa relação foi reconhecida pela Sra. Leila, que também admitiu que tratava com o Sr. Robério acerca de licitações e contratos, nos seguintes termos:

'QUE na Secoi recebia ligações do Sr. Robério, representante da Brasfort, em que ele gostaria de tratar de assuntos relacionados a licitações e contratos da Brasfort com o TCU; QUE o Sr. Robério tratava de licitações de outros órgãos e sobre assuntos vários; QUE o Sr. Robério ligava freqüentemente, chegando a ser insistente; QUE não se recorda de outro empresário que ligasse tanto quanto o Sr. Robério; QUE atribui isso a característica pessoal do Sr. Robério de, como ele mesmo se define, ser uma pessoa ansiosa; QUE outros licitantes também procuravam a depoente, a exemplo da CTIS; QUE essa insistência do Sr. Robério pode estar ligada a amizade entre as famílias da depoente e do Sr. Robério; QUE a depoente já foi várias vezes à casa do Sr. Robério; QUE os filhos da depoente são amigos dos filhos do Sr. Robério; QUE foi ao casamento do filho do Sr. Robério; QUE entretanto sempre orientou o Sr. Robério, como todos os outros licitantes, no sentido de dizer o que é certo e o que é errado, conforme a lei' (fl. 247).

Essa proximidade entre a Sra. Leila e o Sr. Robério foi, também, o veículo para que ela encaminhasse ao empresário indicações de candidatos a emprego, como consta no depoimento da servidora:

'QUE várias vezes encaminhou currículo de pessoas desempregadas ao Sr. Robério; QUE algumas dessas pessoas eram conhecidas da depoente; QUE esses currículos eram entregues à depoente por servidores do TCU, que sabiam da amizade entre a depoente e o Sr. Robério; QUE nem sempre as pessoas indicadas foram contratadas; QUE não fazia pedido direto de contratação, mas apenas encaminhava os currículos; QUE não se recorda de que o Sr. Robério tenha ligado para a depoente para pedir a indicação de pessoas a serem contratadas; QUE não se recorda dos nomes dos servidores que entregaram os currículos; QUE prestadores de serviço terceirizados também entregavam currículos a depoente; QUE perguntou ao Sr. Robério sobre a existência de vaga para brigadista, em razão de pedido da Sra. Francisca, recepcionista terceirizada, que havia trabalhado com a depoente na Secoi, em favor do seu marido; QUE a Sra. Francisca atualmente trabalha no Serviço Médico; QUE sabendo da existência da vaga encaminhou o currículo desse candidato ao Sr. Robério; QUE esse candidato veio a ser contratado para prestar serviços neste Tribunal; QUE o indicado detinha qualificações para o cargo; QUE indicou o filho de um serralheiro que trabalhava para a depoente para o cargo de vigilante; QUE não sabe se esse indicado foi contratado pela Brasfort; QUE nos casos do brigadista e do vigilante perguntou diretamente ao Sr. Robério sobre a existência de vaga; QUE não tem conhecimento de outros servidores que fizessem indicações ou encaminhamento de currículos ao Sr. Robério' (fls. 247/248).

Entretanto, a Sra. Leila negou ter recebido qualquer vantagem indevida, como segue:

'QUE o Sr. Robério nunca ofereceu vantagem à depoente; QUE nunca recebeu vantagem do Sr. Robério; QUE acredita que a 'vela de aniversário' referida na sentença de prisão temporária se refere a um quadro pintado pela esposa do Sr. Robério que seria dado como presente de casamento à filha da depoente, juntamente com a importância de US$ 300,00 (trezentos dólares americanos), que havia se casado nos Estados Unidos da América; QUE outro quadro e a importância foram recebidos pela filha da depoente, no final de abril de 2004' (fl. 248).

O Sr. Trindade fez declarações no sentido de que a atuação da Segedam, no tocante às representações visando alterar a Decisão 457/1995-TCU-Plenário e encaminhar os pleitos de repactuação da Brasfort, teria decorrido de orientações colhidas em reunião realizada com a presença do então Presidente do TCU, Exmo. Ministro Valmir Campelo; do Sr. Ricardo Mello, então secretário-geral das Sessões; e do Sr. Odilon Cavallari, consultor jurídico da Presidência; e do Sr. Paulo Medeiros, então secretário da Presidência.

Quanto a esse ponto, o Sr. Trindade asseverou:

'QUE, quanto ao intervalo de 17 (dezessete) dias entre a homologação (3/2/2004) e a convocação da empresa Brasfort para assinatura do contrato (20/2/2004), em princípio, esse não seria um prazo excepcionalmente longo, em razão de: (a) trâmites normais nos setores de orçamento e contratos; (b) eventuais feriados que possam ter ocorrido naquele mês; (c) que havia recusa da empresa em assinar o contrato; QUE, ao que se recorda, essa recusa se devia a necessidade de realinhamento das propostas em decorrência do dissídio coletivo das categorias, que ocorrera em janeiro de 2004, com pesado impacto na composição dos custos, segundo alegado pelas empresas, bem como pelo novo valor de contribuição da Cofins, que passou de 3,5% para 7%, conforme Lei 10.883/2003; QUE tinha conhecimento dessa recusa antes do encaminhamento formal da convocação para assinatura dos contratos; QUE não retardou a convocação formal em razão da recusa da empresa; QUE quando soube da recusa, por se tratar de assunto ligado a meta institucional, levou o assunto ao conhecimento do presidente; QUE então foi realizada reunião no gabinete da Presidência, com a presença do depoente, da Sra. Luciana, assessora da Segedam, dos Srs. Odilon (Conjur), Ricardo (SGS) e Paulo Medeiros (secretário da Presidência) e, possivelmente, do Sr. Luciano (Segecex); QUE na reunião cogitou-se a possibilidade de revogar a licitação e convocar novo certame; QUE nessa reunião levantou-se que o entendimento contido na Decisão 457/95 implicaria as mesmas dificuldades alegadas pelas empresas vencedoras da concorrência 7/2003; QUE então em uma nova licitação o problema se repetiria; QUE nessa reunião o depoente foi incumbido de negociar com as empresas no seguinte sentido: (a) que o aumento da Cofins poderia ser objeto de realinhamento de preço logo após a assinatura do contrato, com base no fato do príncipe, consoante parecer verbal do Sr. Odilon, Consultor Jurídico, proferido no momento da reunião; (b) que fossem as empresas orientadas a apresentar pleito a ser submetido ao Plenário do TCU, por então se entender que decisão do Plenário, de igual hierarquia, poderia derrogar, no caso concreto, a Decisão 457/95; QUE todos os presentes naquela reunião foram concordes com esse procedimento' (fls. 256/257).

No mesmo sentido foram feitas declarações pela Sra. Luciana Miranda Sarmet Paniago, quando inquirida sobre o TC 001.912/2004-8:

'QUE confirmou ter sido a assessora responsável pela elaboração da minuta da representação da Segedam; QUE, por ocasião da convocação para assinatura dos contratos decorrentes da Concorrência 7/2003, as empresas vencedoras se recusavam a assinar os contratos, em razão da negativa da administração em repactuar de imediato o valor das propostas apresentadas na licitação, devido ao que estabelecia a Decisão 457/1995-TCU-Plenário; QUE, por força disso, foi realizada reunião na sala da Presidência, estando presentes o Ministro-Presidente, o Sr. Paulo Medeiros, Secretário da Presidência, a depoente, o Sr. Ricardo Mello, Secretário-Geral das Sessões, o Sr. Odilon, Consultor Jurídico, e o Dr. Trindade, Secretário-Geral de Administração, para comunicar ao Ministro-Presidente a dificuldade da contratação, tendo o Presidente, naquele momento, manifestado a intenção, em função disso, de revogar todo o procedimento; QUE da reunião chegou-se a conclusão que a revogação não resolveria o problema, visto que não era possível estabelecer no edital a repactuação por prazo inferior a um ano, em função da Decisão 457/1995, e que todo ano havia dissídio coletivo e que o problema se repetiria; QUE nessa reunião surgiu a proposta de representar ao Plenário para verificar a possibilidade de modificação do entendimento constante da Decisão 457/1995; QUE ficou a cargo da Segedam elaborar a referida representação' (fl. 117).

Anote-se, porém, que não consta referência a essa reunião no termo do depoimento prestado pela Sra. Luciana Miranda Sarmet Paniago à Polícia Federal, do qual uma cópia foi por ela entregue à Comissão de Sindicância (fls. 281/7). A propósito, naquele depoimento a servidora admitiu que o Sr. Robério lhe telefonou durante o período de elaboração da representação e 'encaminhou jurisprudência e pareceres de outros órgãos' (fl. 286).

A informação de que a representação da Segedam no TC 001.912/2004-8, tratando da Decisão 457/1995, derivou de reunião realizada com outros dirigentes, foi confirmada por depoimento prestado pelo Sr. Ricardo de Mello Araújo, titular da Secretaria Geral das Sessões, como se segue:

'QUE confirma os depoimentos da Sra. Luciana Miranda Sarmet Paniago, prestado em 21/12/2004, e do Sr. Antônio José Ferreira da Trindade, de 14/1/2005, no tocante a realização de reunião, nos primórdios de 2004, no gabinete da Presidência, quando se tratou de diversos assuntos, entre eles, de problemas relacionados à assinatura dos contratos decorrentes da Concorrência 7/2003;

QUE dessa reunião participaram o Presidente do Tribunal, o depoente, o então secretário-geral de Administração (Sr. Trindade), a assessora da Segedam, Sra. Luciana, o consultor jurídico (Sr. Odilon) e o então secretário da Presidência (Sr. Paulo Medeiros); QUE nessa reunião o secretário-geral de Administração trouxe ao conhecimento do Presidente a recusa das empresas em assinar contrato, sob a alegação de inviabilidade de sua execução, decorrente: da majoração da Cofins posterior à apresentação das propostas de preços, do entendimento consolidado na Decisão 457/95-TCU- Plenário, que impediria a repactuação de preços em prazo inferior a um ano, e do aumento de custos decorrente da data base da categoria prevista para maio; QUE diante dessas condições o Presidente do Tribunal manifestou-se, inicialmente, pela revogação do certame; QUE contudo, diante de manifestação dos presentes de que seria possível, em tese, o reequilibro econômico-financeiro do contrato que viesse a ser assinado, diante do fato do príncipe caracterizado pela majoração da Cofins, bem como da importância para o funcionamento do serviço administrativo do Tribunal daquela contratação e, ainda, da possibilidade de ser estudado novamente o entendimento firmado na Decisão 457/95, decidiu-se que a Segedam faria uma representação para propor ao Plenário a reavaliação do referido entendimento; QUE após isso não acompanhou o encaminhamento do assunto e nem dele tratou com outros servidores do Tribunal, já que a matéria estava fora de suas atribuições cotidianas; QUE ao que se recorda não tratou desse assunto com a Sra. Leila' (fls. 295/6).

Argüido pela Comissão de Sindicância sobre o fato de ter proposto o arquivamento do TC 001.449/2004-0, no qual, logo após a homologação da Concorrência 7/2003, foi formulada representação em que estavam associados pleito de repactuação da Brasfort e proposta de alteração do entendimento da Decisão 457/1995, bem como por, no TC 001.912/2004-8, ter encaminhado outra representação em que tratava da tese contida na decisão, sem mencionar o concreto caso da Brasfort, o Sr. Trindade, assim discorreu:

'QUE então as empresas apresentaram os pleitos de realinhamento de preços; QUE o depoente, então, mediante representação ao presidente, formalmente encaminhou as dificuldades relativas à assinatura dos contratos em decorrência da Concorrência 7/2003, relacionando-as à Decisão 457/95; QUE reconhece ser a representação às fls. 1/9 do TC 001.449/2004-0 essa representação; QUE interpôs a representação de fls. 1/7 do TC 001.912/2004-8, tratando da tese envolvendo a discussão da Decisão 457/95; QUE essa segunda representação deveu-se à conclusão de que a primeira representação não poderia prosperar por tratar de caso concreto; QUE a modificação do entendimento da Decisão 457/95 só poderia decorrer de julgamento em que se tratasse de tese em abstrato e não de caso concreto, conforme art. 1º, inciso XVII, da Lei Orgânica do TCU – Lei 8.443/92 , e art. 264, inciso V, parágrafos 1º e 3º do Regimento Interno do TCU; QUE, no momento do depoimento, o depoente pôde se recordar que o prazo entre a homologação e a convocação para assinatura do contrato se deveu, também, às tratativas que fez com as empresas, conforme reunião havida na Presidência do TCU; QUE sabendo que não prosperaria a representação de que trata o TC 001.449/2004-0, solicitou seu arquivamento' (fls. 257/258).

A esse respeito, a assessora Siley Senna Beirão, esclareceu à Comissão que, de fato, em reunião no gabinete do Exmo. Ministro Augusto Sherman, da qual participaram os titulares da Secretaria-Geral das Sessões e da Consultoria Jurídica, tratou-se da impossibilidade de, em processo versando sobre caso concreto, pudesse decorrer alteração do entendimento expresso na Decisão 457/1995, e que, logo após, deu entrada no gabinete o processo tratando exclusivamente da tese jurídica em abstrato, conforme a seguir transcrito:

'QUE se recorda que, em outra reunião, foram ao Gabinete para tratar da Decisão 457/95 os Srs. Ricardo (SGS) e Odilon (Conjur); QUE em fevereiro discutia-se também específico pedido da Brasfort sobre repactuação; QUE o processo relativo a esse pedido foi sorteado ao Ministro Sherman; QUE dessa reunião em que participaram os Srs. Ricardo (SGS) e Odilon (Conjur) chegou-se à conclusão que o processo contendo específico pedido da Brasfort não era assunto para ser discutido no Plenário, mas para ser resolvido administrativamente pela Segedam, Conjur e Presidência; QUE então, ao que se recorda, da reunião decidiu-se que seria necessário um outro processo apenas para tratar da tese jurídica envolvendo a Decisão 457/95; QUE então o processo com pedido específico foi devolvido à Presidência; QUE o processo tratando da tese (TC 001.912/2004-8) foi também encaminhado ao Gabinete, por ser conexo ao anterior' (fls. 322/323).

Quanto a não ter mencionado a Decisão 457/1995 em parecer no qual apreciava novo pleito de repactuação da Brasfort, o então Secretário-Geral de Administração declarou:

'QUE as empresas apresentaram novos pleitos de realinhamento, objeto do TC 002.421/2004-4; QUE, mediante despacho de fls. 72/74 daqueles autos, encaminhou o assunto à Conjur, para exame; QUE, em razão do acordo feito antes da assinatura dos contratos, a estratégia da Segedam foi no sentido de evitar que as empresas interpretassem a citação de impedimento, com base na Decisão 457/95, como uma negativa, de pronto, do que havia sido acordado, no que diz respeito à referida consulta' (fl. 258).

4.4 Análise dos fatos relacionados ao TC 001.912/2004-8, TC 001.449/2004-0 e TC 002.421/2004-4

O arquivamento da representação do TC 001.449/2004-0, cujo mérito não foi analisado por qualquer outra unidade do TCU, além da Segedam, e a ausência de referências a contratos específicos naquela integrante do TC 001.912/2004-8, retiraram a visibilidade do nexo causal e temporal entre a tentativa do então secretário-geral de Administração de perpassar o entendimento da Decisão 457/1995 e o imediato interesse da empresa já adjudicada nas parcelas mais significativas do objeto da Concorrência 7/2003.

Também digna de nota a oportunidade em que o Sr. Trindade, no TC 002.421/2004-4, posteriormente aos fatos já narrados, deixou de mencionar a Decisão 457/1995 como obstáculo a específico e novo pedido de repactuação da empresa Brasfort (fls. 72/4 – anexo 42).

Como indício de que o então secretário-geral de Administração moveu-se para promover os interesses da Brasfort, acrescenta-se a demora na formal convocação para a assinatura do contrato, o que só ocorreu em 20 de fevereiro de 2004 (fl. 74 – anexo 40), portanto, dezessete dias após a homologação. Se a convocação fosse realizada em seguida à homologação, estaria a licitante obrigada a decidir rapidamente (ver itens 58/60 do edital à fl. 2442-v – anexo 14) por contratar ou deixar de contratar e, nesse último caso, estaria sujeita à aplicação de penalidades e a ver o objeto adjudicado a outro licitante (artigos 64, § 2º, e 81 da Lei 8.666/93). Ao fim, verificou-se que, somente após o então secretário-geral de Administração ter apresentado aquelas já mencionadas representações, as empresas foram convocadas para a contratação.

Verifica-se que o então secretário-geral de Administração, a convocar as empresas para a assinatura dos contratos, de imediato à homologação do resultado do certame, preferiu antes suscitar as dificuldades levantadas pelas empresas ao Presidente do TCU. De todo modo, nem pelo depoimento do próprio Sr. Trindade, não se vislumbra ter sido expedida orientação para que se aguardasse a formalização das representações para, só então, convocar as empresas para a assinatura. Afigura-se, portanto, ter ocorrido injustificada condescendência do Sr. Antônio José Ferreira da Trindade em confrontar as empresas com as conseqüências da recusa delas em assinar o contrato. Essa convocação, ressalte-se, cabia à secretaria por ele dirigida.

Neste contexto, a própria iniciativa de submeter o assunto a uma deliberação do Presidente do TCU e, assim, dirigir a atenção de outros dirigentes para o tratamento do assunto, afigura-se como um caminho necessário para a defesa de interesse da empresa vencedora da licitação.

A ausência da adoção de procedimentos para que a recusa da empresa em assinar o contratos fosse formalizada e, em seguida, convocado o segundo colocado para a contratação indica que não havia completa desvinculação dos movimentos do então secretário-geral de Administração quanto aos interesses da Brasfort. No mesmo sentido o fato de o então titular da Segedam ter preferido nem mesmo cogitar desses procedimentos na mencionada reunião, supostamente com base em presunção da ausência de interesse do segundo colocado, conforme o seguinte trecho de seu depoimento:

'QUE na reunião não se cogitou de convocar os segundos colocados; QUE o depoente entende que mesmo diante da convocação dos segundos colocados a dificuldade persistiria também para estes; QUE, na verdade, a dificuldade para os segundos colocados seria maior, pois estes teriam que adequar suas propostas a dos primeiros colocados' (fl. 257).

Ademais, nada sugere ter sido apresentada orientação superior para que o Sr. Trindade formulasse consulta em tese, omitindo o motor de imediata solução de caso concreto, como no TC 001.912/2004-8. Muito menos para que, diante da ciência do fato de que a primeira representação sobre o caso concreto não prosperaria (TC 001.449/2004-0), justamente por se tratar de pedidos que encontrariam obstáculo na Decisão 457/1995, optasse por propor seu arquivamento e, após, dar novo

encaminhamento a outro pedido do mesmo objeto, sem sequer mencionar a decisão do TCU que, sabidamente, poderia ser o fundamento para o seu indeferimento (TC 002.421/2004-4).

Nos processos analisados não foram encontrados registros da atuação da servidora Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira no tocante às representações do então Secretário Antônio José Ferreira da Trindade acerca do entendimento do TCU sobre forma de contagem do prazo para repactuação dos contratos ou do efeito desse entendimento sobre pedidos de repactuação da Brasfort . Não seria mesmo de se esperar que isso ocorresse, pois tampouco foi posta situação em que se pudesse cogitar da necessidade de atuação formal da Secretaria de Controle Interno do TCU naqueles processos. Houvesse uma assinatura da servidora em ato praticado sem justa motivação do interesse público estaria contrariada a estratégia revelada pelo Exmo. Sr. Juiz no sentido de que a promoção dos interesses da Brasfort deveria seguir uma via 'engendrada para favorecer ROBÉRIO sem, entretanto, apresentar qualquer vício de forma ou de legalidade' (fl. 7).

Há, contudo, os depoimentos que confirmam ter a então secretária de Controle Interno participado de reunião no gabinete encarregado de relatar o TC 001.912/2004-8. Ante a ausência de nexo entre as suas formais atribuições e o assunto então discutido, a Comissão de Sindicância buscou esclarecer as razões da presença da servidora na mencionada reunião. Entretanto, em que pese a alegação de que foi convocada a participar, essa informação não foi ratificada pela assessora do Ministro que também esteve na reunião. De relevo, porém, o fato de que a Sra. Leila não deu conhecimento aos presentes de que mantinha relações de amizade com empresário diretamente interessado na conclusão a que se pudesse chegar, pelo que ela deveria ter suscitado sua própria suspeição para tratar do assunto, na ocasião.

De todo modo, o testemunho do Exmo. Sr. Juiz Federal Substituto, no sentido de que existem gravações de conversas telefônicas em que se comprova a atuação indevida da servidora na defesa de interesses particulares perante a administração pública, especialmente no tocante ao atendimento do pleito de repactuação da Brasfort pela alteração da Decisão 457/1995, constitui elemento para que esta Comissão proponha seja ela indiciada para que responda pelos fatos que lhe foram imputados, em processo administrativo disciplinar.

Pesa também contra esses servidores o fato de que, como consta no despacho do Exmo. Juiz Federal e em seus próprios depoimentos, terem eles, posteriormente à assinatura do contrato que levou a que fosse levantada a necessidade de modificar o entendimento da Decisão 457/1995, indicado pessoas de suas relações, em ofensa à impessoalidade, para que fossem contratadas pela Brasfort.

O despacho proferido pelo Exmº Sr. Juiz Federal Substituto Cloves Barbosa de Siqueira, no curso do inquérito policial 2004.046396-6 (fls. 5/14) registra que o Sr. Trindade indicava pessoas para serem contratadas pela empresa Brasfort (fl. 11).

Nesse sentido, o Sr. Trindade declarou à Comissão de Sindicância que 'logo após a assinatura dos contratos relativos à Concorrência 7/2003, encaminhou ao Sr. Robério mais de mil currículos de pessoas interessadas em trabalhar como terceirizados no TCU' (fl. 259). Confirmou, também, ter continuado a 'receber e a encaminhar currículos no decorrer na execução contrato' (fl. 259).

O Sr. Trindade sustenta a tese de que esse 'encaminhamento era para que fossem realizados testes' (fl. 259). Declarou, ainda, que 'no caso de cargos mais complexos, como museólogo e arquivista' sugeria que 'fossem contratadas pessoas' entre os currículos por ele enviados (fl. 259). Confirmou, também, ter feito 'indicações específicas de pessoas para realização de testes com vistas a possível contratação' (fl. 259).

Disse, ainda, o Sr. Trindade, que esses currículos eram encaminhados por funcionários terceirizados e por servidores do Tribunal, cujos nomes não se recorda. O ex-secretário-geral de Administração consignou, em seu depoimento a esta Comissão de Sindicância, ter entregado à Brasfort currículos que lhe haviam sido encaminhados pelo Exmº Sr. Ministro Valmir Campelo, então Presidente do Tribunal:

'QUE a segunda visita à Brasfort destinou-se a entregar currículos ao Sr. Robério; QUE nessa ocasião esses currículos lhe haviam sido encaminhados pelo presidente do Tribunal; QUE no encaminhamento desses currículos não houve pedido do presidente para que fosse excepcionado o critério que vedava a contratação de parentes de servidores e autoridades; QUE o presidente deixou claro que não estava impondo a contratação; QUE esses candidatos deveriam ser submetidos a testes

com o mesmo grau de dificuldade de outros candidatos; QUE não sabe dizer se esse encaminhamento resultou em contratação, pois o mesmo foi feito poucos dias antes de sua prisão e, como é notório, está afastado de suas funções do Tribunal' (fls. 259/260).

De igual sorte, a Srª Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira, ex-secretária de Controle Interno, afirmou, em depoimento à Comissão de Sindicância, que 'várias vezes encaminhou currículos de pessoas desempregadas ao Sr. Robério' e que esses currículos lhe eram entregues por servidores do Tribunal – cujos nomes disse não se recordar – e por 'prestadores de serviço terceirizados' (fl. 247). Declarou, ainda, que alguns dos indicados eram seus conhecidos, a exemplo do esposo da Srª Francisca – recepcionista terceirizada que havia trabalhado na Secoi e atualmente trabalha no Serviço Médico – e do filho de um serralheiro que trabalhava para ela (fls. 247/8).

Nessa mesma linha, a Srª Luciana Sarmet Paniago, assessora do secretário-geral de Administração, em depoimento à Polícia Federal, confirmou ter encaminhado 'currículos de pessoas terceirizadas que trabalhavam dentro do TCU e de pessoas conhecidas de servidores' à Brasfort, para contratação (fl. 285).

A intervenção desses servidores junto à empresa contratada pelo Tribunal, com vistas a obter empregos para terceiros, caracteriza infração ao disposto no inciso IX do art. 117 da Lei 8.112/90, punível com demissão, nos termos do inciso XIII do art. 132 da mesma Lei.

.....

O Sr. Trindade reagiu à imputação de sigilo funcional afirmando que só encaminhou a minuta de acórdão, que veio a se consubstanciar no decisum que fixou o parâmetro de contagem de prazo para repactuações, após assegurar-se de que tinha sido já aprovada pelo Plenário. Isso, portanto, contraria as ocorrências descritas pelo Exmo. Sr. Juiz Federal. Assim, somente no curso de processo administrativo disciplinar poderão esses elementos, e outros que possam ainda vir a ser obtidos, ser avaliados pela autoridade julgadora que, livre para apreciar provas e formar convencimento, poderá, então, julgar quanto à confirmação do cometimento de tal infração.

Ante o exposto, esta Comissão de Sindicância propõe que o indiciamento dos servidores abaixo arrolados contemple também o seguinte:

*a) do Sr. **Antônio José Ferreira da Trindade**, ex-secretário-geral de Administração, pela indevida promoção de interesses da Brasfort junto ao TCU, inclusive com violação de sigilo, configurada pela reunião das condutas descritas no despacho proferido, em 29/11/2004, pelo Exmo. Sr. Juiz Federal Substituto da 10ª Vara, então em exercício na 12ª Vara, da Seção Judiciária do Distrito Federal, Cloves Barbosa de Siqueira (fls. 5/14), e no presente relatório desta Comissão de Sindicância, as quais subsomem-se aos incisos I, IV, XI e XIII do artigo 132 da Lei 8.112/90, sujeitando-lhe à aplicação da pena de demissão:*

a.1) ter o servidor, movido pelo interesse de auferir vantagem indevida, elaborado pareceres com vistas a que fosse alterado o entendimento da Decisão 457/1995-TCU-Plenário, em benefício da empresa Brasfort, implicando advocacia administrativa;

a.2) ter o servidor indevidamente divulgado minuta do texto que veio a se consubstanciar no Acórdão 1.563/2004-TCU-Plenário, antes de seu encaminhamento para votação pelo TCU, implicando violação de sigilo;

a.3) ter o servidor atuado junto à Presidência do TCU de modo que veio a retardar a convocação da empresa Brasfort para assinatura do contrato decorrente da Concorrência 7/2003, enquanto movia-se pela modificação de decisão do TCU contrária aos interesses daquela empresa;

a.4) ter o servidor emitido pronunciamento favorável a pedido de repactuação de contrato formulado pela empresa Brasfort, omitindo referência à Decisão 457/1995-TCU-Plenário, a qual, como era de seu pleno conhecimento, constituía obstáculo àquele pleito;

a.5) ter o servidor, posteriormente à assinatura do contrato que levou a que fosse levantada a necessidade de modificar o entendimento da Decisão 457/1995, encaminhado currículos de pessoas de suas relações para que fossem contratadas pela Brasfort, em ofensa à impessoalidade.

*b) da Sra. **Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira**, ex-secretária de Controle Interno, pela indevida promoção de interesses da Brasfort junto ao TCU, configurada pela reunião das condutas descritas no despacho proferido, em 29/11/2004, pelo Exmo. Sr. Juiz Federal Substituto da 10ª Vara, então em exercício na 12ª Vara, da Seção Judiciária do Distrito Federal, Cloves Barbosa de Siqueira*

(fls. 5/14), e no presente relatório desta Comissão de Sindicância, as quais subsomem-se aos incisos I, IV, XI e XIII do artigo 132 da Lei 8.112/90, sujeitando-lhe à aplicação da pena de demissão:

b.1) ter a servidora atuado, na defesa de interesses daquela firma e movida pelo auferimento de vantagem indevidas, com vistas à alteração do entendimento da Decisão 457/1995- TCU-Plenário;

b.2) ter a servidora participado de reunião realizada no gabinete do Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, na qual se discutia possível alteração do entendimento da Decisão 457/1995, sem antecipar aos presentes a existência de vínculos de amizade entre ela empresário diretamente interessado no assunto e sem suscitar sua suspeição para participar daquela reunião ou colaborar no tratamento da questão;

b.3) ter a servidora, posteriormente à assinatura do contrato que levou a que fosse levantada a necessidade de modificar o entendimento da Decisão 457/1995, indicado pessoas de suas relações para que fossem contratadas pela Brasfort, em ofensa à impessoalidade.

5. Concorrência 9/2004

O despacho proferido pelo Exmo. Sr. Juiz Federal Substituto Cloves Barbosa de Siqueira, no curso do inquérito policial 2004.046396-6 (fls. 5/14) aponta, entre outros, fatos relacionados à participação de servidores do Tribunal no sentido de frustrar o caráter competitivo da Concorrência 9/2004, destinada a contratar serviços de vigilância e de brigada contra incêndio (fls. 8/10), os quais são analisados nas seções seguintes.

5.1 Elaboração de minuta do edital pelo Sr. Robério Bandeira de Negreiros

O despacho proferido pelo Exmo. Sr. Juiz Federal Substituto registra que, nas inúmeras conversas entre o Sr. Robério Bandeira de Negreiros, sócio da Brasfort Empresa de Segurança Ltda., e os servidores Antônio José Ferreira da Trindade, Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira, Vera Lúcia de Pinho Borges e Valdete Costa Santos, ficou claro que o edital da Concorrência 9/2004, deste Tribunal, foi elaborado pelo Sr. Robério (fl. 8).

A Sra. Valdete Costa Santos declarou à Comissão de Sindicância que dirigiu consulta ao Sr. Robério, representante da empresa Brasfort, para saber se este 'conhecia algum órgão que já havia contratado serviço de brigadista' (fl. 127). A então presidente da CPL, Sra. Vera Lúcia de Pinho Borges, entretanto, declarou a esta Comissão que não tomou conhecimento desse contato entre a Sra. Valdete e o Sr. Robério (fls. 227).

Esclareceu, ainda, a servidora Valdete, que o Sr. Robério encaminhou à CPL, por intermédio dela, cópia do contrato celebrado entre a Brasfort e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), via fax, e 'minuta de edital de pregão que ele mesmo montou, a partir de edital do TCU disponível na internet', via e-mail (fl. 127). Na mesma ocasião, a servidora forneceu à Comissão de Sindicância, cópia da minuta de edital de pregão encaminhada pelo Sr. Robério (fls. 131/182).

Nesse contexto, a Sra. Rosangela Conceição Haddad, servidora lotada na CPL, declarou à Comissão de Sindicância que o Sr. Robério tomou conhecimento, por intermédio da então presidente da CPL, Sra. Vera Lúcia, de que aquela servidora estava encarregada de pesquisar a legislação aplicável à contratação do serviço de brigada de incêndio (fl. 124).

A Sra. Vera Lúcia, por seu turno, declarou que não se recorda de ter ou não prestado essa informação ao Sr. Robério, mas que 'pode ter informado o nome da servidora [ao Sr. Robério] dentro da necessidade de informar que estava sendo realizada pesquisa da legalidade das exigências que constavam da minuta do edital que estava sendo elaborada' (fl. 228).

Adicionalmente, a Sra. Rosângela declarou a esta Comissão de Sindicância ter dito ao Sr. Robério que 'toda ajuda seria bem recebida, desde que isso não implicasse cerceamento à participação de outras empresas do ramo' e que o Sr. Robério 'efetivamente apresentou contribuições à identificação dos requisitos legais exigidos para o serviço de brigadista' (fl. 125).

Em depoimento à Polícia Federal, a servidora, ao ser inquirida sobre eventuais pedidos do Sr. Robério no sentido de modificar ou retirar item do edital, confirmou a aquiescência da CPL a pleito desse licitante:

'que lembra-se de que deixaram de incluir a exigência de um documento que não era relevante no sentido de cercear a participação de alguma empresa interessada, pois o alvará do Corpo de Bombeiros supriria este documento;' (fl. 318).

A Sra. Rosângela declarou, no mesmo depoimento à Polícia Federal, que . Robério atendeu a pedidos de emprego formulados pela servidora:

'QUE perguntada se algum dia pediu algum favor ou presente de ROBÉRIO, respondeu que nunca pediu presente, mas que no dia em que ROBÉRIO esteve na CPL, durante conversa sobre terceirização do TCU que não admite parentes dos servidores, disse que sua filha, RENATA HADDAD MUNIZ, que havia chegado do ES estava desempregada, e que ROBÉRIO disse que iria ver se arrumava um emprego para ela; QUE ROBÉRIO de fato arranjou emprego da RENATA na AGROSERVICE e para HENRIQUE, um conhecido seu; QUE também já intercedeu junto a ROBÉRIO, a pedido de algumas meninas que trabalham como terceirizadas no TCU, no sentido de obter emprego para pessoas conhecidas das referidas meninas.' (fl. 319).

Apesar dessas declarações, não há indícios de que o atendimento aos pedidos de empregos da Sra. Rosângela tenha relação com a atuação da servidora na elaboração do edital de licitação ou que ela tenha se valido do cargo para ver atendidos seus pedidos de emprego. É possível que a formulação do pleito pela servidora e seu atendimento pelo Sr. Robério tenham decorrido do fato deles se conhecerem 'há 34 anos' (fl. 317), conforme registrou a servidora em depoimentos à Comissão de Sindicância (fl. 124) e à Polícia Federal (fl.314).

De qualquer forma, o fato dos pedidos de emprego terem sido proferidos pela Sra. Rosângela nas dependências do Tribunal, durante o exercício do seu cargo, indica conduta incompatível com a moralidade administrativa.

A ex-secretária de Controle Interno, Sra. Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira, de sua vez, declarou que o Sr. Robério disse que lhe encaminharia 'o edital por ele elaborado', mas que não se recorda de ter recebido 'edital encaminhado pelo Sr. Robério' (fl. 249). Revelou ainda, a servidora, que o Sr. Robério a contatou para 'tentar inserir condições que gostaria de ver contempladas no edital' e que teria rechaçado esse pedido (fl. 249).

A Sra. Vera Lúcia, esclareceu ter tomado conhecimento de que o 'Sr. Robério encaminhou documento reproduzindo edital de licitação do objeto da Concorrência 9/2004, por meio do Sr. Trindade, então secretário-geral de Administração' (fls. 227). Declarou, ainda, a servidora, que esse documento foi tratado como mera sugestão e que o Sr. Trindade teria solicitado sua análise (fls. 227).

Ressalta, ainda, a Sra. Vera Lúcia, que, 'embora fosse comum que potenciais licitantes apresentarem sugestões esparsas à CPL, essa foi a primeira vez que um licitante apresentou minuta completa de edital' (fl. 227).

Entretanto, em depoimento prestado a esta Comissão de Sindicância, o Sr. Antônio José Ferreira da Trindade, ex-secretário-geral de Administração, nega a afirmativa da Sra. Vera Lúcia de que esta teria recebido, por seu intermédio, minuta de edital de licitação elaborado pelo Sr. Robério (fls. 259). Alega o Sr. Trindade que 'nunca recebeu nem nunca encaminhou minuta de edital preparado pelo Sr. Robério para quem quer que seja' (fls. 260).

Assim, os depoimentos prestados pelo Sr. Trindade e pela Sra. Vera Lúcia são contraditórios em relação ao fornecimento de minuta de edital pelo Sr. Robério. Porém, a análise dos autos do inquérito policial que fundamenta a instauração desta Sindicância, ainda inconcluso e cujo acesso desta Comissão ainda não foi autorizado pelo competente juízo, pode vir a esclarecer a contradição mencionada neste parágrafo.

Além disso, o Sr. Robério obteve acesso aos autos do processo administrativo, contendo minuta do edital, ainda na fase interna, conforme relatam o Sr. Sinomar, ex-secretário de Serviços Gerais, e a Sra. Vera Lúcia. Nesse sentido, o Sr. Sinomar declarou à Comissão de Sindicância que, ainda na fase interna da licitação, foi solicitado pela presidente da CPL, Sra. Vera Lúcia, a 'participar de reunião, na sala da CPL, a respeito de possíveis erros na planilha de orçamento estimativo elaborada pela Secretaria de Serviços Gerais (Seseg)' (fl. 100).

Declarou, ainda, o então titular da Seseg, que da reunião, 'também participou o Sr. Robério, sócio da empresa Brasfort', o qual 'detinha cópia da minuta de edital e nela apontava supostos erros e apresentava sugestões de alterações' (fl. 100).

O Sr. Sinomar esclareceu, também, que essa 'reunião foi realizada antes da publicação do edital' e que 'se recorda de ter o Sr. Robério apresentado sugestões para alteração de custos relativos ao pagamento de vale-transporte e do número de vigilantes para o total de postos de vigilância armada' (fl.

100). O então secretário de Serviços Gerais afirmou ter reconhecido a 'necessidade de alterar o quesito relativo ao custo de vale-transporte, em razão de ter percebido que a planilha elaborada pela Seseg considerava o pagamento de vale-transporte em apenas um trecho, faltando o retorno' e que 'a presidente da CPL não contrariou o entendimento por ele apresentado' (fl. 100).

Em depoimento à Comissão de Sindicância, a Sra. Vera Lúcia confirmou a realização dessa reunião. Afirmou, também, que 'o Sr. Robério teve acesso ao processo na fase interna porque foi o único licitante que pediu vista e cópia dos autos' e que 'qualquer licitante ou cidadão poderia pedir vista e cópia dos autos, nas fases interna ou externa, em virtude do que dispõe o art. 63 da lei de licitações' (fl. 230). O invocado dispositivo da Lei 8.666/93, assim dispõe:

...

Embora o artigo invocado pela ex-presidente da CPL garanta a qualquer licitante o conhecimento dos termos do processo licitatório, dele não se pode extrair dever ou recomendação para que a administração franqueie a apenas um potencial concorrente a oportunidade de opinar quanto aos termos que deverão constar do edital ou de seus anexos.

De qualquer forma, se a administração optar por acolher sugestões de potenciais licitantes, deve fazê-lo em ocasião aberta a qualquer potencial licitante, antecedida de divulgação, em atenção aos princípios da publicidade e da isonomia. Adicionalmente, deve fazer constar os formais registros dessas sugestões nos autos do respectivo processo administrativo.

No caso específico, sequer constam dos autos a formalização do pedido de vista e cópias e o necessário comprovante do pagamento dos emolumentos devidos, como expressamente exige o mencionado dispositivo da lei de licitações.

5.2 Escolha da modalidade licitatória

Registra o Exmo. Sr. Juiz Federal, no despacho de fls. 5/14, que o Sr. Robério, em conversa telefônica de 18/8/2004, disse à Sra. Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira que o então secretário-geral de Administração estava 'perdido' na orientação sobre a modalidade pregão, a qual não poderia ser acatada (fl. 9).

Todavia, em depoimento à Comissão de Sindicância, a Sra. Leila declarou não se recordar do diálogo mencionado pelo insigne magistrado (fl. 250).

A Sra. Vera Lúcia declarou à Comissão de Sindicância que, ao que se recorda, 'o Sr. Robério nunca lhe encaminhou sugestão para que se realizasse a licitação sob a modalidade concorrência' e que conversou sobre a escolha da modalidade licitatória com o Sr. Trindade (fl. 229).

O Sr. Trindade, por sua vez, revelou que 'não se recorda de ter falado com o Sr. Robério de que cogitava de que a licitação poderia ser realizada sob a modalidade pregão' e que não tem conhecimento de tratativas entre o Sr. Robério e a Sra. Leila sobre a modalidade licitatória a ser utilizada (fl. 261).

Em 24/8/2004, quatro dias úteis após a conversa telefônica mencionada pelo eminente magistrado, a CPL e o então titular da Secretaria de Serviços Gerais (Seseg), Sr. Sinomar Tótoli Júnior, subscreveram justificativa para que o procedimento licitatório se realizasse sob a modalidade concorrência, em detrimento da modalidade pregão (fl. 160 – anexo 45).

O sobredito documento justifica a escolha da modalidade concorrência em razão dos lances verbais ofertados no Pregão 6/2003 – que teve por objeto a contratação dos serviços de apoio administrativo e de atividades auxiliares – terem apresentado 'valores incompatíveis com os serviços a serem executados' (fl. 160 – anexo 45). Esse foi, também, o motivo apontado para a eleição daquela modalidade licitatória, em depoimentos à Comissão de Sindicância, pelo Sr. Trindade (fl. 261) e pela Sra. Vera Lúcia (fl. 228).

A servidora Elisa Bruno de Araújo, que subscreve o documento referido nos parágrafos anteriores, declarou à Comissão de Sindicância que 'simplesmente assinou o documento de fl. 160 [anexo 45], sem ter deliberado sobre o assunto' (fl. 110). Nesse sentido, o servidor Neuton Costa Batista, que subscreve o documento em exame na condição de secretário da CPL, afirmou a esta Comissão que a assinatura do documento 'não foi precedida de debate entre os signatários' (fl. 120).

O ex-titular da Seseg, por sua vez, declarou que 'apenas concordou com a eleição da modalidade concorrência para a licitação, em função de experiência anterior de pregão em que foram coletados preços muito reduzidos, tidos por inexeqüíveis' (fl. 99).

De seu turno, a Sra. Vera Lúcia afirmou que os demais membros da CPL que assinaram o documento de fl. 160 (anexo 45), 'podem até não ter participado das discussões prévias a respeito da escolha da modalidade concorrência, mas não foram constrangidos a assinar o documento e com ele concordaram' (fl. 229). De qualquer sorte, os signatários não negam anuência ao arrazoado que elegeu a modalidade concorrência.

Apesar de, formalmente não se verificar ilegalidade na eleição da modalidade concorrência, deve-se ter presente que essa escolha contemplou interesse do Sr. Robério. O atendimento a esse desejo do Sr. Robério, conjugado à aquiescência da CPL e da Segedam a outros pleitos do representante da Brasfort, contribuiu para restringir fortemente a competitividade do certame, conforme relatam as seções 5.3/5.4.

5.3 Inclusão dos serviços de vigilância e de brigada contra incêndio no mesmo item

Esclarece, ainda, o despacho de fls. 5/14, proferido pelo Exmo. Sr. Juiz Federal Substituto Cloves Barbosa de Siqueira, que o Sr. Robério Bandeira de Negreiros solicitou que o edital englobasse em um mesmo item os serviços de brigadista e de vigilância (fl. 9).

A Sra. Vera Lúcia narrou a esta Comissão de Sindicância que a previsão de inclusão de ambos os serviços em um mesmo item decorreu de especificação da 'unidade técnica' (Seseg) (fl. 229).

No mesmo sentido, o Sr. Trindade registrou acreditar que a inclusão desses serviços em um mesmo item 'se deveu a forma como o projeto básico foi elaborado pela Seseg, a época dirigido pelo Sr. Sinomar' (fl. 261).

De fato, o projeto básico elaborado pela Seseg alude à 'prestação dos serviços de vigilância armada e desarmada e de brigada de combate a princípio de incêndio' (fl. 3 – anexo 45) e à adjudicação global do objeto (fl. 24 – anexo 46).

Deve-se registrar, contudo, que o Sr. Trindade, em depoimento a esta Comissão, revelou que, no período em que dirigiu a Segedam, supervisionava o andamento de determinados procedimentos licitatórios, em especial quanto à especificação do projeto básico e à definição da modalidade:

'QUE no período em que era secretário-geral de Administração, dentro de suas atividades de supervisão, quando necessário, pela complexidade de determinados certames ou no interesse de acompanhamento do cumprimento das metas institucionais do TCU, as presidentes da CPL costumavam dar-lhe conhecimento dos procedimentos em curso; QUE essa supervisão se fazia pontualmente nos casos de maior complexidade; QUE, em especial, nesses casos pontuais, a supervisão se fazia necessária na especificação do projeto básico e na definição da modalidade do certame' (fl. 255).

Convém destacar, ainda, que o Sr. Trindade revelou a esta Comissão ter tratado de diversos pontos específicos da elaboração do edital do certame em exame, o que denota ter a Concorrência 9/2004 apresentado um dos aspectos motivadores da supervisão do ex-titular da Segedam.

Adicionalmente, deve-se ter presente a autonomia da CPL para alterar essa e outras condições propostas pela unidade interessada na contratação, a exemplo do que ocorreu no estabelecimento do número mínimo de armas necessárias ao cumprimento do contrato (projeto básico, item 'E', fl. 23 – anexo 45 e condição 30.17, fl. 167-v – anexo 45).

Adicionalmente, a Sra. Vera Lúcia declarou que os serviços de brigada contra incêndio e vigilância foram incluídos em um mesmo item em razão de pesquisa no site do Corpo de Bombeiros ter revelado 'um grande número de empresas que poderiam prestar esses dois serviços' (fl. 229).

Todavia, a fusão desses serviços em um mesmo item contraria o disposto no § 1º do art. 23 da Lei 8.666/93, a seguir transcrito:

.....

A verdade é que esse desejo do Sr. Robério encontrou amparo nas condições 46 e 55 do edital da Concorrência 9/2004 (fls. 169 e 169-v – anexo 45) e que a materialização desse e de outros pleitos do representante da empresa Brasfort restringiu significativamente o caráter competitivo do certame, conforme registra a seção seguinte.

Relativamente à comprovação de capacidade técnica, observa-se que o edital da Concorrência 9/2004 estabeleceu quantitativos mínimos de '74 (setenta e quatro) postos de 12 horas de vigilância armada e desarmada e 06 (seis) postos de 12 horas de brigada de incêndio' (condição 30.3, fl. 167 – anexo 45).

Contudo, em outros procedimentos licitatórios promovidos pelo Tribunal, a exigência de quantidades mínimas para comprovação da capacidade técnica das licitantes recaiu apenas sobre os

itens mais significativos da contratação, a exemplo da Concorrência 7/2003, que tratou da 'contratação de empresa para prestação de serviços de apoio administrativo e técnico especializado e atividades auxiliares'.

Referindo-se à Concorrência 7/2003, a Sra. Vera Lúcia, ex-presidente da CPL, asseverou que a 'exigência de pessoal mínimo para os itens 1 e 5, e não para os demais' se deu em razão dos outros itens – pedagogo, pedagogo corporativo e auxiliar em educação (item 2); operador de áudio e operador de vídeo (item 3); arquiteto, técnico orçamentista e desenhista técnico (item 4); arquivologista e auxiliar de arquivo (item 6); e técnico em assuntos culturais e museólogo (item 7) – tratarem 'da contratação de poucos profissionais, não se fazendo a exigência de atestados de quantitativos mínimos' (fl. 226).

Na Concorrência 9/2004, apesar desta destinar-se à contratação de 74 postos de vigilância e de apenas 6 postos de brigada contra incêndio, exigiu-se a comprovação de quantidades mínimas para os dois serviços.

A Sra. Vera Lúcia procurou justificar essa mudança de postura da CPL argumentando que, 'apesar de que se tratava da contratação de apenas seis brigadistas, a exigência de quantitativo mínimo se justificava pela relevância e risco inerentes aos serviços de vigilância e brigadista e por se tratar o serviço de brigadista um serviço novo' (fl. 228).

Vista isoladamente essa afirmação pode até parecer plausível. Todavia, se observarmos que os alegados risco e relevância do serviço foram ignorados pela CPL, ao permitir o somatório de atestados, o que implicou a possibilidade de contratar empresas com menor capacidade técnica e experiência, conforme relatado na seção seguinte, essa assertiva perde eficácia.

Deve-se ter presente, ainda, que a exigência de quantitativo mínimo para comprovação de capacidade técnica para fornecimento de serviço de brigada contra incêndio – que se tratava de serviço novo e de pequena demanda de órgãos públicos e de empresas privadas – associada ao fato de esse serviço integrar o mesmo item do serviço de vigilância, provocou forte restrição à competição no certame, de forma a afastar do certame diversas empresa que poderiam concorrer ao serviço de vigilância, que representa cerca de 90% (noventa por cento) do valor contratado.

5.4 Somatório de quantitativos de atestados de capacidade técnica

O Exmo. Sr. Juiz Federal consigna que, em uma das conversas gravadas pela Polícia Federal, o Sr. Robério informou à servidora Valdete que iria 'alterar novamente a redação do item 'atestado técnico' para incluir a exigência aos concorrentes de dois atestados de capacidade técnica' (fl. 9).

Nesse sentido, a Sra. Valdete confirmou ter recebido contato telefônico do Sr. Robério com a pretensão de alterar a quantidade de atestados de capacidade técnica a ser exigida no edital da Concorrência 9/2004 e alegou não ter dado encaminhamento a essa pretensão (fl. 128).

A Sra. Vera Lúcia declarou à Comissão de Sindicância que somente tomou conhecimento do sobredito contato entre o Sr. Robério e a Sra. Valdete após o depoimento desta à Polícia Federal (fl. 228).

A então presidente da CPL justifica a permissão do somatório de quantitativos de dois atestados em razão de a contratação referir-se a dois serviços distintos (fl. 228).

.....

O argumento apresentado pela Sra. Vera Lúcia não se mostra razoável, pois o ato convocatório poderia permitir a comprovação da execução de cada um dos serviços por meio de atestados distintos, sem facultar o somatório dos quantitativos desses atestados.

Essa solução foi adotada, por exemplo, nas concorrências 1/2004 – execução da obra de construção do pavilhão múltiplo uso do Tribunal de Contas da União, 3/2004 – construção da sede da Secretaria de Controle Externo no Estado de Tocantins, e 5/2004 – execução dos serviços de manutenção, remanejamento e montagem de divisórias, portas e armários e respectivos acessórios no Tribunal de Contas da União (disponível em <https://contas.tcu.gov.br/tcu/ConsultarLicitacaoTcu>. Acesso em 28 dez. 2004).

O despacho do Exmo. Sr. Juiz Federal revela que o Sr. Robério informou à Sra. Leila, em 18/8/2004, que a concorrência não poderia ser 'realizada na modalidade de pregão, devendo ser feita com concorrência' (fl. 9).

A Sra. Leila, que relata ter conversado com a então presidente da CPL sobre a permissão de somatório de atestados de capacidade técnica, quando 'o edital já estava pronto', registrou ter

concordado com a exigência 'por entender que esta era legal e ampliava a competitividade do certame' (fl. 250).

De fato, a possibilidade de somar os quantitativos de atestados amplia a competição do certame, em razão de permitir que empresas com menor capacidade técnica comprovada participem do certame. Todavia, esse argumento perde força se considerarmos o argumento apresentado pela Sra. Vera Lúcia de que a licitação em exame tratava da contratação de serviços relevantes e de risco, por visar a 'proteção de bens públicos e de vidas humanas' (fl. 228). Ora, se o serviço a ser prestado envolvia valores tão caros como a proteção de vidas humanas, nada justificaria a flexibilização da exigência de capacitação técnica, como ocorreu com a permissão de somatório de dois atestados. Ao contrário, a relevância e o risco envolvidos na prestação do serviço exigiam maior rigor na seleção das concorrentes.

Deve-se considerar, também, que a permissão para comprovação de capacidade técnica por meio de mais de um atestado diverge do padrão adotado pela CPL, que tradicionalmente restringe essa comprovação a um único atestado. Nas dez concorrências realizadas pelo Tribunal em 2004, apenas a de nº 9, objeto desta análise, permitiu o somatório de quantitativos em atestados de capacidade técnica (disponível em <https://contas.tcu.gov.br/tcu/ConsultarLicitacaoTcu>. Acesso em 28 dez. 2004).

A Sra. Vera Lúcia declarou à Comissão de Sindicância que, 'provavelmente, a exigência acerca do número de atestados pode estar relacionada às especificações do projeto básico' (fl. 228). Contudo, observa-se que o texto proposto no projeto básico, pela Secretaria de Serviços Gerais, reproduz texto padrão dos editais do Tribunal, sem indicar permissão para esse somatório (fl. 23 – anexo 45).

Registre-se, contudo, que a permissão para o somatório de atestados não teve a finalidade de ampliar a competitividade do certame, mas a de viabilizar o atendimento da comprovação da prestação do serviço de brigada contra incêndio pela Brasfort. A medida foi ampliar naquilo que fosse imprescindível à Brasfort (dois atestados) e restringir naquilo que poderia ameaçá-la, por trazer maior concorrência no certame (vigilância e brigada contra incêndio em um mesmo item; comprovação de quantidade mínima de postos de brigada contra incêndio; e somatório de dois atestados apenas – 'um é pouco, dois é bom, três é demais').

5.5 Controle das vistorias

O Exmo. Sr. Juiz Federal registra, em despacho de fls. 5/14, que a empresa Brasfort foi beneficiada no controle das vistorias realizadas pelas possíveis licitantes da Concorrência 9/2004. O despacho enfatiza que o Sr. Trindade, então titular da Secretaria-Geral de Administração (Segedam), acertou com o então chefe do Serviço de Segurança, Sr. Fernando César Masera Almeida, para que este informasse o Sr. Robério sobre as vistorias realizadas por empresas do ramo (fl. 9).

Acrescenta o Exmo. Sr. Juiz que, em contato telefônico de 10/9/2004, o Sr. Fernando tranqüilizou o Sr. Robério, dizendo que estava tudo sob controle e que centralizaria a emissão das declarações de vistoria, atendendo a pedido do então secretário-geral de Administração (fl. 9).

Observa-se que as duas primeiras declarações de vistoria foram expedidas em 9/4/2004, véspera do contato telefônico referido no item anterior, pelo Sr. Júlio César de Freitas Guimarães, então diretor técnico de Serviços Gerais (fls. 247 e 254 – anexo 46).

O Sr. Júlio César declarou à Comissão de Sindicância que incumbiu o Sr. Fernando de acompanhar e assinar as declarações de vistoria, face as naturais atribuições do Serviço de Segurança. Afirmou, também, que assinou duas declarações de vistoria na ausência do então chefe do Serviço de Segurança (fl. 191).

De fato, o Sr. Fernando encontrava-se em gozo de férias no período de 1 a 10/9/2004 (fls. 203/8).

Por outro lado, deve-se consignar que, após 10/9/2004 – data em que o então chefe do Serviço de Segurança, apesar de encontrar-se em gozo de férias, comprometeu-se, segundo o despacho do Exmo. Sr. Juiz Federal, a centralizar a realização das vistorias – apenas o Sr. Fernando subscreveu essas declarações, de forma a honrar seu compromisso com o Sr. Robério (fls. 248/58).

O Sr. Fernando confessou, em depoimento a esta Comissão de Sindicância, ter informado ao Sr. Robério, por telefone, o nome de todas as empresas que realizaram vistoria nas dependências do Tribunal, relativamente ao objeto da Concorrência 9/2004 (fl. 223). Ressaltou, entretanto, que prestou essas informações ao Sr. Robério em razão de prévia autorização que lhe teria sido concedida pelo Sr. Trindade, a qual acatou como 'uma determinação' (fl. 223).

O Sr. Trindade, entretanto, negou 'peremptoriamente ter autorizado ou determinado ao Sr. Fernando que passasse ao Sr. Robério informações sobre empresas que estavam realizando vistoria' (fl. 261).

Os depoimentos prestados pelos Srs. Fernando e Trindade são contraditórios em relação à autorização deste para que aquele informasse ao Sr. Robério as empresas que realizaram vistoria nas dependências do Tribunal. Todavia, a análise dos autos do inquérito policial que fundamenta a instauração desta Sindicância, ainda não concluído e cujo acesso desta Comissão ainda não foi autorizado pelo competente juízo, pode vir a esclarecer a contradição mencionada neste parágrafo.

De qualquer forma, mesmo que confirmada autorização do Sr. Trindade ao Sr. Fernando para que este informasse o rol de empresas que haviam realizado vistoria nas dependências do Tribunal, ela não seria suficiente para afastar a responsabilidade do então chefe do Serviço de Segurança, em razão da suporta autorização ser manifestamente ilegal, o que ensejaria recusa a seu cumprimento, nos termos do inciso IV do art. 116 da Lei 8.112/90.

A Sra. Vera Lúcia ressaltou que a CPL orientava as unidades da Segedam a não informar a eventuais licitantes as empresas que realizaram vistoria nas dependências do Tribunal (fl. 230). O Sr. Trindade confirmou ter conhecimento de que a CPL prestava essa orientação a unidades do Tribunal (fl. 261).

Apoiada em sua experiência como presidente da CPL, a Sra. Vera Lúcia revelou seu entendimento no sentido de que 'se uma empresa pretender fazer conluio na licitação ela procurará as informações sobre as outras empresas que realizaram vistoria' (fl. 230).

A possibilidade de conluio entre as licitantes, nessa situação, seria favorecida em razão de o detentor da informação conhecer o universo dos possíveis licitantes, que é formado exclusivamente pelas empresas que realizaram a vistoria.

No caso em exame, o conhecimento das empresas que haviam realizado vistoria nas dependências do Tribunal, antes da entrega das propostas, facilitou a combinação de preços entre as licitantes. Todavia, a informação indevidamente prestada pelo Sr. Fernando não pode ser vista como imprescindível à consumação do conluio orquestrado por empresas do ramo, visto que essas poderiam valer-se de outros meios para suprir a ausência da lista de empresas que realizaram vistoria nas dependências do Tribunal.

De qualquer forma, este episódio revela conduta incompatível com a moralidade administrativa, bem como quebra aos deveres de lealdade ao Tribunal e de guardar sigilo sobre assuntos da repartição.

5.6 Habilitação indevida da licitante Juiz de Fora Empresa de Vigilância Ltda.

O despacho de fls. 5/14, da lavra do Exmo. Sr. Juiz Federal Substituto Cloves Barbosa de Siqueira, assevera que, para não despertar suspeitas sobre a licitação e o contrato, o Sr. Robério articulou a habilitação da licitante Juiz de Fora Empresa de Vigilância Ltda. (fl. 9).

Destaca o insigne magistrado que, em 7/10/2004, o Sr. Robério fez gestões junto à então presidente da CPL, Sr. Vera Lúcia de Pinho Borges, para que esta aceitasse os documentos apresentados pela empresa Juiz de Fora. Na ocasião, a então presidente da CPL, segundo consta do referido despacho, disse ao seu interlocutor que ficasse tranqüilo, pois 'daria um jeito' para habilitar a empresa Juiz de Fora (fl. 9). A Sra. Vera Lúcia, entretanto, asseverou não se recordar dessa conversa (fl. 230).

A análise do procedimento licitatório evidencia que o único atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa Juiz de Fora para comprovar a prestação do serviço de brigada contra incêndio (fl. 438 – anexo 47) encontrava-se em desacordo com o exigido na condição 30.3, em razão de não indicar o quantitativo de postos desse serviço.

.....

Embora o edital da Concorrência 9/2004 fosse explícito no sentido de que a apresentação de documentos em desacordo com o estabelecido no edital ensejava a inabilitação da licitante (condição 16, fl. 165 – anexo 45), a CPL promoveu diligências com vistas a suprir a deficiência do documento apresentado pela licitante.

A Sra. Vera Lúcia sustentou, em seu depoimento à Comissão de Sindicância, que a realização dessa diligência 'era um dever da CPL, em função do art. 43 de lei de licitações' (fl. 229).

.....

A Sra. Luciana, por sua vez, ao prestar esclarecimento a respeito da condução da Concorrência 7/2003, expôs entendimento diverso daquele defendido pela ex-presidente da CPL, no sentido de que a realização de diligências é uma faculdade e não uma obrigação da CPL:

'QUE a realização das diligências não era obrigação da CPL, mas uma faculdade, nos termos do art. 43 da Lei nº 8.666/93; QUE a não realização das diligências, em princípio, não prejudicaria as licitantes, pois desse julgamento caberia recurso, no qual poderia ser demonstrado o equívoco no julgamento;' (fl. 280).

Nesse sentido, no curso da Concorrência 7/2003, a CPL absteve-se de realizar diligência para elucidar informação contida em atestados de capacidade técnica que, da mesma forma que o atestado apresentado pela Juiz de Fora, não fizeram constar os quantitativos requeridos pelo edital (seção 3.2.2).

Essa situação ilustra a mudança de paradigma havido por ocasião da decisão da CPL em realizar diligências que pudessem resultar na habilitação da empresa Juiz de Fora, atendendo a manifesto interesse do Sr. Robério, conforme denuncia o despacho do Exmo. Sr. Juiz Federal:

'Para não despertar suspeitas sobre a licitação e o contrato, ROBÉRIO cuidou da participação da empresa Juiz de Fora, já que haviam apenas duas empresas habilitadas: a BRASFORT e a Confederal.' (fl. 9).

Todavia, em razão dessas diligências, a licitante Juiz de Fora apresentou, em 6/10/2004 – véspera do contato telefônico mantido entre o Sr. Robério e a então presidente da CPL – cópia da sua Nota Fiscal de Serviços 112, datada de 25/9/1995, referente a prestação de serviços de vigilância, brigadista e supervisão à TV Globo Ltda. (fls. 1/3 – anexo 50).

De qualquer forma, a nota fiscal apresentada pela Juiz de Fora não indicava o número de postos de vigilância e de brigadistas, afrontando, novamente, a condição 16 do edital da Concorrência 9/2004.

A Sra. Rosangela Conceição Haddad, membro da CPL, revelou, em depoimento a esta Comissão de Sindicância, que o Sr. Robério, representante da Brasfort, a ensinou a como fazer o cálculo do número de postos de brigadistas indicados na nota fiscal apresentada pela licitante Juiz de Fora, o que resultou na habilitação desta (fl. 125).

Declarou, ainda, a servidora, que 'esse cálculo foi levado à presidente da CPL, como informação passada pelo Sr. Robério' (fl. 125). A Sra. Vera Lúcia confirmou ter recebido a informação de que a Sra. Rosângela e o Sr. Robério haviam conversado 'a respeito desse cálculo' (fl. 229).

A prestação dessa informação pela Sra. Rosângela a sua superior hierárquica pode ser interpretada no sentido de cumprir dever funcional expresso no inciso VI do art. 116 da Lei 8.112/90 (levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo).

O cálculo, segundo averbação à margem da fl. 2 – anexo 50, consistiu em dividir o número de horas do serviço de brigadista, constante da multicitada nota fiscal, por 360 – valor resultante do produto entre a carga horária de um posto (12 horas) e o número de dias de um mês comercial (30 dias).

Ao efetuar esse cálculo, a CPL concluiu que a licitante Juiz de Fora manteve 18,97 (dezoito inteiros e noventa e sete centésimos) postos de brigada contra incêndio. Como esse valor é superior ao exigido na condição 30.3 do edital (6 postos), a CPL habilitou a licitante (fl. 707 – anexo 48).

Ocorre que, caso a CPL tivesse agido com a cautela devida, perceberia inconsistências entre o atestado de capacidade técnica apresentado pela licitante Juiz de Fora (fl. 438 – anexo 47) e a nota fiscal posteriormente por ela encaminhada (fl. 3 – anexo 50).

A primeira inconsistência refere-se ao resultado obtido no cálculo ditado pelo Sr. Robério à Sra. Rosangela, que era um número não-inteiro. Como explicar a existência de um posto de brigada contra incêndio inferior a uma unidade? Como a empresa poderia manter noventa e sete centésimos de um posto de trabalho? Seria um posto de 11 horas, 38 minutos e 24 segundos?

Mas essa não é a única inconsistência que o caso apresenta. O atestado fornecido pela TV Globo registra a prestação do serviço de vigilância no 'total de 27.720 (vinte e sete mil, setecentas e vinte) horas/mês' (fl. 438 – anexo 47). Entretanto, a nota fiscal apresentada pela licitante faz referência, para o mesmo serviço, ao montante de 45.372 horas (fl. 3 – anexo 50). Como explicar essa diferença? Seria possível que a nota fiscal não se referisse ao contrato mencionado no atestado de capacidade técnica apresentado pela licitante? Seria possível que a nota fiscal fizesse referência a período maior que 30 dias?

Há, ainda, outra inconsistência de fácil percepção. O atestado emitido pela TV Globo, em 26/6/1996, registra que o valor mensal dos serviços é de aproximadamente R$ 130.000,00 (fl. 438 – anexo 47), enquanto que a multicitada nota fiscal, emitida em 29/9/95 – portanto, 9 meses antes da emissão do atestado de capacidade técnica – totaliza R$ 203.983,44 (fl. 3 – anexo 50). Como explicar essa diferença? Seria razoável supor que a empresa Juiz de Fora tivesse concedido um desconto de aproximadamente 36% do valor do contrato, após o transcurso de 9 meses?

Ignorando todas essas inconsistências, a CPL habilitou, em 7/10/2004, a licitante Juiz de Fora, de forma a confirmar o teor da conversa mantida, na mesma data, entre a então presidente da CPL e o Sr. Robério, na qual a servidora do TCU teria prometido dar 'um jeito' para habilitar, indevidamente, aquela licitante (fl. 9).

Inquirida sobre o teor dessa conversa, a Sra. Vera Lúcia declarou ter recebido 'ligação do Sr. Robério pedindo para que fossem aceitos os documentos inicialmente apresentados pela Juiz de Fora, apresentados no envelope de habilitação' (fl. 230). Em adição, a ex-presidente da CPL revelou acreditar 'que o interesse do Sr. Robério no sentido que fossem aceitados os documentos da Juiz de Fora sem a realização de diligência seria para que a licitação fosse concluída mais rapidamente' (fl. 230).

Nesse contexto, merece destacar que a conversa havida entre o Sr. Robério e a Sra. Vera Lúcia, com o fito de habilitar a empresa Juiz de Fora, ocorreu, conforme relata o despacho de fls. 5/14, em 7/10/2004, três dias após a expedição das mensagens fac-símiles de diligência (fls. 701/702 – anexo 48), um dia após a protocolização da resposta ofertada pela empresa Juiz de Fora (fl. 1 – anexo 50) e na mesma data em que a CPL habilitou a empresa Juiz de Fora.

Assim, não há como dar crédito à alegação da ex-presidente da CPL, pois, na data da referida conversa telefônica, a diligência já havia sido realizada e respondida, não cabendo mais tratativas para evitá-la.

Deve-se registrar, também, o indisfarçável interesse demonstrado pelo Sr. Robério em habilitar a empresa Juiz de Fora, na ocasião, concorrente da empresa por ele representada. Essa situação, que não é típica em um mercado concorrencial, sugere atuação em forma de cartel.

O que causa perplexidade nessa situação inusitada é a despreocupação do Sr. Robério em deixar transparecer às Sr^{as} Rosângela e Vera Lúcia, servidoras deste Tribunal, essa forma de atuação e, principalmente, a inação destas, ante fatos tão graves a elas revelados.

Dessa forma, evidencia-se a habilitação indevida da licitante Juiz de Fora Empresa de Vigilância Ltda. na Concorrência 9/2004. Convém destacar que a ata da sessão da CPL que impropriamente habilitou a empresa Juiz de Fora foi subscrita pelas Sr^{as} Vera Lúcia de Pinho Borges e Valdete Costa Santos, presidente e membro da CPL, respectivamente, e pelo Sr. Neuton Costa Batista, secretário da CPL (fl. 707 – anexo 48).

Os procedimentos da Concorrência 9/2004 foram homologados pelo Sr. Antônio José Ferreira da Trindade, então secretário-geral de Administração (fl. 816 – anexo 49).

5.7 Ciência da então secretária de Controle Interno da interferência do Sr. Robério na definição dos termos do edital

Observa-se, do despacho proferido pelo Exmo. Sr. Juiz Federal e dos depoimentos prestados à Comissão de Sindicância por servidores, que a Sra. Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira, então secretária de Controle Interno, tinha conhecimento do assédio do Sr. Robério Bandeira de Negreiros a servidores do Tribunal, com vistas a fazer constar do edital da Concorrência 9/2004 condições que resultassem em fraudar o caráter competitivo certame.

Inicialmente, deve-se reapresentar o registro do Exmo. Sr. Juiz Federal no sentido de que a Sra. Leila, entre outros servidores do Tribunal, tinha conhecimento de que o Sr. Robério interferia na elaboração do edital:

'Nas inúmeras conversas entre ROBÉRIO e os servidores do Tribunal (TRINDADE, LEILA, Valdete e Vera) fica muito claro que o edital foi preparado pelo próprio interessado, pois ele afirma que passou 'noites e noites fazendo isso'. Fica muito claro, também, que todas as alterações feitas na minuta do edital eram submetidas à apreciação de ROBÉRIO, porque este sempre dava a palavra final sobre as regras que iriam ser divulgadas;' (fl. 8).

Nesse sentido, a Sra. Leila confirmou, em depoimento à Comissão de Sindicância, ter conhecimento dessa forma de atuação do Sr. Robério:

'QUE o Sr. Robério disse que encaminharia o edital por ele elaborado à depoente, em disquete; QUE não se recorda de ter recebido edital encaminhado pelo Sr. Robério;' (fl. 249).

De forma específica, o Exmo. Sr. Juiz Federal registra que o Sr. Robério informou à Sra. Leila que 'a licitação não pode ser realizada na modalidade pregão, devendo ser feita como concorrência, na conformidade do edital por si elaborado' e que o então titular da Segedam estava perdido na orientação sobre a modalidade licitatória (fl. 9).

Assevera, ainda, o ilustre magistrado, que o Sr. Robério informou ao Sr. Trindade a colaboração da Sra. Leila para fazer incluir, no edital, a permissão de apresentação de dois, e apenas dois, atestados de capacidade técnica:

'Em outra conversa, ROBÉRIO informa a TRINDADE que, com a ajuda de LEILA, está numa batalha para incluir no edital a exigência dos dois atestados.' (fl. 9).

A ex-secretária de Controle Interno, declarou à Comissão de Sindicância ter recebido reclamação do Sr. Robério acerca do valor do capital social exigido no edital:

'QUE se recorda do Sr. Robério ter reclamado que o valor do capital social estava baixo; QUE supõe que a reclamação do Sr. Robério fosse no sentido de que o capital social exigido fosse fixado no limite máximo da lei, 10% do valor do contrato;' (fl. 249).

A combinação desses elementos revela que a Sra. Leila tinha conhecimento das ações empreendidas pelo Sr. Robério no sentido de interferir na elaboração dos termos do edital de licitação, com vistas a fraudar o caráter competitivo do certame.

Nesse cenário, estava a Sra. Leila obrigada a levar esses fatos ao conhecimento do Exmo. Sr. Ministro-Presidente, nos termos do inciso VI do art. 116 da Lei 8.112/90:

.....

E mais, competia à Sra. Leila, em razão de suas responsabilidades como secretária de Controle Interno, representar ao Exmo. Sr. Ministro-Presidente a interferência do Sr. Robério junto a servidores do Tribunal, com o intuito de fazer constar do edital cláusulas de seu interesse, com o fito de fraudar o caráter competitivo do certame. Esse dever é expresso no inciso XIII do art. 66, da Resolução TCU 140, de 13 de dezembro de 2000:

.....

A postura omissiva da Sra. Leila, além do seu caráter desidioso, concorreu para a consumação de fraude ao caráter competitivo da licitação, com o intuito de proporcionar à empresa Brasfort vantagem decorrente da adjudicação do objeto.

5.8. Proposta de indiciamento de servidores

Posto isso, esta Comissão de Sindicância propõe o indiciamento:

*c) do Sr. **Antônio José Ferreira da Trindade**, então secretário-geral de Administração, pela reunião das condutas a seguir descritas, que se subsomem ao art. 90 da Lei 8.666/93; ao art. 11 da Lei 8.429/92; e aos arts. 132, incisos I, IV, IX e XIII, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/90:*

c.1) ter recebido e encaminhado à análise da CPL de minuta de edital elaborada pelo Sr. Robério Bandeira de Negreiros (seção 0);

c.2) ter aquiescido a pedidos do Sr. Robério Bandeira de Negreiros para que: a licitação fosse processada sob a modalidade concorrência (seção 0); o edital incluísse os serviços de vigilância e de brigada contra incêndio em um mesmo item do ato convocatório (seção 0); o edital permitisse o somatório de quantitativos de dois, e apenas dois, atestados de capacidade técnica (seção 0); esse empresário fosse previamente informado das empresas que realizaram vistoria nas dependências do Tribunal (seção 0); e

c.3) ter homologado os procedimentos do certame que habilitou indevidamente a licitante Juiz e Fora Empresa de Segurança Ltda., de forma a contemplar pedido do Sr. Robério Bandeira de Negreiros (seção 0);

*d) da Sra. **Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira**, então secretária de Controle Interno, em razão de ter se omitido em levar ao conhecimento do Exmo. Sr. Ministro-Presidente, as ações do Sr. Robério Bandeira de Negreiros no sentido de interferir na elaboração dos termos do edital de licitação (seção 0) o que se subsome ao art. 90 da Lei 8.666/93; ao art. 11 da Lei 8.429/92; e aos arts. 132, incisos I, IV e XIII, e 117, incisos IX e XV, da Lei 8.112/90;*

*e) da Sra. **Vera Lúcia de Pinho Borges**, então presidente da Comissão Permanente de Licitação, pela reunião das condutas a seguir descritas, que se subsomem ao art. 90 da Lei 8.666/93; ao art. 11 da Lei 8.429/92; e aos arts. 132, incisos I, IV, IX e XIII, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/90:*

e.1) ter recebido e analisado minuta de edital elaborada pelo Sr. Robério Bandeira de Negreiros (seção 0);

e.2) ter convocado o então titular da Secretaria de Serviços Gerais para participar de reunião com o Sr. Robério Bandeira de Negreiros, ainda na fase interna do certame, com vistas a discutir elementos da planilha de orçamento estimativo elaborado por aquela unidade (seção 0);

e.3) ter elaborado o edital de licitação contendo condições que restringiam o caráter competitivo do certame em favor da licitante Brasfort Empresa de Segurança Ltda., quais sejam: inclusão dos serviços de vigilância e de brigada contra incêndio em um mesmo item do ato convocatório (seção 0); exigência de comprovação de quantitativo mínimo de prestação de serviço de brigada contra incêndio (seção 0); e permissão de somatório de quantitativos de dois, e apenas dois, atestados de capacidade técnica (seção 0);

e.4) ter aquiescido a pedido do Sr. Robério Bandeira de Negreiros para habilitar a licitante Juiz e Fora Empresa de Segurança Ltda. (seção 0); e

e.5) ter habilitado indevidamente a licitante Juiz e Fora Empresa de Segurança Ltda., de forma a contemplar pedido do Sr. Robério Bandeira de Negreiros (seção 0);

*f) do Sr. **Fernando César Masera de Almeida**, então chefe do Serviço de Segurança, em razão de ter revelado ao Sr. Robério Bandeira de Negreiros, antes da abertura dos envelopes de habilitação, a relação das empresas que haviam realizado vistoria nas dependências do Tribunal, de forma a prejudicar o caráter competitivo, que se subsome ao art. 129 c/c o art. 116, incisos II, IV, VIII e IX, ambos da Lei 8.112/90 (seção 0);*

*g) da Sra. **Rosângela Conceição Haddad**, membro da Comissão Permanente de Licitação, pela reunião das condutas a seguir descritas, que se subsomem ao art. 129 c/c o art. 116, incisos I, VIII e IX, ambos da Lei 8.112/90:*

ter admitido interferência do Sr. Robério Bandeira de Negreiros na elaboração dos termos do edital (seção 0);

ter intercedido junto ao Sr. Robério Bandeira de Negreiros, representante de empresa contratada do Tribunal, no sentido de obter emprego para sua filha e para outras pessoas de seu relacionamento (seção 0); e

ter acolhido critério para habilitação da licitante Juiz de Fora Empresa de Vigilância Ltda. seguindo instruções do Sr. Robério Bandeira de Negreiros, representante de empresa concorrente daquela licitante (seção 0).

*h) da Sra. **Valdete Costa Santos**, membro da Comissão Permanente de Licitação, pela reunião das condutas a seguir descritas, que se subsomem ao art. 129, c/c o art. 116, incisos I e VI, ambos da Lei 8.112/90:*

ter se omitido em levar ao conhecimento da autoridade superior as ações do Sr. Robério Bandeira de Negreiros no sentido de interferir na elaboração dos termos do edital de licitação (seção 0); e

ter indevidamente habilitado a licitante Juiz de Fora Empresa de Vigilância Ltda. (seção 0); e

*i) do Sr. **Neuton Costa Batista**, secretário da Comissão Permanente de Licitação, em razão de ter indevidamente habilitado a licitante Juiz de Fora Empresa de Vigilância Ltda. (seção 0), o que se subsome ao art. 129 c/c o art. 116, inciso I, ambos da Lei 8.112/90.*

6. Conclusão

Dessa forma, considerando os fatos descritos no presente relatório, a Comissão de Sindicância propõe a adoção das seguintes providências:

1. instauração de processo disciplinar, nos termos do art. 145, III, da Lei 8.112/90, para apurar responsabilidades:

*a) do Sr. **Antônio José Ferreira da Trindade**, então secretário-geral de Administração, pela reunião das condutas a seguir descritas, que se subsomem ao art. 90 da Lei 8.666/93; ao art. 11 da Lei 8.429/92; e aos arts. 132, incisos I, IV, IX, XI e XIII, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/90:*

a.1) ter patrocinado, junto ao TCU, interesses das empresas Brasfort Empresa de Segurança Ltda. e Montana Planejamento e Serviços Ltda., de forma a contribuir para a vitória de ambas na Concorrência 7/2003 (seção 3.3);

a.2) ter orientado a Sra. Luciana Miranda Sarmet Paniago acerca do julgamento do recurso da empresa Castmeta Informática Ltda., apresentado no âmbito da Concorrência 7/2003, com vistas a beneficiar a empresa Montana Planejamento e Serviços Ltda. (seção 3.3);

a.3) ter negociado, junto aos Srs. Robério Bandeira de Negreiros (representante da firma Brasfort Empresa de Segurança Ltda.) e Carlos Antônio de Souza Almeida (representante da firma Montana Planejamento e Serviços Ltda.), com vistas ao recebimento de vantagem ilícita (seção 3.3);

a.4) ter o servidor, movido pelo interesse de auferir vantagem indevida, elaborado pareceres com vistas a que fosse alterado o entendimento da Decisão 457/1995-TCU-Plenário, em benefício da firma Brasfort Empresa de Segurança Ltda. (seção 4.4);

a.5) ter divulgado minuta do texto que veio a se consubstanciar no Acórdão 1.563/2004- TCU-Plenário, antes de seu encaminhamento para votação pelo TCU (seção 4.4);

a.6) ter atuado junto à Presidência do TCU de modo a retardar a convocação da firma Brasfort Empresa de Segurança Ltda. para assinatura do contrato decorrente da Concorrência 7/2003, enquanto movia-se pela modificação de decisão do TCU, contrária aos interesses daquela empresa (seção 4.4);

a.7) ter emitido pronunciamento favorável a pedido de repactuação de contrato formulado pela firma Brasfort Empresa de Segurança Ltda., omitindo referência à Decisão 457/1995-TCU- Plenário, a qual, como era de seu pleno conhecimento, constituía obstáculo àquele pleito (seção 4.4);

a.8) ter, posteriormente à assinatura do contrato que levou a que fosse levantada a necessidade de modificar o entendimento da Decisão 457/1995, encaminhado currículos de pessoas de suas relações para que fossem contratadas pela Brasfort Empresa de Segurança Ltda., em ofensa ao princípio da impessoalidade (seção 4.4);

a.9) ter recebido e encaminhado à análise da CPL de minuta de edital elaborada pelo Sr. Robério Bandeira de Negreiros para a Concorrência 9/2004 (seção 5.1);

a.10) ter aquiescido a pedidos do Sr. Robério Bandeira de Negreiros, no âmbito da Concorrência 9/2004, para que: a licitação fosse processada sob a modalidade concorrência (seção 5.2); o edital incluísse os serviços de vigilância e de brigada contra incêndio em um mesmo item do ato convocatório (seção 5.3); o edital permitisse o somatório de quantitativos de dois, e apenas dois, atestados de capacidade técnica (seção 5.4); esse empresário fosse previamente informado das empresas que realizaram vistoria nas dependências do Tribunal (seção 5.5); e

a.11) ter homologado os procedimentos da Concorrência 9/2004 que habilitou indevidamente a licitante Juiz e Fora Empresa de Segurança Ltda., de forma a contemplar pedido do Sr. Robério Bandeira de Negreiros (seção 5.6);

b) da Sra. ***Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira****, então secretária de Controle Interno, pela reunião das condutas a seguir descritas, que se subsomem ao art. 90 da Lei 8.666/93; ao art. 11 da Lei 8.429/92; e aos arts. 132, incisos I, IV, XI e XIII, e 117, incisos IX e XV, da Lei 8.112, de 1990:*

b.1) ter atuado, na defesa da Brasfort Empresa de Segurança Ltda., e movida pelo auferimento de vantagens indevidas, com vistas à alteração do entendimento da Decisão 457/1995- TCU-Plenário (seção 4.4);

b.2) ter participado de reunião realizada no gabinete do Exmo. Sr. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, na qual se discutia possível alteração do entendimento da Decisão 457/1995 – TCU-Plenário, sem antecipar aos presentes a existência de vínculos de amizade entre ela e o empresário diretamente interessado no assunto e sem suscitar sua suspeição para participar daquela reunião ou colaborar no tratamento da questão (seção 4.4);

b.3) ter, posteriormente à assinatura do contrato que levou a que fosse levantada a necessidade de modificar o entendimento da Decisão 457/1995, indicado pessoas de suas relações para que fossem contratadas pela Brasfort Empresa de Segurança Ltda., em ofensa à impessoalidade (seção 4.4); e

b.4) ter se omitido em levar ao conhecimento do Exmo. Sr. Ministro-Presidente, as ações do Sr. Robério Bandeira de Negreiros no sentido de interferir na elaboração dos termos do edital de licitação (seção 5.7);

*c) da Sra. **Vera Lúcia de Pinho Borges**, então presidente da Comissão Permanente de Licitação, pela reunião das condutas a seguir descritas, que se subsomem ao art. 90 da Lei 8.666/93; ao art. 11 da Lei 8.429/92; aos arts. 132, incisos I, IV, IX e XIII, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/90; e ao art. 129 c/c o art. 116, inciso I, ambos da Lei 8.112/90:*

c.1) não ter adotado providências suficientes para a formação de juízo acerca do recurso apresentado pela firma Montana Planejamento e Serviços Ltda., no âmbito da Concorrência 7/2003 (seção 3.3);

c.2) ter restringido, sem anuência das demais licitantes, o prazo para impugnação do recurso da firma Montana Planejamento e Serviços Ltda., no âmbito da Concorrência 7/2003, com inobservância da condição 53 do edital e do art. 41 da Lei 8.666/93 (seção 3.3);

c.3) ter recebido e analisado minuta de edital elaborada pelo Sr. Robério Bandeira de Negreiros para a Concorrência 9/2004 (seção5.1);

c.4) ter convocado o então titular da Secretaria de Serviços Gerais para participar de reunião com o Sr. Robério Bandeira de Negreiros, ainda na fase interna da Concorrência 9/2004, com vistas a discutir elementos da planilha de orçamento estimativo elaborado por aquela unidade (seção 5.1);

c.5) ter elaborado o edital da Concorrência 9/2004 contendo condições que restringiam o caráter competitivo do certame em favor da licitante Brasfort Empresa de Segurança Ltda., quais sejam: inclusão dos serviços de vigilância e de brigada contra incêndio em um mesmo item do ato convocatório (seção 5.3); exigência de comprovação de quantitativo mínimo de prestação de serviço de brigada contra incêndio (seção 5.3); e permissão de somatório de quantitativos de dois, e apenas dois, atestados de capacidade técnica (seção 5.4);

c.6) ter aquiescido a pedido do Sr. Robério Bandeira de Negreiros para habilitar a licitante Juiz e Fora Empresa de Segurança Ltda., no âmbito da Concorrência 9/2004 (seção 5.6); e

c.7) ter habilitado indevidamente a licitante Juiz e Fora Empresa de Segurança Ltda., no âmbito da Concorrência 9/2004, de forma a contemplar pedido do Sr. Robério Bandeira de Negreiros (seção 5.6);

*d) do Sr. **Fernando César Masera de Almeida**, então chefe do Serviço de Segurança, em razão de ter revelado ao Sr. Robério Bandeira de Negreiros, antes da abertura dos envelopes de habilitação, a relação das empresas que haviam realizado vistoria nas dependências do Tribunal, de forma a prejudicar o caráter competitivo da Concorrência 9/2004, o que se subsome ao art. 129 c/c o art. 116, incisos II, IV, VIII e IX, ambos da Lei 8.112/90 (seção 5.5);*

*e) da Sra. **Rosângela Conceição Haddad**, membro da Comissão Permanente de Licitação, pela reunião das condutas a seguir descritas, que se subsomem ao art. 129 c/c o art. 116, incisos I, VIII e IX, ambos da Lei 8.112/90:*

e.1) ter admitido interferência do Sr. Robério Bandeira de Negreiros na elaboração dos termos do edital da Concorrência 9/2004 (seção 5.1);

e.2) ter intercedido junto ao Sr. Robério Bandeira de Negreiros, representante de empresa contratada do Tribunal, no sentido de obter emprego para sua filha e para outras pessoas de seu relacionamento (seção 5.1); e

e.3) ter acolhido, no âmbito da Concorrência 9/2004, critério para habilitação da licitante Juiz de Fora Empresa de Vigilância Ltda. seguindo instruções do Sr. Robério Bandeira de Negreiros, representante de empresa concorrente daquela licitante (seção 5.6);

*f) da Sra. **Luciana Miranda Sarmet Paniago**, por condutas suas, no exercício da função de presidente da Comissão Permanente de Licitação, em razão da indevida inabilitação de empresas no item 1 do objeto do edital da Concorrência 7/2003 e subsomem-se ao art. 129 c/c o art. 116, inciso I, ambos da Lei 8.112/90 (seção 3.2.1);*

*g) da Sra. **Valdete Costa Santos**, membro da Comissão Permanente de Licitação, pela reunião das condutas a seguir descritas, que se subsomem ao art. 129 c/c o art. 116, incisos I e VI, ambos da Lei 8.112/90:*

g.1) não ter adotado providências suficientes para a formação de juízo acerca do recurso apresentado pela firma Montana Planejamento e Serviços Ltda., no âmbito da Concorrência 7/2003 (seção 3.3);

g.2) ter restringindo, sem anuência das demais licitantes, o prazo para impugnação do recurso da licitante Montana Planejamento e Serviços Ltda., com inobservância da condição 53 do edital da Concorrência 7/2003 e do art. 41 da Lei 8.666/93 (seção 3.3);

g.3) ter, indevidamente, inabilitado empresas no item 1 do objeto do edital da Concorrência 7/2003 (seção 3.2.1);

g.4) ter-se omitido em levar ao conhecimento da autoridade superior as ações do Sr. Robério Bandeira de Negreiros no sentido de interferir na elaboração dos termos do edital da Concorrência 9/2004 (seção 5.1); e

g.5) ter indevidamente habilitado a licitante Juiz de Fora Empresa de Vigilância Ltda., no âmbito da Concorrência 9/2004 (seção 5.6);

h) do Sr. ***Neuton Costa Batista****, secretário da Comissão Permanente de Licitação, pela reunião das condutas a seguir descritas, que se subsomem ao art. 129 c/c o art. 116, inciso I, ambos da Lei 8.112/90:*

h.1) não ter adotado providências suficientes para a formação de juízo acerca do recurso apresentado pela firma Montana Planejamento e Serviços Ltda., no âmbito da Concorrência 7/2003 (seção 3.3);

h.2) ter restringindo, sem anuência das demais licitantes, o prazo para impugnação do recurso da licitante Montana Planejamento e Serviços Ltda., com inobservância da condição 53 do edital da Concorrência 7/2003 e do art. 41 da Lei 8.666/93 (seção 3.3); e

h.3) ter indevidamente habilitado a licitante Juiz de Fora Empresa de Vigilância Ltda. no âmbito da Concorrência 9/2004 (seção 5.6);

i) da Sra. ***Sônia Ramagem Safe de Matos****, membro da Comissão Permanente de Licitação, em razão da indevida inabilitação de empresas no item 1 do objeto do edital da Concorrência 7/2003, e subsomem-se ao inciso I do artigo 116 c/c artigo 129 da Lei 8.112/90 (seção 3.2.1);*

2. remessa de cópia deste relatório ao Ministério Público Federal, de forma a observar o disposto no art. 154, parágrafo único, da Lei 8.112/90 e no art. 100 c/c o art. 102, ambos da Lei 8.666/93;

3. adoção das providências necessárias para promover a anulação das Concorrências 7/2003 e 9/2004, e dos contratos delas decorrentes, com fulcro no art. 49, caput e § 2º, da Lei 8.666/93, pelos fatos e fundamentos descritos no decorrer deste relatório."

Por meio do Despacho de fl. 411, o Ministro-Presidente Adylson Motta encaminhou os autos à Corregedoria e, em 17/2/2005, determinei a imediata distribuição de cópia integral do relatório elaborado pela comissão de sindicância a todos os Ministros e Auditores, bem como ao Procurador-Geral, para integral conhecimentos dos fatos e da atual situação do processo.

Em 23/2/2005, apresentei Comunicação ao Plenário acerca da dificuldade em relatar este feito, em razão da deficiência das provas e do indeferimento dos vários requerimentos de cópia do inquérito policial 2004.34.00.046396-6, formulados à 12ª Vara Federal do DF.

Após discussão da matéria, o Plenário adotou, por unanimidade, a proposta de formulação de requerimento à Corregedoria do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a quem compete supervisionar a conduta dos integrantes da 12ª Vara Federal do DF, com o objetivo de obter o envio à Presidência deste Tribunal, com a máxima urgência, dada a relevância da matéria, de cópia do processo judicial acima mencionado.

Foi, então, expedido o Aviso 339 – GP/TCU, encaminhado à Corregedoria-Geral da Justiça Federal da 1ª Região. A Desembargadora Federal Assusete Magalhães, Corregedora-Geral da Justiça Federal da 1ª Região, enviou resposta a esta Corte, por meio do Ofício/Coger/nº 392, no qual encaminhou cópia das informações prestadas pelo Juiz Federal Substituto da 12ª Vara/DF, Dr. Ronaldo Desterro, ressaltando que "tão-logo o Inquérito Policial 2004.34.00.046396-6 retorne do MPF, encaminhado em 04/03/2005, o Magistrado oficiante examinará o pedido de reconsideração formulado pela Comissão de Sindicância, constituída pelas Portarias-TCU 253, de 02 de dezembro de 2004 e 255, de 06 de dezembro de 2004 (...)".

Desde a tramitação deste processo para a Corregedoria, solicitaram vistas e cópias dos autos os servidores Neuton Costa Batista (f. 417), Valdete Costa Santos (f. 423), Luciana Miranda Sarmet Paniago (f. 424) e Vera Lúcia de Pinho Borges (f. 425/430).

Esta última, por meio de procurador legalmente constituído, aduziu solicitação no sentido de que lhe fosse reconhecido o direito de juntar pareceres e outros documentos considerados indispensáveis à comprovação de sua inocência.

Com a ressalva de que a presente sindicância constitui mero procedimento inquisitório de investigação, preliminar ao processo administrativo disciplinar, sem necessidade, pois, de ampla defesa e contraditório nesta fase (RMS 12680/MS, 5ª Turma do STJ, Rel. Ministro Jorge Scartezzini, DJ de 5/8/2002), anuí ao pleito formulado pela servidora.

Ciente da realização de auditoria, por parte da Secretaria de Controle Interno, com o objetivo de verificar a legalidade dos processos licitatórios e contratos relativos aos serviços terceirizados, sobretudo os decorrentes das Concorrências 7/2003 e 9/2004, solicitei à Presidência desta Casa, mediante o Memorando Correg 49/2005, de 16/6/2005, cópia do volume principal do TC 006.758/2005-7, no que fui prontamente atendido (fl. 992, volume 4).

Anoto, por relevante, que mediante a publicação da Portaria 120/2005 no Diário Oficial da União – Seção 2, de 1/7/2005, foi concedida aposentadoria voluntária ao servidor Antônio José Ferreira da Trindade.

Finalmente, registro que todos os servidores alcançados pela proposta de indiciamento formulada pela Comissão de Sindicância apresentaram defesa escrita, à exceção do Sr. Fernando César Masera de Almeida.

VOTO

O relatório da Comissão de Sindicância concluiu pela instauração de processo disciplinar, nos termos do art. 145, inciso III, da Lei 8.112/90, para apurar a responsabilidade dos servidores Antônio José Ferreira da Trindade, Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira, Vera Lúcia de Pinho Borges, Fernando César Masera de Almeida, Rosângela Conceição Haddad, Luciana Miranda Sarmet Paniago, Valdete Costa Santos, Neuton Costa Batista e Sônia Ramagem Safe de Matos, pela suposta prática de infrações disciplinares na condução das Concorrências 7/2003 e 9/2004 e na elaboração de Parecer que resultou no Acórdão 1.563/2004-TCU-Plenário.

A sindicância, nos termos em que instaurada e conduzida, caracteriza-se como procedimento administrativo preliminar, sumário, de investigação de irregularidades funcionais, de natureza inquisitorial, que precede ao processo disciplinar.

A sindicância administrativa, na modalidade inquisitorial, é peça meramente informativa, à semelhança do inquérito policial, destinando-se a apurar a materialidade do fato e a indicação suficiente de autoria.

Nesta fase inicial da sindicância, não há falar em ampla defesa e contraditório, uma vez que ainda não há acusados. A defesa ocorre a partir da instauração do processo administrativo disciplinar. Nesse sentido, os seguintes precedentes: RMS 12680/MS, 5ª Turma do STJ, Rel. Ministro Jorge Scartezzini, DJ de 5/8/2002; e ROMS 10.872 STJ, Rel. Ministro Vicente Leal, DJ de 2/5/2000.

Quando da sindicância disciplinar, de natureza acusatória, e do processo administrativo disciplinar resulte, ou possa resultar, a aplicação de punição, torna-se imprescindível se assegure a ampla defesa do servidor e o contraditório, a partir do indiciamento formulado pela comissão sindicante.

As provas recolhidas na sindicância informativa deverão confirmar a existência dos fatos tidos por irregulares e a indicação de autoria. Na lição de José Armando da Costa, "Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar", 2ª Edição, pág. 285, afirma-se o seguinte:

"*Não apurando nada ou exsurgindo a ilação de que não houve irregularidades, deverá a sindicância ser arquivada, podendo, nada obstante, ser desarquivada em face do surgimento de novas comprovações, desde que não tenha ainda ocorrido a prescrição dos delitos disciplinares*".

Assim, imprescindível a instauração de processo disciplinar como meio hábil à aplicação de sanções, caracterizados ao menos indícios da materialidade e da autoria do ilícito. Nesse sentido, invoco novamente a obra de José Armando da Costa, págs. 83/84:

"*Conquanto não seja a instância administrativa disciplinar, no tocante à prova, tão exigente quanto a penal, ressalte-se, de resto, que a dinamização do poder disciplinar, para atingir o seu legítimo escopo, carece de um mínimo de comprovação da falta e de sua autoria. (...)*

(...)

Em conclusão, acentue-se que o exercício do poder disciplinar somente se projetará com legitimidade se for antecedido dessa cautela apuratória. Sem isso, estaremos no universo da dúvida, sendo por conseguinte arbitrária a imposição de qualquer reprimenda, por mais suave que seja".

A prova obtida nesta sindicância preliminar, de modo sumário, deverá ser ajustada, no âmbito do processo disciplinar, caso seja instaurado, à exigência constitucional da ampla defesa, quando, então, será trazida a debate e passará pelo contraditório.

Evidencia-se, assim, ser o elemento probatório vital ao deslinde desta sindicância. A produção da prova realiza-se no plano fático pelo uso de todos os meios legais hábeis a demonstrar a verdade.

Neste ponto, importa destacar as relações existentes entre o processo disciplinar e as sindicâncias, mesmo as inquisitórias, com o Direito Penal e com o processo penal. Do Código de Processo Penal extraem-se as orientações sobre a produção e a valoração das provas e os critérios que orientam o ato de julgar.

Assim como no processo penal, em âmbito disciplinar, a verdade é processual, ou seja, somente os elementos de prova que se encontram dentro dos autos devem ser levados em conta pela autoridade julgadora.

A propósito, Paulo Rangel, "Direito Processual Penal", 9ª Edição, pág. 6:

"*(...) O sistema do livre convencimento impõe-nos uma conduta: vale o que está nos autos do processo.*

Já se disse alhures que o direito não pode ser realizado a qualquer preço. Há que se descobrir a ***possível*** *verdade dentro de um devido processo legal.*" (grifo do original).

Há, ainda, de ter-se em mente que, no caso de dúvida, mormente na hipótese de penalidades mais graves, decide-se sempre em favor dos servidores.

A aplicação do sistema do livre convencimento não impõe, nesta fase processual, a apreciação de mérito de eventuais provas carreadas aos autos, porquanto ausente o contraditório.

Neste momento, o Plenário avaliará, simplesmente, se a presente sindicância colheu, ou não, provas ou indícios suficientes a sustentar acusação motivadora de abertura de processo administrativo disciplinar contra os servidores já referidos. Isto significa que, nesta fase, o Plenário resolverá a controvérsia sobre a admissibilidade ou não da acusação, sem julgar o mérito.

Saliento, no entanto, por um lado, que, no caso de não-instauração de procedimento disciplinar neste momento, aplica-se, por analogia ao parágrafo único do art. 409 do CPP. Esta norma autoriza, em qualquer tempo, caso surjam novas provas, a pronta instauração do processo disciplinar contra os servidores, enquanto não extinta a punibilidade, com a prescrição dos delitos disciplinares.

Não se pode olvidar a possibilidade de que seja prolatada, ainda nesta fase, a absolvição sumária de determinado servidor, desde que presentes os excludentes de ilicitude ou de culpabilidade, previstas no Código Penal.

No caso, a Comissão Sindicante obteve provas testemunhais, pelo depoimento de vários servidores, e documentais, indiciárias, consistentes no despacho do Juiz Federal Substituto Cloves Barbosa de Siqueira e cópia dos processos de licitação, entre outros.

Ocorre que há grave dissonância entre os elementos probatórios existentes nestes autos e os supostamente integrantes dos autos do inquérito policial nº 2004.046396-6, devotado à apuração de supostos delitos de formação de quadrilha, corrupção passiva, advocacia administrativa, violação de sigilo funcional e fraude à licitação, no âmbito das Concorrências 07/2003 e 09/2004.

A principal e talvez única prova constante desse inquérito é o resultado das interceptações telefônicas autorizadas pelo Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, cuja cópia não consta do processo de sindicância, não obstante as inúmeras tentativas nesse sentido, dentre outras, a

formalizada mediante o Aviso 339 – GP/TCU, de 24/2/2005, encaminhado à Corregedora-Geral da Justiça Federal da 1ª Região.

A realização das interceptações telefônicas, cujo teor é desconhecido desta Corte, foi autorizada pelo juiz federal competente, com base no reconhecimento de que seria necessária à apuração de infração penal, consoante o disposto no art. 4º, **caput**, da Lei 9.296/96.

Embora o resultado das interceptações telefônicas não conste dos autos desta sindicância, o despacho do Juiz Federal Substituto Cloves Barbosa de Siqueira descreve vários trechos de conversas telefônicas mantidas por alguns dos servidores já citados com o dono da empresa Brasfort, cujo conteúdo constitui elemento de prova apto a ser valorado neste processo, para efeito de caracterização dos ilícitos supostamente praticados.

Não há data definida para conclusão do inquérito policial, que vem de prolongar-se ao longo dos meses, sem nenhuma perspectiva de conclusão, a fazer presumir a ausência, também lá, de dados definitivos, suficientes para ensejar, mediante denúncia do Ministério Público, a instauração do processo penal.

Não obstante, em face da independência das esferas penal e administrativa, a Administração PODE impor punição disciplinar a servidores faltosos, caso configurada infração administrativa, independentemente de anterior julgamento no âmbito criminal, mesmo que a conduta imputada configure crime em tese.

A independência das instâncias não se afigura, todavia, absoluta, uma vez que a sentença penal necessariamente produz efeitos na esfera administrativa, caso o provimento reconheça a não-ocorrência do fato ou a negativa de autoria, a teor do que dispõe o art. 126 da Lei 8.112/90.

A propósito, a ementa alusiva ao RMS 732/RJ, 1ª Turma do STJ, Rel. Ministro Demócrito Reinaldo, RSTJ 25/226:

"*ADMINISTRATIVO. Mandado de segurança. Inquérito administrativo em que se assegura ampla defesa ao funcionário. Segundo o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Rio de Janeiro, a prescrição da pena administrativa acompanha a lei penal, se o fato está ali tipificado.* ***A Administração não se obriga a aguardar pronunciamento judicial, em vista da independência, enquanto não absoluta, das esferas civil, penal e administrativa***." (grifou-se).

No que tange à prescrição dos ilícitos administrativos, a extinção de punibilidade em relação à falta a que se comina a pena de demissão ocorre em cinco anos, contados da data em que o ilícito torna-se conhecido, a teor do que dispõe o art. 142 da Lei 8.112/90.

O prazo prescricional, no entanto, será interrompido com a instauração de sindicância ou de processo disciplinar. Assim estabelece o § 3º do mencionado artigo:

"*§ 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.*"

Tratando-se de prescrição extintiva, se a Administração deixar de proceder à ação disciplinar durante determinado prazo de tempo, exaure-se a possibilidade de aplicação de penalidades.

O STF, em diversos julgados, manifestou-se da seguinte forma (RMS 21.562/DF, DJ de 24/6/1994, Rel. Min. Ilmar Galvão):

"*A regra, é certo, acabou por consagrar-se no art. 142, § 3º, do novo estatuto acima referido, que atribui efeito interruptivo da prescrição à instauração de processo disciplinar, ou à abertura de mera sindicância, explicitando, ainda, que a interrupção da prescrição é 'até a decisão final proferida por autoridade competente', norma que está a merecer moderada interpretação, sob pena de tornar imprescritível, pela instauração de simples sindicância, o direito de punição do servidor faltoso, o que, em absoluto, não se coaduna com os princípios que informam o nosso sistema jurídico.*"

Ressalto, ainda, o RMS 23.436/DF, DJ de 15/10/99, Rel. Min. Marco Aurélio:

"*PRESCRIÇÂO – PROCESSO ADMINISTRATIVO – INTERRUPÇÃO. A interrupção prevista no § 3º do artigo 142 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cessa uma vez ultrapassado o período de 140 dias alusivo à conclusão do processo disciplinar e à imposição de pena – artigos 152 e 167 da referida lei – voltando a ter curso, na integralidade, o prazo prescricional.*"

Nesse contexto, assim que o processo disciplinar é instaurado interrompe-se a prescrição, voltando, porém, a correr por inteiro o prazo prescricional a partir do momento em que o marco temporal para sua conclusão, que corresponde a 140 dias após sua abertura, é alcançado, independente do julgamento do feito.

II

Realizada a análise preliminar das questões jurídicas que envolvem esta sindicância, é necessário passar ao exame das provas carreadas aos autos pela Comissão de Sindicância, valorando se elas são suficientes a sustentar acusação motivadora de abertura de processo administrativo disciplinar contra diversos servidores deste Tribunal.

Conforme se observa do relatório precedente, a Comissão de Sindicância subdividiu o presente exame em três partes distintas: TC 010.174/2003-8 (Pregão 6/2003 e Concorrência 7/2003); atuação de servidores com vistas à alteração da Decisão 457/1995-TCU-Plenário; e Concorrência 9/2004.

Inicio pela análise do TC 010.174/2003-8, cujo escopo foi a contratação de empresa para a prestação de serviços de apoio administrativo e técnico especializado e atividades auxiliares.

A licitação foi inicialmente realizada sob a modalidade pregão – Pregão 6/2003 - cuja revogação ensejou a instauração da Concorrência 7/2003, que teve como vencedoras as empresas Brasfort (itens 1, 2, 4 e 7 do objeto do edital), Executiva (itens 3 e 6) e, após análise de recursos, Montana.

Com base nesse item de seu relatório, a Comissão de Sindicância propôs o indiciamento dos servidores Antônio José Ferreira da Trindade, Vera Lúcia de Pinho Borges, Luciana Miranda Sarmet Paniago, Valdete Costa Santos, Sônia Ramagem Safe de Matos e Neuton Costa Batista.

Segundo a Comissão, os ilícitos praticados por todos os servidores acima ensejariam a imposição da penalidade de advertência, por violação ao art. 116, inciso I, da Lei 8.112/90 – "exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo", com exceção do servidor Antônio José Ferreira da Trindade, cujas infrações seriam puníveis com demissão (f. 358/360, volume 1).

No tocante aos servidores anteriormente citados, exceto o Sr. Trindade, a Comissão baseou suas conclusões de indiciamento apenas em ilações advindas da análise, por ela própria empreendida, acerca da legalidade de vários dos procedimentos adotados no curso do referido processo licitatório.

Nestes termos, afere-se a legalidade do procedimento licitatório, objeto do processo de Tomada de Contas – TCU/2004 – TC 006.052/2005-5.

No entanto, a Secretaria de Controle Interno – Secoi realizou ampla auditoria nos contratos de serviços terceirizados pelo TCU, abrangendo também os decorrentes das Concorrências 7/2003 e 9/2004, objeto do TC 006.758/2005-7, cuja cópia do volume principal foi anexada àquele processo de contas e a estes autos. Consoante Despacho do Secretário de Controle Interno (fl. 49/50 do volume 5), as impropriedades remanescentes constituem falhas de natureza formal.

Cabe-me, todavia, perquirir, com base nos elementos constantes dos autos, se há indícios de falta de zelo e de dedicação dos servidores, no exercício das atribuições pertinentes à Comissão Permanente de Licitação.

Nesse sentido, o fundamento da repressão disciplinar funda-se na necessidade de defesa do bom funcionamento do serviço público, ante o objeto da infração, que é a consumação voluntária, pelo agente, de fato que enseje a violação de dever funcional.

Assim, o não-exercício das atribuições do cargo com zelo e dedicação remete-nos ao servidor que, não de forma isolada, mas, reiteradamente, deixa de cumprir suas atribuições, ou as cumpre de forma incompleta ou intempestiva, prejudicando o bom andamento dos serviços administrativos.

Mesmo não opondo resistência à execução do serviço, a pouca dedicação e a falta de diligência e de presteza caracterizam a atitude nociva do servidor em relação a seu ambiente de trabalho. Ao coibir tal prática, a lei visa à proteção da administração e à punição do mau profissional. No ponto, cabe ressaltar o caráter pedagógico de que se reveste a punição, uma vez fracassados os esforços iniciais da chefia e do

órgão, mediante ações gerenciais, para que ele passe a atuar com responsabilidade, ou seja, com o zelo e a dedicação inerentes à atividade pública.

No caso em tela, não vislumbro nos autos, sequer implicitamente, indícios de falta de zelo e de dedicação dos servidores no que tange ao exercício das competências da CPL, estatuídas no art. 14 da Portaria Segedam 92, de 24/1/2001.

Ademais, a conduta funcional desses servidores jamais mereceu no passado qualquer repreensão por parte desta Casa, cabendo destacar que vários deles eram, ou ainda são, detentores de funções comissionadas.

Tampouco há indícios de que os servidores tenham agido com desídia (art. 117, inciso XV, da Lei 8.112/90), que corresponde à negligência contumaz e à repetição de faltas de natureza culposa. Configurado o dano potencial ou efetivo decorrente de suas condutas, a lei prescreve, no caso, a pena de demissão (art. 132, inciso XIII, da Lei 8.112/90).

Destaco a conexão existente entre as duas figuras disciplinares, conforme a percuciente definição a seguir transcrita:

"*Desídia caracteriza-se pela repetição de faltas. Sem a prova da aplicação de advertência ou suspensão, não há configuração de desídia. Faltas, seja em que número for, se não advertido ou punido o empregado, são tidas por perdoadas ou justificadas*." (RR 7.371/86, 2ª Turma do TST, Rel. Min. Barata Silva).

É importante salientar que, ao final, a Comissão de Sindicância concluiu não ser possível afirmar que os servidores agiram com o intuito de beneficiar as empresas Montana e Brasfort (f. 358, volume 1).

Rejeito, portanto, as conclusões da Comissão, sobre esse ponto, em relação aos servidores Vera Lúcia de Pinho Borges, Luciana Miranda Sarmet Paniago, Valdete Costa Santos, Sônia Ramagem Safe de Matos e Neuton Costa Batista.

Ao Senhor Trindade, no entanto, não assiste a mesma sorte. O despacho do Juiz Federal Substituto Cloves Barbosa de Siqueira, expressamente dado a conhecer ao TCU, descreve relatos de conversas telefônicas mantidas por ele com o dono da empresa Brasfort, cujo conteúdo apresenta indícios de atuação no sentido de favorecê-la, além da empresa Montana.

Embora o despacho do Juiz, por si só, possa não ser prova suficiente à aplicação da pertinente pena administrativa, retrata trecho de conversa telefônica, a cujo inteiro teor não teve acesso o Tribunal, sob o argumento de sigilo. Ora, um excerto de conversa não pode ser perfeitamente avaliado sem amplo acesso ao integral conjunto dos dados, haja vista que, deslocado do seu contexto próprio, pode assumir feições absolutamente autônomas, falsas e impertinentes.

De qualquer forma, em face da gravidade dos fatos, na hipótese de serem verdadeiros, acolho as conclusões da Comissão de Sindicância, no sentido de instaurar processo administrativo disciplinar para apuração de sua responsabilidade, quanto às condutas descritas nos subitens a.1 e a.3 do item 3.5 do relatório (f. 359, volume 1). A apuração da responsabilidades relativas à conduta descrita no subitem a.2 deverá ser feita em conformidade com o subitem a.1, porque ambas guardam relação com possível favorecimento à empresa Montana.

III

Passo agora à análise da atuação de servidores, com vistas à alteração da Decisão 457/1995- TCU-Plenário.

O item 8.1 da Decisão 457/1995-TCU-Plenário asseverava a impossibilidade de reajuste contratual, antes de decorrido o prazo de um ano da data de assinatura do contrato de prestação de serviços terceirizados, mesmo em face dos incrementos dos custos de mão-de-obra decorrentes da data-base de cada categoria.

A nova exegese do item 8.1 da Decisão 457/1995-TCU-Plenário, expressa pelo Acórdão 1.563/2004, supostamente teria o condão de beneficiar a empresa Brasfort, porquanto, de acordo com a legislação posterior à Decisão 457/1995, estabeleceu a possibilidade de o prazo mínimo de um ano, necessário à repactuação do contrato, ser contado, não a partir da assinatura, mas da data do acordo,

convenção, dissídio coletivo de trabalho ou equivalente que estipular o salário vigente à época da apresentação da proposta.

A nova regra, além de espelhar a nova legislação sobre a matéria, não poderia beneficiar a empresa Brasfort, uma vez que não foi prevista no edital de licitação, como não beneficiou, tendo seu pedido sido negado com base em parecer da Consultoria Jurídica.

Desse modo, pode-se concluir que, efetivamente, não houve benefício à empresa Brasfort. Entretanto, o foco da questão não é esse, mas a suposta atuação irregular dos servidores no sentido de buscar a modificação do entendimento do Tribunal sobre a matéria. É nesse objetivo que se devem concentrar as apurações.

Nesse item de seu relatório, a Comissão de Sindicância propôs o indiciamento dos servidores Antônio José Ferreira da Trindade e Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira.

Segundo a Comissão, os ilícitos praticados pelos servidores acima ensejariam a imposição de penalidade de demissão, pela reunião de condutas que se submetem aos incisos I, IV, XI e XIII do artigo 132 da Lei 8.112/90 (f. 380/2).

Como dito anteriormente, a proposta de instauração de processo disciplinar, decorrente desta sindicância, somente deverá prosperar se, nos autos do processo, a instrução probatória conseguir reunir indícios suficientes da prática do ilícito funcional e de sua autoria.

Assim sendo, afigura-se fundamental ao deslinde do caso a integral compreensão dos conceitos e da natureza jurídica do indício e da presunção.

O indício está previsto no art. 239 do CPP, **in verbis**:

"*Art. 239. Considera-se indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias.*"

De acordo com Paulo Rangel, **in** "Direito Processual Penal", 9ª Edição, pág. 437:

*"**Indício** vem do latim indiciu, que significa indicar, apontar, sinal, indicação. É todo e qualquer **fato**, ou circunstância, **certo e provado**, que tenha conexão com o **fato**, mais ou menos **incerto**, que se **procura provar**.*

***Presunção** vem do latim praesumptione, que significa opinião ou juízo baseado nas aparências; suposição ou suspeita.*

(...)

O indício é o fato indicativo. A presunção, o fato indicado.

Assim, na definição que demos acima, o fato certo e provado é o indício. O raciocínio que se faz para chegar ao fato incerto que se quer provar é a presunção, razão pela qual se diz que a presunção é a operação mental que liga um fato conhecido a outro que se quer conhecer." (grifos do original).

É preciso, então, buscar nos autos, com o maior cuidado, circunstância ou fato conhecido e provado que autorize concluir sobre a possibilidade de cometimento das infrações previstas nos incisos I, IV, XI e XIII do artigo 132 da Lei 8.112/90.

No que tange às condutas do Sr. Trindade, apontadas pela Comissão (f. 380/381, volume 1), vislumbro a existência, com fundamento no despacho do Juiz Federal Substituto Cloves Barbosa de Siqueira, de elementos suficientes a sustentar a instauração do processo administrativo disciplinar.

Deixo de acolher, no entanto, a proposta de indiciamento do servidor, com base nas condutas descritas nos subitens a.3, a.4 e a.5 (f. 381, volume 1), porque isoladamente, e em conformidade com os indícios presentes nos autos, referidas condutas não configuram ilícitos.

Não vislumbro nexo de causalidade entre o atraso da convocação da empresa Brasfort para assinatura do contrato, decorrente da Concorrência 7/2003, e suposta atuação do servidor junto à Presidência do TCU; do mesmo modo, a simples omissão quanto à Decisão 457/1995-TCU-Plenário em despacho por ele proferido, favorável a pedido de repactuação de contrato formulado pela Brasfort, não autoriza sua indiciação. Por fim, não há nenhuma evidência de que as pessoas que tiveram os currículos enviados por ele à Brasfort pertençam, de fato, às suas relações pessoais, e nenhuma vinculação objetiva deste fato com a assinatura do referido contrato.

Ressalto que parte da proposta de indiciamento, que ora deixo de acolher, encontra-se assentada apenas em juízo de valor formulado pela Comissão. Conforme já ressaltei, a proposta de indiciamento não deve ser fundamentada apenas em suposições ou na circunstância que se deseja provar, no caso, a culpa do servidor, sob pena de violação ao princípio constitucional da presunção de inocência.

Sob os mesmos argumentos, acolho a proposta de instauração do processo administrativo disciplinar, em face da Senhora Leila Fonseca, em relação apenas à conduta descrita nos subitem b.1 (f. 382, volume 1), por encontrar-se fundamentada no despacho do Juiz Federal Substituto Cloves Barbosa de Siqueira.

IV

Cabe-me agora analisar se há nos autos indícios suficientes de desvio de conduta funcional de servidores desta Casa no desenrolar da Concorrência 9/2004, destinada a contratar serviços de vigilância e de brigada contra incêndio.

Nesse item de seu relatório, a Comissão propôs o indiciamento de vários servidores com base, essencialmente, nas seguintes condutas tidas por irregulares: recebimento e análise de minuta de edital elaborada pelo Sr. Robério Bandeira de Negreiros; elaboração do edital de licitação, sob a modalidade concorrência, com condições que restringiriam o caráter competitivo do certame em favor da empresa Brasfort, para atender pedidos do Sr. Robério; habilitação indevida da empresa Juiz de Fora no certame, por solicitação do Sr. Robério; omissão em levar as ações do Sr. Robério ao conhecimento da autoridade superior.

Novamente, ressalto que a Comissão baseou suas conclusões de indiciamento em inferências advindas da análise, por ela própria empreendida, acerca da legalidade de vários procedimentos adotados no curso do referido processo licitatório, bem como no despacho do Juiz Federal Substituto Cloves Barbosa de Siqueira.

Preliminarmente, parece-me temerário acolher a proposta de indiciamento, com fulcro apenas na análise efetuada, dado o seu caráter subjetivo e precário. Há que se ressaltar, ainda, que a Consultoria Jurídica, dando integral cumprimento ao parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, examinou previamente a minuta de edital, aprovando-a, sem vislumbrar a existência de vícios que pudessem comprometer o caráter competitivo do certame.

Diante disso, algumas circunstâncias isoladas, apontadas pela Comissão, perdem o objeto como o recebimento e análise de minuta de edital formulada pelo Sr. Robério e de pedidos apresentados por ele, com o suposto objetivo de restringir o caráter competitivo do certame.

É tranqüilo o direito do administrado de formular alegações e de apresentar documentos antes da decisão da autoridade administrativa, consoante o que dispõe o art. 3º, inciso III, da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Federal. Ademais, a regra do art. 63 da Lei de Licitações permite a qualquer licitante o conhecimento do processo licitatório, com o objetivo de evitar contratações sigilosas e dissuadir a prática de irregularidades.

A ausência de registro das sugestões apresentadas pelo Sr. Robério nos autos do processo de licitação constitui falha formal, mas não caracteriza de *per se* indício suficiente de desvio de conduta funcional dos servidores, porquanto não há evidências de que tenha sido dado tratamento sigiloso às sugestões por ele apresentadas.

Nesse passo, também não vislumbro neste processo indício bastante de nexo de causalidade entre a habilitação da empresa Juiz de Fora e o pedido feito pelo Sr. Robério à presidente da CPL no sentido de que "*aceite os documentos da empresa Juiz de Fora*".

Desta forma, a Sr.ª Vera não necessariamente estaria obrigada a inabilitar a empresa Juiz de Fora, em face da conduta inconveniente do Sr. Robério, que, ressalte-se, não lhe pediu a habilitação da referida empresa no certame, mas a mera aceitação de documentos. Mesmo se considerássemos a dita habilitação indevida, não há evidências de que a servidora atuou de má-fé, ou recebeu vantagem indevida por isso.

Ademais, considero excessivo o rigor de exigir dos servidores, naquele momento, que levassem as ações do Sr. Robério ao conhecimento da autoridade superior, se não havia, pelo menos para eles, elementos suficientes a sustentar a grave acusação de irregularidades.

Quanto à imputação feita à Srª. Rosângela Conceição Haddad de que teria intercedido junto ao Sr. Robério para obter emprego para sua filha e para outras pessoas de seu relacionamento, deixo de acolhê-la, uma vez que a própria Comissão consignou que "*(...) não há indícios de que o atendimento aos pedidos de emprego da Sr.ª Rosângela tenha relação com a atuação da servidora na elaboração do edital de licitação ou que ela tenha se valido do cargo para ver atendido seus pedidos de emprego.*" (f. 384, volume 1).

No que tange à conduta do servidor Fernando César Masera Almeida, ele próprio admitiu, em depoimento, ter informado ao Sr. Robério, por telefone, o nome de todas as empresas que realizaram vistoria nas dependências do Tribunal, relativamente ao objeto da Concorrência 9/2004, antes da abertura dos envelopes de habilitação.

Não obstante, em relação a ele, deixo de acolher as conclusões da comissão de sindicância, no sentido da instauração de processo administrativo disciplinar, uma que vez que a capitulação do fato apurado, caso se confirme pela comissão processante, por via de regra deve conduzir ao indiciamento do servidor em infração administrativa de menor potencial ofensivo, passível apenas de sujeitá-lo à sanção de advertência, caso em que a pretensão punitiva estaria extinta pela prescrição, a considerar a regra jurisprudencial albergada pelo STF, já mencionada neste voto, que mitiga a fórmula expressa na parte final do art. 142, § 3º, da Lei 8.112/90.

Quanto à atuação dos servidores Trindade e Leila, em vista dos termos expressos do despacho do juiz, há, em princípio, indícios de que tenham atuado no sentido de favorecer o Sr. Robério em troca de vantagens indevidas, mediante a combinação prévia dos termos do edital.

V

No que tange à aposentadoria do Sr. Trindade, tal fato não constitui óbice à instauração de processo administrativo disciplinar e eventual aplicação de penalidade, ainda que tal benefício obtenha o registro desta Corte de Contas antes do término do processo disciplinar. Neste sentido, reproduzo a ementa do seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

"*AG. REG. NO MS N. 23.219-RS*
RELATOR: MIN. EROS GRAU
EMENTA: *AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. ART. 142, I E § 2º, DA LEI N. 8.112/90. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO APÓS A INATIVIDADE. POSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DISCIPLINAR. PRESIDENTE DA REPÚBLICA. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. APLICABILIDADE. INFRAÇÕES PRATICADAS DE FORMA CULPOSA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE.*

1. O direito, da Administração Pública Federal, de punir seus servidores prescreve em cinco anos quanto às infrações passíveis de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão, contados a partir da data em que o fato tornou-se conhecido [art. 142, I e § 2º, da Lei n. 8.112/90].

2. O fato do servidor público ter atendido aos requisitos para a concessão de aposentadoria não impede a instauração de processo administrativo para apurar a existência de falta eventualmente praticada no exercício do cargo. Precedente [MS n. 21.948, Relator o Ministro NÉRI DA SILVEIRA, DJ 07.12.95].

3. O Presidente da República prescinde do assentimento do Tribunal de Contas da União para exercer sua competência disciplinar. Precedente [MS n. 20.882, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ 23.09.94].

4. Não obstante o caráter contributivo de que se reveste o benefício previdenciário, o Tribunal tem confirmado a aplicabilidade da pena de cassação de aposentadoria. Precedente [MS n. 23.299, Relator o Ministro SEPULVEDA PERTENCE, DJ 12.04.2002].

5. A alegação de que os atos administrativos teriam sido praticados de forma culposa reclama dilação probatória incompatível com o mandado de segurança.

6. Agravo regimental a que se nega provimento."

Acolho, portanto, a proposta apresentada pela Comissão de Sindicância, de instauração de processos administrativo disciplinar contra os servidores Antônio José Ferreira da Trindade, Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira e Fernando César Masera de Almeida, com os ajustes necessários à descrição de suas condutas, deixando de acolher as propostas formuladas contra aos demais servidores.

Por último, rejeito a proposta de anulação das Concorrências 7/2003 e 9/2004, uma vez que refogem ao escopo próprio deste processo de sindicância, tendo tais processos sido avaliados em outras instâncias.

Em conclusão, a instauração do processo administrativo disciplinar, nos termos do acórdão que ora se propõe, tem em vista a rigorosa apuração de todos os fatos investigados, sem limitação, e deverá ocorrer estritamente de acordo com as provas existentes no processo – e as que venham a ser colhidas – e não com fundamento em suposições e inferências, sobretudo em razão de suas graves conseqüências. É nos termos da deliberação da Comissão do processo administrativo disciplinar, em consonância com as provas de fato existentes, que ocorrerá a eventual indiciação dos servidores envolvidos.

Para tanto, em princípio, é essencial a obtenção de todos os dados constantes do inquérito policial que, até o presente momento, tramita entre a Polícia Federal, a Justiça Federal e o Ministério Público Federal, cujo acesso vem sendo negado ao TCU. As provas que se supõem lá existentes são imprescindíveis para embasar a aplicação, no âmbito administrativo, de penalidades do mais grave teor.

A negativa do encaminhamento das provas coligidas ao TCU, sob o argumento do sigilo, e a ausência da denúncia criminal, no âmbito do Judiciário, um ano e meio após a prática dos fatos – considerados graves o suficiente para justificar a emissão de decreto de prisão de quatro servidores do TCU – gera dúvidas sobre a pertinência e verdadeira consistência delas.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto ao Plenário.

Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

Walton Alencar Rodrigues
Ministro-Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO
Ministro Ubiratan Aguiar

De início, peço vênias para dissentir do eminente Relator pelas razões que passo a expender.

2. Conforme mencionado no Voto do Relator, *"...há grave dissonância entre os elementos probatórios existentes nestes autos e os supostamente integrantes dos autos do inquérito policial nº 2004.046396-6, devotado à apuração de supostos delitos de formação de quadrilha, corrupção passiva, advocacia administrativa, violação de sigilo funcional e fraude à licitação, no âmbito das Concorrências 07/2003 e 09/2004.*".

3. Além disso, conclui o Voto sob referência que "*a principal e talvez única prova constante desse inquérito é o resultado das interceptações telefônicas autorizadas pelo Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, cuja cópia não consta do processo de sindicância, não obstante as inúmeras tentativas nesse sentido, dentre outras, a formalizada mediante o Aviso 339 – GP/TCU, de 24/2/2005, encaminhado à Corregedora-Geral da Justiça Federal da 1ª Região.*".

4. Assim sendo, o único elemento probatório que fundamenta a proposta de abertura de processo administrativo contra o Sr. Antônio José Ferreira da Trindade e a Sra. Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira é o despacho do Juiz Federal Substituto, Cloves Barbosa de Siqueira, que descreve vários trechos de conversas telefônicas mantidas por servidores do Tribunal com a empresa Brasfort.

5. Ocorre que o próprio Relator reconhece que o aludido despacho, por si só, não constitui prova suficiente à aplicação da pena administrativa, posto que o Tribunal não teve acesso ao inteiro teor das gravações, sob o pretexto de sigilo. Ademais, anuo às palavras do eminente Relator, no sentido de que *"...um excerto de conversa não pode ser perfeitamente avaliado sem amplo acesso ao integral conjunto*

dos dados, haja vista que, deslocado do seu contexto próprio, pode assumir feições absolutamente autônomas, falsas e impertinentes."

6. Com efeito, entendo que, se o único indício apurado, com base em prova emprestada, contrariamente à jurisprudência desta Corte, não é suficiente para apenar administrativamente os servidores envolvidos, não há razão para instauração imediata de processo administrativo, haja vista que o Tribunal não teve acesso a qualquer outra suposta prova constante do inquérito policial, e considerando que não há previsão alguma para a conclusão do referido processo, que se arrasta ao longo de quase 18 meses, o que conduziu o Relator a presumir a ausência *"...também lá, de dados definitivos, suficientes para ensejar, mediante denúncia do Ministério Público, a instauração do processo penal*", tendo em vista, ainda, as reiteradas devoluções do inquérito à Polícia Federal.

7. Diante disso, por analogia ao princípio da verdade processual, que prevalece no âmbito do processo penal, segundo o qual somente os elementos constantes do processo podem ser levados em conta pela autoridade julgadora, não julgo oportuno instaurar processo administrativo, com base em prova emprestada e insuficiente para ensejar a apenação dos servidores envolvidos.

8. Além disso, cabe observar que a auditoria realizada pelo Controle Interno do Tribunal, em todos os procedimentos que envolveram os servidores desta Casa, não evidenciou nenhuma irregularidade que pudesse ratificar os fatos apontados pela Polícia Federal.

9. Também a exegese do item 8.1 da Decisão 457/1995-TCU-Plenário, trazida pelo Acórdão n.º 1.563/2004 – Plenário, além de não ter beneficiado a empresa Brasfort, mostrou-se acertada, uma vez que mais se coaduna com a realidade das contratações de terceirizados, evitando, assim, o enriquecimento ilícito da Administração Pública, ou a elevação dos preços para fazer face aos encargos advindos de dissídios coletivos das categorias profissionais.

10. Temerário, portanto, inferir que dois servidores do Tribunal teriam condições de induzir o Plenário inteiro a decidir em prol de benefícios espúrios a terceiros, quando é sabido que a convicção apreendida pelo Colegiado operou na defesa dos interesses públicos em viabilizar a contratação e a execução dos contratos para prestação de serviços terceirizados, o que de fato se verifica na respectiva aplicação daquele **Decisum**.

11. Desse modo, entendo que o benefício da dúvida deve ser aplicado ao Sr. Antônio José Ferreira da Trindade e à Sra. Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira, como, aliás, já menciona o Relator que "*...no caso de dúvida, mormente nas hipóteses mais graves, decide-se sempre em favor dos servidores*". Assim, a aplicação, justa, do princípio **in dubio pro reu**, nos conduziria a arquivar ou pelo menos sobrestar o presente processo até que se conclua o inquérito policial, uma vez fracassadas as reiteradas tentativas de obter informações a respeito das provas constantes daquele instrumento, dentre elas, a formalizada por meio do Aviso 339 – GP/TCU, de 24/2/2005, encaminhado à Corregedora-Geral da Justiça Federal da 1ª Região.

12. Nessa seara, faço das palavras conclusivas do Relator deste processo as minhas, para enfatizar a procedência da minha proposta de sobrestamento dos autos, senão vejamos:

"...em princípio, é essencial a obtenção de todos os dados constantes do inquérito policial que, até o presente momento, tramita entre a Polícia Federal, a Justiça Federal e o Ministério Público Federal, cujo acesso vem sendo negado ao TCU. As provas que se supõem lá existentes são imprescindíveis para embasar a aplicação, no âmbito administrativo, de penalidades do mais grave teor.

A negativa do encaminhamento das provas coligidas ao TCU, sob o argumento do sigilo, e a ausência da denúncia criminal, no âmbito do Judiciário, um ano e meio após a prática dos fatos – considerados graves o suficiente para justificar a emissão de decreto de prisão de quatro servidores do TCU – gera dúvidas sobre a pertinência e verdadeira consistência delas."

13 Observo que o sobrestamento do presente processo não impede que futuramente, após a conclusão do inquérito policial ou a remessa das supostas provas nele existentes, seja dada continuidade ao feito e instaurado o devido processo administrativo, caso haja provas que demonstrem a materialidade dos fatos e confirmem as acusações que pairam sobre os acusados, como pressuposto para instauração do processo administrativo, em analogia ao parágrafo único do art. 409 do CPP, também referenciado pelo Relator.

14. Com relação aos demais servidores, estou de acordo com o posicionamento do Relator.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto ao Plenário, no sentido de sobrestar o presente processo.

Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Redator

ACÓRDÃO Nº 319/2006 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo TC-019.975/2004-8 (com 5 volumes e 59 anexos) (Sigiloso)
2. Grupo I – Classe VII – Administrativo.
3. Órgão: Tribunal de Contas da União.
4. Interessado: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: não atuou.
8. Advogados constituídos nos autos: Irineu de Oliveira (OAB/DF 5.119), Ana Paula de Oliveira (OAB/DF 16.395), Marlon Tomazette (OAB/DF 14.006), Rafael Freitas de Oliveira (OAB/DF 3.274/E), Giselle Silvestre Alvarenga Ferreira (OAB/DF 5.230/E), Juliana Barbalho Desterro e Silva (OAB/DF 6.245/E), Joaquim Nunes Bandeira(OAB/DF 14.419), Lucas Lima Ribeiro(OAB/DF 6.160/E), Ana Paula Cólen Damasceno (OAB/DF 6.478/E), Carlos Manoel Garcia de Oliveira Tápia (OAB/DF 9.326), Hermanny Lima Samuel de Almeida (OAB/DF 9.487), Elion da Mata Ferreira (OAB/DF 12.512) e Deoclécio Dias Borges (OAB/DF 10.824).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a sindicância administrativa, de natureza inquisitorial, instituída pela Portaria 253/2004, alterada pela Portaria 255/2004, do TCU,

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

9.1. com fundamento no art. 145, inciso III, da Lei 8.112/90, instaurar processo administrativo disciplinar contra o servidor Antônio José Ferreira da Trindade, para apurar sua responsabilidade quanto aos indícios das seguintes condutas a seguir descritas:

9.1.1. ter patrocinado, junto ao TCU, interesses das empresas Brasfort Empresa de Segurança Ltda. e Montana Planejamento e Serviços Ltda., com o objetivo de contribuir para a vitória de ambas na Concorrência 7/2003;

9.1.2. ter negociado, junto aos Srs. Robério Bandeira de Negreiros (representante da firma Brasfort Empresa de Segurança Ltda.) e Carlos Antônio de Souza Almeida (representante da firma Montana Planejamento e Serviços Ltda.), para favorecê-los na Concorrência 7/2003 e obter vantagem ilícita;

9.1.3. ter elaborado pareceres com vistas a que fosse alterado o entendimento da Decisão 457/1995-TCU-Plenário, em benefício da firma Brasfort Empresa de Segurança Ltda., movido pelo interesse de auferir vantagem indevida;

9.1.4. ter divulgado minuta do texto que veio a se consubstanciar no Acórdão 1.563/2004-TCU-Plenário, antes de seu encaminhamento para votação pelo TCU;

9.1.5. ter atuado no sentido de favorecer o Sr. Robério Bandeira de Negreiros (representante da firma Brasfort Empresa de Segurança Ltda.) em troca de vantagens indevidas, mediante a combinação prévia dos termos do edital da Concorrência 9/2004;

9.2. com fundamento no art. 145, inciso III, da Lei 8.112/90, instaurar processo administrativo disciplinar contra a servidora Leila Fonseca dos Santos Vasconcelos Ferreira, para apurar sua responsabilidade quanto aos indícios das condutas a seguir descritas:

9.2.1. ter atuado na defesa da empresa Brasfort Empresa de Segurança Ltda., com vistas à alteração do entendimento da Decisão 457/1995-TCU- Plenário, movida pelo interesse de auferir vantagem indevida;

9.2.2. ter atuado no sentido de favorecer o Sr. Robério Bandeira de Negreiros (representante da firma Brasfort Empresa de Segurança Ltda.) em troca de vantagens indevidas, mediante a combinação prévia dos termos do edital da Concorrência 9/2004;

10. Ata nº 8/2006 - Plenário
11. Data da Sessão: 15/3/2006 - Extraordinária de Caráter Reservado
12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0319-08/06-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Marcos Vinicios Vilaça (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.
13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.
13.4. Ministros com voto vencido: Ubiratan Aguiar e Lincoln Magalhães da Rocha

MARCOS VINICIOS VILAÇA
no exercício da Presidência

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

ÍNDICE DOS PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA E CONSTANTES
DA ATA Nº 10, DE 15.3.2006
SESSÃO ORDINÁRIA DO PLENÁRIO

TC	RELATOR	UNIDADE TÉCNICA	ACÓRDÃO	PÁG.
001.505/2006-8	BZ	4ª Secex	313	
002.070/2002-0	LMR	---	291	
002.275/2006-0	AN	Secex/ES	303	
002.903/2006-0	UA	1ª Secex	293	
003.473/2000-2	BZ	5ª Secex	312	
004.593/2006-4	BZ	Secex/RO	295	
004.607/2006-1	BZ	Secex/GO	300	
004.986/2005-3	MBC	Secex/SP	305	
005.026/2005-0	MV	Seprog e 4ª Secex	297	
005.967/1999-6	GP	3ª Secex e Serur	286	
006.530/2003-9	LMR	Secex/MT e Serur	292	
006.824/2000-3	GP	3ª Secex e Serur	287	
007.591/2004-7	LMR	Serec e Conjur	314	
008.132/2002-2	MV	Secex/BA	298	
008.293/2001-5	GP	3ª Secex e Serur	288	
012.211/2005-9	UA	Seprog	299	
015.257/2005-1	GP	1ª Secex	308	
016.324/2005-0	BZ	Secex/PR	301	
017.038/2005-4	LMR	1a Secex	304	
017.170/2004-9	BZ	Secex/RJ	302	
018.028/2004-4	AN	---	290	
018.112/2004-0	UA	Secex/MG	310	
018.865/1996-8	GP	Semag e Serur	284	
019.133/2005-2	UA	2ª Secex	311	
019.638/2005-6	MV	Secob e Adfis	307	
019.975/2004-8	WAR	---	319	
020.704/2005-6	AN	---	289	
020.841/2005-5	GP	1ª Secex	309	
575.889/1996-9	MV	Secex/RJ e Serur	282	