



Tribunal de Contas da União
Secretaria das Sessões

ATA Nº 9, DE 18 DE MARÇO DE 2015

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

APROVADA EM 27 DE MARÇO DE 2015
PUBLICADA EM 30 DE MARÇO DE 2015

ACÓRDÃOS NºS 510 a 527 e 528 a 563



ATA Nº 9, DE 18 DE MARÇO DE 2015
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidente: Ministro Aroldo Cedraz
Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin
Secretário das Sessões: AUFC Luiz Henrique Pochyly da Costa
Subsecretária do Plenário: AUFC Marcia Paula Sartori

À hora regimental, a Presidência declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo, dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro Walton Alencar Rodrigues), Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (convocado para substituir a Ministra Ana Arraes) e do Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin. Ausentes o Ministro Walton Alencar Rodrigues, em missão oficial, e a Ministra Ana Arraes, em férias.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata nº 6, referente à sessão ordinária realizada em 25 de fevereiro (Regimento Interno, artigo 101).

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

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

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

Da Presidência:

Lançamento de Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), disponibilizado para entidades e órgãos jurisdicionados ao TCU;

Realização de curso de análise de dados no Centro de Pesquisa e Inovação do TCU, como parte do programa de capacitação dos servidores do Tribunal em ciência de dados; e

Lançamento da “Jurisprudência Seleccionada”, novo produto para pesquisa da jurisprudência do TCU na página inicial do Portal na Internet.

Do Ministro Benjamin Zymler:

Registro da importância da nova ferramenta de pesquisa jurisprudencial “Jurisprudência Seleccionada”. O Ministro Vital do Rêgo e os Ministros-Substitutos André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira associaram-se às manifestações, bem com o Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

Do Ministro Augusto Nardes:

Sugestão ao Ministro Vital do Rêgo, na condição de relator do Ministério do Turismo, que, no planejamento das ações de controle, considere a possibilidade de avaliar a alocação dos recursos federais descentralizados aos municípios, verificando as prioridades estabelecidas, em especial para aqueles que abrigam os dezenove sítios ou conjuntos declarados Patrimônio Mundial da Humanidade, tais como: Rio de Janeiro; Ouro Preto; Olinda; Salvador; Brasília; São Luís; Diamantina; e a Região das Missões, no Rio



Grande do Sul, entre outros constantes de lista organizada pela Unesco. O Ministro Vital do Rêgo considerou a sugestão pertinente.

Do Ministro Vital do Rêgo:

Sanção da Lei nº 13.105, que trata do novo Código de Processo Civil, e apresentação de sugestão, aprovada pelo Plenário, de criação de grupo de estudo para apresentar propostas de alteração do Regimento Interno a fim de se coadunar com o novo código e avaliar a viabilidade de incorporar inovações do novo Código de Processo Civil à processualística deste Tribunal. A Presidência, os Ministros Benjamin Zymler, Augusto Nardes e Bruno Dantas, os Ministros-Substitutos André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira e o Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin elogiaram a atuação do Ministro Vital do Rêgo como relator da matéria no âmbito do Senado Federal.

Do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho:

Proposta, aprovada pelo Plenário, de determinar às unidades técnicas do Tribunal que, nos processos relacionados a possíveis falhas cometidas na gestão da Petrobras, se manifestem conclusivamente, nos seus pareceres técnicos, sobre a responsabilidade dos correspondentes membros do Conselho de Administração e até mesmo do Conselho Fiscal.

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

O Plenário referendou, nos termos do disposto no § 1º do art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, a revogação da medida cautelar exarada no processo nº TC-032.588/2014-3, pelo Ministro Raimundo Carreiro, para que a Gerência Regional do Patrimônio da União no Rio de Janeiro se abstivesse de cobrar a taxa de ocupação do imóvel em que se encontra instalado o MAM-RIO.

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com o parágrafo único do artigo 28 do Regimento Interno e nos termos da Portaria da Presidência nº 9/2011, entre os dias 11 e 17 de março, foi realizado sorteio eletrônico dos seguintes processos:

Processo: 002.969/2011-4

Interessado: Não há

Motivo do sorteio: Revisão de ofício - questão de ordem - Ata 33/2006-P

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário

Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 032.699/2013-1

Interessado: Fundo Nacional de Assistência Social, /MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Motivo do sorteio: Impedimento - Art. 135, parágrafo único, do CPC, c/c o Art. 151, parágrafo único do RI.

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

Relator sorteado: Ministro VITAL DO RÊGO

Processo: 002.772/2015-9

Interessado: Não há

Motivo do sorteio: Conflito de Competência

Tipo do sorteio: Sorteio por Conflito de Competência



Relator sorteado: Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA

Processo: 004.914/2015-5

Interessado: Não há

Motivo do sorteio: IN - TCU 74/2015

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário

Relator sorteado: Ministro VITAL DO RÊGO

Processo: 015.243/2004-8

Interessado: CEASA-AM/CENTRAIS DE ABAST DO AMAZONAS S/A

Motivo do sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário

Relator sorteado: Ministro BRUNO DANTAS

Processo: 032.809/2010-7

Interessado: Tribunal Superior Eleitoral

Motivo do sorteio: Impedimento - Art. 135, parágrafo único, do CPC, c/c o Art. 151, parágrafo único do RI.

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário

Relator sorteado: Ministro ANA ARRAES

Recurso: 003.193/2001-7/R001

Recorrente: Wigberto Ferreira Tartuce

Motivo do sorteio: Recurso de revisão

Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 002.121/2004-8/R001

Recorrente: Ricardo Silva Camarço

Motivo do sorteio: Recurso de revisão

Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 001.289/2005-3/R001

Recorrente: SINDSPREV/PE

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: VITAL DO RÊGO

Recurso: 009.367/2005-8/R001

Recorrente: ZENAIDE MARIA AMORIM PEREIRA

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 006.650/2006-1/R003

Recorrente: Alair Francisco Correa

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 027.793/2006-6/R001

Recorrente: Dulce Dirclair Huf Bais

Motivo do sorteio: Recurso de revisão

Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER



Recurso: 015.721/2007-2/R001

Recorrente: Adalva Alves Monteiro

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 032.035/2008-1/R001

Recorrente: Tarcísio Marcelo Barbosa de Lima

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 007.160/2010-0/R001

Recorrente: Wilson Tavares Von Paumgarten

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 022.261/2010-9/R001

Recorrente: Evandro Silva Rosa

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 004.664/2011-6/R001

Recorrente: Afrânio Pereira Júnior

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 012.583/2011-1/R001

Recorrente: ETENGE - EMPRESA DE ENGENHARIA EM ELETRICIDADE E COM. LTDA

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 016.194/2011-0/R001

Recorrente: Cláudio Henrique Baetas Simas

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 021.761/2011-6/R001

Recorrente: Leda de Vasconcellos Lima

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 028.398/2011-4/R001

Recorrente: Valderlan Fachine Jamaru

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 034.349/2011-1/R001

Recorrente: FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: AUGUSTO NARDES

Recurso: 005.465/2012-5/R001



Recorrente: EMBRAC CONSTRUÇÕES E COMERCIO LTDA
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 012.065/2012-9/R001
Recorrente: Sabino Dias de Almeida
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 014.299/2012-7/R001
Recorrente: EPG CONSTRUÇÕES LTDA - ME
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 020.068/2012-3/R001
Recorrente: AVANTE CONSTRUTORA E COMÉRCIO LTDA.
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 020.068/2012-3/R002
Recorrente: LUIS ALFREDO AMIN FERNANDES
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 003.772/2013-6/R001
Recorrente: Fabrizia Krig Paliano
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 006.380/2013-1/R001
Recorrente: Eládio Borges Lima
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 007.210/2013-2/R002
Recorrente: Ido Luiz Michels/CLEUZA MARIA ALVES DA FONSECA
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 007.210/2013-2/R003
Recorrente: FUNDAÇÃO CÂNDIDO RONDON
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 007.210/2013-2/R004
Recorrente: Laurindo Faria Petelinkar/André Simões/Rose Ane Vieira
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 007.507/2013-5/R001



Recorrente: RENZO CONSTRUÇÕES, REFRIGERAÇÃO E COMERCIO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO LTDA - ME

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 008.839/2013-1/R001

Recorrente: José Miranda Almeida

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 010.103/2013-9/R001

Recorrente: PEDRO LUIZ MAIA CORDEIRO

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 011.256/2013-3/R001

Recorrente: João Dilmar da Silva

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: VITAL DO RÊGO

Recurso: 012.629/2013-8/R001

Recorrente: Samuel Salgado Cavalcanti de Albuquerque

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: VITAL DO RÊGO

Recurso: 015.546/2013-6/R001

Recorrente: JOSE RUBENS BEZERRA SILVA

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 016.150/2013-9/R001

Recorrente: Francisco Leite Guimarães Nunes

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: AUGUSTO NARDES

Recurso: 016.784/2013-8/R002

Recorrente: Francisco Ilton Cambé Barrozo

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: AUGUSTO NARDES

Recurso: 018.703/2013-5/R001

Recorrente: Gustavo Adolfo França Galvão

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: VITAL DO RÊGO

Recurso: 019.040/2013-0/R001

Recorrente: Robsmar da Silva

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: AUGUSTO NARDES

Recurso: 021.297/2013-4/R001



Recorrente: Antônio Carlos Latalisa França
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: VITAL DO RÊGO

Recurso: 023.972/2013-0/R001
Recorrente: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (VINCULADOR)
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 023.972/2013-0/R002
Recorrente: Escola de Administração Fazendária
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 026.672/2013-8/R001
Recorrente: Associação das Comissões Organizadoras de Festivais de Música do RS/Tiago Henquer Cesarino
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 032.159/2013-7/R001
Recorrente: Antônio Nunes Neto
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: VITAL DO RÊGO

Recurso: 032.791/2013-5/R001
Recorrente: HILDO MARTINS DE SOUZA FILHO ME
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: VITAL DO RÊGO

Recurso: 032.791/2013-5/R002
Recorrente: CONSTRUTORA JOAO DE BARRO LTDA
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: VITAL DO RÊGO

Recurso: 001.871/2014-5/R001
Recorrente: Jonatas Ventura dos Santos
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 003.083/2014-4/R002
Recorrente: FATTORIA WEB CONSULTORIA E DESENVOLVIMENTO EM INFORMATICA LTDA - ME
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: VITAL DO RÊGO

Recurso: 003.083/2014-4/R003
Recorrente: Conselho Regional de Administração do Rio de Janeiro
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: VITAL DO RÊGO



Recurso: 005.968/2014-3/R001

Recorrente: Secretaria do Tesouro Nacional

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: AUGUSTO NARDES

Recurso: 007.315/2014-7/R001

Recorrente: Romildes Oliveira Rios Machado

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 010.724/2014-1/R002

Recorrente: MAURO CASSIANO DOS SANTOS

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 016.758/2014-5/R001

Recorrente: FLASHX CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA.

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 018.005/2014-4/R001

Recorrente: Ministério Público Federal

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: VITAL DO RÊGO

Recurso: 018.210/2014-7/R001

Recorrente: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: AUGUSTO NARDES

Recurso: 020.425/2014-7/R001

Recorrente: DIRETORIA REGIONAL DA ECT EM PERNAMBUCO - DR/PE

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 020.469/2014-4/R001

Recorrente: DIRETORIA REGIONAL DA ECT EM GOIÁS - DR/GO

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 021.963/2014-2/R001

Recorrente: Controladoria-Geral da União

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 023.967/2014-5/R001

Recorrente: MARIA DO CARMO FERREIRA DE LIMA

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 024.042/2014-5/R001



Recorrente: MARIA CECILIA DE SOUZA NOBREGA

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 025.168/2014-2/R001

Recorrente: DIRETORIA REGIONAL DA ECT NO PARANÁ - DR/PR

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 025.636/2014-6/R001

Recorrente: LD CONSTRUÇÕES ELÉTRICAS LTDA ME

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: AUGUSTO NARDES

Recurso: 028.820/2014-2/R001

Recorrente: CERTISIGN CERTIFICADORA DIGITAL LTDA

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: BRUNO DANTAS

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo nº TC-031.396/2011-9, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro, o Dr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes produziu sustentação oral em nome de André Luiz Soares e outros.

Na apreciação do processo nº TC-014.089/2009-2, cujo relator é o Ministro Vital do Rêgo, o Dr. Henrique Carmona do Amaral produziu sustentação oral em nome da Construtora Mello de Azevedo S/A.

Na apreciação do processo nº TC-011.817/2010-0, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, a Dra. Tathiane Vieira Viggiano Fernandes declinou de produzir sustentação oral em nome do Consórcio CR Almeida/Via/EMSA.

Na apreciação do processo nº TC-021.768/2014-5, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, o Dr. Guilherme Medeiros produziu sustentação oral em nome da Webaula Produtos e Serviços para Educação S/A.

Na apreciação do processo nº TC-024.171/2007-0, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti e o revisor, o Ministro José Múcio Monteiro, a Dra. Ana Flávia Lopes Braga não compareceu para produzir sustentação oral em nome da União.

REABERTURA DE DISCUSSÃO E PEDIDO DE VISTA

Nos termos do § 3º do art. 119 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo nº TC-024.171/2007-0 (Ata nº 7/2012). Em seguida, foi suspensa a votação, em função de novo pedido de vista formulado pelo Ministro Raimundo Carreiro, com fundamento no art. 119 do Regimento Interno.

O voto do relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, foi no sentido de considerar a representação procedente e determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e à sua Secretaria de Política de Informática que adotem as providências necessárias com vistas à anulação ou rescisão do convênio em análise e o 1º revisor, Ministro José Múcio Monteiro, votou pela procedência parcial da representação e expedição de determinações ao órgão. O Ministro-Substituto Weder de Oliveira, nos termos do § 6º do art. 112 do Regimento Interno, acompanhou a proposta do revisor. O relatório, os votos e as minutas de Acórdão constam do Anexo V desta Ata.

PUBLICAÇÃO DE TRABALHOS NA REVISTA DO TCU



Na oportunidade da apreciação do processo TC-012.001/2014-7, relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, foi sugerida a publicação da matéria, bem como da Fiscalização da Função Educação – FiscEducação (TC-020.808/2014-3), relatada pelo Ministro Bruno Dantas, na Revista do TCU. A Presidência elogiou a iniciativa e informou que remeterá o assunto à consideração do Conselho Editorial da Revista.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Foram excluídos de Pauta, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, os seguintes processos:
TC-034.530/2014-2, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;
TC-008.260/1999-0, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro;
TC-002.629/2011-9, cujo relator é o Ministro Vital do Rêgo;
TC-002.497/2014-0 e TC-017.005/2014-0, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti;
TC-034.062/2011-4, cujo relator é o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho; e
TC-003.997/2014-6, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

ATO NORMATIVO APROVADO (Anexo III)

DECISÃO NORMATIVA TCU Nº 143 – “Altera dispositivos das Decisões Normativas TCU 134/2013 e 140/2014, a fim de viabilizar a implantação do novo Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), que entrará em vigor em março de 2015, abrangendo a prestação de contas do exercício de 2014.”

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou as relações de processos a seguir transcritas e proferiu os Acórdãos de nºs 510 a 527.

RELAÇÃO Nº 6/2015 – Plenário

Relator – Ministro BENJAMIN ZYMLER

ACÓRDÃO Nº 510/2015 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 26, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea “b”, do Regimento Interno do TCU, em autorizar o recolhimento do débito e da multa imputados à responsável mediante o Acórdão 2.647/2014-Plenário, em até 96 (noventa e seis) parcelas mensais, com a incidência sobre cada parcela dos devidos encargos legais até o devido pagamento, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor.

1. Processo TC-031.007/2013-9 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

- 1.1. Responsável: Eliete Sato Kayanoki (045.419.248-70)
- 1.2. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal
- 1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler
- 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (SECEX-SP).
- 1.6. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 511/2015 - TCU - Plenário



Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, 237, parágrafo único, e 250 do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em conceder a prorrogação de prazo solicitada pela entidade fiscalizada:

1. Processo TC-033.708/2013-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Rio de Janeiro

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. prorrogar por cento e oitenta dias o prazo para cumprimento do subitem 1.6.1.1 do Acórdão 3245/2014-Plenário, a contar da ciência desta deliberação.

Ata nº 9/2015 – Plenário

Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 10/2015 – Plenário

Relator – Ministro RAIMUNDO CARREIRO

ACÓRDÃO Nº 512/2015 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de Monitoramento do disposto no subitem 1.6 do Acórdão 4/2013 – Plenário, cujo conteúdo era, em essência, determinação ao Ministério da Integração Nacional que concluísse o exame da prestação de contas dos recursos transferidos por meio da Portaria 460/2009 e do Termo de Compromisso 186/2010 ao Município de Registro (SP), no valor de R\$ 1.500.000,00 para a recuperação de estradas vicinais, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 15, 105 e 243, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em considerar que a unidade técnica apurou a existência de instauração de Tomada de Contas Especial em razão de a não aprovação da prestação de contas final da avença; considerar cumprida a determinação, arquivar os autos e fixar o prazo de 60 dias para o Ministério da Integração encaminhar ao Tribunal de Contas da União a Tomada de Contas Especial.

1. Processo TC-006.736/2013-0 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Registro - SP

1.2. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 513/2015 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de Monitoramento das determinações contidas nos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 269/2012-TCU-Plenário, proferido no TC 035.358/2012-2 (peça 1); com fundamento nos arts. 143, inciso III, 15, 105 e 243, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em considerar cumpridas as determinações proferidas no Acórdão 3.269/2012-TCU-Plenário; dar conhecimento deste Acórdão à Secretaria Municipal da Educação da Prefeitura Municipal de São Paulo e ao seu Departamento da Alimentação Escolar - DAE/SME/PMSP;



apensar estes autos ao TC 035.358/2012-2, conforme previsto no art. 4º, III c/c art. 5º, II, da Portaria - Segecex 27/2009 e no item 64.2 do documento "Padrões de Monitoramento".

1. Processo TC-046.122/2012-5 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Órgão/Entidade: Departamento da Merenda Escolar da Secretaria Municipal da Educação da Prefeitura Municipal de São Paulo - DME/SME/PMSP
- 1.2. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (SECEX-SP).
- 1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 514/2015 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno/TCU, c/c o enunciado nº 145 da Súmula da Jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexactidão material o **Acórdãos 2064/2014-TCU– Plenário (peça 165)** – TCU, e **038/2015-TCU-Plenário** (peça 175), relativamente nos itens **3 e 9**, para que:

- onde se lê “Myriam Vieira de Carvalho **Martins**”,
- leia-se “Myriam Vieira de Carvalho **Marins**”.

Mantendo-se os demais termos do Acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos pela SeinfraAeroTelecom/AS e pelo Ministério Público junto a este Tribunal.

1. Processo TC-000.336/2010-6 - PEDIDO DE REEXAME (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

- 1.1. Recorrentes: Mario João de Souza (021.574.111-00); Olegário Martins Teixeira Neto (129.239.071-91); Leovaldo Rodrigues da Cunha (066.999.601-72); Myriam Vieira de Carvalho Marins (416.694.446-00); Nilo Gustavo A. S. Serra (838.234.411-91); Mario João de Souza (021.574.111-00); Olegário Martins Teixeira Neto (129.239.071-91); Leovaldo Rodrigues da Cunha (066.999.601-72); Myriam Vieira de Carvalho Marins (416.694.446-00); Nilo Gustavo A. S. Serra (838.234.411-91)
- 1.2. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal; Saneamento de Goiás S.A.; Secretaria Executiva do Ministério das Cidades
- 1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
- 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé
- 1.5. Relatores da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; Ministro Raimundo Carreiro
- 1.6. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraTel).
- 1.7. Advogado constituído nos autos: Alécia Paolucci N. Bicalho (OAB/MG 60.929)

Ata nº 9/2015 – Plenário

Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 12/2015 – Plenário

Relator – Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

ACÓRDÃO Nº 515/2015 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, incisos I, II e III, e 218 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em:



1. Processo TC-008.974/2001-8 (PRESTAÇÃO DE CONTAS SIMPLIFICADA - Exercício: 2000)

1.1. Apensos: 026.912/2007-2 (Cobrança Executiva); 000.763/2002-5 (Tomada de Contas Especial); 010.984/2014-3 (Cobrança Executiva)

1.2. Responsáveis: Luiz Eugenio Receputi Silveira, Diretor-Geral (CPF nº 225.096.587-00); Carlos Humberto Sanson Moulin, Diretor-Geral Substituto (CPF nº 317.317.087-34); Gilberto Alves, Coordenador-Geral de Administração e Finanças (CPF nº 450.311.777-72); Maria Valdete Santos Tannure, Coordenadora-Geral de Recursos Humanos (CPF nº 434.792.196-91); Josemar Braga Senna, encarregado do almoxarifado (CPF nº 007.681.907-89); José de Mello Sobreira Filho, encarregado do setor financeiro (CPF nº 910.324.407-59); Paulo Marcos Ferreira, encarregado do almoxarifado-substituto (CPF nº 957.947.197-53); Sandro José Abreu Rodrigues, encarregado do setor financeiro-substituto (CPF nº 007.910.927-63)

1.3. Unidade: Escola Agrotécnica Federal de Alegre - MEC

1.4. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

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

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo (SECEX-ES)

1.7. Advogado constituído nos autos: não há

1.8. Dar quitação a Maria Valdete Santos Tannure, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi cominada, conforme os pareceres emitidos nos autos:

Quitação relativa ao item 9.3 do Acórdão nº 360/2014 - Plenário, em Sessão de 19/2/2014, Ata nº 5/2014.

Valor original da multa: R\$ 4.000,00 Data de origem: 19/2/2014

Valor recolhido: R\$ 4.179,20 Data do recolhimento: 16/12/2014

1.9. Adotar as seguintes providências:

1.9.1. autorizar o pagamento das dívidas de Gilberto Alves e Carlos Humberto Sanson Moulin em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze dias), a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal atualização monetária;

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

1.9.3. determinar à Secex/ES que, concluído o recolhimento com a observância das datas aprazadas, promova a reinstrução do processo com vistas à expedição de quitação;

1.9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas remanescentes, caso não cumpridas integralmente a obrigação assumida pelos responsáveis;

1.10. Autorizar, caso requerido, o pagamento da multa dos demais responsáveis em até 36 (trinta e seis) parcelas.

ACÓRDÃO Nº 516/2015 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno/TCU, c/c o Enunciado nº 145 da Súmula da Jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 294/2015 – TCU – Plenário, prolatado na Sessão de 25/2/2015, Ata nº 6/2015, relativamente ao subitem 9., para que, onde se lê “(...) contra o Acórdão 719/2014 - Plenário(...)”, leia-se “(...) contra o Acórdão 729/2014 – Plenário(...)”, mantendo-se os demais termos do acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-000.743/2011-9 Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)



1.1. Recorrentes: Gilson Gonçalo de Arruda, ex-Presidente da Acrimat (CPF 008.960.551-91), José Eduardo Guimarães Vieira, ex-Tesoureiro da Acrimat, (CPF 021.824.401-00) e Associação dos Criadores de Mato Grosso - Acrimat (CNPJ 15.072.416/0001-92)

1.2. Unidade: Associação dos Criadores de Mato Grosso - Acrimat

1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

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

1.5. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes

1.6. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso (SECEX-MT)

1.7. Advogados constituídos nos autos: Armando Biancardini Candia (OAB/MT 6.687), Elísio de Azevedo Freitas (OAB/DF 18.596) e outros

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 517/2015 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; e 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em não conhecer da representação, por não atender aos requisitos de admissibilidade – sem prejuízo de deixar assente que a ausência de deliberação a respeito do pedido de medida cautelar deve-se ao fato de não se tratar de matéria incluída na esfera de competências desta Corte de Contas –, arquivando-a e dando ciência à representante, com o envio de cópia da respectiva instrução, conforme os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-003.531/2015-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: RTS Tecnologia e Soluções Ltda. (04.150.288/0001-31)

1.2. Unidade: Departamento de Polícia Federal - Superintendência Regional no Paraná

1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Santa Catarina (SECEX-SC).

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

1.7. Encaminhar cópia desta deliberação ao Departamento de Polícia Federal – Superintendência Regional no Paraná e à empresa representante.

Ata nº 9/2015 – Plenário

Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 9/2015 – Plenário

Relator – Ministro BRUNO DANTAS

ACÓRDÃO Nº 518/2015 - TCU - Plenário

Considerando que resta consolidado o entendimento de que não se insere nas competências desta Corte de Contas o patrocínio de interesses privados, como evidencia a alteração regimental do art. 276, com vistas a substituir a expressão “direito alheio” por “interesse público”, apto a ensejar a atuação do TCU, cuja tutela deverá ser pleiteada nas instâncias ordinárias do poder judiciário;

Considerando que não foi constatada ou demonstrada qualquer irregularidade ou vício que demandasse atuação desta Corte, cuja ausência do *fumus boni iuris* conduz à impossibilidade de adoção de medida cautelar;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, arts. 17, inciso IV; 143, inciso III; 235 c/c o art. 237, parágrafo único, e art. 237, todos do Regimento Interno/TCU, em conhecer da presente representação, por



preencher os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la improcedente, indeferir, por consequência, a medida cautelar pleiteada, e em dar ciência desta deliberação à unidade jurisdicionada e à representante, com cópia da instrução da unidade técnica (peça 3), promovendo-se, em seguida, o arquivamento, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-003.470/2015-6 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Interessado: Federal Security Eletro Eletrônica LTDA-EPP (14.839.801/0001-50)
- 1.2. Órgão/Entidade: Diretoria Regional da ECT No Rio de Janeiro - DR/RJ
- 1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).
- 1.6. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 519/2015 - TCU - Plenário

Considerando que as disposições editalícias guardam consonância com a legislação pertinente e que as ações do IFCE se mostram dentro da discricionariedade permitida à Administração;

Considerando que a representante não comprovou a capacitação técnico-profissional na forma exigida pelo edital da Tomada de Preços 01/2014, estando devidamente inabilitada a participar das fases seguintes do certame, com base nos princípios do julgamento objetivo e da isonomia;

Considerando, finalmente, que, não obstante a caracterização do perigo da demora, a fumaça do bom direito não restou devidamente comprovada;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, arts. 17, inciso IV; 143, inciso III; 235 c/c o art. 237, parágrafo único, e art. 237, todos do Regimento Interno/TCU, em conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la improcedente, indeferir, por consequência, a medida cautelar pleiteada e em dar ciência desta deliberação à unidade jurisdicionada e à representante, com cópia da instrução da unidade técnica (peça 8), promovendo-se, em seguida, o arquivamento, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-034.298/2014-2 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Interessado: MPI Construções LTDA-EPP (04.647.092/0001-57)
- 1.2. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
- 1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (SECEX-CE).
- 1.6. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata nº 9/2015 – Plenário

Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 12/2015 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

ACÓRDÃO Nº 520/2015 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "a", 169, incisos I e V, e 243, todos do Regimento Interno, em considerar concluído o monitoramento e cumpridas as determinações do Acórdão



43/2013-TCU-Plenário, visto que se encontram em curso medidas destinadas a equacionar os problemas de reposição, adequação e ampliação do quadro funcional do Inpe, bem como apensar estes autos ao TC-006.536/2012-3, consoante exposto na instrução da Secex/SP (peças 35/37).

1. Processo TC-003.426/2013-0 (MONITORAMENTO)

1.1. Responsável: Leonel Fernando Perondi, Diretor do Inpe (CPF 212.451.260-91).

1.2. Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU, determinar ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) que incorpore anualmente ao Relatório de Gestão, até o exercício de 2020, estudos e levantamentos com as necessidades de adequação e reposição de seu quadro funcional, ante a expectativa de aposentadorias e de ampliação de suas atribuições institucionais, bem como noticie sobre resultados de tratativas mantidas com os órgãos competentes para realização de concursos públicos para suprir tais necessidades;

1.7.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

ACÓRDÃO Nº 521/2015 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, em considerar implementadas as recomendações dos itens 9.1, 9.4, 9.4.1 a 9.4.4, 9.5, e cumprida a determinação do item 9.2; em considerar prejudicada a implementação dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.4.5, 9.5.2, 9.6 e 9.7; em considerar prejudicado o cumprimento dos subitens 9.2.1 e 9.2.2; e em adotar as seguintes medidas, de acordo com o parecer emitido pela SecexDefes:

1. Processo TC-030.557/2014-3 (MONITORAMENTO)

1.1. Apensos: 030.052/2014-9 (SOLICITAÇÃO); 000.849/2015-4 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/92)

1.3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/92)

1.4. Órgão/Entidade: Estado-maior Conjunto das Forças Armadas; Secretaria Extraordinária de Segurança Para Grandes Eventos

1.5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, com fundamento na Portaria da Presidência nº 111, de 13/3/2015.

1.6. Representante do Ministério Público: não atuou

1.7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefes).

1.8. Advogado constituído nos autos: não há.

1.9. Medidas:

1.9.1. determinar a Secretária Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos – Sesge que, nas próximas contas a serem apresentadas ao Tribunal, se manifeste quanto ao cumprimento das determinações constantes nos itens 9.3.1 e 9.3.2;

1.9.2. encaminhar cópia desta deliberação à Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos, a Casa Civil da Presidência da República e ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; e

1.9.3. encerrar o presente processo, apensando-o aos autos do TC 025.221/2013-2.

**ACÓRDÃO Nº 522/2015 - TCU – Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, “d”, do Regimento Interno, c/c o Enunciado 145 da Súmula da Jurisprudência no Tribunal de Contas da União, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 380/2015-TCU – Plenário, onde se lê: “... ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal e à Controladoria-Geral da União;...”, leia-se “..., ao Presidente da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal e à Controladoria-Geral da União;...”, mantendo-se inalterados os demais termos do referido acórdão, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-029.730/2014-7 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

1.2. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, com fundamento na Portaria da Presidência nº 111, de 13/3/2015.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstat).

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 523/2015 - TCU - Plenário

VISTOS, relatados estes autos de auditoria de conformidade realizada na Fundação Jorge Duprat de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), vinculada ao MTE, no período de 1/4/2013 a 8/5/2013, nas áreas de licitações, contratos e concessão de diárias e passagens;

Considerando que foram apurados indícios de desconformidades em concessões de diárias e passagens ao Sr. Eduardo Azeredo Costa, ex-Presidente da entidade, nos exercícios de 2011, 2012 e 2013;

Considerando que foi constatada a existência de pendências em prestações de contas de viagens realizadas por servidores no período compreendido entre os anos de 2009 a 2012;

Considerando que o Sr. Eduardo Azeredo Costa foi ouvido em audiência por meio do Ofício 1169/2014-TCU-Secex/SP e que a Fundacentro foi diligenciada a respeito das pendências verificadas;

Considerando que a Secex/SP propôs acolher as razões de justificativas do Sr. Eduardo Azeredo Costa por entender esclarecidos os questionamentos inicialmente levantados;

Considerando que, diante da resposta à diligência, a Secex/SP entendeu que a Fundacentro vem adotando medidas adequadas para a regularização das prestações de contas de viagens pendentes, bem como quanto à devolução de valores irregulares;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, em:

a) acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Eduardo Azeredo Costa;

b) arquivar o presente processo, com fundamento nos arts. 169, inciso V, e 250, inciso II, do RI/TCU;

1. Processo TC-009.070/2013-3 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsável: Eduardo Azeredo Costa, ex-Presidente (CPF 004.745.335-49)



1.2. Órgão/Entidade: Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro)

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. dar ciência à Fundacentro de que a não observância do prazo de 5 dias úteis para prestação de contas de viagens, a exemplo das pendências relativas a viagens realizadas em 2009, 2010, 2011 e 2012, contraria o art. 4º da Portaria MPOG 505/2009, conforme consta do manual do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) do Ministério do Planejamento, que é de utilização obrigatória, segundo o disposto no art. 12-A do Decreto 5.992/2006.

ACÓRDÃO Nº 524/2015 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fulcro nos arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, e 237 do Regimento Interno do TCU, em:

a) conhecer da presente representação, ante os motivos expostos pela Secex/RS, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) dar ciência desta deliberação e do Acórdão 326/2015-Plenário, de 25/2/2015, assim como das peças que o fundamentam, à Controladoria Regional da União no Rio Grande do Sul;

c) promover o apensamento definitivo deste processo ao TC 007.622/2013-9, conforme previsão dos artigos 36 e 37 da Resolução 295/2014.

1. Processo TC-029.790/2014-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Controladoria Geral da União - CGU (05.914.685/0001-03)

1.2. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Educação Física da 2ª Região (RS); Conselho Regional de Enfermagem do Rio Grande do Sul

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (SECEX-RS).

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

Ata nº 9/2015 – Plenário

Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 6/2015 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

ACÓRDÃO Nº 525/2015 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, incisos III e V, alínea a, do Regimento Interno/TCU, e considerando o cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão n. 689/2013 – Plenário, em encaminhar cópia da instrução produzida pela unidade técnica e desta deliberação à Prefeitura Municipal de Mucajaí/RR, à Caixa Econômica Federal e à empresa Diâmetro Comércio e Construção Ltda., restituindo os presentes autos à Secex/RR para a adoção das providências pertinentes e seu posterior arquivamento, de acordo com o parecer daquela unidade técnica:



1. Processo TC-003.103/2011-0 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsáveis: Artur Wanderley Laranjeira (147.389.104-34); Denivaldo da Costa Barros (738.663.182-00); Diâmetro Comércio e Construção Ltda. (10.147.072/0001-10); Edson Nunes Cruz (446.437.302-00); Elton Vieira Lopes (594.872.082-91); Gilberto Rodrigues Veras (199.510.002-15); Juliane Cristina Jonhson (021.609.939-05); Lucyano Bruno de Moraes Santos (509.236.252-91); Paulo Roberto Damin (326.156.980-87); Rivelino Conceição da Silva (662.893.862-04).

1.2. Interessada: Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima (Secex/RR).

1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Mucajaí/RR.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa

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

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima (Secex/RR).

1.7. Advogados constituídos nos autos: Leonildo Tavares Lucena Júnior, OAB/RR n. 475; Ronaldo Mauro Costa Paiva, OAB/RR n. 131; Francisco Alberto dos Reis Salustiano, OAB/RR n. 525; Bernardino Dias de Souza Cruz Neto, OAB/RR n. 178; Francisco Alves Noronha, OAB/RR n. 203; Ana Paula de Souza Cruz Silva, OAB/RR n. 576; Catarina de Lima Guerra, OAB/RR n. 600; Rubens Bittencourt Miranda Cardoso, OAB/RR n. 632; Tatiany Cardoso Ribeiro, OAB/RR n. 643; Henrique Keisuke Sadamatsu, OAB/RR n. 208-A.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata nº 9/2015 – Plenário

Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 9/2015 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

ACÓRDÃO Nº 526/2015 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “d”, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 246/2011, c/c o Enunciado nº 145 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 422/2015-TCU-Plenário, prolatado na Sessão Ordinária de 4/3/2015 (Ata nº 7/2015), relativamente ao item 1.2 e ao subitem 1.8.1.2.3, para que onde se lê: “...Rosani Aparecida Araújo...”; leia-se: “...Rosani Aparecida **de** Araújo...”, mantendo-se inalterados os demais termos do Acórdão ora retificado, restituindo-se os autos à SeinfraUrbana, para que dê prosseguimento às providências a seu cargo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-026.709/2010-4 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apenso: TC-012.693/2006-4 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO).

1.2. Responsáveis: Alessandro Antônio Stefanutto (CPF 127.135.808-54); Alexander Celestino de Barros (CPF 713.055.057-00); Augusto César Gadelha Vieira (CPF 261.871.407-53); Ayrthon Santana Vieira (CPF 536.860.557-91); Consórcio Racional-Delta (CNPJ 07.320.235/0001-00); Djalmo de Oliveira Leão (CPF 018.729.314-72); Francisco Raymundo da Costa Júnior (CPF 549.698.088-72); Henrique de Oliveira Miguel (CPF 224.751.091-49); Ivancir Gonçalves da Rocha Castro Filho (CPF 101.740.101-25); Milton Coelho da Silva Neto (CPF 420.032.704-00); Minerbo-Fuchs Engenharia S.A. (CNPJ 46.158.481/0001-69); Paulo Sérgio Bomfim (CPF 352.061.101-59); Raul Pequeno Sá Carvalho (CPF 934.581.423-04); Renato Xavier Thièbaut (CPF 009.916.297-01); Roberto Vanderlei de Andrade (CPF 052.564.704-00); Rosani Aparecida de Araújo (CPF 529.016.376-04); Wagner Vasquez Mello (CPF 638.125.337-15) e Wilson José da Silva (CPF 151.000.901-97).

1.3. Órgão/Entidade: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (vinculador).

1.4. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.



- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
- 1.7. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 527/2015 - TCU - Plenário

Considerando que os presentes autos tratam de solicitação formulada pelo Comitê Especial da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), criado pelo Conselho de Administração para supervisionar investigação interna da companhia, encaminhada ao Tribunal por intermédio da Ouvidoria (Manifestação TCU nº 238.488), requerendo, com base na Lei nº 12.527/2011, no art. 69, inciso III, da Resolução TCU nº 191/2006 c/c o art. 62 da Resolução TCU nº 259/2014 e na forma do disposto pelo art. 4º, § 2º da Resolução TCU nº 249/2012, cópia dos autos dos seguintes processos:

Processo	Assunto
010.546/2009-4	Fiscobras 2009. Petrobras. Modernização da Refinaria Pres. Getúlio Vargas (Repar/PR).
021.479/2009-8	Apartado do RL 010.546/2009-4 – Ref. Contrato Ierp 101 (Gasolina) – Consórcio Conpar – Fiscobras 2009. Petrobras. Modernização da Refinaria Pres. Getúlio Vargas (Repar/PR).
021.481/2009-6	Apartado do RL 010.546/2009-4 – Ref. Contrato Ierp 111 (Tubovias) – Consórcio Interpar – Fiscobras 2009. Petrobras. Modernização da Refinaria Pres. Getúlio Vargas (Repar/PR).
021.482/2009-3	Apartado do RL 010.546/2009-4 – Ref. Contrato Ierp 112 (Coque) – Camargo Correa S/A – Fiscobras 2009. Petrobras. Modernização da Refinaria Pres. Getúlio Vargas (Repar/PR).
023.597/2009-0	Apartado do RL 010.546/2009-4 – Ref. Contrato Ierp 149 (Trat. Águas) – Consórcio VWSB/Enfil – Fiscobras 2009. Petrobras. Modernização da Refinaria Pres. Getúlio Vargas (Repar/PR).

Considerando que a solicitação acima referenciada foi encaminhada à Secretaria de Fiscalização e Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração (SeinfraPetróleo), que procedeu à minuciosa análise da questão;

Considerando que todos os processos cujas cópias foram solicitadas possuem documentos sigilosos entre as suas peças;

Considerando que entre as aludidas peças sigilosas constam documentos produzidos pela Petrobras e, portanto, custodiados pelo TCU, os quais, de acordo com o art. 25, § 2º, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e com o art. 3º, inciso II, e 5º da Portaria TCU nº 242/2013, devem ser classificados, no âmbito dos processos de controle externo, com o mesmo grau de confidencialidade daquele indicado na sua origem, ou seja, por quem produziu o documento, no caso a Petrobras, sendo que, uma vez que a estatal classificou o documento como sigiloso, não compete ao TCU modificar o seu grau de confidencialidade;

Considerando que a Resolução TCU nº 249/2012, que regulamenta no âmbito do TCU a aplicação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), dispõe, em seu art. 17, inciso I, que “*depende de prévia autorização do Presidente do Tribunal ou do relator o fornecimento de informações relacionadas a processos de controle externo*”, esclarecendo, no art. 27, que “*cabe ao TCU controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas por ele produzidas ou custodiadas, assegurando a devida proteção*”;

Considerando que o art. 62 da Resolução TCU nº 259/2014 estabelece que “*são legitimados para solicitar informações ou cópia os órgãos e autoridades que detiverem a prerrogativa constitucional e/ou legal para solicitá-las, bem assim aqueles que, por dever de ofício, estejam tratando do mesmo objeto de processo em tramitação no Tribunal*”;



Considerando que, como o Comitê Especial da Petrobras não é órgão ou autoridade detentor de prerrogativa constitucional e/ou legal para solicitar cópia de processos junto ao TCU, sua legitimidade decorre de sua equiparação àqueles que, por dever de ofício, estejam tratando do mesmo objeto de processo em tramitação neste TCU, tendo em vista as atribuições e as prerrogativas concedidas pela Petrobras a esse Comitê, conforme se verifica da análise dos seguintes documentos carreados aos autos:

a) ata da reunião nº 1402 do Conselho de Administração da Petrobras, realizada em 23/12/2014, na qual foram aprovadas a criação do Comitê Especial e as suas atribuições e responsabilidades, bem como a indicação de seus membros;

b) anexo da ata da reunião supracitada;

c) Regimento Interno do Comitê Especial para a Investigação Interna da Petrobras;

Considerando o princípio da transparência e o direito de acesso às informações públicas;

Considerando, por fim, o parecer da SeinfraPetróleo pelo deferimento do pleito à Peça nº 5;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, com fundamento na Lei nº 12.527/2011, no art. 62 da Resolução TCU nº 259/2014, no art. 4º, § 2º da Resolução TCU nº 249/2012, bem como na ata da reunião nº 1402 do Conselho de Administração da Petrobras, de 23/12/2014, e no Regimento Interno do Comitê Especial para a Investigação Interna da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), em:

a) conhecer da solicitação formulada pelo Comitê Especial para a Investigação Interna da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras);

b) deferir o pedido, fornecendo-lhes as cópias dos processos nºs 010.546/2009-4, 021.479/2009-8, 021.481/2009-6, 021.482/2009-3 e 023.597/2009-0, inclusive das peças produzidas pela estatal e classificadas por ela como sigilosas, alertando para o dever de assegurar a salvaguarda do aludido sigilo, nos termos dos arts. 25, §§ 1º e 2º, e 26, parágrafo único c/c o art. 32, inciso IV, todos da Lei nº 12.527/2013; e

c) fazer a seguinte determinação:

1. Processo TC-003.665/2015-1 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Interessado: Comitê Especial para a Investigação Interna da Petrobras.

1.2. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.

1.3. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração (SeinfraPetróleo).

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

1.7. Determinar à SeinfraPetróleo que, após as comunicações processuais, encerre este processo, nos termos do art. 169 do Regimento Interno TCU e do art. 33 da Resolução TCU nº 259/2014, encaminhando cópia dos autos à Ouvidoria, além de promover a juntada de cópia desta deliberação a todos os processos que, no presente momento, são objeto de concessão de cópia à solicitante.

Ata nº 9/2015 – Plenário

Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 528 a 563, a seguir transcritos e incluídos no Anexo IV desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

ACÓRDÃO Nº 528/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.808/2014-3.



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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e Secretarias de Controle Externo nos Estados do Acre, Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Tocantins.

3.2. Responsáveis: Aloizio Mercadante Oliva e José Henrique Paim Fernandes, Ministros de Estado da Educação no exercício de 2014.

4. Órgão/Entidades: Ministério da Educação (vinculador); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São João del Rei; Fundação Universidade Federal do ABC; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Amazonas; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Pelotas; Fundação Universidade Federal do Piauí; Fundação Universidade Federal de Sergipe; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal da Fronteira Sul; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Alagoas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização realizada na modalidade levantamento, com vistas à produção de Relatório Sistemático de Fiscalização da Função Educação (FiscEducação) que ofereça um panorama da aludida função a esta Corte de Contas, ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas, aos gestores da política educacional e, especialmente, à sociedade brasileira.

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

9.1. considerar não implementado o item 9.1 do Acórdão 1.089/2014-TCU-Plenário, que trata da apreciação do FiscEducação 2013;

9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, no processo de formulação do PPA 2016-2019, para cada meta quantificável, haja pelo menos um indicador associado, de modo a



refletir específica e diretamente as ações a serem empreendidas pelo governo federal, assegurando seu monitoramento e avaliação;

9.3. recomendar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que, no âmbito de suas atribuições supervisionais, avalie a conveniência e a oportunidade de promover ações junto às universidades federais para:

9.3.1. formalizar plano e iniciativas destinados à estruturação e ao fortalecimento da gestão da manutenção predial da rede federal de ensino superior;

9.3.2. elaborar Plano de Gestão de Logística Sustentável, exigido pelo art. 16 do Decreto 7.746/2012;

9.3.3. levantar, atualizar e regularizar o inventário físico anual de bens imóveis, discriminando as edificações, suas características e estado de conservação;

9.3.4. garantir a completude dos registros dos imóveis no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (Spiunet);

9.3.5. estabelecer padrões de qualidade para edifícios e ambientes educacionais de ensino superior, incluindo a realização de diagnóstico acerca da acessibilidade dos *campi* e das necessidades de adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes em seus edifícios;

9.3.6. estruturar unidades e sistemas de apoio à ouvidoria e realizar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos discentes, docentes, funcionários e demais usuários de seus serviços, conforme preceitua o Decreto 6.932/2009;

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; ao Ministério da Educação; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE); à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); ao Conselho Nacional de Educação; à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); ao Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif); e à Comissão de Acessibilidade do Tribunal de Contas da União, criada pela Portaria TCU 216/2014.

9.5. determinar à Segecex que institua processo de trabalho específico e contínuo para o acompanhamento do Plano Nacional de Educação, de modo a que este Tribunal possa comunicar à sociedade e ao Congresso Nacional, ano a ano, nas edições do FiscEducação, a evolução do desenvolvimento do Plano, o cumprimento das obrigações nele estabelecidas para as diversas instâncias operativas, os resultados já alcançados e a alcançar.

9.6. encerrar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0528-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 529/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.965/2014-7.

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

3. Interessado: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

4. Órgão/Entidade: Ministério da Fazenda (MF)



5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União,

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

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

9.2. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992:

9.2.1. dar ciência à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal que a aprovação, por meio da Lei 12.350/2010, das desonerações tributárias relativas à organização e operacionalização de atividades necessárias a realização da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014 ocorreu sem a verificação prévia do cumprimento dos requisitos previstos no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

9.2.2. dar ciência à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que a proposição do projeto de lei acerca das desonerações tributárias relativas à organização e operacionalização de atividades necessárias a realização da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, que deu origem à Lei 12.350/2010, ocorreu sem a prévia observância do disposto no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

9.2.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Casa Civil da Presidência da República, às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

9.2.4. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0529-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 530/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.144/2014-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)

3.2. Responsáveis: Glenda Barbosa de Melo (367.279.624-72); Jacilene Rodrigues da Silva Costa (527.046.105-68); Odílio Ribeiro da Silveira (580.467.718-72); William Dell Oso (194.938.607-44).

4. Entidades: Fundação Nacional de Saúde; Prefeitura Municipal de Condeúba - BA; Prefeitura Municipal de Encruzilhada - BA; Prefeitura Municipal de Muquém do São Francisco - BA; Prefeitura Municipal de Riachão das Neves - BA; Prefeitura Municipal de Rio de Contas - BA; Superintendência Estadual da Funasa Na Bahia.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.



6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (SECEX-BA).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria realizada na Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) na Bahia, na Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia e nos municípios de Muquém do São Francisco, Wanderley, Encruzilhada, Riachão das Neves, Condeúba e Rio de Contas, todos localizados no Estado da Bahia,

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

9.1. Determinar à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde na Bahia que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.1.1. verifique junto à Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (Cerb), entidade executora dos termos de compromisso TC PC 0267/2012, município de Riachão das Neves, e TC PAC 0290/2012, município de Encruzilhada, a situação do cronograma físico atualizado das obras objeto dos respectivos ajustes, assim como a previsão de término, os principais entraves e medidas adotadas para solucioná-los, remetendo a este Tribunal relatório com o resultado individualizado de cada empreendimento, destacando os impactos das alterações promovidas nos projetos e nas planilhas orçamentárias em relação às concepções originais que motivaram a aprovação dos respectivos termos de compromisso;

9.1.2. verifique no âmbito do termo de compromisso TC PAC 0184/2012, referente à implantação do sistema de abastecimento de água da localidade de Mato Grosso, município de Rio de Contas, a adequabilidade dos valores unitários pagos pela Cerb para execução do objeto, comparando-os com os constantes do Sistema Nacional de Preços e Insumos (Sinapi), a regularidade dos quantitativos de serviços medidos e pagos à empresa Metro Engenharia Ltda., mediante metodologia da curva “ABC” de serviços, e as causas do elevado custo para implantação de redes domiciliares, notadamente se comparado com valores expeditos de outras obras financiadas pelo Governo Federal, a exemplo do TC PAC 0290/2012 e do TC PAC 0900/2009;

9.1.3. avalie a situação dos orçamentos atualizados dos contratos para implantação dos sistemas de abastecimento de água de Encruzilhada (TC PAC 0290/2012) e de Riachão das Neves (TC PAC 0267/2012), em face da constatação de que as planilhas de custos atualizadas indicam valores superiores ao previsto nos respectivos termos de compromisso, sem a previsão formal, até o momento, de contrapartida estadual para custear os valores excedentes;

9.1.4. efetue, mediante metodologia da curva “ABC” de serviços, análise da compatibilidade dos principais quantitativos de serviços contratados, medidos e pagos no âmbito do contrato celebrado entre a Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (Cerb) e a Construtora Ceará Mendes para a execução das obras custeadas com recursos repassados por intermédio do termo de compromisso TC PAC 0290/2012, sistema de abastecimento de água de localidades do município de Encruzilhada, tendo em vista as considerações registradas no Relatório de Visita Técnica da Funasa de 14/03/2014;

9.1.5. verifique no âmbito do termo de compromisso TC PAC 0184/2012, referente à implantação do sistema de abastecimento de água da localidade de Mato Grosso, município de Rio de Contas, a efetividade do tratamento de água realizado pela operadora do sistema, assim como a correção de eventuais defeitos construtivos referentes ao contrato Cerb 045/2012 (Metro Engenharia Ltda.), como, por exemplo, a ocorrência de vazamentos nas bombas das estações elevatórias 2 e 3.

9.2. Dar ciência à Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia de que:

9.2.1. o limite de 25% para a celebração de aditivos referenciado pelo art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, deve ser respeitado individualmente em relação aos acréscimos e supressões de serviços (sem compensações), conforme entendimento exarada por intermédio dos Acórdãos TCU n. 2.819/2011, 1.981/2009 e 591/2011, todos do Plenário;

9.2.2. o projeto básico utilizado na concorrência n. 120020, referente à implantação do sistema de



abastecimento de água da localidade de Mato Grosso, município de Rio de Contas, não atendeu aos objetivos delimitados pelo art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, notadamente em razão do significativo incremento nos custos do empreendimento, extrapolando, inclusive, o percentual de acréscimo de serviços permitido pela legislação.

9.3. apensar este processo ao TC 024.702/2014-5, que cuida da consolidação da Fiscalização de Orientação Centralizada em apreço, dando-se ciência do achado descrito no item 3.3 do relatório de auditoria à SeinfraUrbana.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0530-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 531/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.243/2014-9.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)

3.2. Responsáveis: Antonio Correa de Lima (574.910.389-72); Célio Renato da Silveira (130.634.721-15); Edmar Ribeiro de Amorim (206.707.296-04); Gerson Neves (272.784.761-00); Ivo Benitez (112.194.911-87); Josafá Piauhy Marreiro (035.898.622-20); Neuri Carlos Persch (325.451.772-53).

4. Órgãos/Entidades: Fundação Nacional de Saúde; Prefeitura Municipal de Buritis - RO; Prefeitura Municipal de Cacaúlândia - RO; Prefeitura Municipal de Espigão D'oeste - RO; Prefeitura Municipal de Ministro Andreazza - RO; Prefeitura Municipal de Nova Brasilândia D'oeste - RO; Superintendência Estadual da Funasa em Rondônia.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso (SECEX-MT).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade realizada pela Secex/MT, no período de 4/11/2014 a 2/2/2015, em cinco obras de saneamento básico (água e esgoto) em cinco municípios do Estado de Rondônia (Espigão D'Oeste, Cacaúlândia, Ministro Andreazza, Nova Brasilândia D'Oeste e Buritis) financiadas com recursos da Fundação Nacional de Saúde;

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

9.1. recomendar, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, à Prefeitura Municipal de Espigão D'Oeste/RO que envide esforços no sentido de ampliar a rede coletora de esgoto do município, bem como o número de ligações domiciliares, com o fim de conferir funcionalidade e efetividade ao sistema de esgotamento sanitário implantado por meio do Convênio TC/PAC 1004/2009 - Siafi 657949;

9.2. encaminhar cópia deste relatório aos municípios de Buritis/RO, Cacaúlândia/RO, Espigão D'Oeste/RO, Ministro Andreazza/RO e Nova Brasilândia D'Oeste/RO, bem como à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde em Rondônia;



9.3. apensar os presentes autos ao TC 024.702/2014-5, que cuida da consolidação da Fiscalização de Orientação Centralizada em apreço.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0531-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

+

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 532/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-018.515/2014-2

1.1 Apenso: TC-012.423/2014-9

2. Grupo II, Classe VII – Representação

3. Representantes: Ayrton Dias Camargo (CPF 311.639.298-67), Natividade e Gonçalves Sociedade de Advogados (CNPJ 01.802.618/0001-38) e Pereira Gionédis Advocacia (CNPJ 81.908.543/0001-03)

3.1 Representantes no apenso: Virginia de Jesus Aguiar Gomes (CPF 249.855.358-42) e Alysson Kennerly Colaciti (CPF 311.639.298-67)

4. Unidade: Centro de Apoio aos Negócios e Operações Logísticas de São Paulo (Cenop Logística São Paulo) do Banco do Brasil S.A.

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Advogados constituídos nos autos: Marcio Antonio Sasso (OAB/PR 28.922/PR), Genésio Felipe da Natividade (OAB/PR 10.747), Giovani Gionédis (OAB/PR 8.128), Luana Katarine Rocha de Souza (OAB/SP 284.566), Eric Sarmanho de Albuquerque (OAB/DF 17.406), Sílvia Oliveira Torves (OAB/RS 29.355) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de cautelar, relativos ao procedimento, regido pelo Edital 2013/16655 e realizado pelo Centro de Apoio aos Negócios e Operações Logísticas de São Paulo (Cenop Logística São Paulo) do Banco do Brasil S.A. para a contratação de sociedades de advogados.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 276, § 5º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1 revogar a medida cautelar concedida por meio do Acórdão 3.567/2014 – Plenário, permitindo, em caráter excepcional, a continuidade da contratação de sociedades de advogados regida pelo Edital 2013/16655;

9.2 determinar ao Centro de Apoio aos Negócios e Operações Logísticas de São Paulo (Cenop Logística São Paulo) do Banco do Brasil S.A. que reformule o Edital 2013/16655, para que não constem itens alheios à relação jurídica entre o banco e as futuras contratadas, em especial os que tratem de rateio de honorários advocatícios para a Associação dos Advogados do Banco do Brasil, deixando assente que essa medida não implica a necessidade de republicação do edital, visto que não afeta o conteúdo das propostas dos participantes;

9.3 remeter os autos à Secex/RJ para que, em caráter de urgência, elabore a instrução de mérito.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.



11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0532-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 533/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.749/2013-4.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (00.043.711/0001-43)

3.2. Responsáveis: Areta Construções, Comércio e Serviços Ltda - Epp (05.675.752/0001-76); Construtora Pádua Ltda - Me (12.689.246/0001-00); Ednaldo Salviano da Silva - Me (09.491.589/0001-42); Elias de Mesquita Torres (151.673.721-00); Est - Engenharia e Serviços Técnicos Ltda. (07.130.287/0001-13); F J Construções e Empreendimentos Ltda - Epp (07.484.203/0001-40); João Ernesto da Costa Neto - Me (24.193.880/0001-28); Sattrra Serviços e Assessoria Técnica Ltda - Me (03.432.246/0001-20); W V da Silva Serralheria - Me (08.159.869/0001-95).

4. Órgão/Entidade: Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu (Diba).

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte (SECEX-RN).

8. Advogado constituído nos autos: Guilherme dos Santos Ferreira da Silva, OAB/RN 3.024.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com recursos do Convênio PGE - 5/2005, vigente de 19/10/2005 a 25/6/2011, celebrado com a Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu (Diba), entidade civil de direito privado,

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

9.1. nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, considerar revéis os responsáveis Elias de Mesquita Torres, EST - Engenharia e Serviços Técnicos Ltda., F. J. Construções e Empreendimentos Ltda., JA Construções Serviços e Locações, Construtora Pádua, Sattrra – Serviços e Assessoria Técnica Ltda., WV da Silva Serralheria ME e Ednaldo Salviano da Silva ME;

9.2. com fundamento nos arts 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “d” da Lei nº 8.443/1992, c/c os art. 19, **caput**, e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas do Sr. Elias de Mesquita Torres e condená-lo solidariamente com as empresas abaixo arroladas ao pagamento das importâncias também abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal de Contas da União (art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

a) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres, EST - Engenharia e Serviços Técnicos Ltda.:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA



563.058,78	26/2/2008
60.000,00	15/2/2008

b) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres: F. J. Construções e Empreendimentos Ltda.:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
68.000,00	29/8/2008

c) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres): J. A. Construções Serviços e Locações:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
80.190,00	9/7/2008

d) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres: Areta Construções Comércio e Serviços Ltda:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
23.104,00	23/5/2008

e) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres): Construtora Pádua:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
6.600,00	14/3/2008

f) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres: W. V. da Silva Serralheria ME:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
55.000,00	17/9/2008

g) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres: Ednaldo Salviano da Silva ME:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
61.836,00	17/10/2008

h) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres: Sattrra - Serviços e Assessoria Técnica Ltda.:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
5.400,00	30/4/2008

i) Responsável - Sr. Elias de Mesquita Torres:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
30.000,00	8/8/2008

9.3. aplicar aos responsáveis abaixo relacionados, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, nos valores também a seguir especificados, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da respectiva notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Elias de Mesquita Torres	200.000,00
EST - Engenharia e Serviços Técnicos Ltda.	100.000,00
F. J. Construções e Empreendimentos Ltda.	13.000,00
JA Construções Serviços	15.000,00



Areta Construções Comércio e Serviços Ltda.	5.000,00
WV da Silva Serralheria ME	10.000,00
Ednaldo Salviano da Silva ME	10.000,00

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida

caso não atendida a notificação;

9.5. com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, aplicar ao responsável Elias de Mesquita Torres a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

9.6. encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público da União, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para ajuizamento das ações eventualmente cabíveis;

9.7. dar conhecimento do inteiro teor desta deliberação ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS e à Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu - Diba.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0533-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 534/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.652/2013-0.

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

3. Responsáveis: Cláudia Maria Fernandes de Mello (808.043.907-97), Ivonete Silva Baldez (738.783.677-91), Jurandir Santos Brito (falecido) (483.243.887-53), Maria Aparecida de Paiva Lima (416.455.297-20), Maria Cristina Fonseca de Mattos (261.368.217-53), Maria Roberto da Silva (714.344.887-72), Mariano Mendonça Filho (106.823.257-91), Miguel Nonato Parente de Arruda (160.073.287-91), Mário Carmo de Abreu (270.232.307-34), Roberto Carlos Alvares Gonçalves (475.735.037-68) e Sônia Maria da Conceição de Sá (527.799.637-00).

4. Unidade: Gerência Executiva do INSS no Rio de Janeiro – Centro/RJ – INSS/MPS.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

7. Unidade Técnica: Secex/RJ.

8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em decorrência da concessão irregular de benefícios previdenciários, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social,

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

9.1. considerar revéis as responsáveis Cláudia Maria Fernandes de Mello e Ivonete Silva Baldez, nos termos do art. 12, §3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. excluir da relação processual os segurados Jurandir Santos Brito (falecido), Maria Aparecida de Paiva Lima, Maria Cristina Fonseca de Mattos, Maria Roberto da Silva, Mariano Mendonça Filho, Miguel Nonato Parente de Arruda, Mário Carmo de Abreu, Roberto Carlos Alvares Gonçalves e Sônia Maria da Conceição de Sá;



9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, e § 2º da Lei 8.443, de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, inciso IV, e 210 e 214, inciso III do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas da Sra. Cláudia Maria Fernandes de Mello, condenando-a ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional de Seguridade Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir da correspondente data até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular dos seguintes benefícios previdenciários:

9.3.1. Jurandir Santos Brito (falecido) (CPF: 483.243.887-53)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
11/5/1998	3.002,57

9.3.2. Maria Aparecida de Paiva Lima (CPF: 416.455.297-20)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
24/11/1997	975,93
2/12/1997	1.219,91
7/1/1998	978,34
3/2/1998	975,93
3/3/1998	975,93
2/4/1998	975,93
8/5/1998	975,93
20/7/1999	1.053,28
3/8/1999	1.053,28
6/9/1999	1.053,28
4/10/1999	1.053,28
13/10/1999	491,58
5/11/1999	1.053,28
7/12/1999	2.106,56
6/1/2000	1.053,28
4/2/2000	1.053,28
4/3/2000	1.053,28
4/4/2000	1.053,28
4/5/2000	1.053,28
5/6/2000	1.053,28
5/7/2000	1.114,47
3/8/2000	1.114,47
5/9/2000	1.114,47
4/10/2000	1.114,47
3/11/2000	1.114,47
6/12/2000	2.228,94
5/1/2001	1.114,47
5/2/2001	1.114,47
2/3/2001	1.114,47
3/4/2001	1.114,47
3/5/2001	1.114,47
4/6/2001	1.114,47
3/7/2001	1.199,83

6/8/2001	1.199,83
4/9/2001	1.199,83
3/10/2001	1.199,83
7/11/2001	1.199,83
5/12/2001	2.399,66
8/1/2002	1.199,83
5/2/2002	1.199,83
5/3/2002	1.199,83
2/4/2002	1.199,83
3/5/2002	1.199,83
4/6/2002	1.199,83
2/7/2002	1.310,21
5/8/2002	1.310,21
5/9/2002	1.310,21
3/10/2002	1.310,21
4/11/2002	1.310,21

9.3.3. Maria Cristina Fonseca de Mattos (CPF: 261.368.217-53)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
9/3/1998	712,31
7/4/1998	1.017,59
11/5/1998	1.017,59
7/12/1998	1.980,97
29/12/1998	98,28
11/1/1999	1.033,55
8/2/1999	1.033,55
5/3/1999	1.033,55
9/4/1999	1.033,55
7/5/1999	1.033,55
8/6/1999	1.033,55
7/7/1999	1.081,19
9/8/1999	1.081,19
8/9/1999	1.081,19

9.3.4. Maria Emília da Natividade Veiga (CPF: 087.061.797-46)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
13/1/1998	854,25
11/2/1998	899,22
11/3/1998	899,22
14/4/1998	899,22
13/5/1998	899,22
31/5/1999	920,56
11/6/1999	920,56
12/7/1999	962,99
11/8/1999	962,99

9.3.5. Maria Roberto da Silva (CPF: 714.344.887-72)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
30/4/1998	1.333,24



7/5/1998	909,03
16/5/2000	998,20
6/6/2000	965,92
6/7/2000	1.022,03
7/8/2000	1.022,03
6/9/2000	1.022,03
6/10/2000	1.022,03
7/11/2000	5.819,38
17/11/2000	12.381,98
7/12/2000	2.044,06
8/1/2001	1.022,03
6/2/2001	1.022,03
6/3/2001	1.022,03
6/4/2001	1.022,03
7/5/2001	1.022,03
6/6/2001	1.022,03
9/7/2001	1.100,31
6/8/2001	1.100,31
6/9/2001	1.100,31
5/10/2001	1.100,31
7/11/2001	1.100,31
6/12/2001	2.200,62
7/1/2002	1.100,31
6/2/2002	1.100,31
6/3/2002	1.100,31
9/4/2002	1.100,31
26/2/2003	1.201,53

9.3.6. Mario Carmo de Abreu (CPF: 270.232.307-34)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
29/12/1997	2.195,84
9/1/1998	975,93
4/2/1998	975,93
4/3/1998	975,93
3/4/1998	975,93
6/5/1998	975,93
8/7/1999	2.434,22
9/7/1999	1.053,28
4/8/1999	1.053,28
8/3/2001	4.570,47
4/4/2001	1.114,47
4/5/2001	1.114,47
5/6/2001	1.114,47

9.3.7. Miguel Nonato Parente de Arruda (CPF: 160.073.287-91)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
13/3/1998	989,15
16/4/1998	1.023,26
15/5/1998	1.023,26


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

28/4/1999	1.439,58
18/5/1999	1.039,40
16/6/1999	1.039,40
14/7/1999	1.087,31
13/8/1999	1.087,31
15/9/1999	1.087,31
15/10/1999	1.087,31
16/11/1999	1.087,31
14/12/1999	2.174,62
14/1/2000	1.087,31
14/2/2000	1.087,31
16/3/2000	1.087,31
14/4/2000	1.087,31
14/5/2000	1.087,31
14/6/2000	1.087,31
14/7/2000	1.150,48
14/8/2000	1.150,48
15/9/2000	1.150,48
16/10/2000	1.150,48
16/11/2000	1.150,48
15/12/2000	2.300,96
15/1/2001	1.150,48
14/2/2001	1.150,48
14/3/2001	1.150,48
16/4/2001	1.150,48
15/5/2001	1.150,48
15/6/2001	1.150,48
13/7/2001	1.238,60
14/8/2001	1.238,60
18/9/2001	1.238,60
15/10/2001	1.238,60
16/11/2001	1.238,60
14/12/2001	2.477,20
15/1/2002	1.238,60
18/2/2002	1.238,60
14/3/2002	1.238,60
12/4/2002	1.238,60
15/5/2002	1.238,60
14/6/2002	1.238,60
12/7/2002	1.352,55
14/8/2002	1.352,55
13/9/2002	1.352,55
14/10/2002	1.352,55
14/11/2002	1.352,55
13/12/2002	2.705,10
6/1/2003	6.097,81
15/1/2003	1.352,55
14/2/2003	1.352,55
18/3/2003	1.352,55



14/4/2003	1.352,55
15/5/2003	1.352,55
13/6/2003	1.352,55
13/7/2003	1.619,13
14/8/2003	1.619,13
12/9/2003	1.619,13
14/10/2003	1.619,13
14/11/2003	1.619,13
12/12/2003	3.238,26
15/1/2004	1.619,13
13/2/2004	1.619,13
12/3/2004	1.619,13
7/4/2004	1.619,13
7/5/2004	1.619,13
7/6/2004	1.692,47
7/7/2004	1.692,47
6/8/2004	1.692,47
8/9/2004	1.692,47
7/10/2004	1.692,47
8/11/2004	1.692,47
7/12/2004	3.384,94
7/1/2005	1.692,47
7/2/2005	1.692,47
7/3/2005	1.692,47
7/4/2005	1.692,47
6/5/2005	1.692,47
7/6/2005	1.800,02
7/7/2005	1.800,02
5/8/2005	1.800,02
8/9/2005	1.800,02
7/10/2005	1.800,02
8/11/2005	1.800,02
7/12/2005	3.600,04
6/1/2006	1.800,02
7/2/2006	1.800,02
7/3/2006	1.800,02
7/4/2006	1.800,02

9.3.8. Roberto Carlos Alvares Gonçalves (CPF: 475.735.037-68)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
20/3/1998	139,84
16/4/1998	839,07
14/5/1998	827,14
1/12/2000	995,78
21/12/2000	1.867,10
23/1/2001	933,55
13/2/2001	933,55
21/3/2001	933,55
18/4/2001	933,55



16/5/2001	933,55
13/6/2001	933,55
12/7/2001	1.005,05
14/8/2001	1.005,05
17/9/2001	1.005,05
19/10/2001	1.005,05
14/11/2001	1.005,05
13/12/2001	2.010,10
14/1/2002	1.005,05
15/2/2002	1.005,05
14/3/2002	1.005,05
12/4/2002	1.005,05
15/5/2002	1.005,05
20/6/2002	1.005,05

9.3.9. Sônia Maria da Conceição de Sá (CPF: 527.799.637-00)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
6/11/1997	4.089,99
1/12/1997	1.119,80
2/1/1998	671,88
2/2/1998	671,88
2/3/1998	671,88
3/4/1998	671,88
6/5/1998	671,88
1/6/1998	671,88
3/5/2000	736,63
2/6/2000	736,63
3/7/2000	779,42
13/7/2000	933,03
1/8/2000	779,42
4/9/2000	779,42
2/10/2000	779,42
1/11/2000	779,42
1/12/2000	1.558,84
2/1/2001	779,42
1/2/2001	779,42
1/3/2001	779,42
2/4/2001	779,42
2/5/2001	779,42
1/6/2001	779,42
2/7/2001	839,12
1/8/2001	839,12
3/9/2001	839,12
1/10/2001	839,12
1/11/2001	839,12
3/12/2001	1.678,24
2/1/2002	839,12
1/2/2002	839,12
1/3/2002	839,12



1/4/2002	839,12
2/5/2002	839,12
3/6/2002	839,12
1/7/2002	916,31
1/8/2002	916,31
2/9/2002	916,31
1/10/2002	916,31
1/11/2002	916,31
2/12/2002	1.832,62
2/1/2003	916,31
3/2/2003	916,31
5/3/2003	916,31
1/4/2003	916,31
2/5/2003	916,31
2/6/2003	916,31
1/7/2003	1.096,91
1/8/2003	1.096,91
1/9/2003	1.096,91
1/10/2003	1.096,91
3/11/2003	1.096,91
1/12/2003	2.193,82
2/1/2004	1.096,91
2/2/2004	1.096,91
2/3/2004	1.096,91
1/4/2004	1.096,91
3/5/2004	1.096,91
1/6/2004	1.146,60
1/7/2004	1.146,60
2/8/2004	1.146,60
1/9/2004	1.146,60
1/10/2004	1.146,60
1/11/2004	1.146,60
1/12/2004	2.293,20
3/1/2005	1.146,60
1/2/2005	1.146,60
1/3/2005	1.146,60
1/4/2005	1.146,60
2/5/2005	1.146,60
1/6/2005	1.219,46
1/7/2005	1.219,46

9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, e § 2º da Lei 8.443, de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, inciso IV, e 210 e 214, inciso III do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas da Sra. Ivonete Silva Baldez, condenando-a ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional de Seguridade Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir da correspondente data até o



efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular do seguinte benefício previdenciário:

9.4.1. Mariano Mendonça Filho (CPF: 106.823.257-91)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
20/11/1997	428,10
4/12/1997	1.070,26
9/1/1998	917,37
5/2/1998	917,37
5/3/1998	917,37
6/4/1998	917,37
7/5/1998	917,37
4/6/1998	917,37
5/5/2000	990,07
6/6/2000	15.950,55
6/7/2000	1.047,59
4/8/2000	1.047,59
6/9/2000	1.047,59
6/10/2000	1.047,59
8/11/2000	1.047,59
8/12/2000	2.095,18
5/1/2001	1.047,59
5/2/2001	1.047,59
6/3/2001	1.047,59
9/4/2001	1.047,59
8/5/2001	1.047,59
6/6/2001	1.047,59
6/7/2001	1.127,83
7/8/2001	1.127,83
6/9/2001	1.127,83
5/10/2001	1.127,83
7/11/2001	1.127,83
7/12/2001	2.255,66
7/1/2002	1.127,83
7/2/2002	1.127,83
11/3/2002	1.127,83
4/4/2002	1.127,83
13/5/2002	1.127,83
6/6/2002	1.127,83
4/7/2002	1.231,59
6/8/2002	1.231,59
5/9/2002	1.231,59
4/10/2002	1.231,59
6/11/2002	1.231,59
5/12/2002	2.463,18
7/1/2003	1.231,59
6/2/2003	1.231,59



9.5. aplicar às responsáveis Cláudia Maria Fernandes de Mello e Ivonete Silva Baldez a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, respectivamente nos valores de R\$ 307.000,00 (trezentos e sete mil reais) e 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificações, para que comprovem perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea “a” da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea “a” do RI/TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, a contar da data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, caso não sejam pagas no prazo estabelecido, na forma da legislação em vigor;

9.6. com fundamento no art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, aplicar à responsável Cláudia Maria Fernandes de Mello a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de 8 (oito) anos;

9.7. com base no art. 61 da Lei 8.443, de 1992, e no art. 275 do Regimento Interno do TCU, solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens das responsáveis indicadas no subitem 9.3, acima, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, a comprovação do recolhimento das dívidas, devendo este Tribunal ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e à sua restituição;

9.8. com amparo no art. 28, inciso II da Lei 8.443, de 1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.9. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, às responsáveis, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3º da Lei 8.443, de 1992;

9.10. comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro que a decisão contida no subitem 9.2 deste acórdão não impedirá a adoção de providências administrativas e/ou judiciais contra os beneficiários dos pagamentos previdenciários inquinados, com vistas à recuperação dos valores indevidamente pagos.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0534-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 535/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 034.702/2014-8.

1.1. Apenso: TC 000.639/2015-0.

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

3. Representantes: Engmaq Locação e Serviços Técnicos Ltda., CNPJ 05.831.917/0001-51, e Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda., CNPJ 06.176.355/0001-12.

4. Órgão: Município de Espírito Santo/RN.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (Secex/PE).

8. Advogados: Felipe Augusto Cortez Meira de Medeiros, OAB/RN 3640, Afonso Adolfo de Medeiros Fernandes, OAB/RN 3937, Elton Olímpio de Medeiros Maia, OAB/RN 5913, e Thatyana Menguita de Lima Costa, OAB/RN 868.

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que se noticiam irregularidades na condução da Concorrência Pública 1/2014 pelo Município de Espírito Santo/RN, cujo objeto foi a contratação da execução de obras de implantação de sistema de esgotamento sanitário no município,

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. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. considerar prejudicado o pedido de medida cautelar formulado pelas empresas Engmaq Locação e Serviços Técnicos Ltda. e Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda.;

9.3. dar ciência desta deliberação às representantes.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0535-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 536/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 046.387/2012-9.

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

3. Interessado: Senado Federal (SF).

4. Órgão: Ministério da Previdência Social.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, realizada por meio do Ofício 2.366 (SF), de 13/12/2012, pelo qual requer o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes da operação de crédito externo autorizada à República Federativa do Brasil a contratar com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), aprovada pela Resolução 60 de 2012 (SF), no valor de US\$ 10 milhões, com o objetivo de financiar o Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (Proprev) – 2ª Fase,

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

9.1. determinar ao Ministério da Previdência Social que encaminhe ao TCU cópia dos Planos Operacionais Anuais (POA) e Plano de Aquisições (PA) relativos ao “Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (Proprev) - 2ª Fase”, quando da aprovação pelo BID, bem como dos Relatórios Semestrais de Progresso;

9.2. informar à Presidência do Senado Federal que:

9.2.1 o acordo firmado para a aplicação dos recursos no “Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (Proprev) - 2ª Fase” ainda não apresentou aplicação significativa de recursos;



9.2.2 o acompanhamento desse programa, com o objetivo de verificar o estágio de execução das ações e a regular aplicação dos recursos, será incorporado à análise das contas anuais da unidade jurisdicionada responsável pela gestão da operação de crédito externa aprovada;

9.2.3. o TCU incorporou à sua rotina de controle o acompanhamento da aplicação dos recursos federais oriundos de operações de créditos externos, tais como aqueles que comporão o Proprev-2ª Fase, e exige que o demonstrativo do fluxo financeiro de projetos ou programas financiados com recursos externos faça parte do relatório de gestão encaminhado anualmente a esta Corte pelos vários órgãos e entidades pertencentes à administração pública federal, conforme estabelecido pela Instrução Normativa TCU 63/2010 e Decisões Normativas TCU 134/2013 e 140/2014;

9.2.4. o controle interno de cada órgão ou entidade avalia especificamente a regularidade da execução das ações, programas e projetos financiados com recursos externos, efetivando análise crítica dos resultados alcançados no relatório de auditoria de gestão que acompanha as tomadas e prestações de contas encaminhadas a este Tribunal na forma prevista na IN-TCU 63/2010;

9.2.5. essa atuação sistemática do TCU no âmbito dos relatórios de gestão e nas tomadas e prestações de contas ocorre sem prejuízo de eventual ação específica julgada necessária em virtude de denúncias ou representações sobre a execução do programa ou projeto, ou, ainda, de procedimento a constar do plano anual de fiscalização, nos termos do art. 244 do Regimento Interno do TCU;

9.3. determinar à SecexPrevidência que realize o acompanhamento da aplicação dos recursos advindos da operação de crédito externo aprovada pela Resolução 60 de 2012 (SF) por intermédio das contas anuais prestadas pela Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPPS/MPS), oportunidade em que deverá ser dada especial atenção aos elementos relacionados no subitem 9.1 e proposto o encaminhamento das informações pertinentes ao Senado Federal;

9.4. em atendimento ao art. 17, § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 215, de 20 de agosto de 2008, considerar atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Presidência do Senado Federal; e

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0536-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 537/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.089/2009-2.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Alba Valéria Jorge Lima (451.470.601-97); Construtora Mello de Azevedo S/A (17.154.899/0001-08); Ednelza Maria Uchoa Gonzaga (163.448.552-15); Eduardo Souza de Araújo (165.857.982-87); Eliana Tomoko Mogami (867.538.517-04); João Santos da Silva (232.909.942-87); Ludmila Ribeiro da Silva de Mattos (559.939.822-68); Marcus Alan Ferreira Duarte (572.628.882-34); Maria Adelaide Dolzany da Costa (099.044.252-72); Maria do Carmo Martins Lima (117.863.102-87); Pedro Gilson Valério de Oliveira (656.627.412-04); Petterson Diniz (205.628.022-15).

4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Ministério das Cidades (vinculador); Município de Santarém - PA.



5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraTel).

8. Advogado constituído nos autos: Alberto Cavalcante Braga (OAB 9.170/DF); André de Almeida Rodrigues (OAB 74.489/MG); Cristiane Freitas Santos (OAB 16.062-A/PA), Mauro Cesar Lisboa dos Santos (OAB 4.288/PA) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual foi requisitada a realização de auditoria em obras de infraestrutura urbana, localizadas no Município de Santarém/PA e financiadas parcialmente com recursos federais, por meio dos Contratos de Repasse 218.748-38/2007 (Construção e melhorias de unidades habitacionais, implantação de rede de energia elétrica, esgotamento sanitário e pavimentação), no valor de R\$ 53.800.388,50, e C.R. 224.988-61/2007 (Implantação da primeira etapa do sistema de esgotamento sanitário de Santarém-PA), de R\$ 31.578.947,37, em razão de indícios de sobrepreço constatados por fiscalização realizada pela Controladoria Geral da União;

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

9.1 conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

9.2 com fundamento nos arts. 47 e 12, inciso II, da Lei 8.443/92, constituir tomada de contas especial e determinar a citação solidária dos seguintes responsáveis pela ocorrência de dano ao erário no Contrato 2/2008/SEMINF, celebrado entre a Prefeitura de Santarém/PA e a Construtora Mello de Azevedo S/A para execução de obras de infraestrutura no município de Santarém, custeado com recursos federais oriundos do CR 218.748-38/2007:

9.2.1 Sra. Ludmila Ribeiro da Silva de Mattos (CPF: 559.939.822-68), Engenheira da Caixa, por ter aprovado os boletins de medição 3 a 13, bem como os termos aditivos contratuais TAC-01 e 02, que permitiram a ocorrência de superfaturamento de quantitativos no serviço de aterro nos bairros Mapiri e Uruará, nos valores a seguir discriminados:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 236.201,96	28/2/2009
R\$ 8.195,09	31/3/2009
R\$ 475.828,67	31/5/2009

9.2.2 Sr. Marcus Alan Ferreira Duarte (CPF 572.628.882-34), Engenheiro da Caixa, por ter aprovado os boletins de medição 14 a 43, bem como os termos aditivos contratuais TAC-03 a 08, que permitiram a ocorrência de superfaturamento de quantitativos no serviço de aterro nos bairros Mapiri e Uruará, nos valores a seguir discriminados:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 1.792.113,05	31/7/2009
R\$ 1.072.445,27	18/7/2011
R\$ 1.457.683,23	24/8/2011
R\$ 134.333,74	18/10/2011
R\$ 174.014,31	28/2/2011



R\$ 209.601,50	31/3/2011
R\$ 150.948,91	30/4/2011
R\$ 46.751,41	31/5/2011
R\$ 121.541,04	30/6/2011
R\$ 66.466,17	31/7/2011
R\$ 62.406,73	30/8/2011
R\$ 96.363,44	31/9/2011
R\$ 369.244,12	30/11/2011
R\$ 242.784,00	31/12/2011
R\$ 144.658,80	31/1/2012
R\$ 167.649,77	29/2/2012
R\$ 143.791,52	30/4/2012
R\$ 52.236,55	31/5/2012
R\$ 50.213,58	30/8/2012
R\$ 45.823,23	31/9/2012
R\$ 143.314,72	31/10/2012

9.2.3 Sra. Alba Valéria Jorge Lima (CPF: 451.470.601-97), ex-Secretária de Infraestrutura da Prefeitura Municipal de Santarém, por ter aprovado os boletins de medição 3 a 14, bem como os termos aditivos contratuais TAC-01 a 03, que permitiram a ocorrência de superfaturamento de quantitativos no serviço de aterro nos bairros Mapiri e Uruará, nos valores a seguir discriminados:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 236.201,96	28/2/2009
R\$ 8.195,09	31/3/2009
R\$ 475.828,67	31/5/2009
R\$ 1.792.113,05	31/7/2009

9.2.4 Sr. Eduardo Souza de Araújo (CPF: 165.857.982-87), Engenheiro fiscal da Prefeitura Municipal de Santarém, por ter aprovado os boletins de medição 3 a 43, bem como os termos aditivos contratuais TAC-01 e 08, que permitiram a ocorrência de superfaturamento de quantitativos no serviço de aterro nos bairros Mapiri e Uruará, nos valores a seguir discriminados:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 236.201,96	28/2/2009
R\$ 8.195,09	31/3/2009
R\$ 475.828,67	31/5/2009
R\$ 1.792.113,05	31/7/2009
R\$ 1.072.445,27	18/7/2011
R\$ 1.457.683,23	24/8/2011
R\$ 134.333,74	18/10/2011
R\$ 174.014,31	28/2/2011
R\$ 209.601,50	31/3/2011
R\$ 150.948,91	30/4/2011
R\$ 46.751,41	31/5/2011
R\$ 121.541,04	30/6/2011
R\$ 66.466,17	31/7/2011



R\$ 62.406,73	30/8/2011
R\$ 96.363,44	31/9/2011
R\$ 369.244,12	30/11/2011
R\$ 242.784,00	31/12/2011
R\$ 144.658,80	31/1/2012
R\$ 167.649,77	29/2/2012
R\$ 143.791,52	30/4/2012
R\$ 52.236,55	31/5/2012
R\$ 50.213,58	30/8/2012
R\$ 45.823,23	31/9/2012
R\$ 143.314,72	31/10/2012

9.2.5 Construtora Mello de Azevedo S/A (CNPJ 17.154.899/0001-08), pelo superfaturamento de quantitativos no serviço de aterro nos bairros Mapiri e Uruará, no valor total de R\$ 7.464.610,78, nos valores a seguir discriminados:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 236.201,96	28/2/2009
R\$ 8.195,09	31/3/2009
R\$ 475.828,67	31/5/2009
R\$ 1.792.113,05	31/7/2009
R\$ 1.072.445,27	18/7/2011
R\$ 1.457.683,23	24/8/2011
R\$ 134.333,74	18/10/2011
R\$ 174.014,31	28/2/2011

VALOR ORIGINAL (R\$) - CONTINUAÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 150.948,91	30/4/2011
R\$ 46.751,41	31/5/2011
R\$ 121.541,04	30/6/2011
R\$ 66.466,17	31/7/2011
R\$ 62.406,73	30/8/2011
R\$ 96.363,44	31/9/2011
R\$ 369.244,12	30/11/2011
R\$ 242.784,00	31/12/2011
R\$ 144.658,80	31/1/2012
R\$ 167.649,77	29/2/2012
R\$ 143.791,52	30/4/2012
R\$ 52.236,55	31/5/2012
R\$ 50.213,58	30/8/2012
R\$ 45.823,23	31/9/2012
R\$ 143.314,72	31/10/2012

9.3 determinar à Prefeitura Municipal de Santarém que realize encontro de contas do Contrato 2/2008/SEMINF e, caso a Construtora Mello de Azevedo S/A ainda tenha valores a receber, promova a retenção de pagamentos em valor suficiente para cobrir o indício de superfaturamento apontado, se



possível, e encaminhe a este Tribunal as informações levantadas e as providências adotadas, no prazo de 30 (trinta) dias;

9.4 realizar, em processo apartado, audiência da Sra. Maria do Carmo Martins, ex-prefeita municipal de Santarém, por descumprimento de determinação exarada no subitem 9.3 do Acórdão 1224/2012-TCU-Plenário, referente a não realização da retenção cautelar no valor de R\$ 3.235.048,33 nos pagamentos atinentes ao Contrato 2/2008/SEMINF, nos termos do art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.5 encaminhar ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal, cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e o voto que a fundamentam;

9.6 nos termos do art. 14, inciso IV, c/c/ o art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, considerar integralmente atendida a solicitação apresentada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, por meio do Ofício 39/2009-CMA, de 16/6/2009, que encaminhou o Requerimento 42/2009-CMA, de iniciativa do Senador Flexa Ribeiro; e

9.7 encerrar os presentes autos e apensá-los à tomada de contas especial a ser constituída, com base no art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0537-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 538/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.817/2010-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Congresso Nacional; Consórcio ARG/EGESA (08.348.751/0001-05)

3.2. Responsáveis: Gustavo Adolfo Andrade de Sá (160.953.084-53); José Ivalmir Neves Cavalcanti (685.992.504-34); Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00); Luiz Clark Soares Maia (040.065.774-00); Luiz Eduardo Diogo Pompeu (687.456.057-34); Marcelo Almeida Lima (003.869.047-07); Marcos Jose Pupin (010.262.428-35); Moacir Carlos Araújo Júnior (010.135.914-45); Normando Lima de Oliveira Filho (806.592.334-87); Rosemberg Pereira da Silva (789.069.114-91).

4. Órgãos/Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Ministério dos Transportes (vinculador).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, com fundamento na Portaria da Presidência nº 111, de 13/3/2015.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov).

8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles, OAB/DF 28108; Tathiane Viera Viggiano Fernandes, OAB/DF 27154; Patrícia Guercio Teixeira Delage, OAB/MG 90459; Nayron Sousa Russo, OAB/MG 106011; Fernando Antonio dos Santos Filho – OAB/DF 37.934.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada nas obras de Adequação Viária da BR-101/NE, trecho do Estado da Paraíba, no âmbito do programa de fiscalização de obras públicas de 2010 (Fiscobras 2010).



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

9.1. **revogar as medidas acautelatórias** propugnadas no âmbito deste processo quanto à abstenção de adesões às atas de registro de preço dos Pregões Presenciais 18/2009, 15/09 e 19/2009 do 2º Batalhão de Engenharia de Construção, como também em relação à ata do Pregão Presencial 12/2008 do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, tendo em vista perda de objeto pelo vencimento do prazo de validade das citadas atas, não havendo mais possibilidade de prorrogação;

9.2. em relação às responsabilidades dos agentes públicos envolvidos na condução das obras do Lote 5 da BR-101/PB, executadas pelo Exército Brasileiro:

9.2.1. **acatar as razões de justificativas** apresentadas pelos seguintes responsáveis:

9.2.1.1 Luiz Eduardo Diogo Pompeu, Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, responsável pela elaboração do Termo de Referência do Pregão Presencial 12/2008 e pela homologação deste certame licitatório, em relação ao Achado 3.3 do Relatório de Auditoria, especificamente no que se refere:

a) à exigência de licenças, alvará e registros na fase de habilitação, sem cobertura legal, verificada no Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993;

b) à habilitação de empresa que não atendeu às exigências do Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993;

9.2.1.2. José Ivalmir Cavalcanti, Chefe da Assessoria Jurídica do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, responsável pela emissão do parecer aprovando edital e termo de referência do Pregão Presencial 12/2008, em relação ao Achado 3.3 do Relatório de Auditoria, especificamente no que se refere:

a) ao uso do Pregão Presencial fora das hipóteses previstas na legislação – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o prescrito no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005;

b) à exigência de licenças, alvará e registros na fase de habilitação, sem cobertura legal, verificada no Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993;

c) à exigência de comprovação da execução de quantitativo mínimo para a capacidade técnico-profissional, verificada no Pregão Presencial 18/2009, em desacordo com o disposto no § 1º, inciso I do art. 30 da Lei 8.666/1993;

9.2.1.3. Rosemberg Pereira da Silva, pregoeiro responsável pelo Pregão Presencial 12/2008, em relação ao Achado 3.3, no que se refere à habilitação de empresa que não atendeu às exigências constantes no edital do Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993 ;

9.2.1.4 Marcelo Almeida Lima, Chefe da Seção Técnica do 2º Batalhão de Engenharia de Construção – 2º BEC, responsável pela elaboração edital e termo de referência do Pregão Presencial 18/2009, em relação ao Achado 3.3 do Relatório de Auditoria, especificamente no que se refere à exigência de comprovação da execução de quantitativo mínimo para a capacidade técnico-profissional, em desacordo com o disposto no § 1º, inciso I do art. 30 da Lei 8.666/1993;

9.2.2. **acatar parcialmente, sem aplicação de sanção pecuniária, as razões de justificativa** apresentadas pelos responsáveis, abaixo indicados, em relação ao Achado 3.3 do Relatório de Auditoria, especificamente no que se refere à ausência de documentos que fundamentem a inabilitação de empresa que apresentou proposta mais vantajosa, em desacordo com os incisos IV e XII do art. 38 da Lei de Licitações, aplicável subsidiariamente ao pregão, bem como o art. 8º da Lei 10.520/2002, e o inciso X do art. 21 do Decreto 3.555/2000:

9.2.2.1. Luiz Eduardo Diogo Pompeu, Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, responsável pela elaboração do Termo de Referência e pela homologação do Pregão Presencial 12/2008;

9.2.2.2. Rosemberg Pereira da Silva, pregoeiro responsável pelo Pregão Presencial 12/2008;

9.2.3. **excluir a imputação de irregularidade** aos responsáveis Luiz Eduardo Diogo Pompeu, Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, e Rosemberg Pereira da Silva, pregoeiro responsável pelo Pregão Presencial 12/2008, relativa à habilitação de empresa vencedora do

certame por não haver atendido às exigências constantes no edital do Pregão Presencial 12/2008 (Achado 3.3 do Relatório de Auditoria);

9.2.4. **rejeitar as razões de justificativas** apresentadas pelos responsáveis abaixo indicados:

9.2.4.1 Luiz Eduardo Diogo Pompeu, Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, responsável pela elaboração do Termo de Referência do Pregão Presencial 12/2008 e pela homologação deste certame licitatório, em relação ao Achado 3.3 do Relatório de Auditoria, no que se refere:

a) à não comprovação da inviabilidade da adoção de pregão eletrônico, verificado no Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o prescrito no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005;

b) à exigência de laudos de ensaios geotécnicos para habilitação técnica, sem cobertura legal, verificada no Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993;

9.2.4.2 José Ivalmir Cavalcanti, Chefe da Assessoria Jurídica do 1º Grupamento de Engenharia-MD/CE, responsável pela emissão do parecer aprovando edital e termo de referência do Pregão Presencial 12/2008, em relação ao Achado 3.3 do Relatório de Auditoria, no que se refere à exigência de laudos de ensaios geotécnicos para habilitação técnica, sem cobertura legal, verificada no Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993;

9.2.4.3 Marcos José Pupin, responsável pelo 2º Batalhão de Engenharia de Construção, no que se refere à ausência de comprovação da inviabilidade da realização de pregão na forma eletrônica, verificada nos Pregões Presenciais 17/2008, 01/2009, 15/2009, 18/2009, 19/2009 e 20/2009, em desacordo com o disposto no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005 (Achado 3.4 do Relatório de Auditoria);

9.2.4. **aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993** e no art. 268, inciso II, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 dias, contados da efetiva notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento das respectivas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data da deliberação, até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Sanção Pecuniária (R\$)
Luiz Eduardo Diogo Pompeu	3.000,00 (três mil reais)
Marcos José Pupin	3.000,00 (três mil reais)
José Ivalmir Cavalcanti	2.500,00 (dois mil e quinhentos reais)

9.3. em relação à responsabilidade de agentes públicos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), envolvidos na condução das obras dos lotes 3 e 4 da BR-101/PB, executadas, respectivamente, pelo Consórcio C. R. Almeida/Via Engenharia/EMSA - Contrato TT-253/2006-00 e pelo Consórcio ARG/EGESA - Contrato TT-251/2006-00:

9.3.1 **acatar parcialmente as razões de justificativas** de Gustavo Adolfo Andrade de Sá, Moacir Carlos Araújo Júnior e Normando Lima de Oliveira Filho, integrantes da Comissão de Aprovação de Revisões de Projeto e Termos Aditivos da SR-DNIT/PB, em relação à aprovação de termos aditivos aos Contratos TT- 251/2006-00 e TT-253/2006-00 em valor superior ao limite de 25%, estabelecido no art. 65, §1º da Lei 8.666/1993 (Achado 3.5 do Relatório de auditoria);

9.3.2. **rejeitar as razões de justificativas** apresentadas por Luiz Clark Soares Maia, Fiscal do Contrato TT- 251/2006-00 e do Contrato TT-253/2006-00, em relação aos seguintes fatos ilícitos:

a) execução dos serviços de barreira de concreto “New Jersey” em técnica diferente do projeto executivo, sem que fosse providenciada a devida repactuação do contrato, em desacordo com o princípio da economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal e no art. 12, incisos III e VI da Lei 8666/1993 (Achado 3.1 do Relatório de Auditoria),

b) atesto de medição do serviço de enleivamento, quando o serviço efetivamente executado na obra foi revestimento vegetal com mudas, conduta em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (Achado 3.2 do Relatório de Auditoria);

9.3.3. **aplicar a Luiz Clark Soares Maia multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993**, e no art. 268, inciso II, do Regimento Interno, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhe o



prazo de 15 dias, contados da efetiva notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento da respectiva quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da deliberação, até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.4. autorizar o Ministério da Defesa/Comando do Exército, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 219, inciso I, do RITCU, o desconto das dívidas nos vencimentos dos responsáveis apenados com sanção pecuniária, caso não sejam atendidas as respectivas notificações de débito;

9.5. autorizar Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 219, inciso I, do RITCU, o desconto da dívida nos vencimentos dos responsável apenado com sanção pecuniária, caso não seja atendida a respectiva notificação de débito;

9.6. **determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)** com fundamento no art. 251, caput, do RITCU, com fundamento no art. 251, caput, do RITCU, a adoção das seguintes providências:

9.6.1. promova as negociações necessárias, junto com o consórcio C.R. Almeida/Via Engenharia/EMSA, no sentido de incluir o serviço de revestimento vegetal com mudas no Contrato TT-253/2006-00 em substituição ao serviço de enleivamento, utilizando como critério para definição do preço unitário referencial a metodologia descrita neste voto e adotada pela Administração do DNIT, conforme Memorando Circular DNIT 37/2003/DIT,

9.6.2. após a alteração do Contrato TT-253/2006-00, apure os pagamentos indevidos e providenciar a devolução aos cofres da autarquia federal das importâncias indevidamente despendidas pela contratante a título de serviços de enleivamento;

9.6.3. na eventual impossibilidade de recomposição administrativa dos valores indevidamente despendidos a título de serviços de enleivamento, apurados no Contrato TT-253/2006-00, promova a execução das garantias contratuais ou instaurar Tomada de Contas Especial, nos termos do artigo 47 da Lei 8.443/1992;

9.6.4 informe ao Tribunal de Contas da União no prazo de 90 dias, a contar da ciência, sobre a implementação das medidas referidas nos subitens 9.6.1, 9.6.2 e 9.6.3 deste acórdão.

9.6.5 inclua cláusula específica no contrato-padrão de confecção de projeto executivo com previsão de aplicação de penalidade à empresa projetista contratada por erros e deficiências de projeto, em cumprimento ao art. 55, inciso VII, da Lei 8.666/1993;

9.6.6 apure a responsabilidade, visando à aplicação de sanções contratuais às empresas supervisoras das obras dos lotes 3 e 4 da BR-101/NE, trecho do Estado da Paraíba, por haverem atestado indevidamente o serviço de revestimento vegetal em mudas como enleivamento, em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 66 da Lei 8.666/1993;

9.6.7 dê andamento à apuração de responsabilidades no processo administrativo 50613.000456/2009-86, garantido o prévio contraditório e a ampla defesa às partes, relativas às falhas de projeto de restauração de obras de arte especiais do Lote 4 da BR-101/NE, trecho do Estado da Paraíba;

9.6.8 no prazo de sessenta dias, a contar da ciência, encaminhe ao TCU as providências tomadas quanto às determinações exaradas no subitem 9.6 deste acórdão;

9.7. **dar ciência ao Ministério da Defesa/Comando do Exército** sobre as seguintes irregularidades identificadas na condução das obras do lote 5 da BR-101/NE, trecho do Estado da Paraíba:

9.7.1. a realização do pregão sob a forma presencial nos processos de aquisição promovidos pelo 1º Grupamento de Engenharia do Exército (Pregão Presencial 12/2008) e pelo 2º Batalhão de Engenharia de Construção – 2º BEC (Pregões Presenciais 17/2008, 01/2009, 15/2009, 18/2009, 19/2009 e 20/2009), sem a prévia comprovação da inviabilidade da realização do certame na forma eletrônica, afronta o disposto no art. 4º, §1º do Decreto 5.450/2005;

9.7.2. a exigência de laudos geotécnicos como critério de habilitação técnica de licitantes, verificada no Pregão Presencial 12/2008, sob responsabilidade do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, não encontra amparo nas condições de qualificação estabelecidas no art. 30 da Lei 8.666/1993;



9.7.3. a ausência de documentos que fundamentaram a inabilitação de empresa que apresentou proposta mais vantajosa, verificada no processo administrativo do Pregão Presencial 12/2008, promovido pelo 1ª Grupamento de Engenharia do Exército, contraria os incisos IV e XII do art. 38 da Lei 8.666/1993, aplicável subsidiariamente ao pregão, o art. 8º da Lei 10.520/2002, bem como o inciso X do art. 21 do Decreto 3.555/2000;

9.7.4. a utilização do Sistema de Registro de Preços nos Pregões Presenciais 12/08, 15/09 e 19/09 contraria o artigo 8ª do Decreto 3931/2001, à época vigente (atual artigo 22 do Decreto 7.892/2013), por não se tratar de objeto padronizado e não ter sido precedido do avaliação do equilíbrio entre encargos e a respectiva contraprestação remuneratória da proposta vencedora do certame;

9.7.5. a exigência de visita técnica à obra, verificada nos editais nos Pregões Presenciais 15/2009 e 18/2009, sem alternativa de apresentação, pelo licitante, de declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra, além de não ser medida imprescindível para caracterização do objeto, implica frustração ao caráter competitivo da licitação, em contrariedade ao disposto no inciso I, § 1º, art. 3º da Lei 8.666/1993;

9.7.6 a estipulação de prazos exíguos para obtenção de licenciamentos, alvarás e registros necessários ao credenciamento de licitantes para fornecimento de brita, verificado no edital do Pregão Presencial 12/2008, promovido pelo 1º Grupamento de Engenharia, caracteriza indevida restrição ao caráter competitivo do certame, em afronta à vedação contida no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

9.7.7 a exigência de comprovação da execução de quantitativo mínimo de serviço para capacidade técnico-profissional de licitante, verificada no Pregão Presencial 18/2009, promovido pelo 2º Batalhão de Engenharia e Construção, impõe restrição indevida ao caráter competitivo do certame, ao arrepio da vedação contida no artigo 3º, § 1º, inciso I, e das prescrições inscritas no art. 30, §1º, inciso I, *in fine*, e § 5º, todos da Lei 8.666/1993.

9.8. **determinar à Secretaria de Infraestrutura Rodoviária - SeinfraRodov** que, no próximo relatório de monitoramento, verifique o andamento da apuração das responsabilidades pelo DNIT, objeto do processo administrativo 50613.000456/2009-86, relativas às falhas de projeto de restauração de obras de arte especiais do Lote 4 da BR-101/NE, trecho do Estado da Paraíba;

9.9. **encaminhar cópia do Acórdão, acompanhado do relatório e voto** que o fundamentam:

9.9.1. aos responsáveis, ao Ministério da Defesa/Comando do Exército, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT, ao 2º Batalhão de Engenharia e Construção do Exército, ao 1º Grupamento de Engenharia de Construção do Exército, ao Consórcio C. R. Almeida/ Via Engenharia/EMSA e ao Consórcio ARG/EGESA;

9.9.2 à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em cumprimento ao Acórdão 268/2014-TCU-Plenário;

9.9.3. à SecexDefesa para ciência, tendo em vista que as irregularidades levantadas poderão impactar o julgamento das contas dos gestores de órgãos de sua clientela;

9.10. **arquivar os presentes autos**, com fundamento no art. 169, inciso V, do RITCU.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0538-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 539/2015 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 021.768/2014-5.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Serviço Brasileiro de Apoio Às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Advogados constituídos nos autos: Larissa Moreira Costa (OAB/DF 16.745) e outros (peças 11 e 29), pelo Sebrae; Eduardo Han (OAB/DF 11.714) e outros, pela Webaula Produtos e Serviços para Educação Editora S.A. (peças 28, 29, 34 e 44).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Nova Tecnologia em Educação Ltda., com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 6/2014, promovida pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Departamento Nacional – Sebrae/DN, tipo técnica e preço, que teve por objeto a contratação de empresa especializada para desenvolver, sob demanda, conteúdo educacional na modalidade a distância, via *internet*, a partir da transposição de conteúdos presenciais e da atualização de versões *online*, para o público externo,

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

- 9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente;
- 9.2. conhecer do agravo interposto pelo Sebrae/DN, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.3. com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45, *caput*, da Lei 8.443/1992, assinar prazo de quinze dias para que o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, com vistas a anulação da Concorrência 6/2014, bem como de todos os atos dela decorrentes, informando a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas adotadas;
- 9.4. determinar ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional que, em futuros certames:
 - 9.4.1. abstenha-se de exigir a apresentação de certificações, do tipo ISO e SCORM, como critérios que ensejem a desclassificação de propostas, ainda que constem como itens de pontuação técnica;
 - 9.4.2. abstenha-se de estabelecer pontuação de atividades específicas quando exigir certificações ISO 9001 para fins de classificação técnica das propostas; e
 - 9.4.3. justifique no procedimento licitatório a necessidade e relevância das certificações que vier a exigir para fins de pontuação técnica das propostas, bem como apure a existência de eventuais óbices para que licitantes ainda não certificados possam conseguir a certificação no prazo para apresentação de suas propostas;
- 9.5. considerar prejudicado o pedido de ingresso nos autos formulado pela empresa Webaula Produtos e Serviços para Educação Editora S.A., vez que aquela empresa já é parte nos autos, tendo apresentado suas razões em resposta a oitiva promovida por esta Corte, bem como tendo sido autorizada a obter cópia das peças processuais;
- 9.6. dar ciência desta deliberação, acompanhada das peças que a fundamentam, à representante, ao Sebrae e à empresa Webaula Produtos e Serviços para Educação Editora S.A.;
- 9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0539-09/15-P.
13. Especificação do quorum:



13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 540/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.939/2014-3

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

3. Interessados: Senado Federal

4. Órgãos: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Senado Federal de acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, firmada entre o Estado do Paraná e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução nº 3, de 18/3/2014.

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

9.1. conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 232, inciso I, do Regimento Interno;

9.2. informar à Presidência do Senado Federal que este Tribunal avaliou a regularidade da documentação relativa à operação de crédito externo e verificou que, quanto aos aspectos legais, as providências necessárias para a contratação e a garantia da União foram tomadas, e que esta Corte de Contas acompanhará a condução da operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de que seja honrada a garantia prestada pela União;

9.3. informar à Presidência do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná que, dada a elevação substancial do nível de comprometimento das receitas atuais em função da contratação da operação de crédito autorizada pela Resolução-SF 3/2014, o Estado do Paraná poderá vir a ter dificuldades de honrar seus compromissos financeiros em concomitância com a execução de políticas públicas necessárias ao seu desenvolvimento sob a responsabilidade do respectivo governo estadual;

9.4. declarar integralmente atendida a solicitação, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU nº 215/2008;

9.5. encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Presidência do Senado Federal, ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Governo do Estado do Paraná, à Presidência da Assembleia Legislativa do Paraná e à Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Paraná;

9.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, inciso I, do Regimento Interno.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0540-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.



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

ACÓRDÃO Nº 541/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.232/2011-7.

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

3. Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Ivone de Alcantara (230.906.187-53); Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo (608.833.327-87); Paulo Roberto Rodrigues Barbosa (703.214.267-20)

3.2. Recorrente: Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo (608.833.327-87).

4. Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.

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

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

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, nesta fase processual, de recurso de reconsideração interposto por Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo contra o Acórdão 556/2014-TCU-Plenário, proferido em sede de Tomada de Contas Especial instaurada pela Presidência do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS para apurar responsabilidades e quantificar os danos causados ao erário a que se referem os Processos Administrativos Disciplinares 35301.017068/1998-41, 35301.017070/1998-92, 35301.021002/1998-46 e 35301.016366/1996-51.

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 recurso de reconsideração, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência à recorrente, aos demais responsáveis e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro da presente deliberação.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0541-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 542/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.454/2002-1.

1.1. Apenso: 018.584/2007-5

2. Grupo I – Classe de Assunto I - Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial

3. Interessado/Recorrente:

3.1. Interessado: Ministério do Meio Ambiente

3.2. Recorrente: Antonio Pires Leda Neto (205.658.013-68).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Tuntum/MA.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.



- 5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex-MA).
8. Advogado constituído nos autos: Ronaldo de Machado de Faria, OAB/MA 6401.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial interposto pelo Sr. Antonio Pires Leda Neto contra o Acórdão 1.043/2006 - Segunda Câmara, que julgou irregulares suas contas e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, em decorrência da não-aprovação da prestação de contas do Convênio 095/2000, celebrado, em 29/06/2000, com o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos - SRH, para a implementação dos sistemas de abastecimento de água dos povoados de Ipiru, Pendanga e São Bento.

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

9.1. conhecer, com fundamento no art. 288 do Regimento Interno do TCU, do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Antonio Pires Leda Neto contra o Acórdão 1.043/2006 - Segunda Câmara, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterada a deliberação recorrida;

9.2. dar ciência do inteiro teor do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao recorrente e a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0542-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 543/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.040/2009-0

2. Grupo II – Classe de Assunto IV – Tomada de Contas (Exercício de 2008)

3. Responsáveis: João Vicente Diniz (010.363.606-44), Humberto Ferreira de Carvalho Neto (258.259.506-30), Ronaldo Pedrosa Gomes (100.174.616-34), Paulo Marcos de Paula Lima (353.820.406-30) e Luciana Trindade Souza (326.964.696-87)

4. Órgão: Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado de Minas Gerais (SFA/MG) – Mapa

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (Secex-MG)

8. Advogados constituídos nos autos: Não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Minas Gerais (SFA/MG), relativa ao exercício de 2008,

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



9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. João Vicente Diniz e Humberto Ferreira de Carvalho Neto, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “b”; 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92;

9.2. aplicar aos responsáveis João Vicente Diniz e Humberto Ferreira de Carvalho Neto, com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, multa no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 25 da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 214, inciso III, alínea “a” de seu Regimento Interno, o recolhimento do mencionado valor ao Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo pagamento, caso a quitação ocorra após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar à responsável Luciana Trindade Souza, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 25 da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 214, inciso III, alínea “a” de seu Regimento Interno, o recolhimento do mencionado valor ao Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo pagamento, caso a quitação ocorra após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde já, com fundamento no art. 26 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais;

9.5. determinar à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Minas Gerais, com fundamento no artigo 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no caso de não atendimento das notificações, providencie o desconto, integral ou parcelado, da remuneração dos responsáveis, dos valores relativos às multas, observado o limite previsto no artigo 46, § 1º, da Lei 8.112/1990;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92;

9.7. julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Ronaldo Pedrosa Gomes e Paulo Marcos de Paula Lima, dando-lhes quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92;

9.8. alertar a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado de Minas Gerais (SFA/MG) para a observância das normas e entendimento jurisprudencial deste Tribunal, a fim de evitar falhas semelhantes àquelas registradas pela Controladoria-Geral da União/MG nas contas do Órgão relativas ao exercício de 2008, atentando que:

9.8.1. conforme os arts. 40, inciso VII, e 54, § 1º, da Lei nº 8.666/93, na formalização dos contratos, as cláusulas contratuais devem espelhar o ato convocatório, evitando, assim, a falta de clareza e de parâmetros objetivos no edital convocatório e, ainda, incompatibilidade entre o edital e o contrato dele decorrente, conforme verificado nos itens 4.8, 4.9, 4.11 e 5.12 do Edital referente ao Pregão Eletrônico nº 01/2008 e na cláusula sexta do Contrato 006/2008, celebrado com a Trivale Administração Ltda.;

9.8.2. há a necessidade da implementação do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), tendo em vista a obrigatoriedade prevista no art. 12-A do Decreto nº 5.992/2006, incluído pelo Decreto nº 6.258/2007;

9.8.3. não deve ser permitida a prorrogação dos contratos para aquisição de combustível, que é material de consumo, não podendo ser caracterizado o seu fornecimento como serviço de execução continuada, estando fora, portanto, da hipótese de incidência do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93, consoante Acórdão nº 1544/2004-TCU-2ª Câmara;

9.9. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado de Minas Gerais (SFA/MG).



11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0543-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 544/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.588/2010-7

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

3. Responsável: Jony Marcos do Valle Lopes, Diretor de Planejamento e Pesquisa

4. Órgão: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: SeinfraRod

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da auditoria realizada com o objetivo de avaliar a gestão de licenciamento e fiscalização ambiental nos contratos de obras e serviços rodoviários do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT),

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

9.1. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que se abstenha de implementar obras ou serviços rodoviários sem antes cumprir todas as condicionantes ambientais estabelecidas na respectiva licença de instalação emitida pelo órgão ambiental competente;

9.2. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno, recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que:

9.2.1. normatize seus procedimentos internos que regulem sua gestão ambiental, particularmente no tocante a:

9.2.1.1. procedimentos para apuração dos fatos e eventual responsabilização regressiva de empreiteiras e convenientes em face de penalidades aplicadas à autarquia pelos órgãos de fiscalização ambiental;

9.2.1.2. tramitação interna dos autos de infração, notificações e embargos emitidos pelos órgãos de fiscalização ambiental, com definição de competências e prazos para a defesa dos interesses da autarquia;

9.2.2. reavalie a estrutura de pessoal, tanto em termos quantitativos como qualitativos, alocada para a realização das atividades correlatas à área ambiental;

9.2.3. adote um sistema informatizado de dados que permita o efetivo acompanhamento da gestão ambiental da entidade, notadamente no que respeita ao cumprimento de exigências dos órgãos de fiscalização, tramitação interna de notificações de infração e andamento das licenças requeridas pelos diversos empreendimentos conduzidos pela autarquia;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao:

9.3.1. Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério dos Transportes, tendo em vista as questões discutidas nos autos acerca de licenciamento ambiental e autorizações de supressão vegetal para obras de conservação, manutenção e restauração de rodovias federais pavimentadas e não pavimentadas;

9.3.2. ao DNIT e ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama);

9.4. arquivar os autos.



10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0544-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 545/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.396/2011-9

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União - TCU

4. Entidade: Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras)

4.1. Vinculação: Ministério de Minas e Energia (MME)

4.2. Responsáveis: José Antonio Muniz Lopes (005.135.476-34); Tereza Cristina de Rozendo Pinto (599.883.207-87); Jorge Kreimer (959.526.677-91); Esterina Filipino Bastos (359.843.177-53); Crislene do Nascimento Neves (084.126.667-04); André Luiz Soares (904.711.647-04); Luiz José Bacha Rizzo (632.961.797-04); Liliane Façanha de Britto (483.428.077-20); Vera Maria Van Erven Formiga (074.447.961-49); José da Costa Carvalho Neto (044.602.786-34); Club de Regatas Vasco da Gama (33.617.465/0001-45); Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo (56.089.030/0001-70).

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin (manifestação oral)

7. Unidade Técnica: SecexEstataisRJ

8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Ezechiello (OAB/RJ 143.732); José Carlos Silva Lustosa (OAB/DF 22.433); Marcelo Oliveira Rocha (OAB/SP 113.887) Ivana Carvalho Moraes da Costa (OAB/RJ 90.188); Alfredo Mello Magalhães (OAB/RJ 99.028); Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546); Sofia Rodrigues Silvestre Guedes (OAB/DF 27.635) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria na Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), em novembro de 2011, com o objetivo de verificar a regularidade de processos de transferência de recursos relativa a convênios e a patrocínios, assim como a avaliação dos normativos e controles internos da estatal referentes à matéria.

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

9.1. determinar nos termos do art. 157 do Regimento Interno do TCU, a realização de diligência junto ao Club de Regatas Vasco da Gama (CRVG), em razão do recebimento de recursos públicos, por conta do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, a fim de se levantar informações acerca dos seguintes pontos:

9.1.1. não apresentação de prestações de contas dos recursos recebidos, em desacordo com os itens 3.4, 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira e com o parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta do contrato;

9.1.2. não comprovação da manutenção de sua regularidade fiscal, ao longo da execução contratual, em desacordo com o item 6.27 da Cláusula Sexta e a Cláusula Décima Quinta do contrato;

9.1.3. utilização de recursos recebidos para o pagamento de dívidas de natureza trabalhista, previdenciária e civil, contraídas anteriormente à celebração do contrato, em desacordo com o item 6.14.1 da avença; e

9.1.4. não comprovação da aplicação dos recursos recebidos nas estritas finalidades pactuadas no contrato, em desacordo com o item 3.1 da avença e seu projeto básico;



9.2. acatar parcialmente as razões de justificativa dos gestores da Eletrobras José Antonio Muniz Lopes, Tereza Cristina de Rozendo Pinto, Jorge Kreimer, Esterina Filipino Bastos, Crislene do Nascimento Neves, André Luiz Soares, Luiz José Bacha Rizzo, Liliane Façanha de Britto, Vera Maria Van Erven Formiga e José da Costa Carvalho Neto, bem assim da Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, fazendo-se as determinações mencionadas no item 9.4 deste Acórdão;

9.3. autorizar a autuação de processo de Representação, utilizando cópias das peças 92, 173, 213, 214, 220, 222, 223, 224, 225, 226, 233, 234, 235 e 255 do presente processo, com o objetivo de analisar a suposta utilização de advogados do quadro da Eletrobras para a defesa de dirigentes e gestores da Estatal, por atos praticados contra os interesses da empresa e em afronta literal a seus próprios normativos, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal;

9.4. alertar as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) a respeito das seguintes impropriedades e determinar que se abstenha de praticá-las em futuros contratos de patrocínio:

9.4.1. ausência, incompletude e/ou falta de clareza, transparência e sistematização das normas internas prevendo critérios e procedimentos para a celebração, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios e contratos de patrocínios, o que afronta os artigos 2º ao 12, do Decreto 6.170/2007 e os artigos 33 e 34 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1.998/2006-TCU-Segunda Câmara e a orientação do Ofício-Circular 39/2007/SUBEX/SECOM-PR;

9.4.2. Projeto Básico e cronograma de desembolso/físico-financeiro com informações inconsistentes e/ou insuficientemente descritas, constatados no contrato de patrocínio ECP-0001/2009, o que afronta o art. 6º, inciso IX, Lei 8666/1993; a Seção "Documentação" e o Anexo da Política de Patrocínio da Eletrobras;

9.4.3. celebração de contrato de patrocínio sem avaliação prévia do Comitê de Patrocínios da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), o que afronta o §1º do artigo 9º da Instrução Normativa Secom/PR 1/2009;

9.4.4. fundamentação insuficiente nos pareceres técnicos que embasaram a celebração dos contratos de patrocínio ECP-046/2011, ECP-050/2010, ECP-0001/2009 e ECP-0007/2010 e dos convênios ECV-001/2011, ECV-005/2011, assim como o Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, o que afronta o artigo 38, inciso VI da Lei 8666/1993; a Seção "Análise, Avaliação e Seleção de Projetos" da Política de Patrocínio da Eletrobras, o artigo 5º, §4º, artigo 11, caput e o artigo 14 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR), o item 3.2 da norma EAE - 04 (Resolução 243/2007) e o item 3.4 da norma EAE -02 (Resolução 392/2011), assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1998/2006-TCU-Segunda Câmara;

9.4.5. falhas na fiscalização dos contratos de patrocínio ECP-0007/2010, ECP-0047/2010 e ECP-118/2010 e do convênio ECV-001/2011, assim como do Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, o que afronta os artigos 2º ao 12º do Decreto 6.170/2007, o artigo 38, inciso VI, da Lei 8.666/1993; a Seção "Análise, Avaliação e Seleção de Projetos" da Política de Patrocínio da Eletrobras, o artigo 5º, §4º, artigo 9º, §1º, artigo 11, caput, e artigo 14 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, os itens 2.7/2.8 e subitens 3.4.3/3.4.4 da norma EAE-04 (Resolução 243/2007) e os itens 2.7/2.8 da norma EAE-02 (Resolução 392/2011), assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1.998/2006-TCU- 2ª Câmara;

9.4.6. ausência ou não utilização ou uso indevido de conta bancária específica para a movimentação de recursos do ajuste dos contratos de patrocínio ECP-048/2009, ECP-0001/2009 e ECP-0007/2010 e do convênio ECV-278/2008, o que afronta o artigo 10 do Decreto 6.170/2007 e a Política de Patrocínios da Eletrobras, assim como as cláusulas específicas dos respectivos contratos (Contrato ECP-0001/2009, cláusula 4ª; Contrato 48/2009, cláusula 4ª; Contrato 0007/2010, cláusula 5ª; e Convênio 278/2008, cláusula 8ª);

9.4.7. ausência de critérios/indicadores para a avaliação dos resultados alcançados com os convênios e contratos de patrocínio celebrados, contemplando a avaliação de eficiência, eficácia e



efetividade dos resultados obtidos com as ações fomentadas, em termos de retorno econômico-financeiro, institucional e mercadológico, o que afronta o disposto nos Acórdãos 304/2007-TCU-Plenário e 1.962/2004-TCU-2ª Câmara, no artigo 33, caput e §§ 1º e 2º da Instrução Normativa SECOM/PR 1/2009 e no Ofício Circular SECOM/PR 39/2007;

9.4.8. desproporcionalidade de gastos entre as despesas efetuadas com ações de publicidade para a divulgação do edital do Programa Eletrobras de Cultura 2010 e 2011 e o montante destinado a patrocinar os projetos selecionados no âmbito do referido programa, o que afronta os princípios da economicidade e da razoabilidade;

9.5. recomendar à Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) que realize estudos para implantar uma ferramenta/sistema corporativo unificado, que permita o gerenciamento dos convênios e contratos de patrocínio em uma plataforma única e centralizada, garantindo consistência, integridade e confiabilidade das informações geradas nas fases de celebração, execução e prestação de contas, com fulcro no princípio da eficiência previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, às Centrais Elétricas Brasileiras S.A., aos responsáveis, ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para atendimento de expediente da 5ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital em referência ao Processo MPRJ nº 2013.01054723.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0545-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 546/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-003.493/2015-6

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

3. Solicitante: Eduardo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados

4. Unidade: Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras)

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: SeinfraPetróleo

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, na qual se solicita cópia integral do TC-009.845/2010-0.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 38, inciso II, da Lei nº 8.443/92, no art. 232, inciso II, do Regimento Interno e nos art. 4º, inciso I, alínea “a”, e 17, inciso I, da Resolução TCU nº 215/2008, em:

9.1. conhecer da presente solicitação;

9.2. encaminhar à Câmara dos Deputados cópia integral do TC-009.845/2010-0 e de seus apensos, com a ressalva de que esses processos contêm documentos de natureza sigilosa;

9.3. determinar a juntada de cópia da presente deliberação ao TC-009.845/2010-0;

9.4. considerar a solicitação inteiramente atendida e arquivar o processo.



10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0546-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 547/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.273/2014-3

2. Grupo I - Classe IV - Tomada de Contas Especial

3. Responsáveis: Mário Agostinho Neto, ex-Presidente do Ceneage (CPF 077.772.724-20), Roberto de Holanda Lucas, ex-Tesoureiro do Ceneage (CPF 270.066.114-15), Carlos Abílio Ferreira da Silva (CPF 931.221.014- 91) e Carlos Abílio Ferreira da Silva - EPP (APE - Abílio Produções e Eventos, (CNPJ 04.740.678/0001- 61)

4. Unidade: Centro Nacional de Educação Ambiental e Geração de Emprego - Ceneage

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

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

7. Unidade Técnica: Secex/PB

8. Advogados constituídos nos autos: Raimundo Eufrásio dos Santos Júnior (OAB PE 24.183) e Fagner Francisco Lopes da Costa (OAB/PE 25.743)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Ministério do Turismo, em razão de irregularidades na prestação de contas do Convênio 170/2007, celebrado entre essa pasta ministerial e o Centro Nacional de Educação Ambiental e Geração de Emprego - Ceneage.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, e §§ 2º e 3º; 19, **caput**; 23, inciso III; 28, inciso II; 46; 57; e 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 202, § 6º; 209, § 7º; 214, inciso III, alíneas “a” e “b”; 215; 216; e 267 do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Mário Agostinho Neto, Roberto de Holanda Lucas, Carlos Abílio Ferreira da Silva e da empresa Carlos Abílio Ferreira da Silva - EPP (APE - Abílio Produções e Eventos);

9.2. condenar, solidariamente, Mário Agostinho Neto, Roberto de Holanda Lucas, Carlos Abílio Ferreira da Silva e a empresa Carlos Abílio Ferreira da Silva - EPP (APE - Abílio Produções e Eventos) ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidas da correção monetária e dos juros de mora calculados, a partir das referidas datas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Responsáveis solidários	Valor	Datas de Ocorrência
Mário Agostinho Neto, Roberto de Holanda Lucas, Carlos Abílio Ferreira da Silva e Carlos Abílio Ferreira da Silva - EPP (APE - Abílio Produções e Eventos)	32.000,00	02/08/2007
	25.000,00	02/08/2007
	25.100,00	10/08/2007
Mário Agostinho Neto e Roberto de Holanda Lucas	1.616,00	07/08/2007

9.3. aplicar, individualmente, multa no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) a Mário Agostinho Neto e a Roberto de Holanda Lucas e de R\$ 58.800,00 (cinquenta e oito mil e oitocentos reais)



à empresa Carlos Abílio Ferreira da Silva - EPP (APE - Abílio Produções e Eventos) e a Carlos Abílio Ferreira da Silva, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. declarar a empresa Carlos Abílio Ferreira da Silva - EPP (APE - Abílio Produções e Eventos) inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal, por 5 (cinco) anos;

9.5. declarar Carlos Abílio Ferreira da Silva, Mário Agostinho Neto e Roberto de Holanda Lucas inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de 5 (cinco) anos;

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, à Controladoria-Geral da União e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a adoção das medidas pertinentes, em decorrência das condenações e sanções acima.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0547-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 548/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-020.137/2014-1

2. Grupo I, Classe V– Relatório de Auditoria

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidade: Banco Central do Brasil (BCB)

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: SecexFazenda

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria tendo por objeto avaliar a maturidade da gestão de riscos e identificar obstáculos para seu fortalecimento no Banco Central do Brasil.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 169, inciso V, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1 recomendar ao Banco Central do Brasil que:

9.1.1 siga investindo na implementação da gestão de riscos na totalidade da entidade, suas práticas e processos organizacionais, como forma de garantir que a instituição mantenha sua exposição a riscos dentro dos limites de tolerância e apetite a riscos;

9.1.2 verifique a conveniência e oportunidade de instituir mecanismos que possam garantir maior participação dos servidores no uso do sistema SRE e que possam induzir uma maior comunicação entre os servidores sobre riscos, respeitando as legislações que porventura estejam relacionadas, como a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Sigilo das Operações de Instituições Financeiras;



9.2 encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, acompanhado de cópia integral do relatório de auditoria, ao Banco Central do Brasil;

9.3 apensar o processo ao TC-003.256/2014-6.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0548-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 549/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.795/2012-0.

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria

3. Responsáveis/interessados:

3.1 Responsáveis: Jorge Ernesto Pinto Fraxe (CPF 108.617.424-00, ex-Diretor-Geral do DNIT); Delta Construções S/A (CNPJ 10.788.628/0001-57); e Engesur Consultoria e Estudos Técnicos Ltda. (CNPJ 33.104.175/0001-06)

3.2 Interessado: Congresso Nacional

4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria, na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), das obras de restauração do trecho rodoviário compreendido entre o km 153,9 e o km 206,1 da BR-101/SE, nas quais se buscou avaliar a qualidade dos serviços executados, sob a gestão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 169, inciso V, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1 dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) da necessidade de:

9.1.1. enviar gestão junto ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) de forma a intensificar a fiscalização a partir de documento fiscal, considerando que não há balança para pesagem dos veículos de carga no trecho em comento, de acordo com o art. 99, § 1º, da Lei 9.503/1997, que diz que o excesso de peso será aferido por equipamento de pesagem ou pela verificação de documento fiscal, na forma estabelecida pelo Conselho Nacional de Trânsito (Contran);

9.1.2. com relação aos acessos de fazendas, postos de fiscalização e vias de acesso aos municípios, observar, nos futuros projetos elaborados pelo órgão, o devido reforço estrutural para suportar o tráfego de veículos nessas saídas de estradas e demais locais onde tal reforço se faça necessário, em conformidade com a Resolução Dnit 10/2007 (Regimento Interno);

9.1.3. adequar a sinalização no subtrecho entre os km 153,90 e 206,00 da BR-101/SE, na forma prescrita nas resoluções 180/2005 e a 243/2007 do Contran, bem como no art. 21, inciso III, da Lei 9.503/1997; e



9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0549-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 550/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.419/2005-1.

1.1. Apensos: 001.047/2013-2; 019.000/2008-0

2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Simplificada).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Comando do Material de Fuzileiros Navais (00.394.502/0181-91)

3.2. Responsáveis: Antonio Bilouro (390.866.407-10); Carlos Alexandre Maia Reis (010.870.477-73); Cristiane Ferreira Goncalves (901.482.317-72); Janito Flores (551.686.127-68); Jose Antonio Tavares Fantini (013.285.627-19); Jose Henrique Salvi Elkfury (260.937.237-04); Luiz Carlos Pinheiro Serrano (601.143.477-00); Marcos Augusto Xavier de Assis (688.954.297-53); Tadeu Teixeira Martins Davila (236.288.477-53); Wagner Dantas Lourenço (504.436.077-53).

3.3. Recorrente: Janito Flores (551.686.127-68).

4. Órgão/Entidade: Comando do Material de Fuzileiros Navais.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).

8. Advogado constituído nos autos: Advogado constituído nos autos: Ricardo Picanço d'Ávila, OAB-176569/RJ, Jorge Ferreira Vianna, OAB 91002/RJ e Fábio Cardoso Correia, OAB 73799/RJ.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Simplificada do Comando do Material de Fuzileiros Navais, interposto pelo Sr. Janito Flores, contra o Acórdão 2.454/2012-TCU-Plenário, cujo item 9.4 julgou irregulares suas contas, bem como as do Sr. Wagner Dantas Lourenço, condenando-os, solidariamente com o Sr. Tadeu Teixeira Martins D'Ávila, ao pagamento das quantias ali discriminadas.

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 presente recurso de reconsideração, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2 remeter cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam ao Sr. Janito Flores, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, ao Comando do Material de Fuzileiros Navais, ao Sr. Wagner Dantas Lourenço e ao Sr. Tadeu Teixeira Martins D'Ávila.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0550-09/15-P.

13. Especificação do quorum:



13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 551/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.955/2015-6.

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Alteração de Deliberação Normativa.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Secretaria-Geral de Controle Externo (00.414.600/1000-70).

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec)

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre representação formulada pela Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), com objetivo de oferecer anteprojeto para alterar dispositivos das Decisões Normativas TCU 134, de 04/12/2013, e 140, de 15/10/2014, que cuidam da prestação de contas do exercício de 2014 dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal;

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

9.1. aprovar o anteprojeto de decisão normativa constante do Anexo único da peça 9, que altera dispositivos das Decisões Normativas TCU 134/2013 e 140/2014;

9.2. restituir os presentes autos à Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo para apensamento ao TC 028.958/2013-6 e arquivamento, após a realização das publicações pertinentes.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0551-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 552/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.000/2011-0.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Pedido de reexame (Monitoramento).

3. Recorrente: Flávio Adolpho Silveira (110.001.987-15).

4. Entidades: Hospital Federal de Bonsucesso; Hospital Federal dos Servidores do Estado.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).

8. Advogado constituído nos autos: Marco Antônio de Oliveira Couto (OAB/RJ 43.497).

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto por Flávio Adolpho Silveira contra o acórdão 2.435/2013 – Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame e dar-lhe provimento, para tornar insubsistente o item 9.2 do acórdão 2.435/2013-Plenário e acatar as razões de justificativa de Flávio Adolpho Silveira;

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, por intermédio de sua unidade especializada, avalie a atual situação das contratações do Hospital Federal de Bonsucesso, tendo em vista as irregularidades apontadas nos autos, e, se for o caso, represente a este Tribunal.

9.3. dar ciência desta deliberação ao recorrente, ao Departamento de Gestão Hospitalar no Estado do Rio de Janeiro - DGH/RJ e ao Hospital Federal de Bonsucesso.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0552-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 553/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.908/2014-9.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão: Senado Federal.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo presidente daquela Casa, senador Renan Calheiros, por intermédio do Ofício 1.227 (SF), de 5/9/2014, de acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo firmada entre o Estado do Pará e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução 29/2014, no valor de até US\$ 26.400.000,00, para financiamento parcial do “Programa de Desenvolvimento do Turismo Sustentável do Estado do Pará (Prodetur/PA)”;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no inciso I do art. 38 da Lei 8.443/1992 e no art. 232, inciso I, do Regimento Interno, c/c o art. 4º, inciso I, alínea "a", e 17, da Resolução TCU 215/2008, em:

9.1. conhecer da solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. informar, com amparo no art. 2º da IN TCU 59/2009, ao presidente do Senado Federal que o Tribunal analisou a documentação relativa à operação de crédito autorizada pela Resolução 29/2014 do Senado Federal e verificou que, quanto aos aspectos legais, as providências necessárias para a contratação de crédito pelo Estado do Pará e para a garantia da União foram tomadas e que esta Corte de Contas acompanhará a condução da operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de ser honrada a garantia prestada pela União;



9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentam, à Presidência do Senado Federal, ao Tribunal de Contas do Estado do Pará e à Secretaria do Tesouro Nacional;

9.4. considerar a Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, com fulcro no art. 2º, § 3º, parte final, da Instrução Normativa-TCU 59/2009, após a comunicação da deliberação do colegiado à Presidência do Senado Federal, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

9.5. arquivar os autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0553-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 554/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.147/2013-6.

2. Grupo II - Classe de Assunto: VII - Representação.

3. Interessada: Voetur Turismo e Representações Ltda. (01.017.250/0001-05).

4. Órgão: Departamento de Polícia Federal.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Advogados constituídos nos autos: Andreia da Silva Lima (OAB/DF 25.408), Alexandre Schubert Curvelo (OAB/RS 62.733), Daniela Soares Pereira (OAB/RS 80.048) e Larissa Maciel (OAB/RS 89.042).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, formulada pela empresa Voetur Turismo e Representações Ltda., acerca de possíveis irregularidades no âmbito do Pregão Eletrônico SRP 23/2013, promovido pelo Departamento de Polícia Federal, objetivando o *“registro de preços para eventual contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados de agenciamento de viagens, compreendendo emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e internacionais e passagens rodoviárias, com execução indireta, visando atender às necessidades do órgão”*;

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

9.1. considerar a representação parcialmente procedente;

9.2. determinar ao Departamento de Polícia Federal que:

9.2.1. envie esforços no sentido de promover acordo com as empresas Elysée Viagens e Turismo Ltda. EPP e P&P Turismo Ltda. ME visando aditivar os contratos firmados em decorrência do Pregão Eletrônico SRP 23/2013, neles incluindo, como obrigação da contratada, a apresentação mensal das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão;

9.2.2. caso a agência contratada não aceite a alteração a que alude o subitem 9.2.1 retro, abstenha-se de renovar o respectivo contrato, a menos que o lapso de tempo que medeia da data da ciência deste acórdão até o final da vigência contratual corrente seja inferior a 6 (seis) meses, situação em que está autorizada, em caráter excepcional, a prorrogação da avença por este prazo;



9.2.3. caso seja realizada nova licitação para contratação dos aludidos serviços, inclua, no edital, cláusula com exigência de apresentação, mês a mês pela agência contratada, das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão;

9.2.4. inclua entre suas rotinas de controle, nos contratos para fornecimento de passagens aéreas firmados com as agências de viagens, a conferência dos valores pagos às agências com os valores constantes das faturas emitidas pelas companhias aéreas, seja por meio de cruzamento eletrônico de dados ou por conferência manual dos dados integrais ou selecionados por amostragem;

9.2.5. informe ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas adotadas com vistas ao cumprimento do disposto nos subitens 9.2.1 a 9.2.4 retro;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à representante, ao Departamento de Polícia Federal e às empresas contratadas;

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0554-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 555/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 001.316/1999-0.

1.1. Apensos: TC 003.614/2001-0, TC 007.812/1999-0, TC 006.094/2002-0, TC 011.741/2001-8, TC 007.558/2000-0, TC 000.787/2001-9 e TC 022.685/2007-4.

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

3. Embargantes: Prener Comércio de Materiais Elétricos Ltda. (CNPJ 00.930.087/0001-04), José Bartolomeu da Silva Ramos (CPF 036.311.332-00) e Francisco Mariano da Silva (CPF 133.074.444-68).

4. Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra Secas – Dnocs.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Advogados: Cláudio César de Andrade (OAB/PE 3.705), Bruno Nóbrega de Andrade (OAB/PE 36.388) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração interpostos por Prener Comércio de Materiais Elétricos Ltda., José Bartolomeu da Silva Ramos e Francisco Mariano da Silva contra o acórdão 3.142/2014-Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fulcro nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos para dar-lhes provimento; e

9.2. tornar insubsistentes os itens 9.1 e 9.2 do acórdão 3.142/2014 - Plenário.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0555-09/15-P.

13. Especificação do quorum:



13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 556/2015 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-003.104/2011-7.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Órgãos: Secretaria de Saúde e Secretaria de Infraestrutura do Estado de Roraima/RR.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/RR.

8. Advogados constituídos nos autos: Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior, OAB/DF n. 29.760; Jaques Fernando Realon, OAB/DF n. 22.885.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/RR, em cumprimento ao Acórdão n. 3.313/2010 – Plenário, no período de 14/02 a 25/03/2011, referente ao Convênio n. 2.611/2007, cujo objeto consiste na construção do Hospital das Clínicas em Boa Vista/RR.

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

9.1. reduzir o valor das retenções de recursos federais anteriormente determinadas no Acórdão 1.569/2014 – Plenário à Seinf/RR e à Sesau/RR, originalmente calculadas em R\$ 343.392,06 (trezentos e quarenta e três mil, trezentos e noventa e dois reais e seis centavos), para R\$ 297.442,74 (duzentos e noventa e sete mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e setenta e quatro centavos), quantia correspondente ao sobrepreço global quantificado nos autos, convertendo-a em glosa definitiva no âmbito do Convênio 2.611/2007 e do Contrato 40/2011;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar à Seinf/RR e à Sesau/RR que:

9.2.1. do valor atualmente retido em cumprimento aos Acórdãos 1.345/2012 e 1.569/2014 – Plenário devolvam o **quantum** de R\$ 297.442,74 (duzentos e noventa e sete mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e setenta e quatro centavos) ao Fundo Nacional da Saúde (concedente), em até 60 (sessenta) dias após o fim de vigência do aludido convênio;

9.2.2. informem a este Tribunal acerca das medidas adotadas após 15 (quinze) dias do decurso do prazo fixado no subitem 9.2.1;

9.3. determinar à Secex/RR que monitore o cumprimento dos comandos veiculados no subitem 9.2;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, do Relatório e do Voto que o fundamentam, às Secretarias de Estado de Infraestrutura e de Saúde de Roraima, à empresa Elo Engenharia Ltda. e ao Fundo Nacional da Saúde;

9.5. arquivar os autos.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0556-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.



13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 557/2015 – TCU – Plenário

1. Processo n. 012.001/2014-7.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidades: Ministério do Meio Ambiente – MMA.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este Relatório de Levantamento realizado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental, no período de 12/05 a 1º/08/2014, com o objetivo de construir visão geral sobre a Função Gestão Ambiental.

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

9.1. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente – MMA que reveja os indicadores de desempenho de seus programas temáticos e suas metas correspondentes, de forma que tais indicadores e metas traduzam todos os objetivos do respectivo programa, permitindo o adequado acompanhamento da evolução do tema;

9.2. enviar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Ministério do Meio Ambiente, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, à Agência Nacional de Águas, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, à Controladoria Geral da União e à 4ª Câmara do Ministério Público Federal;

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

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0557-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 558/2015 – TCU – Plenário

1. Processo n. 041.930/2012-6.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: VI – Representação.
3. Interessado: Sr. Benedito Fortes de Arruda, (CPF 088.404.311-87), Presidente do Conselho Federal de Medicina Veterinária – CFMV.
4. Entidade: Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo – CRMV/SP.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/SP.



8. Advogados constituídos nos autos: Fausto Pagioli Faleiros, OAB/SP 233.878; e Arnaldo D'Amelio Junior, OAB/SP 35.245.

141.

142. 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pelo Sr. Benedito Fortes de Arruda, Presidente do Conselho Federal de Medicina Veterinária – CFMV, acerca de supostas irregularidades ocorridas no Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo – CRMV/SP, na gestão do Sr. Flávio Prada, ex-interventor judicial **pro tempore** do CRMV/SP, no exercício de 2005.

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

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, conhecer desta Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar ao CRMV/SP, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que adote medidas, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da notificação deste Acórdão, com vistas:

9.2.1. ao ressarcimento aos cofres do CRMV/SP da quantia de R\$ 4.298,96 (quatro mil, duzentos e noventa e oito reais e noventa e seis centavos) referente à aquisição de passagens aéreas impugnada neste processo (constatação 49 do Relatório de Auditoria de Gestão – CFMV 5/2007), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas de desembolsos, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2.2. a sanar as irregularidades, impropriedades e falhas apontadas no Relatório de Auditoria de Gestão – CFMV 5/2007, referentes às constatações consignadas nos itens 68 a 75, que tratam dos Convênios 1, 2, 7, 9, 10, 13 e 15/2005 e, caso necessário, promova medidas para o ressarcimento de valores repassados às entidades conveniadas;

9.3. informe ao Tribunal sobre as providências adotadas acerca do comando veiculado no subitem 9.2 no prazo de 15 (quinze) dias a contar do término daquele prazo;

9.4. dar ciência ao CRMV/SP, com fulcro no art. 7º da Resolução/TCU 265/2014, sobre as seguintes irregularidades:

9.4.1. a efetivação de contrato com a empresa Sênior Serviços de Segurança Ltda. (Contrato s/n, firmado em 26/2/2005) por dispensa de licitação, e prorrogação da vigência desse ajuste, sem justificativa por escrito e prévia autorização da autoridade competente, contraria o disposto no inc. IV do art. 24 e inc. II do art. 57 da Lei 8.666/1993;

9.4.2. a realização de licitação na modalidade convite, sem justificativa sobre a impossibilidade de a obtenção de três licitantes para participarem da disputa, identificada no processo administrativo CRMV-SP 12/2004 (Revista Educação Continuada do CRMV/SP), está em desacordo com o disposto no § 3º do art. 22 da Lei 8.666/1993 e no Enunciado de Súmula/TCU 248;

9.4.3. a aquisição fracionada de equipamentos de informática, papéis timbrados, confecção de informativo e pesquisa de preços (constatações 51, 52, 54 e 58 do Relatório de Auditoria de Gestão – CFMV 5/2007) infringe o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei 8.666/1993 (Acórdão 2.607/2010 – Plenário);

9.4.4. a contratação de serviços advocatícios e de consultoria jurídica mediante inexigibilidade de licitação impõe a comprovação simultânea da notória especialização do contratado e da singularidade do objeto, na forma do art. 25, inc. II, da Lei 8.666/1993, e da jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.707/2011 e 907/2014, ambos do Plenário);

9.5. determinar à Secex/SP que monitore o cumprimento das providências endereçadas ao CRMV/SP dispostas no subitem 9.2 acima;

9.6. encaminhar ao Conselho Federal de Medicina Veterinária cópia deste Acórdão, do Relatório e do Voto que o fundamentam.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0558-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz (Presidente).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

13.4. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 559/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 035.031/2014-0.

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

3. Interessada: Link Data Informática e Serviços S/A (CNPJ 24.936.973/0001-03).

4. Entidade: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Advogados constituídos nos autos: Luiz Antônio Beltrão (OAB/DF 19.773) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela empresa Link Data Informática e Serviços S/A sobre indícios de irregularidades na condução do Pregão Eletrônico nº 37/2014, no valor estimado de R\$ 1,5 milhão, a cargo do CNPq, cujo objeto consiste no registro de preços para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de implantação de solução para a gestão de bens patrimoniais, comodato e almoxarifado, baseada na tecnologia RFID (Identificação por Rádio Frequência) para o controle de ativos, incluindo a integração das bases de dados já existentes, treinamento, manutenção e suporte de solução implantada.

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

9.1. conhecer da presente representação, por atender ao requisitos de admissibilidade, com fulcro no art. 237, inciso II e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU;

9.2. determinar cautelarmente ao CNPq, com fundamento no art. 276 do RITCU, que suspenda a prática de atos atinentes à eventual contratação resultante do Pregão Eletrônico nº 37/2014, até a decisão de mérito do Tribunal;

9.3. determinar que a Selog promova, nos termos do RITCU, a audiência dos gestores do CNPq e a oitiva da empresa vencedora do certame, para que, no prazo de até 15 (quinze) dias, se manifestem sobre as questões de mérito tratadas nestes autos, alertando-os sobre a possibilidade de este Tribunal vir a determinar a anulação do certame;

9.4. determinar à Selog que:

9.4.1 realize diligência e, se for o caso, inspeção junto ao CNPq com o objetivo de colher todos os elementos e esclarecimentos necessários para a emissão de um parecer conclusivo sobre o mérito do presente processo;

9.4.2. dê prosseguimento ao feito, com a urgência que o caso requer, de sorte a restituir os autos ao Relator, com proposta de mérito, no prazo de até 60 (sessenta) dias;

9.5. deferir, ainda que parcialmente, os correspondentes pedidos e, assim, autorizar a concessão de cópia dos presentes autos aos Srs. Ronaldo Barbosa Júnior (OAB/DF 35017) e Fernando Gadelha (OAB/DF 21.744) e à empresa Link Data Informática e Serviços S/A; e

9.6. encaminhar ao CNPq e à empresa vencedora do certame, como subsídio às suas manifestações processuais, cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.



11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0559-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho (Relator).

ACÓRDÃO Nº 560/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.860/2010-0.

1.1. Aposos: 033.463/2013-1; 044.819/2012-9; 034.233/2013-0; 009.861/2010-6

2. Grupo I – Classe V - Assunto: Auditoria (Fiscobras 2010).

3. Interessado: Congresso Nacional (CN).

4. Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHid).

8. Advogado constituído nos autos: José Luiz Ataíde (OAB/DF 11708) e outro, peça 37.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização de obras cujo objeto são os procedimentos licitatórios das obras da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), trecho compreendido entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA.

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

9.1. dar ciência desta deliberação ao interessado, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, em atendimento ao subitem 9.4 do acórdão 1.717/2014-TCU-Plenário, e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento ao subitem 9.3 do acórdão 268/2014-TCU-Plenário;

9.2. encerrar o processo e arquivar os autos.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0560-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz (Presidente).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

13.4. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 561/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.511/2014-7.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Entidade: Estado da Bahia.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.



7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional referente à Resolução SF 18, de 18/7/2014, que autoriza o Estado da Bahia a contratar operação de crédito, com garantia da União, com o Fundo Internacional para o desenvolvimento da Agricultura (Fida), no valor de até SDR 29.260.000,00 (vinte e nove milhões, duzentos e sessenta mil Direitos Especiais de Saque), destinados ao financiamento do “Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável na Região Semiárida da Bahia (Prosemiárido)”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 38, II, da Lei 8.443/1992, em:

9.1 conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, com base no art. 232, I, do RI/TCU, no art. 4º, I, ‘a’, da Resolução TCU 215/2008 e no art. 1º, § 1º, da IN TCU 59/2009, para considerá-la integralmente atendida, nos termos do art. 17, II, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação à Presidência do Senado Federal, ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia e à Secretaria do Tesouro Nacional;

9.3. encerrar o processo e arquivar os autos, com base no art. 2º, § 3º, da IN TCU 59/2009.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0561-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz (Presidente).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

13.4. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 562/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.406/2013-7.

1.1. Apensos: 012.037/2013-3; 021.010/2013-7; 018.417/2013-2; 010.198/2014-8; 008.532/2014-1; 010.036/2014-8; 010.874/2014-3; 007.624/2014-0

2. Grupo II – Classe de Assunto: I Agravo(Representação)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Recorrentes: Alberto da Fonseca Guimarães (CPF 336.892.297-15), Luís Carlos Moreira da Silva (CPF 369.767.177-49) e Gustavo Tardin Barbosa (CPF 720.925.307-63).

3.2. Responsáveis: Almir Guilherme Barbassa (CPF 012.113.586-15), Antônio Palocci Filho (CPF 062.605.448-63), Carlos César Borromeu de Andrade (CPF 297.810.517-87), Cláudio Luiz da Silva Haddad (CPF 109.286.697-34), Dilma Vana Rousseff (CPF 133.267.246-91), Fabio Colletti Barbosa (CPF 771.733.258-20), Gleuber Vieira (CPF 041.278.627-34), Guilherme de Oliveira Estrella (CPF 012.771.627-00), Gustavo Tardin Barbosa (CPF 720.925.307-63), Ildo Luis Sauer (CPF 265.024.960-91), José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72), Luis Carlos Moreira da Silva (CPF 369.767.177-49), Nestor Cuñat Cerveró (CPF 371.381.207-10), Paulo Roberto Costa (302.612.879-15), Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49), Renato Tadeu Bertani (CPF 230.074.510-00), Alberto da Fonseca Guimarães (CPF 336.892.297-15), Maria das Graças Silva Foster (CPF 694.772.727-87), Jorge Luiz Zelada (CPF 447.164.787-34) e José Orlando Melo de Azevedo (CPF 123.807.255-00).

4. Órgãos/Entidades: Petrobras América Inc. - PETROBRAS INT. - MME; Petróleo Brasileiro S.A.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge.



6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Não atuou nesta fase processual.

8. Advogado constituído nos autos: Nilton Antonio de Almeida Maia, OAB/RJ 67.460; Carlos da Silva Fontes Filho, OAB/RJ 67.460; Carlos Roberto Siqueira Castro, OAB/DF 20.015; Márcio Monteiro Reis, OAB/RJ 93.815; Fernando Villela de Andrade Vianna, OAB/RJ 134.601; Samara da Silva Bernardes, OAB/RJ 160.361; Bruno Henrique de Oliveira Ferreira, OAB/DF 15.345; Ésio Costa Júnior OAB/RJ 59.121; Alex Azevedo Messeder, OAB/RJ 119.233; Edson Ribeiro, OAB/RJ 46.837 e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examinam, nesta fase processual, agravos interpostos em face da medida cautelar de decretação de indisponibilidade de bens deferida no Acórdão 1927/2014 – TCU – Plenário, integrado pelo Acórdão 224/2015 – TCU – Plenário pelos Srs. Alberto da Fonseca Guimarães, Luís Carlos Moreira da Silva, Renato de Souza Duque e Gustavo Tardin Barbosa, nos autos desta Representação apresentada pelo Ministério Público junto a este Tribunal de Contas da União (MP/TCU) acerca de possíveis irregularidades na condução do processo de aquisição da refinaria Pasadena Refining System Inc. (PRSI) pela Petrobras America Inc. (PAI), subsidiária da Petróleo Brasileiro S.A., perante o grupo belga Astra Transcor, cuja aquisição se iniciou no exercício de 2006 e se consumou em 2012.

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

9.1. com fulcro no art. 289 do RITCU, não conhecer dos agravos interpostos pelos Srs. Alberto da Fonseca Guimarães, Luís Carlos Moreira da Silva, Renato de Souza Duque e Gustavo Tardin Barbosa;

9.2. determinar à SecexEstatais que:

9.2.1. com fundamento no art. 279, parágrafo único, do RITCU, aprecie os agravos mencionados no item anterior como novos elementos de defesa;

9.2.2. caso encontre elementos capazes de afastar qualquer medida acautelatória adotada por esta Corte de Contas, encaminhe os autos, imediatamente, ao Relator com proposta neste sentido;

9.3. autorizar, com fundamento no art. 144, § 2º, do RITCU, a habilitação da Advocacia-Geral da União, na pessoa do Diretor de Assuntos Extrajudiciais, ou de seus chefes imediatos, como interessada neste processo, bem como de todos os outros dele decorrente;

9.4. alertar o Diretor Executivo de Assuntos Extrajudiciais que os autos deste processo são classificados como sigilosos e que o acesso às suas peças se dá em caráter personalíssimo na forma definida no item anterior, ficando o detentor da informação responsável pelo seu resguardo, consoante preconiza o art. 25, § 2º, da Lei 12.527, de 18/11/2011.

9.5. encaminhar cópia desta deliberação, bem com do relatório e voto que a fundamentam, aos agravantes.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0562-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 563/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.279/2009-1.

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

3. Embargante: Fernando Antonio Rodvalho (279.457.238-53).



4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes - PE.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração interpostos por Fernando Antônio Rodovalho contra os Acórdãos 2.245/2014 e 2.766/2014, ambos do Plenário;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fulcro nos arts. 32 e 34 da Lei 8443/1992:

9.1. não conhecer dos embargos interpostos em face do Acórdão 2.245/2014-Plenário;

9.2. conhecer dos embargos interpostos contra o Acórdão 2.766/2014-Plenário e negar-lhes provimento;

9.3. declarar que a reiteração, pelo recorrente, de novos embargos declaratórios contra a presente deliberação, não suspenderá a consumação do trânsito em julgado do Acórdão 2.245/2014 – Plenário;

9.4. dar ciência desta deliberação ao embargante;

9.5. submeter à avaliação da Comissão de Regimento Interno do TCU as questões atinentes à definição de relatoria em situações análogas às ocorridas nos presentes autos, conforme a declaração de voto apresentada pelo Ministro Raimundo Carreiro.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0563-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: José Múcio Monteiro.

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

ENCERRAMENTO

Às 20 horas e 8 minutos, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

MARCIA PAULA SARTORI

Subsecretária do Plenário

Aprovada em 27 de março de 2015.

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA

Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 9, DE 18 DE MARÇO DE 2015

(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES



Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

É com satisfação que comunico a Vossas Excelências o lançamento do novo Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), que será disponibilizado no dia 25/3/2015 para entidades e órgãos jurisdicionados ao TCU.

Nos últimos anos, o Tribunal vem promovendo profundas mudanças na sistemática de prestação de contas da Administração Pública Federal que contemplam, além do fortalecimento da estrutura normativa, também o desenvolvimento de metodologias e de sistemas de apoio à gestão do instrumento prestação de contas.

Vejo na implantação do e-Contas um marco na automatização do processo desde o nascedouro, nas unidades jurisdicionadas, até sua autuação neste Tribunal. Também tenho a certeza de que a implantação dessa nova ferramenta viabilizará uma análise mais sistematizada do TCU sobre a gestão dos órgãos e das entidades, contribuindo para o cumprimento da sua missão de melhorar a gestão pública em benefício da sociedade.

A propósito, o Exmo. Ministro Vital do Rêgo, a quem parablenizo, traz nesta data ao Plenário o TC 002.955/2015-6, com proposta de ajustes nas decisões normativas que regulam a processualística da prestação de contas, de modo a torná-las consentâneas e viabilizar a nova sistemática inaugurada pelo e-Contas.

Aproveito a oportunidade para informar a Vossas Excelências que a Segecex está promovendo uma série de eventos para a divulgação e demonstração do e-Contas. No dia 12 de março, foi realizado o primeiro desses eventos, direcionado às autoridades, aos gestores e aos auditores deste Tribunal. Nesta semana, ocorre uma sequência de quatro encontros cujos destinatários são os gestores das unidades jurisdicionadas e os auditores dos órgãos de controle interno. Todos com transmissão para os estados, por videoconferência.

Dessa forma, peço aos meus pares a divulgação das ações relacionadas ao lançamento do sistema e-Contas nos Gabinetes de Vossas Excelências para que todos possam conhecê-lo e contribuir para seu desenvolvimento.

TCU, sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de março de 2015.

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que nessa segunda-feira, dia 16, teve início a primeira turma do curso de análise de dados no Centro de Pesquisa e Inovação do TCU. A oferta deste curso é uma iniciativa do Instituto Serzedello Corrêa (ISC) em parceria com a Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo (Seginf) e faz parte do programa de capacitação dos servidores do Tribunal em ciência de dados, cujo objetivo é fomentar o uso dessas técnicas como ferramenta de apoio ao exercício do controle.



Trata-se de turma-piloto, que conta com a participação de 15 servidores da Segecex, os quais têm como missão não apenas adquirir o conteúdo ofertado e aplicá-lo no seu dia a dia, mas também avaliar a ementa e a estratégia pedagógica do treinamento. Feitas as adaptações necessárias, a intenção é replicá-lo posteriormente para servidores de todas as Secretarias da Segecex, incluindo os Estados, e para unidades estratégicas e correlatas como Setic e STI. Participa também desta versão do treinamento um servidor da CGU, inaugurando parceria entre as áreas de informações estratégicas dos dois órgãos.

Este curso inaugura os trabalhos do Centro de Pesquisa e Inovação do Tribunal de Contas da União. Nesta oportunidade, aproveito para convidar Vossas Excelências a visitarem suas instalações.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de março de 2015.

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Tenho a satisfação de comunicar a Vossas Excelências que o Tribunal de Contas da União passa a oferecer mais um produto para a pesquisa da jurisprudência desta Corte, por meio da página inicial do nosso Portal na Internet.

Trata-se da “Jurisprudência Seleccionada”, que já nasce com mais de 11 mil enunciados jurisprudenciais, extraídos do conjunto das deliberações dos três Colegiados, a partir de critérios de ineditismo, densidade jurídica, entendimento de amplo interesse ou de reiteração de teses importantes, contando no processo de escolha, inclusive, com a participação qualificada dos Gabinetes dos Ministros, Ministros-Substitutos e Membros do Ministério Público.

Focada na qualidade, seletividade e relevância, a “Jurisprudência Seleccionada” proporcionará uma melhora significativa na precisão das pesquisas e na utilidade das informações retornadas.

Registro que o Portal do TCU está modernizado com mudanças visuais na interface da ferramenta de pesquisa.

Dessa forma, esta Casa se aproxima ainda mais da sociedade, prestigiando a transparência e facilitando o acesso às informações aqui produzidas.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de março de 2015.

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Benjamin Zymler.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Na condição de Presidente da Comissão de Jurisprudência, cabe-me registrar com satisfação a entrada em operação da Jurisprudência Seleccionada.



Trata-se de uma iniciativa que aproveita uma inequívoca oportunidade de aprimoramento da divulgação dos trabalhos desta Casa, que se traduzem essencialmente por meio das decisões colegiadas.

Quero ressaltar a relevância deste sistema ora colocado à disposição dos usuários internos e externos ao TCU. Afinal, um instrumento de pesquisa jurisprudencial que seja de fácil utilização, rápido e apresente resultados relevantes para quem o utiliza é fundamental para quem atua nesta Corte de Contas.

Por fim, saliento que o desenvolvimento desta ferramenta só foi possível graças à capacidade de trabalho e ao denodo da equipe de servidores deste Tribunal, a quem agradeço, em especial à Secretaria das Sessões (Seses), responsável pela concepção do projeto, e à Secretaria de Soluções de TI (STI), pelo apoio tecnológico fornecido.

Parabenizo a Presidência por mais esta realização.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de março de 2015.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

Comunicação proferida pelo Ministro Augusto Nardes.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Com a realização de grandes eventos de repercussão internacional, como a Copa do Mundo FIFA 2014, a Jornada Mundial da Juventude, os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, o Brasil vem ganhando destaque cada vez maior no cenário turístico mundial, ultrapassando destinos mais tradicionais e angariando divisas. Nessa nova conjuntura, o governo federal desempenha papel fundamental, pois a Constituição Federal estipula, no art. 180, que compete à União, juntamente com os demais entes federados, promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Para o cumprimento desse comando constitucional, incumbe ao governo transferir recursos para ações voltadas ao fortalecimento da infraestrutura turística das cidades que sediam os eventos e recebem os turistas, o que atrai a competência desta Corte de Contas para a fiscalização e controle do emprego desses recursos públicos.

Esse tema tem sido objeto de minhas preocupações há muito tempo, desde o Parlamento. No âmbito desta Casa, coordenei, em agosto de 2011, a realização do seminário “Infraestrutura turística, megaeventos esportivos e promoção da imagem do Brasil no exterior”.

Acredito que o momento atual é igualmente propício para que o Tribunal torne a refletir sobre essa questão, pois a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) está realizando o planejamento de sua atuação em conjunto com os gabinetes de Vossas Excelências, os Ministros Relatores.

Nesse sentido, gostaria de sugerir ao Ministro Vital do Rêgo, relator, no biênio 2015/2016, da LUJ 6, que inclui o Ministério do Turismo, que, no planejamento das ações de controle, considere a possibilidade de avaliar a alocação dos recursos federais descentralizados aos municípios, verificando as prioridades estabelecidas, em especial para aqueles que abrigam os dezenove sítios ou conjuntos declarados Patrimônio Mundial da Humanidade, tais como: Rio de Janeiro; Ouro Preto; Olinda; Salvador; Brasília; São Luís; Diamantina; e a Região das Missões, no Rio Grande do Sul, entre outros constantes de lista organizada pela Unesco.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18/3/2015.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Ministro



Comunicação proferida pelo Ministro Vital do Rêgo.

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO

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

Comunico que, no último dia 16, tive a honra de participar de solenidade no Palácio do Planalto alusiva à Sanção da Lei 13.105, que trata do novo Código de Processo Civil.

Até a presente data, a história republicana brasileira só havia conhecido dois códigos de Processo Civil.

O primeiro — de 1939 — foi costurado em meio ao regime de exceção do Estado Novo.

Apesar de ter sido um avanço social e jurídico, lamentava-se por carregar inevitáveis vestígios da ditadura populista da época.

O segundo Código de Processo Civil foi gerado em meio ao calor autoritário da Ditadura de 64.

Em 1973, o Brasil recebia um novo regime jurídico processual como obra do talento de um único jurista, o eminente Alfredo Buzaid.

Apesar de o “Código Buzaid” ter representado uma etapa importante na luta por Direitos, ele também era maculado por traços autoritários do ambiente ditatorial de sua gestação.

Hoje, podemos celebrar o primeiro Código nascido fora dos porões do autoritarismo.

Trata-se de Código efetivamente democrático e escrito pelas mãos de todos os setores da vida civil, que encontraram, no curso do processo legislativo, amplo espaço para externarem suas inquietações e sugestões.

Sr. Presidente, Srs. Ministros, Sr. Procurador-Geral, tenho especial apreço pela matéria, a qual tive a honra de relatar no âmbito do Senado Federal.

Este monumento legal foi construído após cinco anos de intensos estudos pelo Congresso Nacional, a partir da decisão sábia do Presidente José Sarney, que criou uma Comissão Especial de Juristas, presidida pelo Ministro Luiz Fux, que contou com notáveis processualistas, entre esses o eminente Ministro Bruno Dantas.

Trata-se de um código moderno, que enfrentou, com ousadia, vários problemas de nossa sociedade.

Estimulou a desjudicialização, ao, por exemplo, criar a figura do usucapião extrajudicial e ao estimular a adoção de técnicas de soluções consensuais de conflito.

Reduziu recursos desnecessários e procrastinatórios, racionalizando o sistema recursal, quando, por exemplo, deixou que, em regra, as questões incidentais fossem impugnadas por um recurso único após a sentença, reservando o agravo de instrumento para casos estritamente essenciais.

Criou soluções inteligentes no tratamento de demandas de massa, por intermédio do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e por meio do estímulo ao já conhecido regime de recursos repetitivos.

Estimulou a conciliação entre as partes, garantiu o julgamento cronológico das causas, evitando que as mais antigas fiquem sem análise.

A despeito de todas essas mudanças, Sr. Presidente, há alterações pontuais capazes de trazer repercussões na processualística adotada por esta Corte de Contas.

Como exemplo, posso citar a questão do impedimento do juiz tratado no art. 144, inciso II, de atuar em processo em que figure como parte instituição de ensino com a qual tenha relação de emprego ou decorrente de contrato de prestação de serviços. Ou, ainda, a mudança introduzida pelo art. 219 no sentido de que “na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis.”



É certo que os processos desta Casa são balizados por normas próprias, **in casu**, a Lei Orgânica e o Regimento Interno. Nada obstante, entendo que, mais do que uma mudança do Código de Processo Civil, tem-se a mudança de mentalidade, em que se persegue uma prestação jurisdicional mais justa e célere.

Nesse sentido, Sr. Presidente, trago a apreciação deste Plenário proposta no sentido de criação de grupo de estudo, para que, no prazo de 60 dias, apresente à Comissão de Regimento Interno propostas de alteração do Regimento Interno, a fim de se coadunar com o novo Código de Processo Civil e avaliar a viabilidade de incorporar, com os devidos ajustes, inovações do novo Código de Processo Civil à processualística deste Tribunal.

Sala das Sessões, em 18 de março de 2015.

VITAL DO RÊGO
Ministro

Comunicação proferida pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Na Sessão Plenária do dia 11/2/2015, logo após a apreciação do TC 005.406/2013-7, que trata de irregularidades na aquisição da refinaria Pasadena **Refining System** Inc. pela Petrobras America Inc., perante o grupo belga AstralTranscor, apresentei ao Plenário do TCU e ao ilustre Ministro Vital do Rêgo, relator do feito, proposta no sentido de que os membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal da Petrobras sejam incluídos no rol de responsáveis do referido processo, chamando-os para justificarem os atos de gestão ruínosa que culminaram na aludida aquisição, pelas razões constantes da manifestação anexa (Doc. 1).

No presente momento, ao tempo em que congratulo o nobre Ministro Vital do Rêgo pela informação de que, em breve, pretende trazer a referida questão à apreciação conclusiva deste Plenário, peço licença para apresentar mais uma proposta a este Colegiado, diante da sua destinação, específica, aos diversos ministros-relatores dos variados processos de controle que tramitam no TCU sobre possíveis falhas na gestão da Petrobras.

Ocorre que, a partir de levantamento realizado junto à SecexEstatais, segundo a lista de processos anexa (Doc. 2), pode-se constatar, por exemplo, que, de 40 processos abertos no TCU sobre a Petrobras, 10 envolvem questões potencialmente conexas com a aquisição da refinaria de Pasadena e 15 suscitam questões potencialmente conexas com a Operação Lava-Jato.

Nessa lista de processos, pode ser observada, por exemplo, a existência do TC 011.595/2014-0, que trata de indícios de irregularidades na operação de venda pela Petrobras de metade do capital da sua subsidiária (Petrobras Oil & Gas B.V.) ao banco BTG Pactual, bem como do TC 006.981/2014-3, que cuida de possíveis irregularidades na realização do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj.

Não fosse o bastante, a imprensa vem noticiando a existência de possíveis falhas na compra da Suzano Petroquímica pela Petrobrás, em 2007, por mais do que o dobro do valor de mercado apurado um dia antes, e até na compra da refinaria japonesa Nansei Sekiyu, entre outras operações ainda não diretamente investigadas pelas unidades técnicas do TCU.

Importante anotar que, na aludida lista de processos, não constam todos os feitos atinentes às fiscalizações sobre a Petrobras (cite-se, p. ex.: o TC 006.232/2008-8, que cuida de levantamento sobre as obras do Projeto Gasene – implantação do gasoduto Cacimbas-Catu), destacando-se, então, que, nos termos do regimento do TCU, as possíveis falhas na gestão da Petrobras estão sendo examinadas em



distintos processos distribuídos segundo os variados ministros-relatores e que, assim, surge a necessidade de uniformização dos procedimentos de fiscalização, sobretudo quanto à identificação dos responsáveis pelos possíveis ilícitos.

Desse modo, proponho que o Plenário do TCU determine às diversas unidades técnicas do Tribunal que, em cada processo inerente a possíveis falhas cometidas na gestão da Petrobras, elas se manifestem conclusivamente, nos seus pareceres técnicos, sobre a responsabilidade dos correspondentes membros do Conselho de Administração e até mesmo do Conselho Fiscal, atentando, especialmente, para os casos em que os referidos conselhos tenham praticado atos de gestão ruínosa ou tenham deixado de atuar com o necessário dever de cuidado; expondo, portanto, todos os atos, fatos e procedimentos, efetivamente, à luz do sol...

Enfim, Senhor Presidente, esta é a proposta que ora apresento à aprovação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 18 de março de 2015.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Ministro-Substituto

Anexo à Comunicação ao Plenário do TCU em 18 de março de 2015:

Doc. 1: Manifestação ao Plenário do TCU no dia 11/2/2015:

TC 005.406/2013-7

Natureza: Embargos de Declaração.

Entidade: Petrobras América Inc. – PAI e Petróleo Brasileiro S.A.

Recorrente: Petróleo Brasileiro S.A.

Responsáveis: Almir Guilherme Barbassa, Antônio Palocci Filho, Carlos César Borromeu de Andrade, Cláudio Luiz da Silva Haddad, Dilma Vana Rousseff, Fabio Colletti Barbosa, Gleuber Vieira, Guilherme de Oliveira Estrella, Gustavo Tardin Barbosa, Ildo Luis Sauer, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Luis Carlos Moreira da Silva, Nestor Cuñat Cerveró, Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque, Renato Tadeu Bertani, Alberto da Fonseca Guimarães, Maria das Graças Silva Foster, Jorge Luiz Zelada e José Orlando Melo de Azevedo.

Senhor Presidente do TCU,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral do MPTCU,

Superada, neste exato momento, a votação dos embargos de declaração opostos pela Petrobras no âmbito do processo em epígrafe, e por estar convocado para legalmente substituir a Ministra Ana Arraes, vejo que recupero as minhas prerrogativas processuais de poder apresentar propostas ao Plenário do TCU, votando, inclusive, para a aprovação das correspondentes medidas.

Por conseguinte, pretendo apresentar, no bojo do presente processo, duas propostas ao Plenário: a primeira, relacionada com a citação de todos os responsáveis no presente processo de TCE; a segunda, atinente ao aprofundamento das investigações sobre a aquisição da refinaria Pasadena Refining System Inc. pela Petrobras America Inc. perante o grupo belga AstralTranscor.

No que concerne à citação dos responsáveis nestes autos de TCE, tenho por bem que o TCU também inclua no rol de responsáveis os membros do Conselho de Administração da Petrobras que participaram da reunião que aprovou a aludida aquisição da refinaria Pasadena Refining System Inc., pelas razões que passo a expor.

Bem se sabe que a administração da Petrobras compete não apenas à diretoria, mas também, e principalmente, ao conselho de administração, bem assim que, no presente caso, coube ao conselho

aprovar a aludida aquisição proposta pela diretoria, destacando-se, então, nesse ponto, os comandos contidos nos arts. 138 e 142, VI, da Lei nº 6.404, de 1976, que estabelecem:

“Art. 138. A administração da companhia competirá, conforme dispuser o estatuto, ao conselho de administração e à diretoria, ou somente à diretoria.

Art. 142. Compete ao conselho de administração:

(...) VI - manifestar-se previamente sobre atos ou contratos, quando o estatuto assim o exigir;” (grifou-se)

Sabe-se, ainda, que, como administradores da empresa, os membros da diretoria e, notadamente, do conselho de administração deveriam ter atuado segundo o dever de diligência, isto é, com o devido cuidado e o necessário zelo na prática de todos os atos, evitando que ocorresse liberalidade à custa da companhia, em respeito ao disposto nos arts. 153 e 154, § 2º, “a”, da Lei nº 6.404, de 1976, que aduzem:

“Art. 153. O administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios.

Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.

(...) § 2º É vedado ao administrador:

a) praticar ato de liberalidade à custa da companhia;” (grifou-se)

Por esse ângulo, resta claro que, ao descumprir esses deveres, os membros do conselho de administração devem responder, solidariamente com os da diretoria, pelos prejuízos causados à companhia, ainda que não se tenha verificado dolo, mas apenas culpa (negligência, imperícia ou imprudência) em suas condutas, e mesmo que eles não tenham obtido vantagens pessoais a partir do prejuízo, nos termos dos arts. 142, III, e 158, I e §§ 1º, 2º e 5º, da Lei nº 6.404, de 1976, que determinam:

“Art. 142. Compete ao conselho de administração:

(...) III - fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis da companhia, solicitar informações sobre contratos celebrados ou em via de celebração, e quaisquer outros atos;

Art. 158. O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder:

I - dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo;

§ 1º O administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixar de agir para impedir a sua prática. Exime-se de responsabilidade o administrador dissidente que faça consignar sua divergência em ata de reunião do órgão de administração ou, não sendo possível, dela dê ciência imediata e por escrito ao órgão da administração, no conselho fiscal, se em funcionamento, ou à assembléia-geral.

§ 2º Os administradores são solidariamente responsáveis pelos prejuízos causados em virtude do não cumprimento dos deveres impostos por lei para assegurar o funcionamento normal da companhia, ainda que, pelo estatuto, tais deveres não caibam a todos eles.

(...) § 5º Responderá solidariamente com o administrador quem, com o fim de obter vantagem para si ou para outrem, concorrer para a prática de ato com violação da lei ou do estatuto.” (grifou-se)

Desse modo, Senhor Presidente, não parece razoável deixar de arrolar nesta TCE os membros do Conselho de Administração da Petrobras, solidariamente com os da Diretoria, sobretudo quando se observa que, nos votos condutores dos acórdãos que já foram proferidos nestes autos, aí incluídos os votos revisores ora prolatados pelos Ministros Benjamin Zymler e Walton Alencar Rodrigues, não somente o dolo, mas também a culpa foi lançada como fundamento para a responsabilização dos membros da diretoria, a despeito de alguns deles não terem sido alcançados pela cautelar do TCU para a indisponibilidade dos bens.



Reitera-se que, no presente caso concreto, ao aprovar a aquisição da aludida refinaria com base na suposta leitura de um resumo executivo de apenas duas ou mais páginas, os membros do conselho de administração faltaram para com o seu dever legal de diligência, agindo com certo grau de negligência funcional, e concorreram, assim, para a prática do possível dano ao erário, devendo, então, responder solidariamente pelo indicativo de débito apurado nesta TCE.

Nesse ponto, deve-se destacar que não merece prosperar uma eventual alegação de que, no presente caso, o conselho teria sido “induzido a engano” pela falta de informações dadas pela diretoria, já que os membros do conselho de administração não poderiam ter deixado de fazer o exame completo de toda a documentação, não devendo se contentar com as informações prestadas pela mera exposição geral da diretoria ou pela suposta leitura do malfadado resumo de poucas páginas.

Note-se que nem mesmo o homem-médio, quando compra o seu pequeno imóvel particular em sua cidade, se contenta com a mera leitura de um resumo lacônico do contrato, de tal modo que não se pode aceitar essa mesma conduta por parte de renomados membros do Conselho de Administração da Petrobras, que em boa parte integravam a cúpula da administração federal, quando da aquisição de uma refinaria no exterior, que era apontada como estratégica pela Petrobras, com valor na casa do bilhão de dólares americanos.

Registre-se, ainda, que, no presente caso, a responsabilidade de todos os administradores da Petrobras perante o TCU se enquadra nos exatos termos dos arts. 4º e 5º, I, II e IX, da Lei n.º 8.443, de 1992, que determina:

“Art. 4º O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária;

II - aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

(...) IX - os representantes da União ou do Poder Público na assembléia geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.” (grifou-se)

Por essas razões, é que estou pugnando aqui e agora pela inclusão, no rol de responsáveis deste processo de TCE, de todos os membros do Conselho de Administração da Petrobras que participaram da reunião que aprovou a aludida aquisição da refinaria Pasadena Refining System Inc., solidariamente com os membros da Diretoria, que já estão arrolados nestes autos.

E estou apresentando essa proposta na certeza de que não é apenas o Relator, no momento em que pauta o processo, que pode propor a definição do rol de responsáveis na TCE, mas qualquer membro do TCU, nos exatos termos do art. 12 da Lei Orgânica do TCU (Lei n.º 8.443/1992) que assevera:

“Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:

I - definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado;

II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida,” (grifou-se)

Nem se diga, aliás, que, para a inclusão de novos responsáveis no processo de TCE, o TCU teria de publicar nova e previamente a aludida matéria na pauta da sessão de julgamento, já que, como se sabe, responsáveis são chamados aos autos após a referida citação, e não antes.

De todo modo, considerando que o nobre Ministro Vital do Rêgo juntamente com o ilustre Ministro José Múcio Monteiro suscitam, agora, a necessidade de o Relator aprofundar o exame dessas minhas ponderações para, em seguida, submeter essa questão novamente à apreciação do Plenário do TCU, em curto período de tempo, dou-me por satisfeito e passo a também subscrever essa proposta no sentido de que o TCU volte a, muito em breve, apreciar definitivamente a inclusão do conselho de administração no rol de responsáveis desta TCE.



Passo então, Senhor Presidente, a apresentar a minha segunda proposta.

Observo que o TCU pode e deve aprofundar ainda mais a investigação sobre todos os elementos e as circunstâncias atinentes à aprovação da aquisição da aludida refinaria, com vistas a identificar os fatos e circunstâncias inerentes a esse ato de aprovação e até mesmo, quem sabe, apurar o grau de responsabilidade dos membros do Conselho Fiscal da Petrobras, segundo o inciso IX (acima transcrito), do art. 5º, da Lei n.º 8.443, de 1992.

Entendo, pois, que o nobre Relator pode monocraticamente determinar ou, se entender melhor, examinar a plausibilidade de o Tribunal determinar que a unidade técnica competente promova inspeção junto à Petrobras, com o intuito de, além de outros elementos, obter cópias das gravações videofonográficas porventura existentes das reuniões do conselho de administração e do conselho fiscal da Petrobras, bem como dos diversos papéis de trabalho que contribuíram para a formação das correspondentes atas de reunião, determinando que a unidade técnica promova, ainda, a realização de entrevistas com todos os membros que secretariaram as referidas reuniões.

Enfim, Senhor Presidente, ao tempo em que louvo o nobre Ministro-Relator Vital do Rêgo pela sua brilhante biografia como homem público e, especialmente, pela celeridade que atribuiu ao retorno destes autos de TCE à apreciação no presente momento pelo Tribunal, é que também passo a subscrever a proposta de que o Plenário do TCU volte a apreciar essas minhas duas propostas, muito em breve, a partir da análise que vai ser conduzida pelo ilustre Relator, sem prejuízo de anotar que o auditor federal e o secretário da unidade técnica já se manifestaram sobre a responsabilidade do conselho de administração, não havendo necessidade de nova instrução sobre essa questão.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de fevereiro de 2015.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Ministro-Substituto

Doc. 2: Levantamento Geral sobre Fiscalizações do TCU na Petrobras:

Processo	Tipo	Estado	Complemento do assunto	Unidade técnica responsável	Unidade responsável por agir
025.551/2014-0	TCE	ABERTO	processo 005.406/2013-7 convertido em TCE conforme determinação do item 9.2 do Acórdão 1927/2014 - TCU - Plenário	SecexEstat	GAB MIN VR
005.406/2013-7	REPR	ABERTO	Apuração existência de dano aos cofres públicos no processo de aquisição da refinaria Pasadena Refining System Inc.	SecexEstat	GAB MIN VR
035.022/2014-0	REPR	ABERTO	necessidade de apresentação de esclarecimentos pela CGU acerca da diferença entre valores apurados no Relatório de Auditoria Especial CGU 201407359 como prejuízo causado à Petrobras na aquisição da Refinaria Pasadena Refining System Inc. pela Petrobrás América Inc., subsidiária da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), e os constantes do Acórdão TCU nº 1927/2014 – TCU/Plenário, adotado na Representação TC 005.406/2013-7, com conversão dos autos em TCE (TC 025.551/2014-0)	SecexEstat	Ass/SecexEstat
000.812/2014-5	PCEX	ABERTO	Prestação de Contas Extraordinária exercício 2011 da PAI PRSI TRADING LIMITED (Pasadena)	SecexEstat	DT1/SecexEstat
000.815/2014-4	PCEX	ABERTO	Prestação de Contas Extraordinária exercício 2011 da PAI PRSI TRADING GENERAL LLC (Pasadena)	SecexEstat	DT1/SecexEstat
031.543/2014-6	SCN	ABERTO	Ofício nº 292/2014 - CPMIPETRO, de 11/11/2014, do Senador Vital do Rêgo - Presidente - encaminha o Requerimento nº 324/14, que requer ao TCU cópia de inteiro teor, inclusive em meio eletrônico, do processo que trata da aquisições da refinaria de Pasadena.	SecexEstat	SA/SecexEstat


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

031.501/2014-1	SCN	ABERTO	Ofício nº 292/2014 - CPMIPETRO, de 11/11/2014, do Senador Vital do Rêgo - Presidente - encaminha o Requerimento nº 041/14, dos Srs. Simplicio Araújo e Fernando Francischini, que requer ao TCU cópias das auditorias e demais procedimentos instaurados, concluídos ou não, envolvendo a compra da refinaria de Pasadena.	SecexEstat	SA/SecexEstat
029.943/2014-0	SCN	ABERTO	Ofício nº 257/2014-CPMI-PETROBRAS, de 6/11/2014, do Vice-Pres. da referida Comissão, encaminhando o Requerimento nº 703/2014, do Dep. Fed. Marco Maia, com pedido de cópia do inteiro teor do processo TC-005.254/2014-0.	SecexEstat	GABPRES
007.103/2007-7	RL	ABERTO	Ocorrência de pagamentos indevidos em contratos envolvendo construção das plataformas semi-submersíveis P-51 e P-52, a conversão de dois navios petroleiros nas plataformas P-50 e P-54, do tipo FPSO (Floating, Production, Storage and Offloading), e a adaptação da FSO (Floating, Storage and Offloading) P-47 em FPSO - Fiscobras 2007 -	SecexEstat	GAB MIN RC
028.418/2014-0	REPR	ABERTO	possíveis irregularidades referentes a pagamento para fornecimento de gás natural proveniente da Bolívia	SecexEstat	SA/SecexEstat
032.895/2014-3	REPR	ABERTO	Representação com pedido cautelar do Exmo. Procurador Júlio Marcelo de Oliveira oarar declaração de inidoneidade de 8 construtoras	SecexEstat	GAB MIN VR
033.459/2014-2	REPR	ABERTO	Contratos firmados com a empresa SBM Offshore x conexo com o TC 005.254/2014-0	SecexEstat	GAB MIN VR
005.254/2014-0	ACOM	ABERTO	Acompanhamento dos trabalhos de apuração em andamento na Petrobras bem como de eventual fiscalização por parte da Controladoria-Geral da União referente às notícias acerca do pagamento de propina a empregados da Estatal pela empresa holandesa SBM Off Shore, com vistas a subsidiar possível fiscalização do TCU (Memorando nº 19/2014-Segecex)	SecexEstat	DT1/SecexEstat
032.849/2010-9	PCEX	ABERTO	Incorporação de Petroquímica Triunfo SA pela Braskem/Odebrecht	SecexEstat	Ass/SecexEstat
011.211/2014-8	SCN	ABERTO	Fiscalização 513/2014 - avaliar supostas irregularidades ocorridas em contratos firmados, de 2010 a 2014, entre a Petrobras e empresas do grupo Astromarítima.	SecexEstat	GAB MIN VR
004.696/2014-0	ADM	ABERTO	Produção de conhecimento acerca do relacionamento Petrobrás e Sete Brasil	SecexEstat	SecexEstatais
018.526/2014-4	SCN	ABERTO	Ofício nº 127/2014 - CPMIPETRO, de 18/07/2014, do Senador Gim, Vice-Presidente no exercício da Presidência, encaminha o Requerimento nº 7/2014 - CPMIPETRO, de autoria do Deputado Rodrigo Maia e Onyx Lorenzoni, que solicita ao TCU o inteiro teor de todos os processos em que figure como parte a Petrobras S/A, entre os anos de 2005 a 2014.	SecexEstat	GAB MIN VR
031.750/2013-3	RA	ABERTO	Auditoria em contrato de SMES da Área Internacional da Petrobras (segurança, meio-ambiente, eficiência energética e saúde -)	SecexEstat	GAB MIN VR
032.739/2013-3	SCN	ABERTO	Of. n. 2897/2013/SGM/P, de 26/11/2013, do Presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves, encaminha a SIT nº 50, de 2013, de autoria do Deputado Rubens Bueno que solicita ao TCU informações sobre o contrato entre a Petrobrás e a Construtora Odebrecht, firmado em 2010.	SecexEstat	DT1/SecexEstat
005.933/2014-5	SCN	ABERTO	Ofício nº 379 (SF), de 19/3/2014, do Pres. do Senado Federal, encaminhando o Requerimento nº 20, de 2014, do Sen. Aluisio Nunes Ferreira, solicitando realização de auditoria na Petrobras para verificar vários aspectos relativos a chamada "operação de exportações de plataformas" realizada pela Petrobras, de 2011 até a presente data..	SecexEstat	GAB MIN VR


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

006.049/2014-1	SCN	ABERTO	Ofício nº 55/2014-CAPADR, de 19/3/2014, do Pres. da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenv. Social da Câmara dos Deputados, encaminhando o Requerimento nº 535/2014, do Dep. Luís Carlos Heinze, solicitando auditoria na Petrobras Biocombustíveis relativo a aquisição de 50% das usinas da Ind. e Com. de Biodiesel Sul - BSBios de Marialva/PR e Passo Fundo/RS.	SecexEstat	DT1/SecexEstat
011.461/2014-4	RA	ABERTO	Auditoria de Natureza Operacional (Anop) com vistas à examinar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos principais processos de trabalho relacionados ao cadastro de fornecedores de bens e de serviços utilizado pelas empresas que compõem o Sistema Petrobras, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.	SecexEstat	DT1/SecexEstat
033.143/2014-5	ADM	ABERTO	Constituição de Grupo de Trabalho	SEGECEX	SeinfraPet
006.981/2014-3	RA	ABERTO	Fiscalização 188/2014 - Mapear os eventos relacionados à gestão das obras do Comperj, buscando identificar os momentos de tomadas de decisão, seus agentes, a qualidade das informações disponíveis e as avaliações de riscos associadas.	SeinfraPet	GAB MIN VR
032.544/2014-6	ACOM	ABERTO	Acordos de leniência celebrados ou em vias de celebração pela CGU em relação às empresas e às pessoas indiciadas na Operação Lava Jato da Polícia Federal ou daquelas que voluntariamente resolvam colaborar com as investigações administrativas sobre os desvios praticados em contratos firmados com a Petrobras	SeinfraPet	SA/GABPRES
005.933/2014-5	SCN	ABERTO	Ofício nº 379 (SF), de 19/3/2014, do Pres. do Senado Federal, encaminhando o Requerimento nº 20, de 2014, do Sen. Aluisio Nunes Ferreira, solicitando realização de auditoria na Petrobras para verificar vários aspectos relativos a chamada "operação de exportações de plataformas" realizada pela Petrobras, de 2011 até a presente data..	SecexEstat	GAB MIN VR
007.595/2013-1	SCN	ABERTO	Ofício nº 18, de 20/03/2013, do Deputado Eduardo da Fonte, Presidente da Comissão de Minas e Energia, comunica a aprovação do Requerimento nº 172, de 2013, de autoria do Deputado Arnaldo Jardim, que solicita informações ao TCU sobre o resultado da apuração de gestão temerária no processo decorrente da representação feita pelo Ministério Público a respeito da Refinaria de Pasadena, Texas, EUA.	SecexEstat	DT1/SecexEstat
013.958/2013-5	RA	ABERTO	Auditoria para avaliar os atrasos dos empreendimentos da Petrobras.	SecexEstat	DT1/SecexEstat
019.916/2013-2	SCN	ABERTO	Of. n. 1471/13/SGM/P, de 17/07/2013, do Presidente da Câmara, Deputado Henrique Eduardo Alves, encaminha a SIT nº 44, de 2013, de autoria do Deputado Maurício Quintella Lessa, que solicita ao TCU informações sobre a auditoria que vem sendo realizada no processo de aquisição da Pasadena Refining System Inc. pela Petrobras.	SecexEstat	DT1/SecexEstat
014.720/2014-0	RL	ABERTO	Levantamento das aquisições e alienações de ativos promovidas pela Petrobras (Acórdão 1208/2014-TCU-Plenário)	SecexEstat	DT1/SecexEstat
037.327/2011-9	PC	ABERTO	Prestação de Contas da Petrobras, exercício 2010	SecexEstat	DT1/SecexEstat
027.067/2008-4		ABERTO	Prestação de Contas da Petrobras, exercício 2007	SecexEstat	DT1/SecexEstat
033.460/2014-0	REPR	ABERTO	pedido de afastamento da Pres da Petro	SecexEstat	GAB MIN VR
011.595/2014-0	REPR	ABERTO	Operação de venda pela Petrobras de metade do capital da empresa subsidiária Petrobras Oil & Gas B.V. ao banco BTG Pactual	SecexEstat	DT1/SecexEstat
008.714/2011-8	REPR	ABERTO	ENCAMINHAMENTO DE NOTAS TÉCNICAS SOBRE CONTRATO DE PATROCÍNIO FIRMADO PELA PÉTROBRAS	SecexEstat	DT1/SecexEstat



041.625/2012-9	REPR	ABERTO	APURAÇÃO E ANÁLISE DA APLICAÇÃO DE RECURSOS REFERENTES AOS CONTRATOS 6000.0001124.04.2/2004 E 6000.021294.06.2/2006, REPRESENTAÇÃO COM OBJETIVO DE VERIFICAR OS REPASSES DE RECURSOS PELA PETROBRAS	SecexEstat	DT1/SecexEstat
038.748/2012-6	TCE	ABERTO	CONTRATO DE PATROCÍNIO 612.2.010.03.6/2003 - CUMPRIMENTO DO ITEM 9.3.5 DO ACÓRDÃO 2575/2012-PLENÁRIO	SecexEstat	GAB MIN ANARDES
038.749/2012-2	TCE	ABERTO	CONTRATO DE PATROCÍNIO 6000.0010762.05.2/2005 - CUMPRIMENTO DO ITEM 9.3.6 DO ACÓRDÃO 2575/2012-PLENÁRIO	SecexEstat	DT1/SecexEstat
032.123/2014-0	MON	ABERTO	Monitoramento para a determinação 9.4 do Acórdão 2575/2012 - TCU - Plenário (TC 027.265/2006-4)	SecexEstat	DT1/SecexEstat
038.737/2012-4	TCE	ABERTO	CONVÊNIO 6000.0017248.05.4 - CUMPRIMENTO DO ITEM 9.3.2 DO ACÓRDÃO 2575/2012-PLENÁRIO	SecexEstat	GAB MIN ANARDES
038.741/2012-1	TCE	ABERTO	CONVÊNIO 6000.0032085.07.4 - CUMPRIMENTO DO ITEM 9.3.3 DO ACÓRDÃO 2575/2012-PLENÁRIO	SecexEstat	GAB MIN ANARDES
038.678/2012-8	TCE	ABERTO	CONVÊNIO 6000.0007055.04.4 - CUMPRIMENTO DO ITEM 9.3.1 DO ACÓRDÃO 2575/2012-PLENÁRIO	SecexEstat	GAB MIN ANARDES
038.745/2012-7	TCE	ABERTO	CONVÊNIO 6000.0031986.07.4/2007 - CUMPRIMENTO DO ITEM 9.3.4 DO ACÓRDÃO 2575/2012-PLENÁRIO	SecexEstat	SA/SecexEstat



ANEXO II DA ATA Nº 9, DE 18 DE MARÇO DE 2015
(Sessão Ordinária do Plenário)

MEDIDA CAUTELAR

Comunicação sobre despacho exarado pelo Ministro Raimundo Carreiro.

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Representante do Ministério Público,

Na Sessão de 11/3/2015, nos termos do art. 276, §1º, do RI/TCU, trouxe à apreciação deste Colegiado, medida cautelar adotada no âmbito do TC 032.588/2014-3, para que a GRPU/RJ abstenha-se de adotar quaisquer atos que objetivem a cobrança de taxa, quer de poder de polícia, quer de ocupação, referente ao imóvel em que se encontra instalado o MAM-RIO, nos exatos termos do art. 1º da Lei nº 3.479/58, bem como a adoção de medidas tais como inscrição da entidade no CADIN ou na dívida ativa da União.

2. Entretanto, considerando as ponderações feitas por meus pares durante a Sessão, **decidi revogar a medida cautelar**, mantendo, contudo, a oitiva da GRPU/RJ para que se manifeste sobre a questão tratada nos autos.

3. Para tanto, assinei Decisão em 17/3/2015, com fundamento no art. 276, § 5º, do Regimento Interno, a qual fiz distribuir previamente a vossas Excelências e que acompanha esta comunicação.

4. Por fim, informo que determinei que o MAM-RIO e a GRPU/RJ fossem notificadas da Decisão.

TCU, Sala das Sessões em 18 de março de 2015.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

TC 032.588/2014-3

Tipo: Representação (com pedido de cautelar)

Unidade jurisdicionada: Gerência Regional do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro – GRPU/RJ

Representante: Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro – MAM-RIO (CNPJ 33.467.002/0001-44)

Procurador: Jaques Fernando Reolon (OAB-DF 22.885) e outros – peça 1, p. 10, e peça 3

DECISÃO

Trata-se de Representação oferecida pelo Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro – MAM-RIO, subscrita por seu representante legal (peça 1, p. 10), questionando a exigência, por parte da Gerência Regional do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro – GRPU/RJ, de pagamento da taxa de ocupação referente ao imóvel no qual se encontra instalada a sede daquele museu, em desrespeito ao benefício concedido pelo art. 1º da Lei 3.479/1958 (peça 1, p. 1-2).

2. A unidade técnica entendeu que a peça exordial não satisfazia o requisito da legitimidade, uma vez que o autor não estaria enquadrado em nenhuma das hipóteses previstas no art. 237 do Regimento Interno do TCU (peça 7).

3. Por seu turno, o MP/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado,



divergiu da Secex-RJ, nos termos exposto no Parecer à peça 11, e propôs:

“Isto posto, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se no sentido de que:

a) seja conhecida, excepcionalmente, a peça que inaugura os autos, como representação contra ato supostamente ilegal praticado pela GRPU/RJ;

b) seja deferida medida cautelar inaudita altera parte, com base no art. 276 do Regimento Interno, consistente em determinar à GRPU/RJ que se abstenha de adotar quaisquer atos que objetivem a cobrança de taxa de ocupação do imóvel em que se encontra instalado o MAM-RIO, bem como a adoção de medidas tais como inscrição da entidade no CADIN ou na dívida ativa da União;

c) promover a oitiva da GRPU/RJ, para que se pronuncie sobre os fatos contidos na representação, no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do art. 276, § 3º, do RITCU.

Por fim, cumpre anotar que consta dos autos, à peça 6, o Ofício nº 5/2013 – GAB.MIN-AC, em que são relacionados os advogados que, ao atuarem em processos perante o TCU, acarretam o impedimento do Exmo. Sr. Ministro Aroldo Cedraz para atuar no feito.”

4. Acolhendo a posição do MP/TCU, por meio da Decisão à peça 13, de 10/3/2015, determinei a adoção de medida cautelar para que a GRPU/RJ abstenha-se de adotar quaisquer atos que objetivem a cobrança de taxa, quer de poder de polícia, quer de ocupação, referente ao imóvel em que se encontra instalado o MAM-RIO, nos exatos termos do art. 1º da Lei nº 3.479/58, bem como a adoção de medidas tais como inscrição da entidade no CADIN ou na dívida ativa da União.

5. Na Sessão de 11/3/2015, nos termos do art. 276, §1º, do RI/TCU, encaminhei para a apreciação do Plenário desta casa a referida medida cautelar. Contudo, ante a complexidade da matéria, o Plenário decidiu adiar a decisão sobre a ratificação para a Sessão de 18/3/2015.

6. No presente momento, tendo em conta as ponderações feitas por meus pares durante a Sessão Plenária de 11/3/2015, **DECIDO** revogar a medida cautelar adotada em 10/3/2015 (peça 13), mas manter a oitiva da GRPU/RJ para que se manifeste sobre a questão tratada nos autos, bem como para que sejam colhidas mais informações a fim de esclarecer as dúvidas levantadas.

7. Por fim, deve ser encaminhada cópia da presente Decisão para a GRPU/RJ e para o MAM-RIO.

Brasília, 17 de março de 2015.

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

ANEXO III DA ATA Nº 9, DE 18 DE MARÇO DE 2015

(Sessão Ordinária do Plenário)

ATO NORMATIVO APROVADO

DECISÃO NORMATIVA - TCU Nº 143, DE 18 DE MARÇO DE 2015

Altera dispositivos das Decisões Normativas TCU 134/2013 e 140/2014, a fim de viabilizar a implantação do novo Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), que entrará em vigor em março de 2015, abrangendo a prestação de contas do exercício de 2014.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

Considerando o poder regulamentar que lhe confere o art. 3º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, para expedir normativos sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento;

Considerando a implantação do Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), que contemplará a integralidade dos conteúdos e peças da prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração



Pública Federal a partir do exercício de 2014;

Considerando os estudos desenvolvidos no âmbito do TC 002.955/2015-6,

RESOLVE:

Art. 1º As datas-limite para a conclusão e entrega dos relatórios de gestão fixadas em 31/3/2015 e 30/4/2015 no Anexo I da Decisão Normativa TCU 134/2013 ficam prorrogadas para 30/4/2015 e 15/5/2015, respectivamente.

Art. 2º As datas-limite para a conclusão e entrega das peças complementares fixadas em 31/7/2015 e 31/8/2015 no Anexo I da Decisão Normativa TCU 140/2014 ficam prorrogadas para 15/9/2015 e 30/9/2015, respectivamente.

Parágrafo único. As demais datas-limite fixadas no Anexo I da Decisão Normativa TCU 140/2014 ficam prorrogadas por quinze dias.

Art. 3º Ficam revogados o parágrafo único do art. 2º e o § 2º do art. 4º da Decisão Normativa TCU 134/2013.

Art. 4º O *caput* do art. 3º da Decisão Normativa TCU 134/2013 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º Na elaboração dos relatórios de gestão, deve-se observar as configurações individual ou consolidada conforme classificação no Anexo I, bem como as demais especificações contidas nesse Anexo.”

Art. 5º O inciso VI do *caput* do art. 5º da Decisão Normativa TCU 134/2013 passa a vigorar com a seguinte redação:

“VI. A apresentação dos conteúdos do relatório de gestão pela via eletrônica de que trata o *caput* do art. 4º deve observar a estrutura definida pelo Sistema de Prestação de Contas e, subsidiariamente, os requisitos definidos no Anexo II e no Anexo III desta decisão normativa;”

Art. 6º As unidades jurisdicionadas relacionadas no Anexo I da Decisão Normativa TCU 134/2013 para apresentação do relatório de gestão na classificação agregado têm a forma de apresentação dos seus relatórios alterada para a classificação individual.

§ 1º As unidades jurisdicionadas agregadoras de que trata o *caput* passam a desempenhar o papel de coordenadora da prestação de contas das unidades agregadas no Sistema de Prestação de Contas.

§ 2º As unidades jurisdicionadas agregadas entregarão os relatórios de gestão na forma individual, na mesma data-limite estabelecida para a respectiva agregadora.

§ 3º Os dirigentes das unidades que atuavam como agregadas passam a responsabilizar-se pela inclusão dos respectivos relatórios no Sistema de Prestação de Contas.

§ 4º A classificação agregada de relatório de gestão fica suprimida do texto do Anexo I da Decisão Normativa TCU 134/2013.

Art. 7º O texto relativo à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SE/MP) do Anexo I da Decisão Normativa TCU 134/2013 passa a vigorar com a seguinte redação, sendo alterada a classificação para “Consolidado”:

Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SE/MP), consolidando as informações sobre a gestão das unidades do Ministério não relacionadas para apresentação de relatório de gestão.	Conso lidado	30/04/20 15

Art. 8º As unidades relacionadas no Anexo I da Decisão Normativa TCU 140/2014 devem apresentar as peças de que tratam os incisos I e II do art. 2º desse normativo até a mesma data-limite fixada pela Decisão Normativa TCU 134/2013 para o envio dos respectivos relatórios de gestão.

Art. 9º O texto relativo à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SE/MP) do Anexo I da Decisão Normativa TCU 140/2014 passa a vigorar com a seguinte redação, sendo alterada a classificação para “Consolidado”:

Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SE/MP), consolidando as informações sobre a gestão das unidades do Ministério não relacionadas para apresentação de relatório de gestão.	Consolidad o	15/09/2015



Art. 10 O texto relativo às Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) do Anexo I da Decisão Normativa TCU 140/2014 passa a vigorar com a seguinte redação:

Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), consolidando as informações sobre a gestão do Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel), da Reserva Global de Reversão (RGR), da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC/Eletrobras), do Fundo de Utilização de Bem Público (FUBP/Eletrobras) e da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE/Eletrobras).	Consolidado	15/10/2015

Art. 11 O texto relativo à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação do Anexo I da Decisão Normativa TCU 140/2014 passa a vigorar com a seguinte redação:

Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), agregando as informações sobre a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).	Agregado	15/10/2015

Art. 12 Os fundos a seguir ficam excluídos das relações dos respectivos ministérios no Anexo I da Decisão Normativa TCU 140/2014:

a) Fundos de Investimento Setorial de Pesca (Fiset/Pesca) e de Reflorestamento (Fiset/Reflorestamento), da parte que trata do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do Ministério do Meio Ambiente, que passa a vigorar com a seguinte redação.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).	Individual	15/09/2015

b) Fundo de Investimento Setorial de Turismo (Fiset/Turismo), da parte que trata do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), do Ministério do Turismo, que passa a vigorar com a seguinte redação.

Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR).	Individual	15/09/2015

Art. 13 Esta Decisão Normativa entrará em vigor na data de sua publicação e se aplica à prestação de contas do exercício de 2014.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de março de 2015.

AROLDO CEDRAZ
Presidente

ANEXO IV DA ATA Nº 9, DE 18 DE MARÇO DE 2015
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos relatores, bem como os Acórdãos de nºs 528 a 563, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 020.808/2014-3

Natureza: Relatório de Levantamento (Registro Fiscalis 546/2014)



Órgãos/Entidades: Ministério da Educação (vinculador); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São João del Rei; Fundação Universidade Federal do ABC; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Amazonas; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Pelotas; Fundação Universidade Federal do Piauí; Fundação Universidade Federal de Sergipe; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal da Fronteira Sul; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Alagoas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Responsáveis: Aloizio Mercadante Oliva e José Henrique Paim Fernandes, Ministros de Estado da Educação no exercício de 2014.

Interessados: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e Secretarias de Controle Externo nos Estados do Acre, Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Tocantins.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. RELATÓRIO SISTÊMICO DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO (FISCEDUCAÇÃO). EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO NOS EXERCÍCIOS DE 2010 A 2013. AVALIAÇÃO DE INDICADORES EDUCACIONAIS. TRABALHOS RELEVANTES REALIZADOS PELO TCU. TEMAS DE DESTAQUE. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA ÀS INSTÂNCIAS RELACIONADAS. ENCERRAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de fiscalização na modalidade levantamento, que tem como objetivo a produção do Relatório Sistemático de Fiscalização da Função Educação referente ao exercício de 2014 (FiscEducação), consolidado pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e que contou com a contribuição das Secretarias de Controle Externo nos Estados do Acre, Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Tocantins.

2. O trabalho oferece ao Congresso Nacional, aos gestores da política educacional e, especialmente, à sociedade brasileira um panorama sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal na área de educação nos exercícios de 2010 a 2013, os desafios e avanços quanto à melhoria de indicadores educacionais brasileiros, com ênfase nas metas assumidas no novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, além de destacar problemas de governança encontrados por esta Corte em programas e instituições recém fiscalizados.

3. Outrossim, as informações aqui apresentadas atualizam, ampliam e aprofundam o panorama traçado no FiscEducação 2013 (TC 028.636/2013-9). O levantamento vai, portanto, além do perfil eminentemente descritivo, constituindo-se em fonte de conhecimento retrospectivo e prospectivo da área de educação, fundamental para a formulação e a implementação da estratégia de controle externo pelo TCU, com vistas à melhoria da qualidade da educação brasileira e dos indicadores educacionais.

4. As informações distribuem-se ao longo de seis capítulos. No capítulo inicial, é apresentada a visão geral do tema, com a exposição de aspectos legais e organizacionais do ensino no Brasil, de macroproblemas da educação no país e das fontes de financiamento da educação. Em seguida, analisa-se a destinação dos recursos das políticas educacionais, com foco na execução orçamentária e financeira das despesas do setor. No capítulo seguinte, delinea-se a situação do monitoramento e da avaliação das políticas educacionais, tendo como referência o novo PNE, o PPA 2012-2015 e o Plano de Ações Articuladas (PAR), relevante instrumento de pactuação de metas entre a União e os demais entes federados. No quarto capítulo, são apresentadas as principais conclusões de auditorias do TCU em termos relevantes da educação. Por fim, são apresentadas as consolidações em três temas de destaque atinentes às instituições federais de ensino superior, resultado da atuação conjunta deste Tribunal e da Controladoria-Geral da União (CGU) em fiscalizações sobre os seguintes aspectos: a) adoção de boas práticas de governança e gestão de pessoas; b) organização, estrutura e atuação das auditorias internas; c) estado de instalações prediais e conforto por elas proporcionado à comunidade acadêmica, incluindo questões relativas à manutenção predial, planos e dispositivos de combate a incêndio e registros contábeis patrimoniais imobiliários.

5. O resultado do trabalho é apresentado em seguida, nos termos do proficiente relatório apresentado pela SecexEducação, transcrito com os ajustes de forma pertinentes:

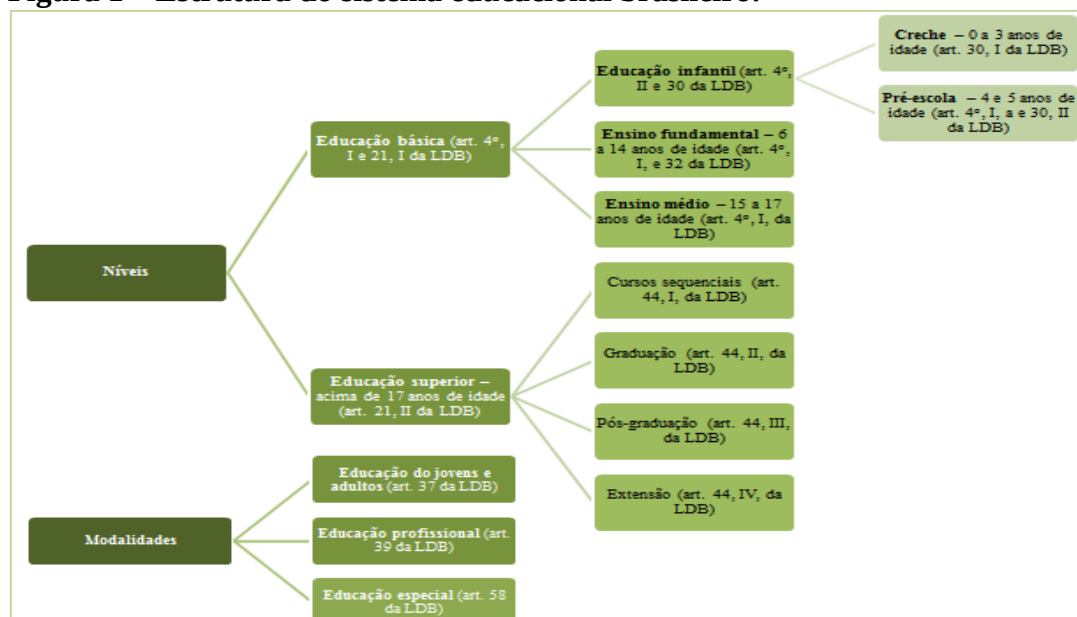
“1.2. Visão geral do tema

1.2.1. Aspectos legais e organizacionais do ensino no Brasil

5. A educação, assegurada como direito social pela Constituição Federal (art. 6º), deve visar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205). A Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) imputou à educação um atributo de ação que abrange os processos formativos do indivíduo na família, no trabalho, nas instituições de ensino, nos movimentos e organizações sociais, nas manifestações culturais e na convivência em geral (art. 1º). A educação escolar, de que trata especificamente a LDB, é desenvolvida, predominantemente, por meio do ensino, ministrado em instituições como creches, escolas, colégios, institutos, faculdades e universidades. Entre os princípios constitucionais segundo os quais o ensino será ministrado, destacam-se: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; valorização dos profissionais da educação escolar; e garantia de padrão de qualidade (art. 206, I, V e VII).

6. No Brasil, a educação escolar foi dividida em dois níveis de ensino: educação básica, formada pela educação infantil (creche e pré-escola), pelo ensino fundamental e pelo ensino médio; e educação superior. Além desses níveis de ensino, há três modalidades de educação: educação de jovens e adultos; educação profissional; e educação especial (Figura 1). O art. 208 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 59/2009, estabelece a educação básica obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade. Vê-se que esse comando legal impôs grandes desafios aos estados, Distrito Federal e municípios, haja vista que, conforme disciplina o art. 211 da Constituição Federal e os art. 10 e 11 da LDB, são esses entes os responsáveis por prover vagas nessa etapa de ensino.

Figura 1 – Estrutura do sistema educacional brasileiro.



Fonte: Constituição Federal e LDB. Elaboração: SecexEducação/TCU.

7. Apesar da correlação existente entre a idade dos alunos e o nível de ensino, a legislação educacional garante o direito de todo cidadão frequentar a escola em qualquer idade, atribuindo como obrigação do Estado garantir meios para que os jovens e adultos que não tenham frequentado a escola na idade adequada possam acelerar seus estudos e alcançar formação equivalente à educação básica.

8. As instituições provedoras do ensino classificam-se, por dependência administrativa, em pública (criada ou incorporada, mantida e administrada pelo poder público) e privada (mantida e administrada por pessoa física ou jurídica de direito privado, podendo se enquadrar em particular, comunitária, confessional e filantrópica). A rede pública de ensino tem papel estratégico no cenário educacional brasileiro, tendo em vista que atendia 82,8% dos alunos matriculados na educação básica em 2013, segundo dados do Censo da Educação Básica.

9. A formulação e a coordenação da política nacional de educação são competência da União (LDB, art. 8º, § 1º), que deve articular os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercer as funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Também são atribuições da União, conforme art. 9º da referida lei:

‘I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;



IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

10. O MEC exerce importante papel na coordenação federativa e no estímulo à colaboração entre os sistemas de ensino, além de desenvolver e financiar programas e ações com o intuito de dar cumprimento às atribuições da União em educação. Integram a estrutura do Ministério as seguintes secretarias: Secretaria de Educação Básica (SEB); Secretaria de Educação Superior (Sesu); Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec); Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi); Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres); e Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase). Na organização e gestão da educação nacional também se destacam os seguintes órgãos e entidades vinculados ao MEC: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); Conselho Nacional de Educação (CNE); e instituições de ensino mantidas pela União, a exemplo do Colégio Pedro II, dos institutos de educação profissional, científica e tecnológica, e das universidades. A estrutura administrativa do MEC é apresentada no Apêndice B.

11. No FiscEducação 2014 foi dado especial destaque à consolidação dos resultados de três auditorias que abordaram aspectos de governança em instituições federais de ensino superior: a) adoção de boas práticas de governança e gestão de pessoas; b) organização e atuação das auditorias internas; c) condições de salas de aula, serviços oferecidos à comunidade acadêmica, manutenção predial, planos e dispositivos de combate a incêndio e registros contábeis patrimoniais imobiliários. As conclusões desses trabalhos encontram-se no **Capítulo 4**.

1.2.2. Macroproblemas da educação no Brasil

12. O Brasil, apesar de ter melhorado muitos de seus indicadores educacionais ao longo dos últimos anos, ainda se encontra bastante aquém dos países mais desenvolvidos, em todos os níveis educacionais. Há desigualdades profundas quando se comparam as oportunidades de acesso e os resultados de alunos ricos e pobres, de brancos e negros e de residentes em áreas urbana e rural. As disparidades de cobertura também são visíveis entre regiões e unidades federativas.

13. Resultados divulgados pelo Anuário Brasileiro da Educação (2013) destacam que na educação infantil, por exemplo, 44% das crianças do quartil (25%) mais rico da população de 0 a 3 anos estavam em creches em 2012, contra apenas 16,2% das crianças de famílias mais pobres. No ensino fundamental, o percentual de crianças que atingem o mais alto nível de proficiência no Sudeste chega a ser o dobro do verificado na região Norte do país. O nível de proficiência simboliza uma avaliação qualitativa do aprendizado de cada aluno, e é medido a partir de uma escala de resultado obtido na Prova Brasil.

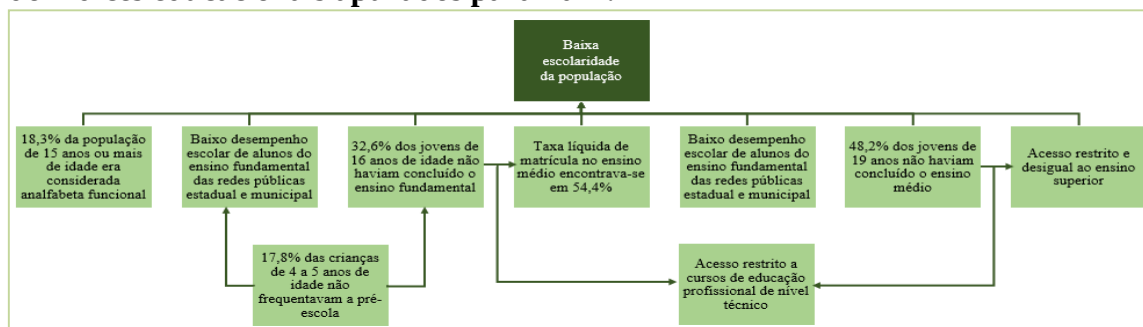
14. As desigualdades permanecem no ensino médio, com 75% dos jovens de quinze a dezessete anos do quartil mais rico da população matriculados na escola, contra apenas 44,2% do quartil mais pobre que conseguiram chegar a essa etapa na idade adequada. Entre as unidades da Federação, a proporção de jovens de dezenove anos que concluiu o ensino médio é maior em São Paulo (68,7%), Distrito Federal (67,5%) e Santa Catarina (62,3%), enquanto Pará e Piauí (35,3%), Alagoas (35,8%) e Maranhão (38,2%) apresentam os piores indicadores. Essa situação acentua as desigualdades de acesso à educação superior: em 2012, havia nove vezes mais jovens de 18 a 24 anos do primeiro quartil de renda matriculados nesse nível de ensino na comparação com os 25% mais pobres.

15. Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos é um dos desafios traçados no Plano Nacional de Educação (PNE). Em 2012, segundo dados da Pnad, o percentual de pessoas com no mínimo doze anos de estudo (ensino fundamental e médio) era de 29,4% na população entre 18 e 24 anos de idade e de somente 4,1% na faixa etária acima de 25 anos. Situação também crítica é o fato de que 63% dos adolescentes de dezesseis anos concluíram o ensino fundamental e menos da metade (49%) dos jovens de dezenove anos havia concluído o ensino médio. **Na zona rural, a população tem cerca de três anos a menos de estudo que a da área urbana.** Os jovens e adultos de 18 a 29 anos do quartil mais rico têm, em média, quatro anos a mais de escolaridade em relação aos 25% mais pobres.

16. Como mostrado na Figura 2, o baixo nível de escolaridade da população brasileira é reflexo de desigualdades socioeconômicas e de problemas associados entre si, como a persistência do analfabetismo

funcional na população de quinze anos ou mais de idade e a evasão de alunos no ensino fundamental e no ensino médio.

Figura 2 – Fatores associados ao problema da baixa escolaridade da população brasileira, segundo índices educacionais apurados para 2012.



Fontes: Pnad/IBGE e Anuário Brasileiro da Educação. Elaboração: SecexEducação/TCU.

17. A melhoria da qualidade da educação brasileira requer, na prática, associar o acesso e a frequência das pessoas à escola com o efetivo aprendizado pelo aluno. Isso porque, em 2011, o resultado do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) apresentou médias preocupantes para alunos de escolas públicas do 3º ano do ensino médio: em português, a maior parte dos alunos apresentou severas limitações no domínio culto do idioma; e em matemática, deficiências quanto ao domínio, por exemplo, de equações de primeiro grau, que em tese devem ser aprendidas ainda no ensino fundamental. No Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) de 2012, o desempenho dos alunos brasileiros também se apresenta muito baixo: 67% dos estudantes ficaram abaixo da linha básica de proficiência (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014).

18. O tema Educação vem sendo objeto de fiscalizações periódicas pelo TCU, com trabalhos que verificam deficiências e oportunidades de melhorias na execução de programas de governo, nos instrumentos de governança pública e na prestação de serviços educacionais à população. Dentre esses trabalhos, o FiscEducação 2014 apresenta, em seu **Capítulo 3**, uma síntese das conclusões de auditorias realizadas nos seguintes programas e temas: a) Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância); b) gestão, financiamento e estrutura da rede pública de Ensino Médio; c) formação inicial e continuada de professores; d) Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e Programa Universidade para Todos (Prouni); e) rede federal de educação profissional, científica e tecnológica. No capítulo também são contextualizadas as metas do novo PNE que se encontram relacionadas aos assuntos tratados nas auditorias do Tribunal, bem como são detalhados alguns dos principais gargalos e indicadores sobre a situação de acesso e desempenho na educação infantil, no ensino médio e na educação superior.

19. O **Capítulo 2** enfatiza três importantes planos que norteiam as ações governamentais da educação no país: PNE; Plano Plurianual; e Plano de Ações Articuladas (PAR). Em nível de agenda política de longo prazo, contextualiza-se o marco normativo do novo PNE 2014-2024 (Lei 13.005, de 25/6/2014), as diretrizes e metas, os instrumentos de *accountability* previstos sobre a execução do plano e o comportamento histórico de indicadores relacionados à escolaridade da população, às taxas de escolarização na educação básica e ao acesso à educação superior, inclusive no que tange ao alcance de metas definidas no PNE 2001-2010. Além disso, são apresentadas as conclusões de trabalhos do Tribunal a respeito da relevância, suficiência e validade de indicadores constantes do PPA 2012-2015, e sobre a elaboração e o monitoramento do PAR.

1.2.3. Fontes de financiamento da educação

20. As três principais fontes de receita que financiam a educação no Brasil advêm do salário-educação (contribuição social feita pelas empresas ao governo com valor correspondente a 2,5% da folha de pagamento anual), de impostos próprios da União e dos demais entes federativos, e de transferências constitucionais.

21. Na média, o crescimento real das despesas da União na Função Educação foi de 64% entre 2009 e 2013, alcançando R\$ 82,3 bilhões de recursos empenhados nesse último exercício, o que corresponde a

92% da dotação autorizada. Gastos com pessoal e encargos sociais representaram 43% das despesas empenhadas (R\$ 35,1 bilhões), em sua maioria, destinados à folha de pagamento das universidades e institutos federais (TCU, 2014, p.130-135).

22. A Constituição Federal determina que um percentual mínimo da receita resultante de impostos (com as deduções legais previstas), compreendida aquela proveniente de transferências, seja aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino: para estados e municípios, esse valor é de 25%; e para a União, de 18% (art. 212, *caput* e § 1º). Em 2013, a União aplicou R\$ 53,9 bilhões com essa finalidade, o que corresponde a 22,5% da receita líquida de impostos (TCU, 2014, p.168).

23. Na educação básica, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb) é o mais importante mecanismo de financiamento da rede pública de ensino. Constituído em 2007, engloba 27 fundos específicos, um para cada estado e um para o Distrito Federal. Pelo menos 60% dos recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública. O governo federal complementa o Fundeb sempre que a arrecadação de determinado estado não for suficiente para garantir o valor mínimo nacional por aluno matriculado na rede pública. Esse valor mínimo é fixado, anualmente, por portaria interministerial do MEC e Ministério da Fazenda. Em 2013, o valor da complementação da União no Fundeb atingiu o montante aproximado de R\$ 10,8 bilhões (TCU, 2014, p.145).

24. Além disso, com a recente vinculação de receitas petrolíferas ao financiamento da educação pública, motivada pela descoberta de reservatórios na camada denominada de Pré-Sal, somam-se os recursos oriundos do Fundo Social do Pré-Sal (Lei 12.351/2010), que em grande parte é constituído por receitas dos *royalties* do petróleo (Lei 12.858/2013).

25. No FiscEducação 2014, o **Capítulo 1** descreve a evolução histórica do gasto público em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e analisa aspectos da execução orçamentária e financeira da Função Educação no Orçamento Geral da União.

II. Onde estão sendo aplicados os recursos destinados às políticas educacionais

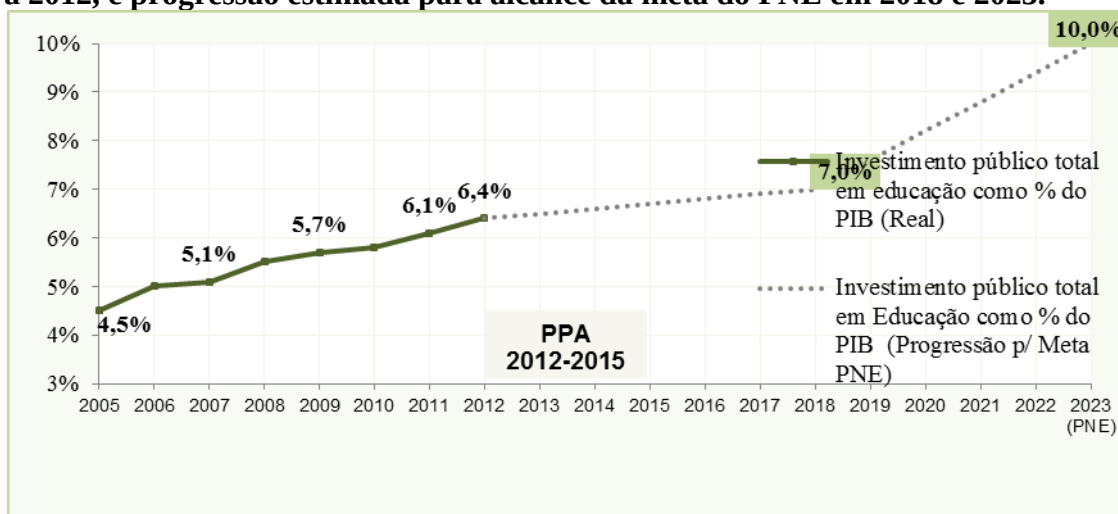
26. Na condição de lei, prevista na Constituição Federal, o orçamento tem a finalidade de estimar as receitas e fixar as despesas para um exercício financeiro, que, no Brasil, coincide com o ano civil. A classificação funcional da despesa é formada por funções e subfunções e busca responder basicamente à seguinte indagação ‘em que área de despesa a ação governamental será realizada?’. A Função se traduz como o maior nível de agregação da despesa nas diversas áreas de atuação do setor público, como, por exemplo, educação, cultura, saúde, defesa e desporto e lazer. Além disso, toda ação do governo está estruturada em programas orientados para a realização de objetivos estratégicos definidos para o período do PPA, ou seja, quatro anos. Um programa é classificado como Temático (aquele que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade) ou de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (BRASIL, 2012a). É com base nesses aspectos, que este capítulo se propôs a analisar a execução do orçamento federal em educação.

II.1. Investimento público em educação como proporção do PIB

27. Uma das questões relevantes quando se trata do sistema educacional público brasileiro diz respeito à repartição de competência entre as três esferas de governo, bem como seu financiamento, que envolve a cooperação entre os entes federados. O art. 214 da Constituição Federal, com as alterações da redação dada pela Emenda Constitucional 59/2009, dispõe que o PNE deve estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB.

28. Na última década, os gastos públicos em educação apresentaram relevante crescimento quando comparados com o PIB brasileiro, tanto na esfera federal quanto no somatório dos valores aplicados por estados e municípios. De acordo com informações constantes da Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR), relativas ao exercício de 2013, o gasto total em educação nas três esferas de governo em relação ao PIB saltou de 4,5%, em 2005, para 6,4%, em 2012 (Figura 3).

Figura 3 – Gasto público em educação nas três esferas de governo em relação ao PIB (%), de 2005 a 2012, e progressão estimada para alcance da meta do PNE em 2018 e 2023.

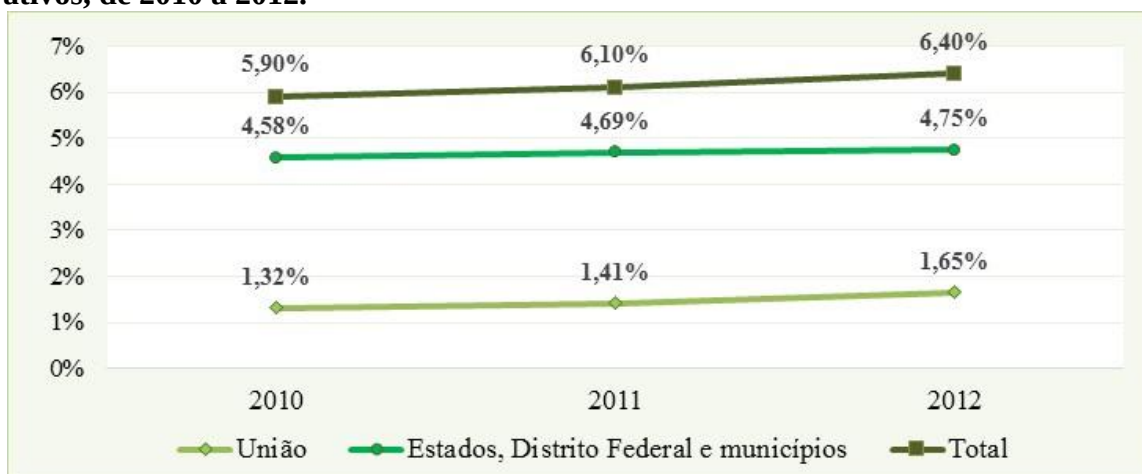


Fonte: PCPR de 2013; PNE 2014-2024. Elaboração: SecexEducação/TCU.

29. A expectativa é a de que, nos próximos dez anos, o gasto público em educação continue crescendo nas três esferas de governo, tanto em valores reais quanto em relação ao PIB. A aprovação da Emenda Constitucional 59/2009 e da Lei 13.005/2014, que instituiu o PNE para o decênio 2014-2024, resultaram na fixação de meta prevendo ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no quinto ano de vigência do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

30. Considerando os números oficiais de investimento em educação em relação ao PIB e tomando-se em conta o volume de recursos aplicados oriundos do orçamento do governo federal, estimaram-se os percentuais de recursos alocados à educação resultantes de receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Figura 4).

Figura 4 – Gasto público em educação em relação ao PIB (%), União e demais entes federativos, de 2010 a 2012.



Fonte: PCPR de 2013; Sistema Siga Brasil. Elaboração: SecexEducação/TCU.

31. A participação relativa da União no financiamento da educação aumentou 25,8% entre 2010 e 2012, o que pode ser explicado, entre outros possíveis fatores, porque a despesa autorizada pelo governo federal para a educação teve incremento real de 42%, passando de R\$ 63,3 bilhões para R\$ 89,8 bilhões. Em que pese não estar definido quanto da meta de 10% do PIB a ser aplicado em educação em 2024 deve ser financiado pelo governo federal, é provável que continue havendo incremento na participação do governo central no financiamento da área como um todo.

32. Uma das primeiras ações no sentido de prover a educação de mais recursos financeiros nos próximos anos foi a vinculação de receitas promovida pela Lei 12.858/2013, segundo a qual a União, os

estados, o Distrito Federal e os municípios aplicarão os recursos provenientes dos *royalties* do Pré-Sal no montante de 75% na área de educação e de 25% na área de saúde. Conforme dados extraídos do Sistema SigaBrasil, atualizados até 9/12/2014, foram arrecadados R\$ 1,4 bilhão de *royalties* do Pré-sal em 2014 (fonte 108 – Fundo Social – Parcela destinada à Educação Pública e Saúde), utilizados no pagamento de despesas relacionadas a: bolsas de apoio à educação básica; complementação do Fundeb; implantação de escolas para educação infantil; implantação e adequação de estruturas esportivas escolares; e apoio à capacitação e formação inicial e continuada de professores da educação básica. Não se sabe ainda o quanto essa nova fonte de recursos representará em valores absolutos nos próximos exercícios, nem quando os entes federados poderão contar com valores materialmente relevantes que possibilitem aumentar as receitas em patamar necessário ao alcance progressivo da meta de gastos em educação em relação ao PIB preconizada no PNE.

II.2. Orçamento do governo federal para educação

33. A Tabela 1 apresenta os valores empenhados nas 28 funções adotadas no Orçamento Geral da União (OGU), nos anos de 2012 e 2013, em ordem decrescente de valores agregados para o último exercício, no qual a educação apresentava o quarto maior volume de despesas empenhadas, com incremento real de 7% no biênio analisado.

Tabela 1 – Despesa empenhada por função de governo, em 2012 e 2013 (valores atualizados).

Função	2012 (R\$ milhões)	2013 (R\$ milhões)	Variação da despesa 2013/2012
28 – Encargos Especiais	1.064.428	987.582	-7,2%
09 – Previdência Social	423.723	446.135	5,3%
10 – Saúde	84.641	85.304	0,8%
12 – Educação	76.865	82.252	7,0%
11 – Trabalho	45.015	66.150	47,0%
08 – Assistência Social	59.981	64.647	7,8%
05 – Defesa Nacional	39.162	37.796	-3,5%
02 – Judiciária	25.822	25.741	-0,3%
04 – Administração	23.459	21.966	-6,4%
26 – Transporte	23.739	20.903	-11,9%
20 – Agricultura	17.448	20.492	17,4%
19 – Ciência e Tecnologia	8.272	10.740	29,8%
06 – Segurança Pública	9.158	9.109	-0,5%
21 – Organização Agrária	6.181	7.559	22,3%
18 – Gestão Ambiental	5.857	6.595	12,6%
01 – Legislativa	6.412	6.580	2,6%
23 – Comércio e Serviços	4.195	4.995	19,0%
15 – Urbanismo	5.001	4.832	-3,4%
03 – Essencial à Justiça	4.257	4.648	9,2%
17 – Saneamento	2.811	2.953	5,1%
13 – Cultura	2.017	2.408	19,4%
27 – Desporto e Lazer	1.332	2.314	74,0%

07 – Relações Exteriores	2.451	2.258	-7,9%
22 – Indústria	2.303	2.241	-2,7%
14 – Direitos da Cidadania	1.409	1.533	8,8%
24 – Comunicações	1.161	1.434	23,5%
25 – Energia	843	1.027	-21,9%
16 – Habitação	599	207	-65,5%
Total	1.948.542	1.930.403	-0,9

Fonte: Sistema Siga Brasil. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Nota: Valores de 2012 atualizados pelo IPCA até dezembro de 2013.

34. Esses dados sinalizam a possibilidade de que os gastos com educação venham a superar aqueles alocados à saúde, o que pode vir a se confirmar em 2014. Os valores para educação autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2014, e nas suas alterações posteriores, alcançaram o montante de R\$ 101,7 bilhões até 8/12/2014, enquanto que para saúde foram autorizados R\$ 100,0 bilhões. Para 2015, o Projeto da LOA enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional prevê dotação de R\$ 103,0 bilhões para a Função Educação (Quadro 6.A, Volume 1, PLOA 2015).

35. Os orçamentos anuais do governo federal apresentaram incremento real da dotação autorizada para a educação entre 2010 e 2013, refletindo na despesa empenhada (de R\$ 57,9 bilhões para R\$ 82,3 bilhões), liquidada (de R\$ 50,3 bilhões para R\$ 68,4 bilhões) e paga (de R\$ 54,6 bilhões para 76,8 bilhões). A Figura 5 apresenta o resumo desses valores.

Figura 5 – Execução orçamentária e financeira da Função Educação, de 2010 a 2013.



Fonte: Sistema Siga Brasil. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até 2013.

36. A não liquidação da totalidade dos recursos empenhados dentro do próprio exercício financeiro gerou acúmulo do volume de restos a pagar. Em razão disso, o volume de recursos anualmente pagos é maior que o total relativo à liquidação de despesas.

II.3. Execução orçamentária e financeira por programa

37. A Lei 12.593/2012, que trata do PPA da União para o quadriênio 2012-2015, reuniu os gastos em educação em três programas temáticos: Programa 2030 – Educação Básica; Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica; e Programa 2032 – Educação Superior: Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. Esses programas temáticos substituíram os denominados programas finalísticos do PPA 2008-2011.

38. Além disso, as atividades de apoio foram reunidas no Programa 2109 – Gestão e Manutenção do MEC, classificado como programa de gestão, manutenção e serviços ao estado. Esse programa engloba despesas relacionadas ao pagamento de pessoal ativo da União, incluindo contribuições para o regime de previdência dos servidores públicos federais e previdência privada, auxílio alimentação, assistência médica e odontológica, auxílio pré-escolar, dentre outros.

39. O PPA 2008-2011 contava com dez programas diretamente relacionados à educação: 1060 – Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos; 1061 – Brasil Escolarizado; 1062 –

Desenvolvimento da Educação Profissional; 1067 – Gestão da Política de Educação; 1073 – Brasil Universitário; 1374 – Desenvolvimento da Educação Especial; 1377 – Educação para a Diversidade e Cidadania; 1448 – Qualidade na Escola; 1449 – Estatísticas e Avaliações Educacionais; e 8034 – Programa Nacional de Inclusão de Jovens e Adultos (ProJovem).

40. A inclusão da despesa de pessoal no programa de apoio 2109 – Gestão e Manutenção do MEC prejudicou a comparação histórica dos valores dispendidos na Educação Básica, na Educação Profissional e Tecnológica e no Ensino Superior. Para equalizar essa situação, foi realizada, no âmbito deste relatório, a distribuição dos recursos alocados na ação orçamentária 20TP – Pagamento de Pessoal Ativo da União nos três programas temáticos citados, de acordo com a natureza da instituição que realizou o gasto. Além disso, para manter a coerência com o novo PPA, todas as despesas com pagamento de contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais (ação orçamentária 09HB) foram consideradas como despesa de gestão e manutenção do MEC.

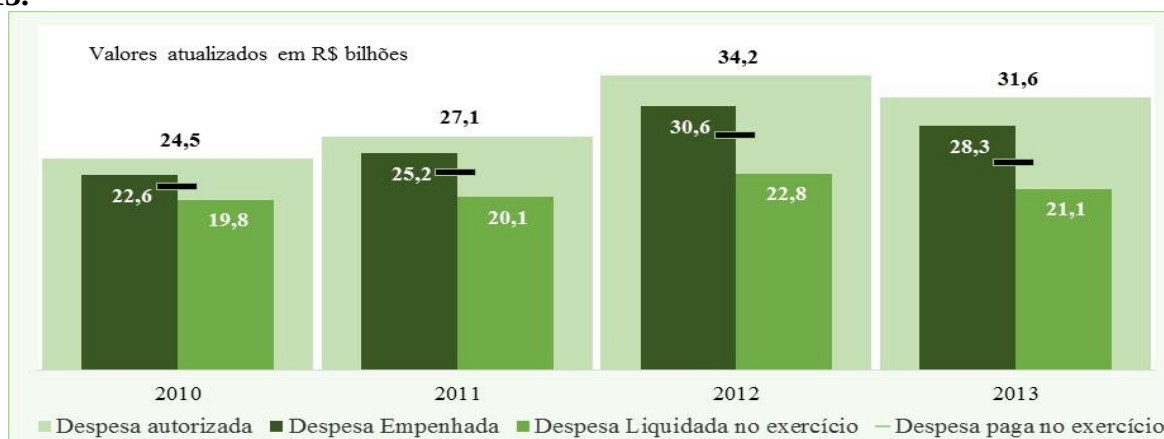
41. Com essas adequações, observa-se que, dos recursos empenhados pelo governo federal no período analisado, aproximadamente 43% foram destinados ao Ensino Superior, 38% à Educação Básica, 10% ao Ensino Profissional e Tecnológico e 9% às ações de gestão e manutenção do MEC.

II.3.1. Educação básica

42. A Educação Básica é financiada e gerida, primordialmente, por estados, Distrito Federal e municípios, cabendo à União, dentre outras atividades, cooperar para o seu financiamento. Para analisar quanto do gasto do governo federal foi destinado à educação básica, foram agrupados os programas do PPA 2008-2011 cujos temas estão incorporados no Programa 2030 – Educação Básica, do PPA 2012-2015.

43. A Figura 6 apresenta os valores do orçamento federal destinados à educação básica no período de 2010 a 2013, podendo ser observado aumento real do montante de recursos empenhados, com exceção do último exercício, além de aumento do volume de restos a pagar (despesa empenhada menos despesa liquidada).

Figura 6 – Execução orçamentária e financeira do Programa 2030 – Educação Básica, de 2010 a 2013.

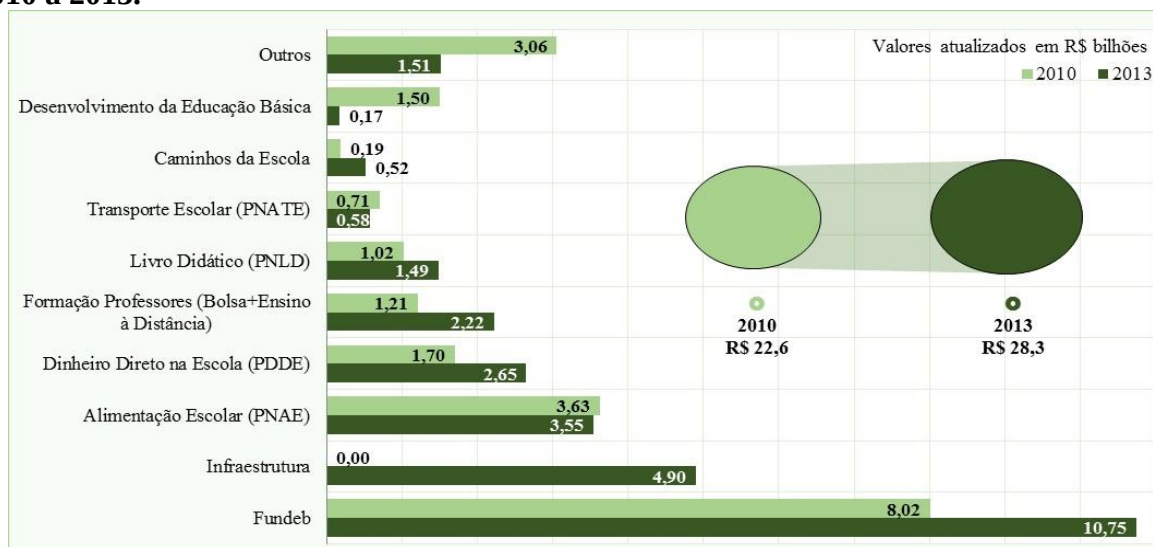


Fonte: Sistema Siga Brasil. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até 2013. Inclui despesas com pagamento de pessoal ativo.

44. A distribuição dos recursos empenhados por ação orçamentária é mostrada na Figura 7. Os destaques ficam por conta dos valores transferidos a título de complementação do Fundeb e das transferências voluntárias destinadas a investimentos em infraestrutura. Além de apresentarem incremento no período analisado de 34% e 220%, respectivamente, essas duas ações correspondem a aproximadamente 55% dos recursos federais destinados à educação básica em 2013.

Figura 7 – Despesa empenhada no Programa 2030 – Educação Básica, por ação orçamentária, de 2010 a 2013.



Fonte: Sistema Siga Brasil. Elaboração: SecexEducação/TCU.

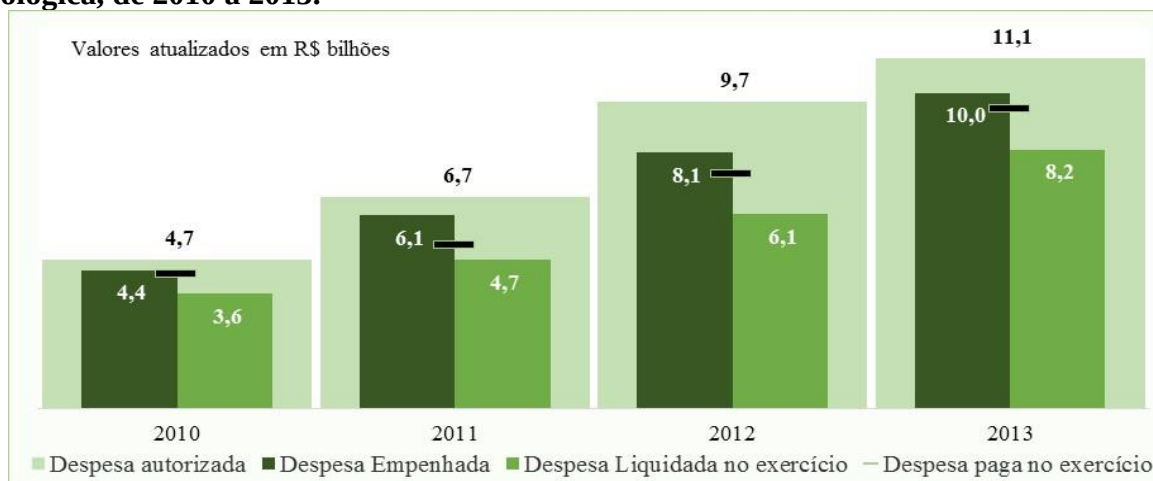
Nota: Valores atualizados pelo IPCA até 2013.

45. As transferências de recursos financeiros aos municípios concentraram-se na construção de creches e de pré-escolas, tendo em vista a Meta 1 do PNE: aumentar a cobertura da população de 0 a 3 anos de idade que frequenta a educação infantil (de 23,5%, em 2012, para 50%, até 2024); e universalizar o acesso ao ensino de 4 e 5 anos de idade, até 2016. Segundo dados do Relatório de Monitoramento do PPA, até junho de 2014, o governo federal apoiou a construção de 6.208 creches e pré-escolas por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), sendo a meta final do PPA, em 2015, o apoio à construção de 7.000 creches e pré-escolas.

II.3.2. Educação profissional e tecnológica

46. Os recursos destinados pelo governo federal à educação profissional e tecnológica mais que dobraram entre 2010 e 2013 (em termos reais), passando de R\$ 4,4 bilhões para R\$ 10 bilhões (Figura 8). Esses valores representaram 10% dos recursos federais despendidos com educação nesse período. Destaca-se o aumento do volume de restos a pagar ao longo dos anos (diferença entre despesa empenhada e liquidada), devido à dificuldade do governo federal de finalizar os gastos com investimento nos exercícios em que são empenhados.

Figura 8 – Execução orçamentária e financeira do Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica, de 2010 a 2013.



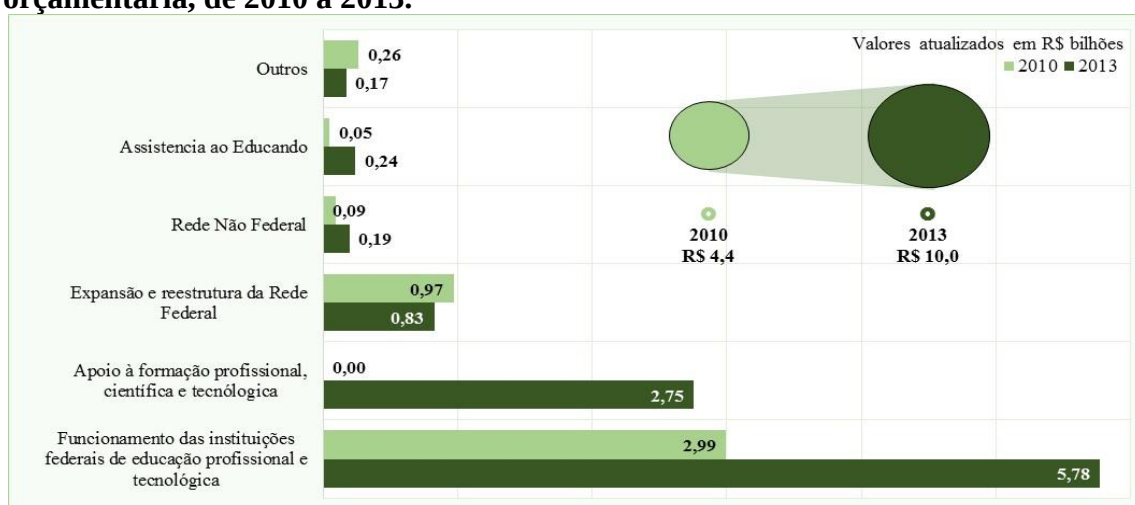
Fonte: Sistema Siga Brasil. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até 2013. Inclui despesas com pagamento de pessoal ativo.

47. A distribuição dos recursos empenhados por ação orçamentária é mostrada na Figura 9. Aspecto relevante desse programa temático diz respeito à alocação de recursos à expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que, segundo consta do Relatório de Monitoramento do PPA, possuía 354 unidades, em 2010, e chegou a 470, em 2013.

48. Além disso, a ação Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica, que financia a concessão de bolsas para a formação de estudantes do ensino médio público propedêutico e de cursos de formação profissional técnica de nível médio, na modalidade concomitante, bem como de trabalhadores beneficiários dos programas federais de transferência de renda, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), atingiu o montante de R\$ 2,75 bilhões em 2013, sendo inexistente até o orçamento de 2010.

Figura 9 – Despesa empenhada no Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica, por ação orçamentária, de 2010 a 2013.



Fonte: Sistema Siga Brasil. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até 2013. Inclui despesas com pagamento de pessoal ativo.

49. Cabe destacar também o incremento substancial das ações destinadas ao funcionamento das instituições federais de educação profissional e tecnológica, que passou de R\$ 2,9 bilhões, em 2010, para R\$ 5,7 bilhões, em 2013. Somente o pagamento de pessoal ativo dessas instituições superou a casa dos R\$ 4 bilhões no exercício de 2013, configurando-se como o principal item de despesa dessa modalidade de ensino no âmbito federal. Com base nos dados dos censos da educação superior de 2010 e 2013, observa-se que o número de professores lotados nos institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia aumentou de 8.293 para 12.792.

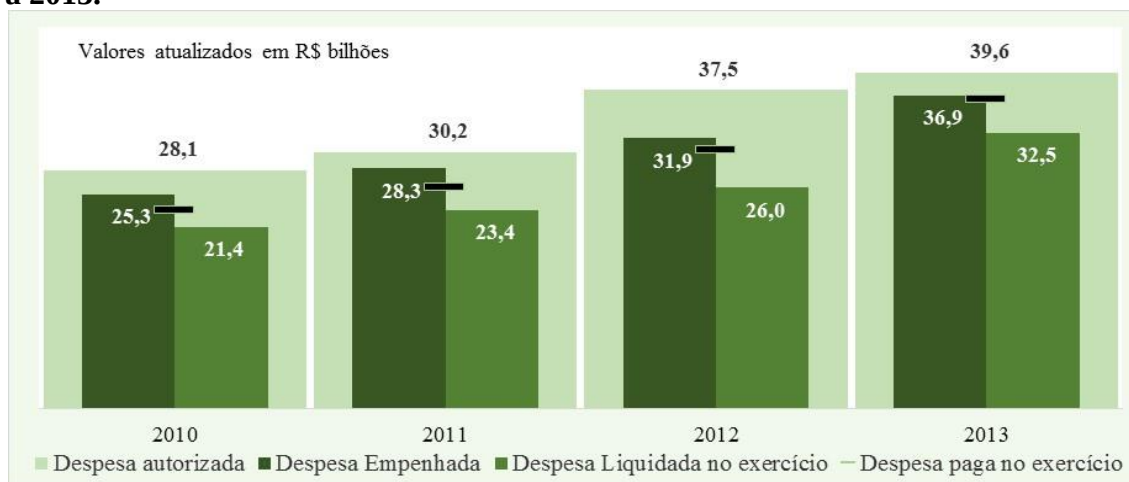
50. De acordo com a Meta 11 do PNE, devem ser triplicadas, até 2024, as matrículas da educação profissional e técnica de nível médio, assegurando a oferta de pelo menos 50% da expansão no segmento público. Consoante dados do Relatório de Monitoramento do PPA, essas matrículas devem sair de um patamar de 1,4 milhão (em 2012) para 4,3 milhões (em 2024), sendo que 1,4 milhão de novas matrículas devem ocorrer na rede pública de ensino. Além disso, a Meta 6 do PNE prevê que 25% das matrículas do ensino médio, até 2024, sejam em período integral. Nesse sentido, a Rede Federal poderá vir a ter relevante papel na oferta de vagas para que esses alunos frequentem seus cursos profissionais concomitantes ao ensino médio.

II.3.3. Educação superior – graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão

51. O ensino superior – que inclui graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão – consumiu 43% dos recursos financeiros do governo federal destinados à educação de 2010 a 2013, sendo o programa temático que apresentou maior incremento, em valores absolutos, nesse período.

52. A Figura 10 apresenta o montante da dotação orçamentária autorizada, empenhada, liquidada e paga pelo governo federal, entre os exercícios 2010 e 2013, destinada ao financiamento do ensino superior. O volume de recursos empenhados apresentou um aumento gradativo ao longo dos anos, com o de 2013 sendo 45% superior ao de 2010.

Figura 10 – Execução orçamentária e financeira do Programa 2032 – Educação Superior, de 2010 a 2013.



Fonte: Sistema Siga Brasil. Elaboração: SecexEducação/TCU.

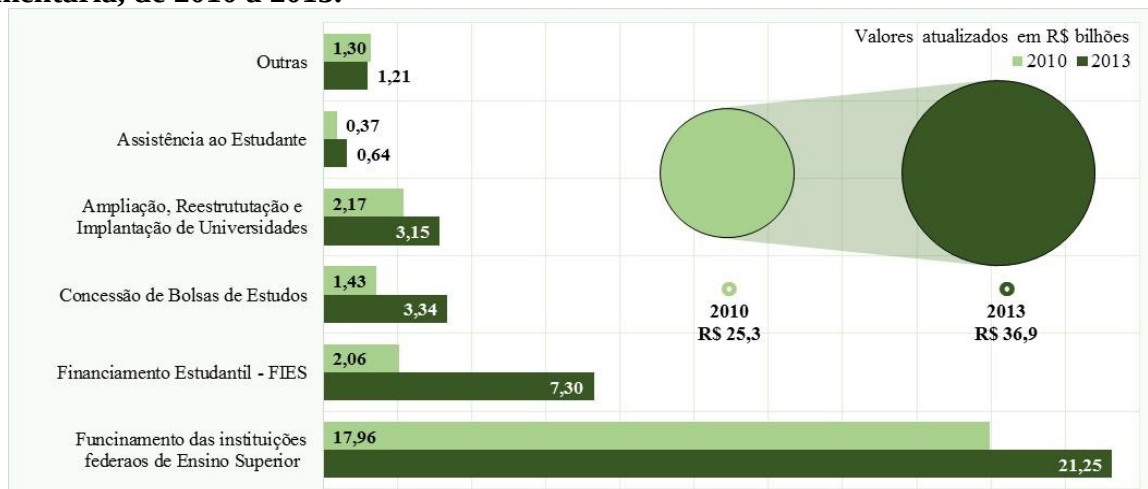
Nota: Valores atualizados pelo IPCA até 2013.

53. Esse período marcou a ampliação do número de universidades federais de 59 para 63, com a criação da Universidade Federal do Cariri, da Universidade Federal do Oeste da Bahia, da Universidade Federal do Sul da Bahia e da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. Além disso, houve a elevação do número de *campi* da Rede Federal de Ensino Superior de 274 para 304.

54. Essas ações inserem-se no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), criado em 2007, que tem como objetivos: aumentar o número de vagas nas universidades públicas; ampliar ou abrir cursos noturnos; melhorar a relação de alunos por professor; elevar a taxa de conclusão nas graduações presenciais; reduzir o custo por aluno; flexibilizar currículos; e combater a evasão. Na Figura 11 pode ser observado o volume de recursos gastos com ampliação, reestruturação e implantação da rede federal de ensino superior.

55. Outra iniciativa governamental que vem ganhando relevância nos últimos anos no ensino superior é o Programa de Financiamento Estudantil (Fies), que financia, com juros subsidiados, a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. O volume de recursos liberados em 2013 foi, em termos reais, 250% superior àqueles disponibilizados em 2010.

Figura 11 – Despesa empenhada no Programa 2032 – Educação Superior, por ação orçamentária, de 2010 a 2013.



Fonte: Sistema Siga Brasil. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até 2013.

56. Os dados da Figura 11 demonstram que o funcionamento das instituições federais de ensino superior é o item que apresenta maior alocação de recursos federais, devido, principalmente, ao

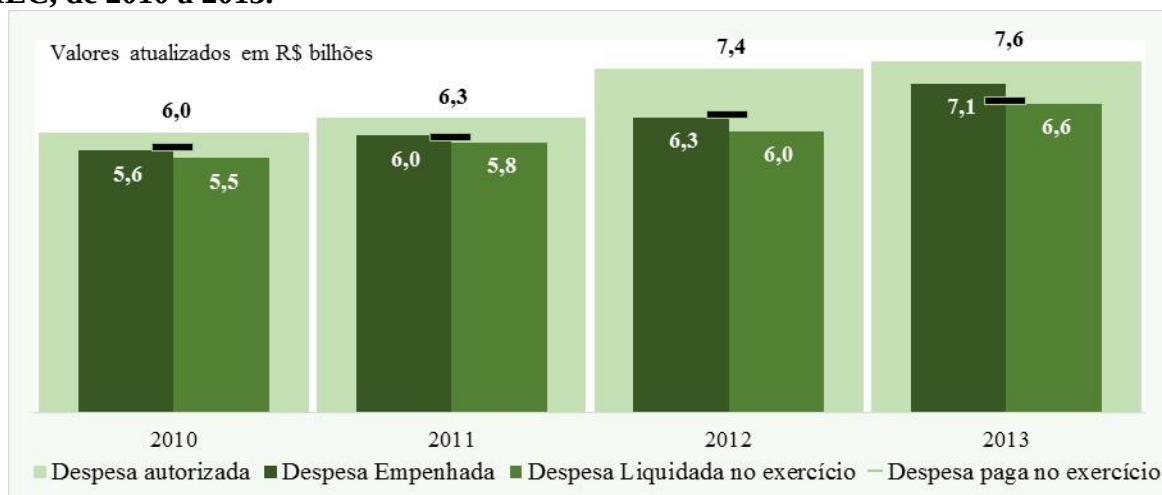
pagamento de pessoal ativo lotado nas universidades públicas federais. De acordo com dados dos censos da educação superior dos exercícios de 2010 e 2013, o número de professores lotados nas universidades públicas federais saltou de 74.059 para 81.624.

57. O cumprimento da Meta 12 do PNE representará um impacto relevante nos gastos federais com ensino superior nos próximos anos, uma vez que prevê a elevação das taxas bruta e líquida de matrículas do ensino superior para 50% e 33%, respectivamente. A taxa bruta de matrículas, que representa o percentual de matrículas no ensino superior em relação à população de 18 a 24 anos, era de 30,2% em 2012. Enquanto isso, naquele exercício, a taxa líquida de matrículas, que representa o percentual de pessoas entre 18 e 24 anos matriculadas no ensino superior em relação à população nessa idade, era de 15,4%.

II.3.4. Gestão e manutenção do MEC

58. O PPA 2012-2015 previu a existência de programas de gestão e manutenção e serviços ao Estado, dentre os quais o Programa 2109, gerenciado pelo MEC. Nesse programa foram alocadas as despesas que não caracterizam diretamente gastos nos programas temáticos, além dos gastos com pagamento de pessoal ativo e da contribuição da União para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais (Figura 12).

Figura 12 – Execução orçamentária e financeira do Programa 2109 – Gestão e Manutenção do MEC, de 2010 a 2013.



Fonte: Sistema Siga Brasil. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até 2013.

59. Tendo em vista que o pagamento de pessoal ativo representa o principal item de despesa dos programas temáticos 2031 – Educação Profissional e Tecnológica e 2032 – Educação Superior, realizou-se a distribuição dessas despesas nos referidos programas de acordo com a lotação dos servidores (escolas federais de educação básica, universidades e hospitais universitários, ou instituições federais de educação profissional e tecnológica), de modo a possibilitar melhor comparação com os gastos alocados aos três programas temáticos. Mantendo-se as demais despesas no Programa Gestão e Manutenção do MEC, observa-se, mesmo assim, aumento de 27% de recursos empenhados, em termos reais, no período analisado.

III. Como está o monitoramento e a avaliação das políticas educacionais

60. Em âmbito federal, a educação tem sido tema de planos que definem diretrizes, objetivos e metas setoriais, a exemplo do PNE (exigência do art. 214 da Constituição Federal), do PDE, do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do Plano de Ações Articuladas (Decreto 6.094/2007) e dos planos plurianuais. À exceção do PNE e do PPA, o termo ‘plano’ deve ser compreendido de modo distinto para os demais instrumentos citados, haja vista que, na essência, assumem-se como conjunto de ações ou pactuações na área da educação pública. Ao longo deste capítulo, são apresentadas as diretrizes da política pública de educação para o período de 2014 a 2024, com a caracterização dos principais indicadores educacionais e mecanismos utilizados no seu monitoramento e avaliação, bem como

sumarizados os resultados de fiscalizações realizadas pelo Tribunal que analisaram os indicadores do PPA 2012-2015 e o processo de gestão do PDE, com ênfase na elaboração e acompanhamento do PAR.

III.1. Marco normativo do novo Plano Nacional de Educação

61. Por ser exigência tanto da Constituição Federal de 1988 (art. 214) como da LDB (art. 87, § 1º), foi instituído o PNE 2001-2010 (Lei 10.172/2001), que, em síntese, apresentava como objetivos: a) elevação global do nível de escolaridade da população; b) melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; c) redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e d) democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, com a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

62. Em 2010, o Poder Executivo federal apresentou o Projeto de Lei 8.035/2010, com o objetivo de aprovar o novo Plano Nacional de Educação, que vigoraria de 2011 a 2020. Contudo, a conclusão de sua tramitação só ocorreu no exercício de 2014, com a promulgação da Lei 13.005, que vigorará até 2024.

63. O PNE apresenta conjunto de vinte metas referentes às diversas modalidades e níveis de educação, baseadas em dez diretrizes que englobam, dentre outras, questões relativas à: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade da educação; superação das desigualdades educacionais; formação para o trabalho e a cidadania; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB; e valorização dos profissionais da educação. Para cada meta foi estabelecido um conjunto de estratégias a serem adotadas pelos diversos atores envolvidos na execução do plano.

64. Com relação à cobertura na educação infantil (creche e pré-escola), o plano pressupõe aumento gradativo da porcentagem de crianças de zero a três anos matriculadas, de forma a que metade da população nessa idade esteja frequentando creches em 2024. Esse indicador era de 21,2% em 2013. Com relação às crianças de quatro e cinco anos, o plano prevê a universalização no atendimento já no exercício de 2016. O indicador apurado em 2013 foi de 81,4%. A educação infantil foi tema de auditorias recentes do TCU, cujas conclusões e oportunidades de melhoria identificadas na operacionalização do Programa Proinfância encontram-se na seção IV.1 deste relatório.

65. Para crianças e adolescentes de seis a quatorze anos, idade prevista para cursar o ensino fundamental, o plano prevê metas de cobertura e de qualidade. Com relação ao primeiro aspecto, está prevista, para 2024, a universalização do acesso à escola à população nessa faixa etária (taxa bruta de matrículas) e que pelo menos 95% dos estudantes com catorze anos tenham concluído essa etapa na idade correta. Em 2013, foi apurado que 98,4% da população nessa faixa etária estava frequentando a escola.

66. O indicador adotado no PNE para medir a qualidade do ensino é o Ideb, com metas apuradas a cada dois anos. Para os anos iniciais do ensino fundamental (1º a 5º), o plano prevê índices nacionais que variam de 5,2 (2015) a 6,0 (2021). O índice apurado em 2013 foi de 4,9. Para os anos finais (6º ao 9º), foram fixadas metas nacionais que variam de 4,7 (2015) a 5,5 (2021). O valor apurado em 2013 foi de 4,4.

67. Para os estudantes de 15 a 17 anos, que devem cursar o ensino médio nessa faixa etária, o plano prevê meta de universalização de acesso à educação até 2016, além de estabelecer que 85% dos estudantes com até dezessete anos tenham concluído o ensino médio, até 2024. A taxa de atendimento, apurada em 2013, foi de 84,3% e a taxa líquida de matrículas, apurada em 2012, foi de 54%. O Ideb nacional previsto para o ensino médio deve variar de 4,3 (2015) a 5,2 (2021), sendo o último valor apurado de 3,9 (2013). Está previsto, ainda, que 25% das matrículas na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) no ensino médio sejam integradas à educação profissional. Análise mais detalhada sobre os indicadores do ensino médio e apresentação das conclusões da auditoria coordenada realizada pelo TCU e por 28 tribunais de contas brasileiros no tema encontra-se na seção IV.2 deste relatório.

68. O PNE também estabelece metas relativas à alfabetização e ao analfabetismo. No primeiro aspecto, o plano indica que todas as crianças devem ser alfabetizadas, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental, o que inclui aprendizagem adequada em leitura, escrita e matemática. Quanto ao segundo aspecto, o plano prevê a elevação da taxa de alfabetização da população com quinze anos ou

mais de idade para 93,5%, até 2015. Além disso, estipula como meta a erradicação do analfabetismo absoluto e a redução, em 50%, da taxa de analfabetismo funcional, até 2024.

69. Há também outras metas relativas à educação básica, tais como a oferta de educação em tempo integral e a formação e valorização dos professores. O plano prevê que deve ser ofertada educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica. Para 2015, há meta de criação da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação, a fim de que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. Além disso, há previsão de que 50% dos professores da educação básica possuam formação em nível de pós-graduação até 2024.

70. Com relação à valorização dos professores, o plano requer aprovação, em até dois anos, de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal. Destaca-se também a meta de equiparação do rendimento médio dos professores da educação básica ao rendimento médio dos demais profissionais com a mesma escolaridade, a ser alcançada em 2024.

71. Para o ensino superior, o plano prevê metas de aumento de acesso, de aumento de número de matrículas em cursos de educação profissional e tecnológica e de incremento na titulação de professores com curso de pós-graduação *strictu sensu* (mestrado e doutorado). A idade esperada para que estudantes cursem o ensino superior é dos 18 aos 24 anos. A meta é que, até 2024, pelo menos um terço da população nessa faixa etária esteja matriculada em curso de nível superior (taxa líquida). O plano prevê, ainda, que 40% das novas vagas criadas no ensino superior sejam providas pela rede pública.

72. Para a educação profissional e tecnológica, a meta é triplicar, em dez anos, o número de matrículas, sendo que metade dessas novas vagas devem ser providas pela rede pública. Nota-se, portanto, um grande desafio imposto à rede pública no alcance das metas do plano. Na seção IV.3 do relatório são apresentados os achados de auditoria do TCU que abordou questões relacionadas à evasão, interação com o setor produtivo e suporte às ações educacionais no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

73. Quanto à titulação de professores da educação superior, o PNE prevê a elevação gradual do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação de sessenta mil mestres e 25 mil doutores até 2024. As instituições de ensino superior, principalmente as privadas, terão de aumentar o número de professores com níveis de formação, fazendo com que pelo menos 75% dos docentes possuam mestrado ou doutorado.

74. Com todas essas medidas, o PNE prevê tornar mais equânimes os indicadores de acesso e de permanência ao ensino no Brasil, de modo que, no final de sua vigência, alcance a escolaridade média de doze anos de estudo para os seguintes segmentos da população brasileira: população de 18 a 29 anos residente no campo; extrato dos 25% mais pobres da população; e população de regiões de menor escolaridade. Além disso, tem-se como meta igualar a escolaridade média entre negros e não negros.

75. Para alcançar essas metas, o PNE prevê o aumento gradual do valor gasto em educação pela União e por estados, Distrito Federal e municípios, de forma a alcançar 10% do PIB até 2024. Uma breve caracterização do investimento público em educação como proporção do PIB encontra-se na seção II.1 deste relatório.

76. A lei do PNE, em seu art. 5º, estabelece que a execução do plano e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas realizadas pelo MEC, pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Fórum Nacional de Educação. A cada dois anos o Inep publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional. A Tabela 2 descreve as fontes, os responsáveis e a periodicidade de cálculo das metas do PNE.

Tabela 2 – Fontes, responsáveis e periodicidade dos indicadores do PNE.

Fonte	Responsável	Periodicidade
Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (Pnad)	IBGE	Anual

Censo da Educação Básica	Inep	Anual
Censo da Educação Superior		Anual
Avaliação Nacional da Alfabetização		Anual
Índice de desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)		Bianual
Coleta Capes	Capes	Anual
Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)	FNDE	Anual

Elaboração: SecexEducação/TCU.

III.2. Relevância, suficiência e validade dos indicadores do PPA

77. Em regra, as metas do PPA 2012-2015 fazem remissão às metas do PNE, lógica essa criticada no FiscEducação 2013. Por terem diferentes ciclos de vida, torna-se muito difícil reduzir a termo os valores das metas de um para o outro. Além disso, algumas metas eram meramente qualitativas, de difícil constatação ou de muito fácil atingimento, enquanto outras não tinham precisão, pois apenas declaravam ‘elevar’, ‘ampliar’, ‘ampliar progressivamente’, sem que se pudesse delas extrair compromissos a alcançar em 2015.

78. Ao apreciar o FiscEducação 2013, o Tribunal exarou o Acórdão 1.089/2014-TCU-Plenário e recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação que ‘ao realizarem revisão anual do PPA, (...) revisem os indicadores e metas estipuladas para os Programas 2030, 2031 e 2032’ (item 9.1). À época da finalização deste levantamento, não foram constatados ajustes no PPA que atendessem a recomendação do TCU, motivo pelo qual o item 9.1 do Acórdão 1089/2014-TCU-Plenário encontrava-se como não implementado.

79. Tendo em vista que indicadores e metas do PPA servem para evidenciar as realizações do governo, a relação entre bens e serviços públicos e os custos incorridos para financiar sua produção e prestação, esse tema foi revisitado no FiscEducação 2014, com uma nova abordagem. Neste relatório são apresentados os resultados de trabalho feito pelo TCU em que se aferiu a relevância (acessibilidade e tempestividade), a suficiência (representatividade e praticidade) e a validade dos indicadores constantes do PPA 2012-2015, bem como a confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas programadas. Em relação à Função Educação, foram selecionados três programas temáticos para a análise de indicadores: 2030 – Educação Básica; 2031- Educação Profissional e Tecnológica; e 2032 – Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. Os principais critérios da seleção foram a relevância e a materialidade do programa e dos seus objetivos.

III.2.1. Educação Básica (Programa 2030)

80. O Programa 2030 – Educação Básica contava com 24 indicadores de desempenho em 2013, dos quais: dezenove são coletados a partir da Pnad; um extraído do Censo Escolar da Educação Básica (Educacenso); três são resultantes da conjunção de dados do Educacenso com os resultados da Prova Brasil e do Saeb; e um obtido a partir do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Para fins de análise, o Tribunal analisou onze indicadores diretamente relacionados à aferição do alcance das metas do objetivo selecionado, bem como aqueles considerados mais relevantes para o monitoramento dos resultados pretendidos pelo programa (Tabela 3). O cálculo dos indicadores da educação básica é realizado pelo Inep, por meio da Diretoria de Estatísticas Educacionais, estando os microdados da pesquisa, a metodologia da coleta dos dados e os resultados obtidos disponibilizados no sítio da instituição na internet.

Tabela 3 – Indicadores do Programa 2030 – Educação Básica selecionados para análise de relevância, suficiência e validade.

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de referência no PPA	Evolução do indicador	Variação (c) (b/a) - 1	% =

			An o bas e	Índic e (a)	An o bas e	Índic e (b)	
Taxa analfabetismo da população de 15 anos ou mais	Percentual	Pnad	2009	9,7	2013	8,5	-12,4%
Taxa de frequência à escola/creche da população de 0 a 3 anos	Percentual	Pnad	2009	18,4	2012	21,2	15,2%
Taxa de frequência à escola da população de 4 e 5 anos	Percentual	Pnad	2009	74,8	2013	78,2	4,5%
Taxa de frequência à escola da população de 6 a 14 anos	Percentual	Pnad	2009	97,6	2013	98,2	0,6%
Taxa de frequência à escola da população de 15 a 17 anos	Percentual	Pnad	2009	85,2	2013	84,3	6,1%
Escolaridade média da população de 18 a 24 anos	Ano	Pnad	2009	9,4	2012	9,6	2,1%
Escolaridade média da população negra de 18 a 24 anos	Percentual	Pnad	2009	8,6	2012	9,0	4,7%
Taxa de inclusão de alunos de 4 a 17 anos público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular	Percentual	Educacenso	2010	77	2012	84,3	9,5%
Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental	Unidade	Educacenso e Prova Brasil	2009	4,6	2013	5,56	20,9%
Ideb dos anos finais do ensino fundamental	Unidade	Educacenso e Prova Brasil	2009	4,0	2013	4,96	24%
Ideb do ensino médio	Unidade	Educacenso e Prova Brasil	2009	3,6	2013	4,44	23,3%

Elaboração: SecexEducação/TCU. Dados atualizados em 22/12/2014.

81. O Tribunal constatou que os indicadores obtidos a partir da Pnad são acessíveis e tempestivos, possuem representatividade e praticidade e têm confiabilidade. Por se tratar de dados coletados por uma entidade que é a principal provedora de dados e informações sobre a realidade brasileira, os indicadores calculados a partir da Pnad foram considerados provenientes de fonte de dados confiável. Além disso, não foram encontrados elementos que pudessem indicar que a métrica dos indicadores seja passível de manipulação. As informações divulgadas pelo IBGE na publicação ‘Síntese dos Indicadores Sociais’, de 2013, relativas aos indicadores ‘taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais’, ‘taxa de frequência à escola/creche da população de 0 a 3 anos’, ‘taxa de frequência à escola da população de 4 e 5

anos' e 'taxa de frequência à escola da população de 6 a 14 anos', coincidem com os valores apurados pelo Inep e aferidos pelo Tribunal.

82. A aferição dos indicadores não é simples, tendo em vista a necessidade de tratamento estatístico dos dados captados pela Pnad. Contudo, seu cálculo é exequível, tendo em vista que há técnicos do governo federal capacitados a realizar as operações necessárias à extrapolação das informações amostrais obtidas na Pnad para o conjunto da população. Os dados da Pnad são disponibilizados e divulgados anualmente, dando transparência à sociedade e aos usuários dos dados. Além disso, o desenho dos indicadores permite sua comparação ao longo do tempo. Quanto à suficiência, os indicadores avaliados possuem alinhamento com o objetivo do programa, sendo útil à tomada de decisões. Além disso, o Inep considera as condições de territorialidade na mensuração dos indicadores. Entende-se por territorialidade (ou desagregabilidade) a capacidade de representação regionalizada do indicador, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas (BRASIL, 2012b).

83. O indicador 'taxa de inclusão de alunos de quatro a dezessete anos público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular' tem por fonte de coleta dos dados o Censo da Educação Básica. O censo é realizado anualmente e atende a necessidade de acompanhamento do PPA. A aferição do indicador é simples e exequível. A partir dos microdados disponibilizados na página do Inep na Internet foi possível recalculá-lo o indicador relativo ao censo educacional de 2012, obtendo a informação de que 84% dos estudantes com necessidades especiais estudavam em turma do ensino regular, confirmando dado divulgado na prestação de contas da Presidência da República de 2013 (BRASIL, 2014a, p.377). O método de coleta de dados é transparente, sendo disponibilizado na internet o questionário utilizado para a realização do procedimento. O indicador atende ao requisito da suficiência. A fonte de coleta dos dados pode ser considerada confiável. Em que pese se tratar de pesquisa em que as informações são autodeclaráveis pelos gestores das unidades de ensino, o Inep vem realizando, desde 2011, atividades de controle de qualidade dos dados.

84. No caso dos indicadores baseados no Ideb do ensino médio e das séries iniciais e finais do ensino fundamental, o seu cálculo é complexo, uma vez que é resultado da combinação da aprovação dos alunos e da média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática na Prova Brasil. A apuração desse indicador ocorre a cada dois anos e vem sendo amplamente divulgado. Para o ensino fundamental, os valores obtidos podem ser desagregados por escola e por município. Para o ensino médio, a análise territorial do Ideb fica prejudicada, pois os resultados não são passíveis de individualização por escolas ou por municípios, ficando o indicador, para essa etapa de ensino, avaliado apenas em âmbito estadual. Em que pese não ser possível aferir a exatidão da informação prestada pelo indicador, não há indícios de sua manipulação.

III.2.2. Educação Profissional e Tecnológica (Programa 2031)

85. O Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica apresentava sete indicadores, tendo sido selecionados seis para a presente análise (Tabela 4). Os dados utilizados para mensurar esses indicadores são extraídos dos censos escolares da educação básica e da educação superior e do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec).

Tabela 4 – Indicadores do Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica selecionados para análise de relevância, suficiência e validade.

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de referência no PPA		Evolução do indicador		Variação % (c) = (b/a) - 1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Número de matrículas em cursos de educação profissional técnica de nível médio	Milhar	Inep/M EC	01/01/10	1.140,4	31/12/12	1.362,2	19,44 %
Número de matrículas em	Milhar	Inep/M	31/12/	870,	31/12/	944,9	8,55%

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de referência no PPA		Evolução do indicador		Variação % (c) = (b/a) - 1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
cursos de educação profissional tecnológica de graduação		EC	11	50	12	0	
Número de matrículas em cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional	Milhar	Sistec/MEC	31/12/12	2.999,1	31/12/13	1.971,69	- 34,26 %
Número de matrículas na rede federal de educação profissional e tecnológica	Milhar	Inep/MEC	01/01/09	250,9	31/12/12	335,98	33,91 %
Número de unidades da rede federal de educação profissional e tecnológica	Unidade	Setec/MEC	31/12/10	354	31/12/12	470	32,77 %
Percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma articulada à educação profissional	Percentual	Inep/MEC	31/12/10	1,3	31/12/12	1,53	17,69 %

Elaboração: SecexEducação/TCU. Dados atualizados em 8/12/2014.

86. Os indicadores do Programa 2031 possuem relação com a intervenção governamental, possibilitam a mensuração de resultados em períodos definidos e apresentam clareza em sua descrição. De forma geral, pode-se concluir que os indicadores atendem ao atributo da relevância. Todavia, os cinco primeiros indicadores listados na Tabela 4 carecem dos atributos de completude e comparabilidade, não atendendo plenamente ao atributo da suficiência. Os valores apurados nesses indicadores correspondem a números absolutos, não permitindo relação de comparabilidade. Já o critério da confiabilidade foi atendido por todos os indicadores analisados, tendo em vista a credibilidade das fontes de informação utilizadas. O atributo da validade também foi atendido, pois não houve alteração na métrica desses indicadores nem no método de coleta de dados desses índices. A partir dos dados disponíveis nos censos escolares da educação básica e da educação superior, foi possível refazer o cálculo dos indicadores referentes ao número de matrículas em cursos de educação profissional técnica de nível médio e tecnológica de graduação, cujos valores encontrados foram os mesmos divulgados pelo MEC.

III.2.3. Educação Superior (Programa 2032)

87. O Programa Educação Superior conta com onze indicadores de desempenho, dos quais: seis são coletados a partir da Pnad; dois são extraídos do Censo da Educação Superior; dois são obtidos por meio de sistema de coleta de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em conjunto com informações populacionais constantes da Pnad; e um é extraído do Siope. Dez indicadores foram selecionados para compor a análise de relevância, suficiência e validade (Tabela 5).

Tabela 5 – Indicadores do Programa 2032 – Educação Superior selecionados para análise de relevância, suficiência e validade.

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de referência no PPA		Evolução do indicador		Variação % (c) = (b/a) - 1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Taxa bruta de matrícula na educação superior	Percentual	Pnad	01/01/09	26,7	31/12/12	28,7	7,5%

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de referência no PPA		Evolução do indicador		Variação % (c) = (b/a) - 1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Taxa bruta de matrícula na educação superior entre os 25% mais pobres	Percentual	Pnad	01/01/09	3,7	31/12/12	6,4	73,0%
Taxa bruta de matrícula na educação superior na região de menor escolaridade do país	Percentual	Pnad	01/01/09	18,4	31/12/12	22,4	21,7%
Taxa bruta de matrícula na educação superior para a população negra	Percentual	Pnad	01/01/09	17,7	31/12/12	22,2	25,4%
Taxa líquida de matrícula na educação superior	Percentual	Pnad	01/01/09	14,4	31/12/12	15,1	4,9%
Taxa líquida de matrícula na educação superior, ajustada	Percentual	Pnad	01/01/09	17,3	31/12/12	18,8	8,7%
Taxa de docentes em exercício com doutorado	Percentual	Censo da Educação Superior	01/01/09	26,4	31/12/12	31,7	20,1%
Taxa de docentes em exercício com mestrado	Percentual	Censo da Educação Superior	01/01/09	36,2	31/12/12	38,9	7,5%
Índice de doutores titulados no país por 100 mil habitantes	Unidade	Coleta Capes e Pnad	01/01/09	5,94	31/12/12	7,17	20,7%
Índice de mestres titulados no país por 100 mil habitantes	Unidade	Coleta Capes e Pnad	01/01/09	20,26	31/12/12	24,3	19,9%

Elaboração: SecexEducação/TCU. Dados atualizados em 8/12/2014.

88. As conclusões a respeito da qualidade de seis indicadores da educação básica obtidos por meio da Pnad são extensíveis aos indicadores da educação superior (taxa bruta e taxa líquida de matrícula) coletados por meio do mesmo instrumento. Os indicadores atendem aos critérios de relevância, suficiência e validade, pois, além de poderem ser considerados oriundos de fonte confiável (Pnad/IBGE), são acessíveis, tempestivos, possuem representatividade e encontram-se alinhados com o objetivo do programa. Não foram encontrados indícios de que a métrica dos indicadores seja passível de manipulação. O desenho desses indicadores possibilita comparações ao longo do tempo e são desagregados regionalmente.

89. Os indicadores ‘taxa de docentes em exercício com mestrado’ e ‘taxa de docentes em exercício com doutorado’ são obtidos anualmente por meio do Censo da Educação Superior e sua aferição é simples e exequível. A partir dos microdados disponibilizados na página do Inep na internet foi possível recalculá-los indicadores relativos ao censo do exercício de 2012, confirmando os dados divulgados pelo governo. Os indicadores atendem aos critérios de relevância, validade e suficiência, há transparência quanto ao método de coleta de dados, e estão alinhados aos objetivos do programa. A sua métrica rejeita manipulação, uma vez que resulta da simples divisão entre o número de docentes em exercício com mestrado ou doutorado e o número de docentes em exercício.

90. Quanto ao índice de mestres e doutores titulados anualmente no país, cabe à Capes a responsabilidade pelo seu cálculo. O seu numerador é obtido por meio do sistema denominado Coleta



Capes, uma espécie de censo da pós-graduação, no qual as instituições credenciadas prestam informações a respeito de cursos, turmas e alunos. Por se tratar de informações declaratórias, a Capes informou que realiza cruzamentos de informações do número de titulados com o número de bolsistas da instituição para verificar a coerência dos dados. Foram desenvolvidos mecanismos para incentivar as instituições a prestar as informações requeridas, a exemplo da necessidade de enviar os dados ao sistema Coleta Capes para receber alunos bolsistas em seus cursos.

91. As oportunidades de melhoria identificadas pelo TCU foram em relação às metas do programa. Das dozes metas analisadas, quatro não possuíam indicadores de desempenho vinculados ao seu monitoramento e dez não possuíam a explicitação do patamar a que se pretende alcançar ao final do PPA. A primeira meta sem indicador é destinada a ampliar a participação proporcional de grupos historicamente excluídos na educação superior, especialmente a população negra. Não há explicitação de quais seriam esses grupos, somente destacando um deles, e falta especificação de como será o seu monitoramento. A segunda meta diz respeito a apoiar entidades de ensino superior não federal, sem informar a situação desejada ao final do PPA.

92. Há ainda meta que objetiva elevar a relação aluno/professor nas instituições federais de ensino superior, em consonância com o PNE. Dados apresentados na Prestação de Contas da Presidência da República de 2013 (BRASIL, 2014a) dão conta de que a relação aluno/professor caiu de 18,7, em 2009, para 18,26 em 2012. Contudo, esse indicador não está associado ao programa, não é do conhecimento público a fórmula de cálculo, a fonte dos dados, a periodicidade de apuração e a data o índice de referência, não sendo possível atestar a confiabilidade do número apresentado pelo governo. A quarta meta sem indicador consiste em aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino superior, inclusive os de pós-graduação. O monitoramento da referida meta consiste apenas na descrição de atividades desenvolvidas.

III.3. Elaboração e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR)

93. Além do PNE e do PPA, merecem destaque, pela ênfase na priorização das ações governamentais e na indução de metas ligadas à melhoria da qualidade na educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), ambos apresentando características de plano executivo.

94. O PDE, criado pelo MEC em 2007, agrupa uma cesta de programas e ações e está estruturado em quatro eixos principais: educação básica; educação superior; educação profissional; e alfabetização. Ao comparar a estrutura do PNE com a do PDE, ‘constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituíam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE’ (Saviani, 2007).

95. O PDE focaliza suas ações em municípios que apresentam baixos índices de qualidade educacional, aferidos por meio do Ideb, fomentando parcerias entre a União e demais entes federativos, a partir do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094/2007. A adesão ao plano de metas pelos estados, Distrito Federal e municípios é voluntária. Esses entes elaboram diagnóstico do seu sistema de educação básica e indicam as ações que constarão do PAR. Esse diagnóstico está estruturado em quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

96. Em 2011, o Tribunal realizou auditoria com objetivo de analisar, entre outras questões, aspectos atinentes à elaboração e ao acompanhamento do PAR (TC 026.598/2011-6). O trabalho compreendeu auditoria em amostra de dezesseis municípios aderentes ao Compromisso Todos pela Educação e no FNDE. Entre os achados da auditoria, destacam-se: a) o diagnóstico elaborado ou em elaboração pela prefeitura não correspondia à realidade da educação básica no município; b) baixa taxa de implementação de ações previstas no Termo de Cooperação Técnica decorrente do PAR 2008-2011, referentes à infraestrutura física e recursos pedagógicos; c) deficiências na criação e atuação do comitê local; d) desatualização ou inconsistência de dados do Simec relativos à implementação de ações previstas nos termos de cooperação (Tabela 6).

Tabela 6 – Síntese das principais ocorrências apontadas por auditoria do TCU na gestão do PAR.

Achado de auditoria	Quant. de ocorrências	% do total fiscalizado
O diagnóstico (elaborado ou em elaboração) não correspondia à realidade da educação básica no município.	4	25%
A equipe local responsável pela elaboração do diagnóstico do PAR é composta pelos mesmos membros do comitê local que acompanha as metas do Ideb.	6	38%
Ausência de formalização quanto à constituição da equipe local em atividade.	6	38%
O Comitê Local foi instituído com a composição em desacordo com o que determina o Decreto 6.094/2007.	9	56%
O Comitê Local foi instituído, mas não atua ou atua sem cumprir as atribuições do art. 2º, XXVIII, do Decreto 6.094/2007.	8	50%
Quantidade de registros que nunca haviam sido atualizados no Simec – inclui todos os municípios e todas as ações.	12.353	29%

Fonte: TCU (TC 026.598/2011-6).

97. A sistemática idealizada para o PAR prevê a elaboração de diagnóstico situacional da educação básica do município, a ser feito pela prefeitura com assistência técnica do MEC. Essa fase inicial é de extrema importância, pois é a partir desse diagnóstico que as demais etapas se fundarão. Em 25% dos municípios fiscalizados, houve divergências entre as informações inseridas no sistema informatizado do MEC e a realidade verificada *in loco* pelo TCU. Essa situação, ainda que não recorrente, aumenta o risco de ineficiência da assistência técnica ou financeira ao município.

98. Falhas relacionadas à constituição das equipes municipais responsáveis pela elaboração do diagnóstico do PAR apareceram com incidência relativamente alta. A composição das equipes por membros que integram o comitê local, situação observada em 36% dos municípios fiscalizados, vai contra a orientação pelo MEC. Outra falha referiu-se à constituição da equipe desvinculada de ato formal do poder público municipal (36% dos casos analisados).

99. A auditoria analisou também se o comitê local foi instituído conforme preceitua o art. 2º, XXVIII, do Decreto 6.094/2007, ou seja, com representantes de associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar, além de dirigentes do sistema educacional público. Em mais da metade dos municípios fiscalizados (56%), constatou-se que a composição não atendia à norma. Na maior parte dos casos, o comitê era integrado, basicamente, por servidores da prefeitura. Em metade dos municípios visitados, o comitê não atuava ou não cumpria com suas atribuições legais.

100. Quanto à implantação das ações do PAR, foram selecionadas para análise algumas ações relativas à Dimensão 4 do plano (Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos), previstas nos termos de cooperação firmados entre o MEC e as prefeituras. As conclusões das verificações *in loco* encontram-se sumarizadas na Tabela 7. Nem todos os municípios fiscalizados possuíam todas as ações verificadas, pois em cada município foram diagnosticadas deficiências específicas no PAR, que demandariam ações e quantitativos diversos. Daí a variação do total de municípios da amostra.

Tabela 7 – Síntese das principais ocorrências apontadas por auditoria do TCU na implementação de ações de infraestrutura física e recursos pedagógicos assumidas no PAR.

Item analisado / Proporção de municípios em relação ao nível de implementação do item	Não implementadas (0%)	Parcialmente implementadas (Menos da metade)	Parcialmente implementadas (Mais da metade)	Totalmente implementadas (100% ou mais)	Total de municípios da amostra

Item analisado / Proporção de municípios em relação ao nível de implementação do item	Não implemen tadas (0%)	Parcialment e implementad as (Menos da metade)	Parcialment e implementad as (Mais da metade)	Totalmen te implemen tadas (100% ou mais)	Total de municíp ios da amostra
Disponibilização de material pedagógico	100%	0%	0%	0%	4
Capacitação de professores	64%	27%	9%	0%	11
Implantação de salas de recursos multifuncionais	44%	22%	11%	22%	9
Adequação de unidades escolares acessíveis a pessoas com deficiência	33%	22%	11%	33%	9
Capacitação de servidores	30%	20%	20%	30%	10
Implantação de conexão à rede mundial de computadores (Internet)	27%	18%	36%	18%	11
Adequação das salas que receberão os laboratórios de informática	25%	25%	13%	38%	8
Implantação de laboratórios de informática	9%	27%	45%	18%	11

Fonte: TCU (TC 026.598/2011-6).

101. A questão também foi objeto de verificação tendo como fonte os registros do FNDE. A amostra analisada foi mais abrangente, mas os resultados apontaram, de modo geral, na mesma direção dos dados observados *in loco*. O resultado sinaliza deficiência na operacionalização da fase executiva do planejamento idealizado.

102. No que tange ao acompanhamento do PAR, a auditoria enfatizou o uso do Simec como ferramenta de registro e transparência das ações decorrentes dos termos de cooperação firmados com os municípios atendidos. Deveriam constar da base de dados do sistema, dentre outras, as seguintes informações alimentadas sob a responsabilidade dos gestores municipais: descrição da ação; unidade de medição do objeto; quantidade prevista no termo de cooperação; quantidade implementada; data da última atualização. As informações analisadas foram de fevereiro de 2012.

103. A maioria dos registros (61%) encontrava-se defasada – última atualização anterior a outubro de 2011. Parte dos registros (29%) encontrava-se em situação ainda pior, pois sequer constava algum dado. Inconsistências nos registros do Simec também foram identificadas em auditorias realizadas pelo TCU no Programa Proinfância (TC 006.154/2010-7 e 011.441/2012-7) e na auditoria coordenada do Ensino Médio (TC 007.081/2013-8).

104. A existência do Simec demonstra preocupação do MEC em qualificar o processo de acompanhamento de suas ações junto aos municípios atendidos, sinalizando situações cuja efetiva realização encontra-se distante das metas previstas e, assim, a elas dedicar maior esforço de gestão. Trata-se, pois, de importante instrumento de gestão e controle na área educacional. Por esse motivo, e considerando as oportunidades de melhorias identificadas pela auditoria, o Tribunal recomendou ao FNDE que condicione a celebração de novos convênios com os entes federados à exigência de atualização de informações que devem ser inseridas nos sistemas informatizados de monitoramento das ações pactuadas, a exemplo do Simec (Acórdão 2.239/2013-TCU-Plenário).



IV. O que precisa ser resolvido

105. Neste capítulo são apresentadas as principais conclusões de auditorias do TCU em temas relevantes da educação: aparelhamento da rede pública de educação infantil; gestão da rede pública de ensino médio; estruturação da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica. Os pontos críticos apontados e as oportunidades de melhoria da governança dos programas e ações fiscalizados subsidiaram a elaboração do documento de referência sobre Educação que foi apresentado e lançado pelo TCU no evento ‘Pacto pela Boa Governança: Um Retrato do Brasil’, realizado em novembro de 2014.

IV.1. Aparelhamento da rede pública de educação infantil

106. A Constituição Federal de 1988 inclui, entre as garantias do Estado para com a educação, o atendimento em creche e pré-escola às crianças de até cinco anos de idade (artigo 208, IV), cabendo aos municípios a competência pela oferta da educação infantil, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados (artigo 30, VI). Esse direito assegurado à criança foi reafirmado no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990, art. 54, IV). O documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil, publicado pelo MEC em 2006, ressalta que as crianças que frequentam a educação infantil de boa qualidade obtêm melhores resultados em testes de desenvolvimento e apresentam melhor desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental, sendo que os efeitos são mais significativos para as crianças mais pobres.

107. Existem consideráveis desafios a serem transpostos no que se refere ao desenvolvimento da educação infantil pelos municípios brasileiros, com ênfase em dois grandes problemas: a questão da universalização progressiva do atendimento, que envolve a ampliação da oferta de vagas, e a necessidade de elevação dos padrões de qualidade. O PNE define como meta universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até 2024 (Meta 1).

108. A necessidade de investimentos em construção e reformas de creches e pré-escolas, objetivando ampliar a oferta de vagas e melhorar as condições físicas das instituições públicas de educação infantil, motivou o MEC a instituir, em 2007, o Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). O TCU realizou três auditorias recentes no Proinfância: a) em 2010, auditoria de conformidade que analisou a aplicação dos recursos pelos convenientes na construção de escolas, na execução de convênios e nos procedimentos licitatórios, bem como os instrumentos de supervisão e fiscalização adotados pelo FNDE; b) em 2012, auditoria operacional que avaliou aspectos relacionados à utilização da capacidade instalada das unidades construídas, suficiência e grau de capacitação dos profissionais que atuam nas escolas e sistemática de controle dos repasses de recursos; c) em 2013, auditoria de qualidade e adequação em 44 obras de implantação de escolas para atendimento à educação infantil, executadas em seis municípios.

109. A auditoria de 2010 constatou deficiências no aparelhamento da rede pública relacionadas ao atraso no repasse de recursos da União para a aquisição de mobiliário e equipamento das unidades construídas pelo Proinfância. Essa situação foi verificada em metade dos convênios no quais as obras atingiram 80% de execução física. Constatou-se, também, 791 convênios com mais de 720 dias de vigência sem que a obra fosse finalizada. Desses, 446 estavam com atraso superior a 180 dias, além dos 720 dias estimados pelo FNDE para conclusão da obra.

Tabela 8 – Situação do repasse de recursos relativos aos mobiliários e equipamentos para 200 convênios com 80% ou mais de execução física da obra, em 2010.

Situação (A)	Quantidade de convênios que NÃO receberam recursos de mobiliário e equipamentos (B)	Percentual (B/A)
38 obras concluídas	13	34%
157 obras em execução	82	52%
195 obras no total	95	49%

Fonte: FNDE (dados de 16/8/2010). **Elaboração:** 6ª Secex/TCU.

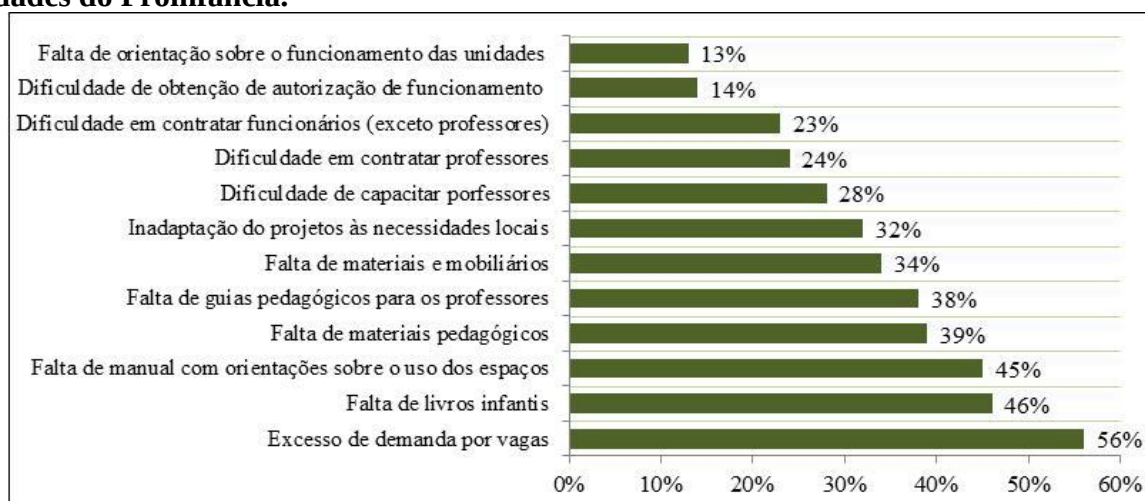
110. Foi observado que os dados do Simec estavam desatualizados ou apresentavam inconsistências. Com relação aos serviços executados, cumpre anotar que a avaliação efetivada pelos

fiscais das prefeituras no Simec não refletia, em muitos casos, a realidade observada pelos auditores do TCU ou mesmo pelos vistoriadores do FNDE. Além disso, os dados indicavam atrasos de atualização do sistema em 286 obras (277 convênios).

111. Na auditoria de 2012, o TCU identificou que a inadaptação do projeto arquitetônico às diversidades regionais, a insuficiência de apoio pedagógico e a falta de utilização ou utilização inadequada dos espaços planejados têm comprometido o uso eficiente da estrutura física existente e a qualidade das atividades desenvolvidas (Figura 13). Na pesquisa realizada com gestores de secretarias municipais de educação, 32% dos respondentes alegaram a inadequação do projeto como uma das dificuldades para o funcionamento da unidade. Os principais relatos apontaram para: refeitório das crianças desprotegido do frio e da chuva; anfiteatro descoberto; ausência de acesso coberto entre espaços internos – refeitório, cozinha e banheiros; e falta de local específico para guarda dos materiais pedagógicos.

112. Além disso, havia necessidade de o MEC intensificar as ações de assistência técnica, que não atendiam à totalidade da demanda das unidades do Proinfância, sobretudo quanto às orientações sobre funcionamento dos espaços e atividades pedagógicas a serem realizadas pelos professores. Ainda que o nível de formação dos professores do Proinfância estivesse em bom patamar, falta experiência técnica das equipes para elaboração de projeto pedagógico. No relatório ‘Educação Infantil no Brasil – Avaliação Qualitativa e Quantitativa’, elaborado pela Fundação Carlos Chagas, é apontado que apenas diretrizes e documentos elaborados pelos órgãos de educação não são capazes de suprir a falta de orientação dos profissionais para o atendimento no ensino infantil.

Figura 13 – Principais fatores que dificultaram o início e o adequado funcionamento das atividades do Proinfância.



Fonte: Pesquisa com secretarias municipais de educação (TC 011.441/2012-7).

113. A auditoria destacou também, com base em dados do Censo Educacional de 2012, que, dos docentes das escolas de ensino infantil, 66% possuíam curso superior completo e 27% possuíam nível médio na modalidade Normal. A meta prevista no novo PNE é garantir que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. Os municípios enfrentam dificuldades em atender a demanda crescente, contar com profissionais preparados para atuar com essa faixa etária e trabalhar um projeto pedagógico mais bem definido aos estabelecimentos que oferecem creche e pré-escola. Uma questão preocupante é o emprego de pessoal não qualificado para substituir os professores no trabalho com as crianças.

114. Adicionalmente, constatou-se que há subaproveitamento dos espaços nas escolas construídas pelo programa. Em mais da metade das unidades escolares que já se encontrava em funcionamento, a auditoria do TCU observou que o espaço destinado ao laboratório de informática permanecia sem utilização. Dentre as secretarias que participaram da pesquisa eletrônica, 57% informaram que os espaços encontravam-se fechados, aguardando computadores; 14% das salas estavam sendo utilizadas para aulas

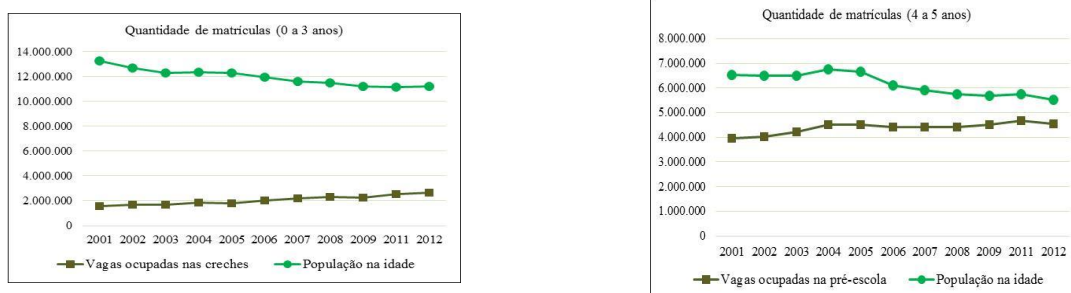
de informática; 13% eram utilizadas como brinquedoteca; 11% serviam como videoteca; 11% usadas como sala de aula; 4% como depósito; e 3% como dormitório.

115. O subaproveitamento de espaços construídos nas unidades do Proinfância afetava também aqueles destinados à atividade de leitura. Metade dos gestores que responderam à pesquisa do TCU mencionaram que as salas de leitura eram efetivamente utilizadas para realizar atividades de leitura. Em 39% das unidades, essas também são utilizadas como videoteca; em 32%, como brinquedoteca; em 16%, como sala de aula; e em 14% as salas encontravam-se fechadas, aguardando livros. Seis gestores informaram, ainda, que utilizavam a sala de leitura como refeitório. Cabe observar que a resposta comportava a marcação de mais de uma opção. Portanto, em algumas escolas existem salas que são utilizadas para realizar atividades de leitura e, cumulativamente, outras atividades. O problema residia, principalmente, em deficiências no aparelhamento e no suprimento de materiais didáticos. Faltavam livros e recursos tecnológicos para que esses espaços fossem utilizados adequadamente.

116. No âmbito da auditoria de obras realizada em 2013, foram identificados, em todos os municípios fiscalizados, obras com qualidade deficiente, resultantes tanto da execução quanto do projeto-padrão utilizado. Destacaram-se as deficiências do projeto-padrão tipo B (capacidade de atendimento a 120 alunos em período integral ou 240 em período parcial) ligadas à: ausência de acesso coberto entre a cozinha/bloco de serviço e o pátio coberto; ausência de escoamento no anfiteatro; ausência de detalhamento da grelha de concreto para coleta de águas pluviais no pátio coberto; incompatibilidade de local do ponto de gás na área do lactário; especificação inadequada de pisos e quinas na área dos chuveiros infantis. Além disso, mantinham-se os problemas relacionados à desatualização ou inconsistências dos dados do Simec e à fiscalização deficiente da execução dos termos de compromisso.

117. Por fim, releva mencionar que a proporção de crianças com até cinco anos de idade que frequentam creche ou pré-escola vem aumentando a cada ano no Brasil (Figura 14). Entre 2001 e 2012, as matrículas em creches saltaram de 1,5 milhão para aproximadamente 2,6 milhões, representando uma variação na taxa de atendimento de 12,0% para 21,2% da população de até três anos. No mesmo período, as matrículas na pré-escola aumentaram de 3,9 milhões para 4,5 milhões, alcançando 78,2% de atendimento da população de quatro a cinco anos de idade (Pnad/IBGE).

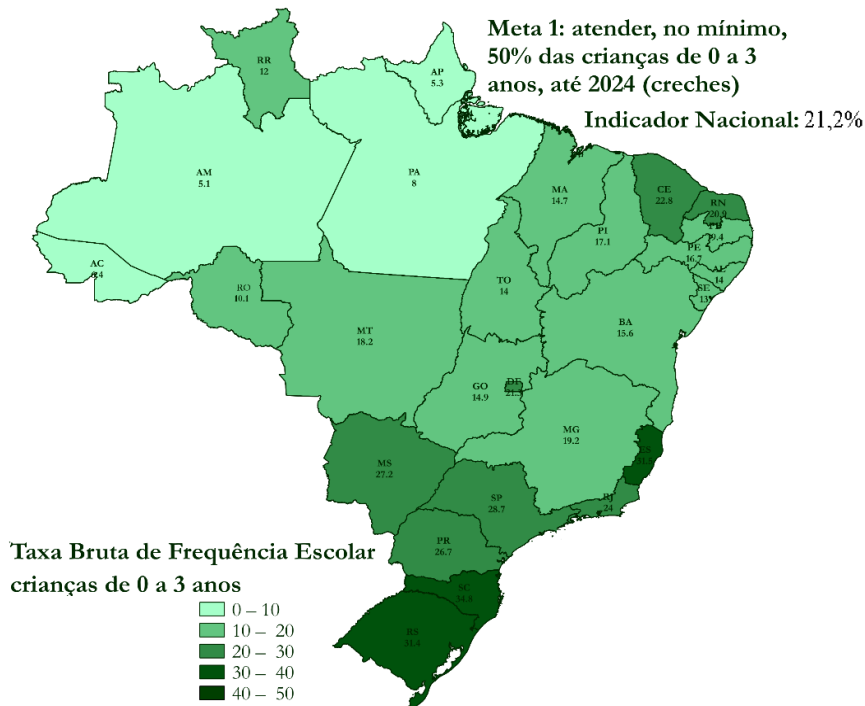
Figura 14 – Evolução na quantidade de matrículas à creche e pré-escola da população de 0 a 5 anos, de 2001 a 2012.



Fonte: Observatório do PNE. Elaboração: SecexEducação/TCU.

118. Além das oportunidades de melhoria identificadas pelas auditorias do TCU no que tange à operacionalização do programa Proinfância, tem-se como grande desafio para o Brasil reduzir as desigualdades no acesso das crianças à escola desde a primeira infância (Figura 15). Enquanto nas regiões Sul e Sudeste a taxa bruta de frequência à creche é de, respectivamente, 30,3% e 25,6%, o Norte não alcança 8% e o Nordeste fica em uma posição intermediária, com 17,2% (Pnad/IBGE). Considerando as famílias que pertencem ao grupo dos 25% mais ricos, a meta de atendimento de 50% das crianças de até três anos de idade estaria muito próxima de ser alcançada. No entanto, quando se trata dos 25% mais pobres, a distância em relação à meta do PNE é de mais de 30 pontos percentuais (Anuário Brasileiro da Educação 2014).

Figura 15 – Taxa bruta de frequência escolar da população de 0 a 3 anos de idade, por região e unidade da federação, em 2012.



Fonte: Pnad/IBGE 2012. Elaboração: SecexEducação/TCU.

119. Visando à regularização dos problemas identificados, o TCU recomendou uma série de medidas aos gestores responsáveis pelo programa Proinfância. Destacam-se as recomendações direcionadas ao estabelecimento de um conjunto de opções para o projeto padrão, de forma a torná-lo adaptável às diversidades regionais; ao desenvolvimento de um espaço virtual para troca de informações e boas práticas entre as unidades do Proinfância; bem como para a criação e divulgação de orientações relativas à elaboração da proposta pedagógica e de rotinas de atendimento nos espaços físicos existentes nas unidades do programa. Merece destaque, também, a recomendação para o fornecimento de livros de literatura infantil e recursos tecnológicos para as unidades do Proinfância tão logo iniciem suas atividades (Acórdão 2.515/2014-TCU-Plenário).

120. O TCU também recomendou que fosse estabelecida, na normatização do programa, obrigatoriedade de os licitantes observarem, além de requisitos de desempenho, os padrões de qualidade e de acabamento estabelecidos no memorial descritivo dos projetos das creches, tornando seu uso vinculante, como condição de aprovação dos projetos. Por fim, a situação aponta para a necessidade de o FNDE incrementar os mecanismos de cobrança dos responsáveis nos municípios pela alimentação do sistema Simec, sob pena de restar inócua ou prejudicada a atividade de monitoramento do programa, e, também, realizar maior quantidade de vistorias *in loco* naqueles municípios que apresentam indícios de problemas na condução das obras (Acórdãos 2.165/2012 e 2.969/2013-TCU-Plenário).

IV.2. Ensino médio

121. O ensino médio é a última etapa da educação básica, ciclo que incorpora, também, a educação infantil e o ensino fundamental. A oferta dessa etapa de ensino passou a ser obrigatória no Brasil desde a promulgação da Emenda Constitucional 59/2009, devendo ser idealmente frequentada por jovens de quinze a dezessete anos. Dados do Censo Escolar de 2012 indicavam que 71% das escolas ofertantes do ensino médio eram públicas e 29% privadas. Dos 8,3 milhões de alunos matriculados no ensino médio, 87% frequentam escolas públicas e 13% escolas privadas. A rede estadual respondia por 97% das matrículas da rede pública. A oferta adequada do ensino médio está criticamente relacionada à articulação e à cooperação federativa, seja porque depende de fluxo regular e qualificado de alunos do ensino fundamental, cuja gestão é preponderantemente municipal, seja porque depende da ação regulatória, supletiva e redistributiva da União.

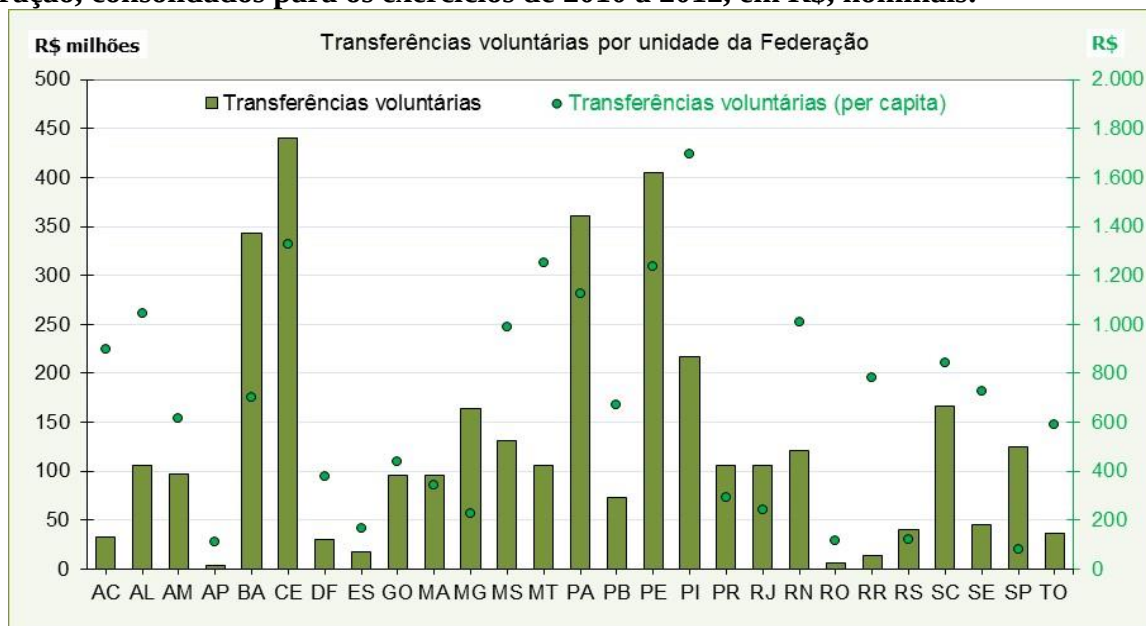
122. Os problemas relacionados ao ensino médio referem-se, principalmente, ao acesso dos jovens na idade apropriada, ao índice de conclusão e à qualidade do ensino. O PNE define como Meta 3 a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos (em 2012, 84,2% dos jovens nessa idade estavam na escola) e a elevação, até o final de 2024, da taxa líquida de matrículas para 85% (em 2012, a taxa líquida de matrículas era de 54%). Por sua vez, a Meta 7 busca atingir a média nacional de 5,2 para o Ideb do Ensino Médio, em 2021 (em 2013, a média nacional era 3,7).

123. Em 2013, o TCU, em conjunto com 28 tribunais de contas brasileiros, realizou, de forma simultânea e coordenada, auditoria operacional que abordou aspectos relacionados com cobertura, gestão das redes de ensino, infraestrutura das escolas, disponibilidade e formação de professores e financiamento do ensino médio no Brasil (TC 007.081/2013-8).

124. A auditoria do TCU destacou a falta de definição de padrões mínimos de qualidade de ensino, tal como preconiza o art. 4^a, IX, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, fato que dificulta a estimativa de valor mínimo por aluno que sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) de cada ente da Federação. Não há indicador de qualidade do ensino médio que possa individualizar resultados por escolas ou por municípios, pois o Ideb para essa etapa de ensino é avaliado apenas em âmbito estadual. Para além da eficiência alocativa dos recursos destinados à educação, o estabelecimento de padrão mínimo de qualidade é peça essencial do pacto federativo como balizadora do direito que têm os estados e o Distrito Federal ao cofinanciamento da União, além de proporcionar aos estudantes de suas redes de ensino um nível basilar e razoavelmente homogêneo de qualidade.

125. O Tribunal constatou diferenças significativas nas transferências voluntárias, em termos *per capita*, entre as unidades da Federação, variando de R\$ 79 a R\$ 1.694, considerando os valores acumulados de 2010 a 2012 (Figura 16). Além disso, o investimento público direto do Brasil por estudante do ensino médio ainda é baixo se comparado com a média dos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2010, o gasto anual médio por aluno no ensino médio no Brasil foi de U\$ 2.148, contra um gasto de U\$ 9.322 nos países da OCDE.

Figura 16 – Valores *per capita* e total recebidos voluntariamente da União, por unidade da Federação, consolidados para os exercícios de 2010 a 2012, em R\$, nominais.



Fonte: Siafi. Elaboração: SecexEducação/TCU.

126. A auditoria apontou que, pela ausência de referencial que defina o quanto deve ser gasto por aluno para o alcance de um ensino de qualidade, não é possível emitir juízo sobre a suficiência ou insuficiência dos valores investidos em educação. Uma característica intrínseca às transferências voluntárias é que os recursos são disputados de forma extremamente desigual, importando menos a

vontade do concedente (a União) e mais a capacidade das secretarias de educação de apresentar projetos e de se adequar aos requisitos formais para angariar os recursos. Observaram-se distorções entre redes de educação básica de portes similares, como Bahia (com 1,06 milhão de matrículas, em 2012, e Ideb 3,0, em 2011), Paraná (1,23 milhão de matrículas e Ideb 3,7), Rio de Janeiro (974 mil matrículas e Ideb 3,2) e Rio Grande do Sul (1,08 milhão de matrículas e Ideb 3,4), que receberam em transferências voluntárias por estudante matriculado, no triênio 2010-2012, respectivamente, R\$ 701,27, R\$ 289,90, R\$ 239,91 e R\$ 122,65.

127. Para além dessa situação, o TCU apontou divergências entre os dados do Siope e dados de outras fontes de execução orçamentária, o que impossibilitou, por meio dos procedimentos de auditoria aplicados, atestar a fidedignidade do montante do gasto em educação. Nos exercícios de 2011 e 2012, respectivamente, foram identificadas diferenças de R\$ 19,1 bilhões e de R\$ 13,3 bilhões entre os registros do Siope e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal). Há distorções também na segregação dos gastos por etapa de ensino, com o Siope registrando investimentos de R\$ 28,6 bilhões no ensino médio em 2012, enquanto no demonstrativo da Secretaria do Tesouro Nacional constam R\$ 7,5 bilhões.

128. Cálculo realizado pelo TCU estimou que, em pelo menos 475 municípios, são grandes as chances de déficit de vagas potenciais em 2016. A estimativa aponta para 38 mil vagas, indicativo da necessidade de construção de novas escolas ou ampliação daquelas já existentes. O déficit estaria concentrado nos estados do Pará (33 municípios, 10,7 mil vagas); Alagoas (36 municípios, 6,2 mil vagas) e Maranhão (36 municípios, 5,9 mil vagas). Essa estimativa é bastante conservadora. Foi considerada exclusivamente a infraestrutura predial, sem contemplar outras possíveis necessidades de investimentos ou despesas de custeio, como professor, pessoal de apoio, merenda e transporte. Por simplificação, não houve diferenciação entre escolas das áreas urbana e rural e não foram consideradas projeções para oferta de ensino em turno integral.

129. Outro fator decisivo para a qualidade do processo de ensino e aprendizagem e que, por consequência, gera impacto nos indicadores de qualidade do ensino médio, é a disponibilidade e a formação de docentes. Pesquisas realizadas em países que apresentam altos padrões de qualidade educacional detectaram como pontos comuns de suas políticas educacionais a valorização da profissão docente. A auditoria do TCU identificou déficit de pelo menos 32 mil professores no conjunto das disciplinas obrigatórias do ensino médio nas redes públicas estaduais, concentrado nas disciplinas de física (30%), química (15%) e sociologia (14%), conforme mostrado na Figura 17. A quantidade de professores sob o regime especial de contratação temporária é elevada em algumas redes de ensino, com onze estados apresentando índices na faixa entre 40% e 67% de seu quadro docente. Além disso, de 396 mil docentes nas redes estaduais de ensino, aproximadamente 46 mil (12%) não tinham formação específica em nenhuma das doze disciplinas obrigatórias dessa etapa de ensino. Havia ainda 17 mil professores (4%) com formação apenas até o ensino médio.

Figura 17 – Déficit de professores com formação específica nas disciplinas obrigatórias do ensino médio, na rede estadual de ensino, em 2012.



Elaboração: SecexEducação/TCU.

130. O alcance da qualidade do ensino médio passa também pela maior integração entre o planejamento das ações da escola (PDE interativo) e o PAR. Ainda que de modo não generalizado, os resultados da auditoria coordenada sinalizaram para a existência de unidades escolares sem planejamento anual formalizado ou formalizado de forma deficiente. As práticas de gestão escolar também são prejudicadas pela indisponibilidade e falta de capacitação de profissionais na direção, coordenação pedagógica e no apoio administrativo de boa parte das unidades de ensino visitadas pelos tribunais de contas brasileiros (Figura 18). Apesar de a maioria das escolas pesquisadas ter formalizado seu projeto político-pedagógico, o instrumento não cumpre a função de planejamento para a qual foi idealizado, sobretudo por deficiências associadas à incompletude de informações em relação às ações programadas e suas respectivas metas, responsáveis e cronograma de implantação.

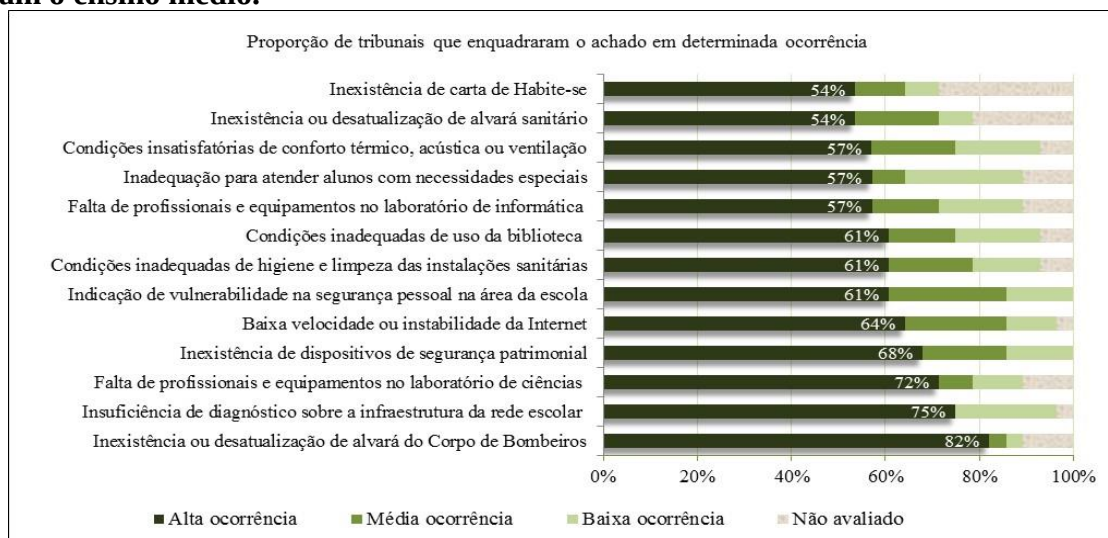
Figura 18 – Problemas mais recorrentes identificados na gestão das redes públicas de ensino que ofertam o ensino médio.



Fonte: Tribunais de contas brasileiros. Elaboração: SecexEducação/TCU.

131. Quanto ao espaço escolar (Figura 19), as salas de aula apresentaram inadequações de graus diversos, referentes a conservação, mobiliário, conforto térmico, acústica, ventilação e tamanho em relação à quantidade de alunos. Boa parte das unidades de ensino pesquisadas não está preparada para atender a alunos com necessidades especiais. O acesso à Internet precisa de melhorias quanto à velocidade e estabilidade nas escolas pesquisadas. Apesar da disponibilidade de laboratórios de ciências e informática e de bibliotecas, os serviços e condições de uso desses espaços não atendem amplamente às necessidades dos alunos. Os tribunais verificaram que a documentação referente ao alvará do corpo de bombeiros não existia ou encontrava-se desatualizada, bem como constataram fragilidades nos dispositivos relacionados à segurança patrimonial.

Figura 19 – Problemas mais recorrentes identificados na infraestrutura de escolas que ofertam o ensino médio.



Fonte: Tribunais de contas brasileiros. Elaboração: SecexEducação/TCU.

132. Em relação aos principais indicadores educacionais do ensino médio, tem-se como ponto crítico que, em 2011, 15% dos jovens de quinze a dezessete anos não estudavam e não concluíram o ensino médio e 26% ainda permaneciam no ensino fundamental. Outro aspecto que chama atenção é o percentual relativamente baixo de jovens que conseguiram concluir esta etapa de ensino na idade correta, ou mesmo com um pequeno atraso, aos 19 anos. Em nível nacional, a taxa de abandono escolar precoce foi de 49% em 2011.

Tabela 9 – Taxas de escolarização bruta e líquida do ensino médio, Brasil e regiões, em 2012.

Região	Taxa de escolarização (%)		
	Bruta (A)	Líquida (B)	Diferença (A-B)
Norte	84,1	42,4	41,7
Nordeste	83,2	44,8	38,4
Sudeste	85,8	62,5	23,3
Sul	81,7	57,1	24,6
Centro Oeste	84,5	58,5	23,0
Brasil	84,2	54,0	30,2

Fonte: Pnad. Nota: A taxa de escolarização bruta é a razão entre o total de alunos do ensino médio regular e a população de 15 a 17 anos de idade. A taxa de escolarização líquida é a razão entre alunos de 15 a 17 anos do ensino médio regular e a população de 15 a 17 anos.

133. As análises do TCU abordaram também o Ideb, que além de ser a medida mais objetiva para se avaliar a qualidade da educação básica, possibilita acompanhar o cumprimento de metas fixadas no PNE, bem como comparar o desempenho entre as diversas redes de ensino. O Ideb da rede privada (índice de 5,6, em 2005, e 5,4, em 2013) é sensivelmente superior ao da rede pública (índice de 3,1, em 2005, e de 3,4, em 2013), com os patamares de desempenho variando muito pouco ao longo dos últimos oito anos.

134. Fica evidente, também, a discrepância no desempenho da rede pública entre as unidades da Federação (Tabela 10). Ainda que o menor valor do Ideb tenha avançado de 2,30 para 2,60, entre 2005 e 2013, a amplitude, ou seja, a diferença entre o maior e o menor valor na série histórica, permaneceu em 1,20 ponto, o que indica persistência na desigualdade.

Tabela 10 – Série histórica das notas do Ideb no ensino médio estadual público, por estado, de 2005 a 2013.

Ranking	Estado	PIB per capita	IDH (2010)	Idéb				
				2005	2007	2009	2011	2013

	PIB per capita	ID H		em R\$/hab. (2010)	)					
1	12	8	Goiás	16.251,70	0,735	2,9	2,8	3,1	3,6	3,8
2	2	2	São Paulo	30.243,17	0,783	3,3	3,4	3,6	3,9	3,7
3	5	6	Rio Grande do Sul	23.606,36	0,746	3,4	3,4	3,6	3,4	3,7
4	4	3	Santa Catarina	24.398,42	0,774	3,5	3,8	3,7	4,0	3,6
5	9	9	Minas Gerais	17.931,89	0,731	3,4	3,5	3,6	3,7	3,6
6	3	4	Rio de Janeiro	25.455,38	0,761	2,8	2,8	2,8	3,2	3,6
7	20	19	Pernambuco	10.821,55	0,673	2,7	2,7	3,0	3,1	3,6
8	7	5	Paraná	20.813,98	0,749	3,3	3,7	3,9	3,7	3,4
9	10	10	Mato Grosso do Sul	17.765,68	0,729	2,8	3,4	3,5	3,5	3,4
10	13	15	Rondônia	15.098,13	0,690	3,0	3,1	3,7	3,3	3,4
11	6	7	Espírito Santo	23.378,74	0,740	3,1	3,2	3,4	3,3	3,4
12	23	17	Ceará	9.216,96	0,682	3,0	3,1	3,4	3,4	3,3
13	18	21	Acre	11.567,41	0,663	3,0	3,3	3,5	3,3	3,3
14	1	1	Distrito Federal	58.489,46	0,824	3,0	3,2	3,2	3,1	3,3
15	14	13	Roraima	14.051,91	0,707	3,2	3,1	3,5	3,5	3,2
16	15	14	Tocantins	12.461,67	0,699	2,9	3,1	3,3	3,5	3,2
17	11	18	Amazonas	17.173,33	0,674	2,3	2,8	3,2	3,4	3,0
18	24	23	Paraíba	8.481,14	0,658	2,6	2,9	3,0	2,9	3,0
19	26	25	Piauí	7.072,80	0,646	2,3	2,5	2,7	2,9	3,0
20	16	12	Amapá	12.361,45	0,708	2,7	2,7	2,8	3,0	2,9
21	19	22	Bahia	11.007,47	0,660	2,7	2,8	3,1	3,0	2,8
22	27	26	Maranhão	6.888,60	0,639	2,4	2,8	3,0	3,0	2,8
23	17	20	Sergipe	11.572,44	0,665	2,8	2,6	2,9	2,9	2,8
24	8	11	Mato Grosso	19.644,09	0,725	2,6	3,0	2,9	3,1	2,7
25	21	24	Pará	10.259,20	0,646	2,6	2,3	3,0	2,8	2,7
26	22	16	Rio Grande do Norte	10.207,56	0,684	2,6	2,6	2,8	2,8	2,7

Ranking			Estado	PIB <i>per capita</i> em R\$/hab. (2010)	IDH (2010)	Ideb				
Ideb	PIB <i>per capita</i>	IDH				2005	2007	2009	2011	2013
27	25	27	Alagoas	7.874,21	0,631	2,8	2,6	2,8	2,6	2,6

Fonte: Inep. Elaboração: SecexEducação/TCU.

135. A partir dos problemas identificados na auditoria, o TCU determinou ao Ministério da Educação que elabore plano de ação para: conceber modelo avaliativo que possibilite exprimir a qualidade do ensino médio por escola; estabelecer sistemática visando ao incremento da consistência das informações prestadas por estados e Distrito Federal no Siope; e regulamentar os padrões mínimos de qualidade de ensino, definindo, a partir desses padrões, valor mínimo por aluno que sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado. O Tribunal recomendou ainda a criação de indicadores destinados a avaliar a eficiência do uso dos recursos e os resultados alcançados com as ações do PAR. Também houve sugestão dirigida à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) para que modelasse, coordenasse e elaborasse processo de revisão de pares entre os tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal no sentido de identificar as melhores práticas de auditoria e atestação das despesas com educação (Acórdão 618/2014-TCU-Plenário).

IV.3. Rede Federal de educação profissional, científica e tecnológica

136. O acesso à educação superior, sobretudo da população de 18 a 24 anos, vem sendo ampliado no Brasil, mas ainda está longe de alcançar as taxas dos países desenvolvidos e de grande parte dos países da América Latina. A educação superior deve balizar-se pela expansão da oferta de vagas e pela promoção da inclusão social (Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE/2007). O PNE define como sua Meta 12, elevar, até 2024, a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (em 2011, essa taxa era 27,8%) e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos (em 2011, essa taxa era 14,6%), além da expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público (em 2012, as matrículas em instituições públicas representavam 27%).

137. Entre as estratégias prioritárias estabelecidas no PNE para a elevação da taxa de matrícula na educação superior, destaca a ampliação da oferta de vagas por meio da expansão e interiorização da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Seus cursos variam desde modalidades de curta duração, como os cursos de formação continuada e inicial, em que são requeridos apenas níveis fundamentais de educação, até cursos de graduação e mestrado.

138. Em 2011, o TCU realizou auditoria na rede federal, abrangendo 38 institutos Federais. Essa rede está vivenciando a maior expansão de sua história e tem como previsão que se totalize, em 2014, 562 escolas, sendo: 140 pré-existentes a 2003; 214 implantadas entre 2003 e 2010; 88 implantadas em 2011 e 2012; e, ainda, 120 novas escolas/*campi* previstas para o biênio 2013-2014. A auditoria buscou avaliar a atuação dos institutos Federais em relação aos seguintes pontos: a) caracterização da evasão e medidas para reduzi-la; b) interação com os arranjos produtivos locais; c) integração acadêmica entre as áreas de pesquisa e extensão; d) iniciativas de apoio à inserção profissional dos alunos no mercado de trabalho; e) infraestrutura e suporte à prestação dos serviços educacionais (TC 026.062/2011-9).

139. O Tribunal constatou que a evasão é alta e alcança diferentes modalidades de ensino superior em maior ou menor medida. Quando se analisam as taxas de conclusão em nível nacional, tem-se 25,4% para a licenciatura, 27,5% para o bacharelado e 42,8% para os cursos de tecnólogo. Nos cursos de licenciatura, bacharelado e tecnólogo foi apurado que 43%, 44% e 37% respectivamente dos alunos apresentam retenção superior a um ano (Tabela 11).

Tabela 11 – Alunos em retenção por diferentes prazos e cursos, de ciclos de matrícula encerrados até dezembro de 2011.

Indicador / Tipo de curso	Nível Superior		
	Licenciatura	Bacharelado	Tecnólogo
Quantidade de alunos com	1.990	1.728	11.060

retenção			
Quantidade de alunos com retenção de até 1 ano	1.133 (56,9%)	957 (55,4%)	6.922 (62,6%)
Quantidade de alunos com retenção entre 1 e 2 anos	583 (29,3%)	450 (26,0%)	2.643 (23,9%)
Quantidade de alunos com retenção entre 2 e 3 anos	121 (6,1%)	295 (17,1%)	942 (8,5%)
Quantidade de alunos com retenção de mais de 3 anos	153 (7,7%)	26 (1,5%)	553 (5,0%)

Fonte: Sistec. Elaboração: Seprog/TCU.

140. Foi observado em alguns cursos amplitude significativa dos dados, como são os casos dos cursos de licenciatura, em que a taxa de conclusão variou de 74,1%, na Região Sul, para 6,8%, na Região Centro-Oeste. Os cursos de tecnólogo também apresentam variância relevante, com a Região Nordeste apresentando 53,1%, enquanto a Norte apresentou 20,9% de taxa de conclusão. Destaque-se que a razão entre concluintes e matriculados nos cursos superiores ofertados pelos institutos federais era inferior à encontrada nas demais instituições de ensino superior: centros universitários, faculdades e universidades (Tabela 12).

Tabela 12 – Razão entre concluintes e matriculados entre os institutos federais e demais instituições de ensino superior, em 2009.

Tipo de curso / instituição	Institutos Federais	Centros Universitários	Faculdades	Universidades
Bacharelado	3,4%	17,2%	13,9%	13,4%
Licenciatura	3,6%	28,0%	20,4%	19,3%
Tecnólogo	10,7%	25,5%	19,5%	21,1%

Fonte: Censo da Educação Superior de 2009. Elaboração: Seprog/TCU.

Nota: não foram apresentados intervalos de confiança para os parâmetros calculados, pois os dados são censitários.

141. A auditoria buscou identificar causas que concorrem para os alunos abandonarem ou não concluírem os cursos de educação profissional em nível superior. A evasão deve ser considerada como um processo que começa nas etapas iniciais de escolarização dos estudantes (ensinos infantil e fundamental), ou seja, o baixo desempenho acadêmico nessas etapas elementares representa uma das principais causas para explicar a reprovação e a evasão nos níveis médios e superiores de escolarização. O abandono escolar também está associado às características socioeconômicas das famílias dos estudantes. A literatura especializada indica que uma variedade de fatores familiares tais como pobreza, composição étnica das famílias e famílias sustentadas por um único adulto são positivamente correlacionadas com a probabilidade de evasão.

142. Evidenciada pelas entrevistas com professores e pró-reitores, a discrepância de conhecimentos e habilidades dos alunos no momento de sua entrada nos cursos faz com que parcela dos estudantes apresente *déficits* educacionais significantes, aumentando o risco de abandono ou evasão. Para 80% dos professores entrevistados, os *déficits* educacionais apresentados pelos alunos provocam dificuldade de aprendizado. Os docentes apontaram para a necessidade de maior divulgação das grades curriculares dos cursos e desenvolvimento de ações de orientação vocacional aos interessados. Apesar da relevância desse problema, em nenhum dos estados visitados durante a auditoria foram encontrados estudos realizados por parte dos institutos federais que identificassem as causas de evasão e os efeitos das medidas de combate adotadas.

143. Fator que também explica a evasão refere-se a aspectos intrínsecos às escolas, como as iniciativas de apoio a pesquisa, inovação e inserção profissional dos alunos, a disponibilidade e formação de docentes e as infraestruturas de apoio ao ensino. A auditoria constatou oportunidades de melhoria em algumas dessas áreas que, se adequadamente trabalhadas, contribuirão para a qualidade do ensino

ofertado pelos institutos federais e para induzir maior interesse e motivação dos estudantes com os cursos escolhidos.

144. Na área de produção de pesquisa e inovação, foram constatados obstáculos internos aos próprios institutos para a realização de parcerias com o setor produtivo e empresarial, motivadas, principalmente, pelo desconhecimento das bases legais e dos instrumentos administrativos e jurídicos para formalização dessas parcerias.

145. Outro desafio diz respeito à prospecção de nichos de pesquisa mais compatíveis com a identidade dos institutos (pesquisa aplicada) que os distinga da pesquisa acadêmica, consolidada nas universidades. Dados do Censo da Educação Superior demonstram que o percentual de alunos matriculados em institutos federais que participavam de atividades de extensão era de apenas 0,04% em 2010. Menos de 20% dos 40 *campi* consultados apresentaram alguma ação conjunta com o poder público local que tivesse como foco o desenvolvimento da economia local. Quanto à inserção profissional dos alunos, a auditoria observou que as medidas de fomento ao empreendedorismo encontravam-se incipientes, principalmente pela falta de incubadoras de empresas.

146. A auditoria apontou *déficit* de professores e técnicos, associado à oferta insuficiente de cursos de formação pedagógica. Também foram identificadas carências estruturais quanto à disponibilidade de bibliotecas, computadores, salas de aula e laboratórios de ciências. Nas visitas *in loco*, observaram-se *campi* inaugurados em 2011, e com turmas em funcionamento, sem biblioteca ou com bibliotecas, mas sem a quantidade de servidores suficientes para permitir o seu funcionamento em três turnos. A não adequação dos acervos também foi apontada pela pesquisa: apenas 44% dos professores entrevistados afirmaram que a bibliografia recomendada aos alunos das disciplinas em que lecionam está disponível na biblioteca, enquanto 38% mencionaram que o acervo existente contribui para que os docentes se mantenham atualizados.

147. A ampliação da Rede Federal de Educação Profissional ocorre em um cenário onde um dos principais desafios é tornar mais equânime o acesso das pessoas à educação superior, tendo em vista as desigualdades históricas da taxa de matrícula por região e unidade da Federação, conforme mostrado na Tabela 13. No Norte e no Nordeste o indicador é de 11% e 11,4%, respectivamente, enquanto na Região Sul ele já ultrapassa os 20%. As disparidades são mais acentuadas entre estados: Maranhão (7,3%) e Pará (8,5%), por exemplo, ainda apresentavam, em 2012, taxas menores do que aquelas que o Distrito Federal, Rio Grande do Sul e São Paulo apresentavam em 1995.

Tabela 13 – Taxa líquida de matrícula na educação superior da população de 18 a 24 anos (%) – Brasil, regiões e unidades da Federação, entre 1995 e 2012.

Região e UF/Ano	1995	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012
Região Norte	3,5	5,2	6,3	6,9	9,0	10,9	10,8	11,0
Rondônia	2,6	5,2	9,4	8,2	11,6	14,7	10,9	12,1
Acre	2,5	9,0	10,6	9,2	13,2	10,1	13,5	16,3
Amazonas	2,8	4,7	6,6	7,3	11,1	13,4	12,5	11,7
Roraima	5,9	4,9	7,6	6,5	13,8	20,9	26,8	22,1
Pará	3,7	5,0	4,8	5,5	6,1	7,1	7,8	8,5
Amapá	4,2	4,7	9,3	9,6	11,4	13,7	14,4	13,1
Tocantins	4,1	6,2	6,4	9,8	11,0	17,9	14,6	14,5
Região Nordeste	3,0	5,2	5,8	6,1	7,6	9,5	10,7	11,4
Maranhão	2,7	4,4	4,9	5,2	6,6	6,9	6,2	7,3
Piauí	2,0	6,8	6,7	7,9	6,4	13,7	12,9	13,3
Ceará	2,8	5,8	6,1	6,7	8,5	9,7	13,1	12,4
Rio Grande do Norte	3,7	6,1	5,7	6,6	10,1	10,1	11,7	15,1
Paraíba	4,3	4,9	7,0	6,3	7,9	11,0	15,7	13,0
Pernambuco	4,1	5,6	5,7	6,4	7,5	9,5	10,5	12,2
Alagoas	2,7	5,7	5,5	4,4	6,8	11,1	11,9	11,4
Sergipe	3,8	7,3	7,8	8,6	10,4	15,0	14,0	14,2

Região e UF/Ano	1995	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012
Bahia	2,3	4,0	5,3	5,4	6,8	7,8	8,7	9,9
Região Sudeste	7,9	11,0	13,0	13,9	16,8	17,3	16,5	16,9
Minas Gerais	4,6	6,8	10,0	11,0	13,6	15,0	15,5	16,3
Espírito Santo	4,3	9,2	11,4	12,1	16,0	12,3	15,8	15,0
Rio de Janeiro	8,2	12,5	15,4	15,8	17,4	18,5	16,4	15,7
São Paulo	9,6	12,6	13,8	14,8	18,1	18,3	17,1	17,8
Região Sul	7,5	12,7	16,2	16,3	17,0	19,2	18,9	20,1
Paraná	5,8	11,7	14,9	15,1	17,5	19,4	19,9	19,2
Santa Catarina	7,1	13,8	16,9	18,5	18,0	20,5	19,0	22,5
Rio Grande do Sul	9,7	12,9	17,1	16,2	15,8	18,3	17,7	19,5
Região Centro-Oeste	5,2	9,7	12,3	13,9	16,0	17,9	19,9	19,4
Mato Grosso do Sul	4,5	10,5	13,8	13,5	15,4	16,4	18,4	20,7
Mato Grosso	3,2	7,2	8,0	10,2	10,9	16,2	19,4	16,8
Goiás	4,4	8,8	11,8	13,1	15,2	16,4	18,2	17,3
Distrito Federal	9,8	13,8	17,2	20,0	24,0	24,1	25,8	25,7

Fonte: Anuário Brasileiro da Educação, 3ª edição, 2014.

Nota: A partir de 2004, a área rural da região Norte foi incorporada no plano amostral da Pnad.

148. A partir das oportunidades de melhoria identificadas na auditoria, e tendo em vista que o processo de expansão e interiorização traz grandes desafios para a atuação da rede federal, tanto na qualidade do ensino ministrado como em propiciar maior condição e equidade de acesso da população de jovens e adultos ao ensino superior, o Tribunal recomendou a instituição de plano voltado ao tratamento da evasão nos institutos federais, que contemple, entre outros aspectos, a identificação de alunos com maior propensão de abandono dos cursos e a alocação de profissionais para o acompanhamento escolar e social dos estudantes.

149. Recomendou-se também a adoção de medidas destinadas a: promover maior integração entre ensino, pesquisa e extensão; ampliar as ações de inserção profissional dos alunos; e promover a redução do déficit de docentes e técnicos de laboratório. Também foi recomendado que o MEC adotasse instrumentos de avaliação dos cursos técnicos direcionados a estudantes do ensino médio, considerando que a cláusula terceira (Das Responsabilidades e Obrigações) do Acordo de Metas e Compromisso, firmado entre o Ministério e os institutos Federais, em julho de 2010, estabelece como obrigação daquele órgão criar sistema de avaliação desses cursos que seja similar ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), atualmente existente para os cursos superiores (Acórdão 506/2013-TCU-Plenário).

IV.4. Relacionamento entre instituições federais de ensino superior e fundações de apoio

150. Em 2013, o TCU realizou monitoramento do Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário, que versa sobre auditoria que analisou o relacionamento entre as instituições federais de ensino superior e suas respectivas fundações de apoio (TC 015.481/2013-1). Na seleção da amostra de instituições fiscalizadas, adotou-se o critério de materialidade dos ajustes celebrados com as respectivas fundações de apoio nos cinco anos anteriores. Foram selecionadas treze instituições, que celebraram ajustes entre R\$ 14 milhões e R\$ 400 milhões.

151. As fundações de apoio são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que têm como objetivo apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, além de ações de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições de ensino. Como regra, o apoio a projetos de interesse das instituições às quais se vinculam é o principal objetivo estatutário dessas fundações, que podem ter graus diversos de envolvimento e responsabilidade sobre as atividades de cada projeto, desde a prestação de consultorias especializadas até a organização de eventos e cursos, passando pela contratação de bens e serviços.



152. A fiscalização do Tribunal evidenciou, na amostra de instituições auditadas, que os requisitos específicos de transparência preconizados no Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário e nas normas reguladoras aplicáveis (Lei 8.958/1994 e Decreto 7.423/2010, com suas respectivas alterações), em regra, não foram atendidos. A incipiência, ou mesmo ausência, de informações sobre o relacionamento entre as instituições de ensino e suas fundações de apoio cria situações em que os projetos apoiados não são conhecidos pelas áreas técnicas que têm por incumbência avaliá-los, tampouco pelos órgãos de controle. Foram identificados cinco casos de maior gravidade, em que não havia quaisquer informações publicadas, seja pelas instituições de ensino seja pelas fundações de apoio. Segundo pesquisa realizada no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), havia, nessas condições, 398 projetos, entre janeiro de 2011 e junho de 2013, somando R\$ 230,5 milhões sem dados publicamente acessíveis sobre favorecidos, pagamentos, bens adquiridos, serviços prestados e objetivos alcançados.

153. Outro achado destacado pela auditoria refere-se às situações, de ocorrência minoritária, em que há correta classificação dos projetos na modalidade desenvolvimento institucional. Nos poucos projetos assim classificados, não foram apresentadas possíveis melhorias em termos de eficiência e eficácia deles decorrentes. Na maioria dos projetos, essa correlação nem se fez possível, seja pela omissão em alguns casos, seja pela classificação de modalidade equivocada em outros.

154. Constatou-se também que os controles efetuados pelas universidades quanto à gestão das licitações e contratos realizados pelas fundações de apoio estão aquém dos parâmetros fixados nas normas. Não houve designação de fiscais de contratos em duas das seis instituições visitadas. Nas que indicaram, não foi possível evidenciar a atuação desses fiscais. Ademais, não há, por parte das instituições de ensino, apreciação das licitações e contratos realizados pelas fundações de apoio. Embora não tenham sido verificados, na fiscalização *in loco*, casos de subcontratação do objeto, os controles presentes nas instituições de ensino fiscalizadas não possibilitam que essa prática seja detectada e inibida tempestivamente. Foi observada, ainda, a prática de pagamentos antecipados pelas fundações de apoio na execução de contratos celebrados, como se fossem convênios, decorrentes da ausência de medição de parcelas do objeto como critério para pagamento.

155. Quanto à fiscalização, pelas instituições de ensino, sobre aspectos da área de pessoal dos projetos, como a atuação dos coordenadores e o pagamento de bolsas como contraprestação de serviços, não foi encontrado um registro sequer de atividade desempenhada, nos 49 processos examinados *in loco*. Esse quadro confirma a ausência de comprovação de atividades de fiscalização e acompanhamento sobre os projetos apoiados.

156. A quase totalidade das instituições de ensino fiscalizadas editaram normativos internos nos quais abordaram critérios para participação de professores em projetos apoiados por fundações de apoio, mesmo que, em alguns casos, sem aprofundarem as diretrizes do Decreto 7.423/2010.

157. Não foi possível constatar avanços significativos nos processos de prestações de contas em relação à situação encontrada na auditoria realizada pelo Tribunal em 2008. As determinações do Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário, bem como os dispositivos do Decreto 7.423/2010, não resultaram no estabelecimento de rotinas nem na destinação de recursos para avaliação das contas apresentadas pelas fundações de apoio. Da mesma forma, não é possível afirmar que houve melhora: no processo de tombamento de bens permanentes adquiridos no âmbito de projetos apoiados; nos pareceres de análise de prestações de contas; no fornecimento de informações que possibilitem a manifestação quanto à eficácia das ações previstas nos projetos; e na documentação que evidencie toda a gestão de recursos.

158. Como aspecto positivo destacado pela auditoria, tem-se que, de modo geral, os planos de trabalho, projetos básicos ou termos de referência dos projetos contratados pelas instituições de ensino com as fundações de apoio apresentaram objeto bem definido, para os quais foram criadas contas bancárias específicas para a quase totalidade dos projetos fiscalizados.

159. Ao final dos trabalhos, concluiu-se que, dos 23 itens do acórdão monitorado, quatro poderiam ser considerados cumpridos; sete, parcialmente cumpridos; dez, não cumpridos; e dois, insubsistentes, por confrontarem novos dispositivos da Lei 8.958/1994, que passou por alterações no decorrer do monitoramento.



160. A Lei 12.863/2013 alterou significativamente o texto original da Lei 8.958/1994, trazendo, por exemplo, as seguintes inovações: permissão para entidades de direito privado contratarem as fundações de apoio, no âmbito de projetos de interesse das instituições de ensino; previsão de regulamento próprio de aquisições e contratações aplicável às fundações de apoio, a ser editado pelo Poder Executivo federal; previsão de regulamentação específica quanto aos convênios entre as fundações de apoio e entidades financiadoras; e possibilidade de gestão financeira dos recursos dos projetos sem trânsito pela Conta Única do Tesouro Nacional.

V. Temas em destaque

161. Em 2014, o TCU e a CGU definiram escopo de fiscalização conjunta em universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia com o objetivo de analisar os seguintes aspectos: a) adoção de boas práticas de governança e gestão de pessoas; b) organização, estrutura e atuação das auditorias internas; c) estado de instalações prediais e conforto por elas proporcionado à comunidade acadêmica, incluindo questões relativos à manutenção predial, planos e dispositivos de combate a incêndio e registros contábeis patrimoniais imobiliários.

162. Os trabalhos foram executados a partir de métodos e instrumentos de coleta de informações padronizados, com os resultados sendo consolidados pelo Tribunal. As principais conclusões sobre cada tema analisado são apresentadas neste capítulo. Os processos do TCU relacionados a essas fiscalizações, onde podem ser obtidas informações individualizadas sobre a situação de cada entidade fiscalizada, encontram-se discriminados no Apêndice C.

V.1. Governança e gestão de pessoas em instituições federais de ensino superior

163. O TCU realizou, em 2013, sob a coordenação da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), amplo levantamento com objetivo de identificar pontos críticos e induzir melhorias na área de governança e gestão de pessoas (TC 022.577/2012-2). A fiscalização, que resultou em amostra final de 305 organizações da Administração Pública Federal que responderam ao questionário aplicado pelo TCU, resultou no Acórdão 3023/2013-TCU-Plenário.

164. No decorrer do exercício de 2014, o TCU buscou validar as informações declaradas pelos gestores no levantamento de 2013. Nesse contexto, a SecexEducação coordenou, em conjunto com secretarias de controle externo do Tribunal nos estados e com a CGU, auditorias específicas para analisar a governança e a gestão de pessoas em universidades e institutos federais. A amostra da fiscalização foi de 37 instituições: 26 universidades federais (41% do total), sendo quinze auditadas pela CGU e onze pelo TCU; e onze institutos federais (28% do total), sendo dez fiscalizados pela CGU e um pelo TCU. Pelo seu caráter não probabilístico, a amostra não permite a generalização dos resultados para o todo o universo de institutos federais e universidades. Todavia, o questionário, juntamente com as entrevistas e análises documentais realizadas, forma um conjunto de evidências que se corroboram mutuamente.

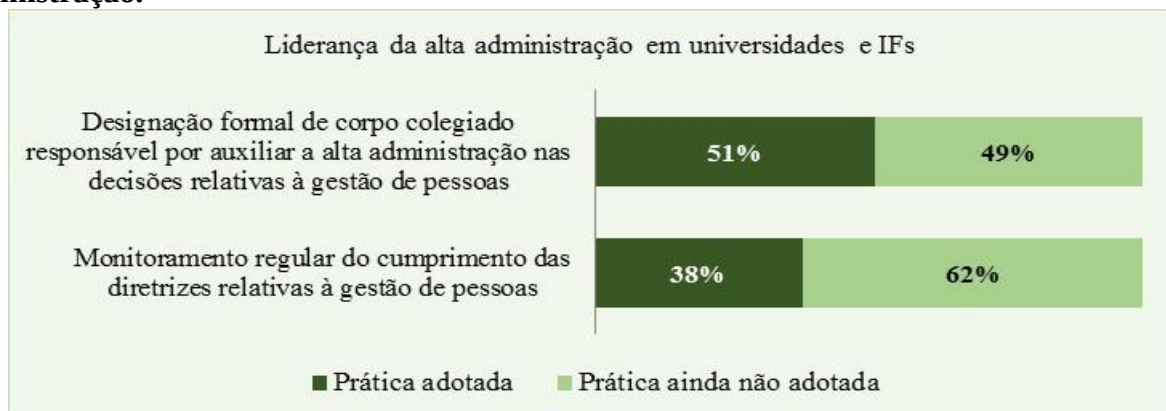
165. Os termos governança e gestão não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), enquanto gestão refere-se à forma como se executa. O capital humano é o principal ativo de qualquer organização pública, pois são as pessoas que detêm o conhecimento organizacional e que determinam a capacidade de prestação de serviços à sociedade. A importância de se aperfeiçoar continuamente os sistemas de governança e de gestão de pessoas no setor público decorre não apenas da sua forte relação com a geração de resultados para a sociedade, mas também da elevada materialidade dos gastos nessa área.

166. O trabalho de 2014 analisou cinco componentes relacionados a governança e gestão de pessoas: liderança da alta administração; alinhamento estratégico; gestão do conhecimento; cultura orientada a resultados; e gestão de talentos. O roteiro utilizado para coleta de informações priorizou o uso de escalas avaliativas padronizadas e foi respondido com base em procedimentos de auditoria repassados às equipes de fiscalização por meio de oficinas, videoconferências e ambiente virtual de discussão. A escala adotada para fins de consolidação das fiscalizações ficou assim caracterizada: a) Prática Ainda Não Adotada pela instituição, que se subdivide em três estágios: quando a instituição não prevê adotar a prática; pretende adotar a prática; ou já iniciou ou concluiu o planejamento para adotar a prática; e Prática Adotada pela instituição, que se subdivide em dois estágios: adota parcialmente a prática; ou adota integralmente a prática.

V.1.1. Liderança da alta administração

167. No conceito de governança adotado pelo TCU, entende-se que a alta administração tem papel fundamental no estabelecimento dos processos de liderança. No contexto das universidades e dos institutos federais, esse componente foi analisado levando-se em consideração dois aspectos: o monitoramento do cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas; e a existência de corpo colegiado designado formalmente pela alta administração para auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas, cujos resultados consolidados das auditorias encontram-se apresentados na Figura 20.

Figura 20 – Adoção de práticas relacionadas ao componente Liderança da Alta Administração.

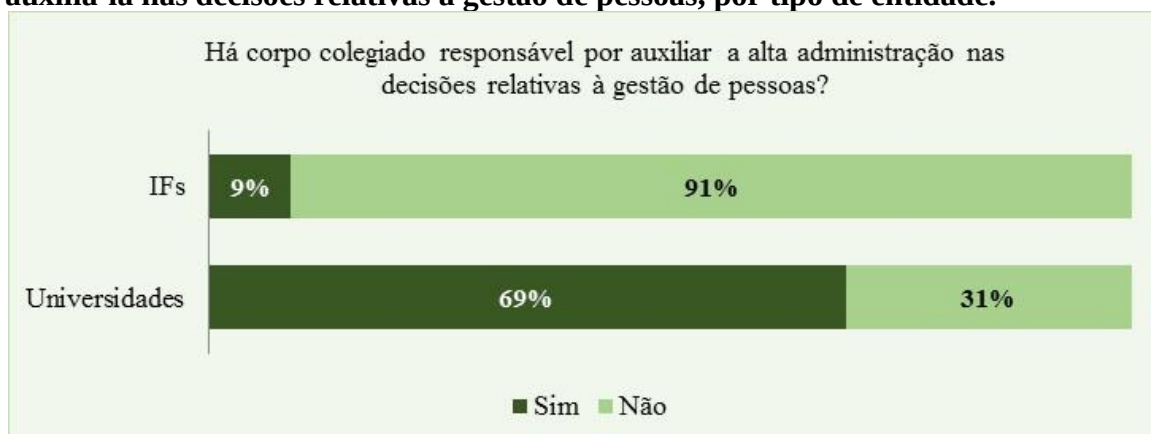


Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

168. O baixo percentual de monitoração identificado nas entidades auditadas (38%) aponta para o risco de que normas e diretrizes relativas à gestão de pessoas não estejam sendo cumpridas ou os resultados pretendidos por elas podem não estar sendo alcançados. Outra consequência é a dificuldade em se identificar e corrigir desvios de forma precoce. Como situação recorrente apontada pelas equipes de auditoria, tem-se que as entidades não identificaram as diretrizes de gestão de pessoas que deveriam monitorar, ou, quando o fizeram, apenas as acompanhavam de maneira incipiente e não sistemática.

169. A principal instância de apoio à alta administração é um corpo colegiado externo à unidade própria de gestão de pessoas, composto por representantes das unidades estratégicas da organização, com responsabilidades relacionadas à avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas. Esse corpo colegiado não precisa ter sido criado exclusivamente para auxiliar nas decisões relativas à gestão de pessoas, mas deve atuar também nesse sentido. Em 51% das entidades auditadas (19 de 37), foi constatada a designação formal de corpo colegiado com tal atribuição. Esse tópico apresentou variação significativa de resultado entre institutos federais e universidades, motivo pelo qual os dados foram segregados e apresentados na figura a seguir.

Figura 21 – Existência de corpo colegiado designado formalmente pela alta administração para auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas, por tipo de entidade.



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

170. Das entidades que possuem comitês com atribuição de auxiliar a alta administração nas

decisões relativas à gestão de pessoas, em 47% delas (9 de 19) não houve evidências quanto ao monitoramento regular do funcionamento desse comitê. Conforme pode ser visto na Figura 21, a deficiência maior desse item foi detectada nos institutos federais. Por terem estruturas administrativas mais recentes, visto que estas entidades foram criadas pela Lei 11.892/2008, os institutos federais encontram-se em processo de implantação de suas instâncias de governança, o que pode explicar o baixo percentual de entidades que dispõe desse corpo colegiado (1 de 11 auditados).

171. Foram encontradas diversas instâncias responsáveis por auxiliar as decisões relativas à gestão de pessoas, a exemplo de Conselho Universitário, Conselho Diretor, Comissão Permanente de Pessoal Docente, Câmara de Política de Pessoal e Modernização Administrativa, Comissão Interna de Supervisão de Técnicos e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Em todos esses casos, mesmo com o corpo colegiado não sendo exclusivo de gestão de pessoas, foi considerado atendido o critério adotado pela auditoria.

V.1.2. Alinhamento estratégico

172. O alinhamento estratégico de gestão de pessoas é o sistema por meio do qual se busca alinhar as políticas e práticas dessa área com a missão, os objetivos e as metas organizacionais. Um dos fatores de sucesso para o alcance desse alinhamento é o ‘planejamento da gestão de pessoas’, que se refere à definição de metas e estratégias de gestão de pessoas como suporte direto à implementação dos planos organizacionais. Não é necessário haver plano exclusivo para a área de gestão de pessoas. O importante é que as instituições estabeleçam, em algum documento formal, os objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio, os indicadores para cada objetivo definido e as metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório (Acórdão 3023/2013-TCU-Plenário). A situação encontrada nas entidades auditadas está resumida na Figura 22.

Figura 22 – Adoção de práticas relacionadas ao alinhamento estratégico da gestão de pessoas.



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

173. Com base nos questionários aplicados, foi apurado que 11% das entidades (4 de 37) auditadas executam, sistematicamente, processo de planejamento de gestão de pessoas, enquanto 35% (13 de 37) o fazem de forma parcial. Do outro lado, 54% (20 de 37) não adotam a referida prática. A falta de planejamento para a área coloca em risco o alcance efetivo das missões e objetivos organizacionais de cada entidade, visto que a gestão de pessoas é fator crítico de sucesso para a implementação de suas estratégias. Além disso, a ausência do referido plano prejudica a avaliação dos resultados da área de gestão de pessoas.

174. De maneira geral, foi constatado que alguns objetivos, indicadores e metas de gestão de pessoas estavam consubstanciados no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de cada entidade, não estando necessariamente desdobrados em outros planos. O PDI é exigência da Lei 10.861/2004, que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). O Sinaes é utilizado para os processos de avaliação institucional e de cursos das instituições de ensino superior, e consiste em documento onde se definem a missão da entidade e as estratégias para atingir suas metas e objetivos, abrangendo período de cinco anos.

V.1.3. Gestão da liderança e do conhecimento

175. Um dos fatores de sucesso para a boa governança de pessoal é a gestão da liderança e do

processo sucessório, que se refere à identificação de competências de liderança e ao estabelecimento de objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização. Atrelado a isso, tem-se o processo de capacitação de gestores, que deve ocorrer quando eles forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário. É fundamental que as instituições se esforcem no desenvolvimento de novos líderes para garantir a continuidade e a qualidade da liderança. Uma das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal é ‘promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento’ (Decreto 5.707/2006, art. 3º, III). Na Figura 23 é retrata a situação encontrada nas entidades auditadas para esse ponto.

Figura 23 – Adoção de práticas relacionadas ao treinamento e desenvolvimento de competências de liderança.



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

176. Os resultados do trabalho conjunto da CGU e do TCU indicaram que 57% (21 de 37) das instituições auditadas estão em algum grau de implementação da prática, sendo que a grande maioria encontra-se no estágio de adoção parcial. Foi significativa a proporção de entidades que ainda não ofereciam programas de treinamento e desenvolvimento para líderes (16 de 37). Além disso, a não adoção dessa prática pode restringir o aparecimento de candidatos suficientemente qualificados para preencher vagas surgidas em posições críticas nas instituições.

177. O alto percentual de entidades que adotam parcialmente a prática (49%) deve-se ao fato de que, em vários casos, foi relatado que os planos anuais de capacitação das entidades continham apenas algumas ações voltadas para o desenvolvimento de competências gerenciais e de liderança, e, mesmo assim, não havia participação efetiva de gestores, nem de potenciais líderes. Na Universidade Federal de Rondônia, constatou-se que o PDI vigente continha diretrizes para o estabelecimento da referida prática, restando pendente a elaboração de plano de ação para implementá-la. Na Universidade Federal do Pará, foi realizado, em 2013, o Programa Gestão Universitária, que teve a participação de 250 servidores em cargos de gestão, estando previstas novas ações de capacitação para o segundo semestre de 2014.

V.1.4. Cultura orientada a resultados

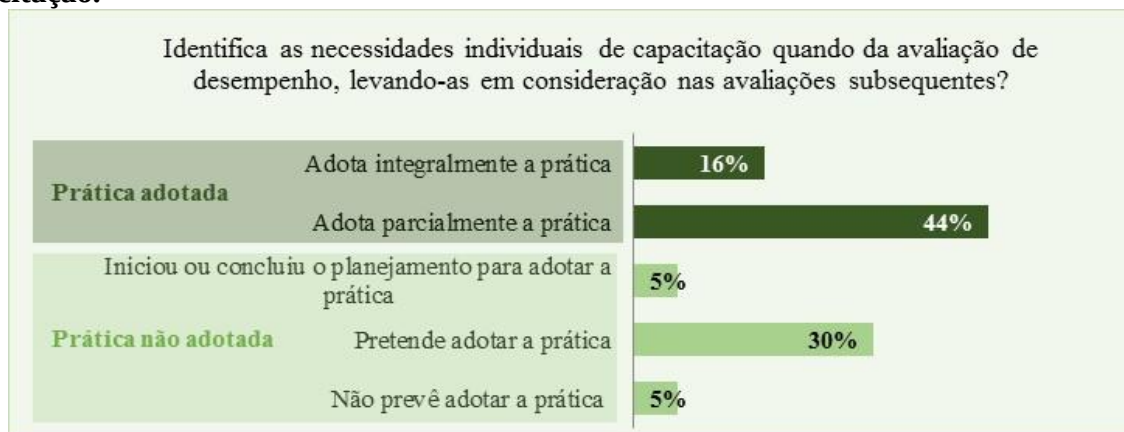
178. É desejável que exista nas organizações uma cultura orientada a resultados, que contemple modelo de avaliação de desempenho no qual esteja prevista a formulação de planos com metas individuais ou de equipes, em que tanto servidores quanto gestores sejam avaliados. Tendo em conta que as funções de gestão de pessoas estão interligadas, as atividades de avaliação de desempenho e de capacitação devem ser complementares entre si, com a identificação de lacunas de competência durante o processo avaliativo e oferta de ações de desenvolvimento e capacitação para suprir essas lacunas.

179. A cultura orientada a resultados foi avaliada pela auditoria levando-se em consideração o fator de sucesso ‘Avaliação de desempenho’, que foi desdobrado em dois aspectos: a) identificação das necessidades individuais de capacitação no contexto da avaliação de desempenho; e b) avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores.

180. Uma das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal é ‘considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si’

(Decreto 5.707/2006, art. 3º, VII). Portanto, as instituições devem assegurar que necessidades individuais (tanto presentes como futuras) de treinamento ou desenvolvimento sejam identificadas no processo de avaliação de desempenho, estimulando a adoção de ações que atendam às necessidades identificadas. Nesse quesito, as entidades fiscalizadas apresentaram a situação exibida na Figura 24.

Figura 24 – Adoção de práticas relacionadas à identificação de necessidades individuais de capacitação.



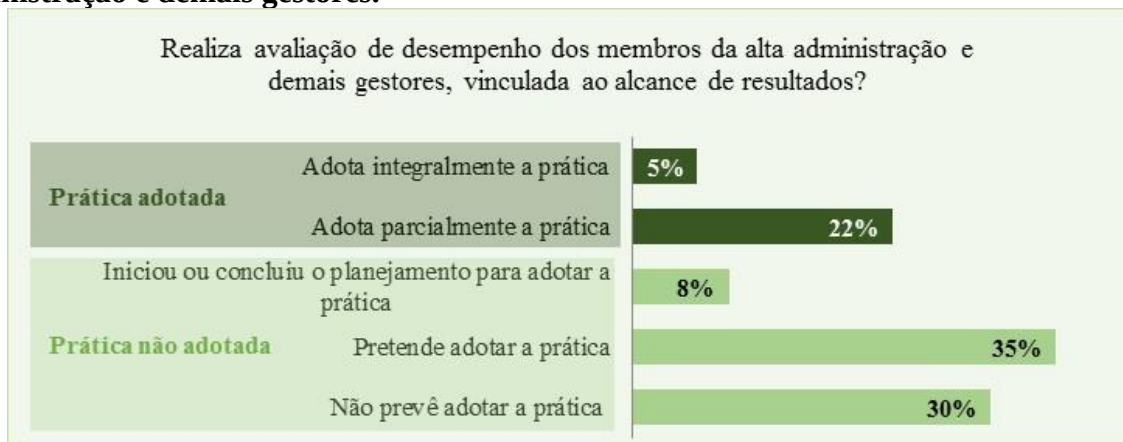
Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

181. De acordo com os dados coletados, 60% das instituições (22 de 37) demonstraram estar adotando a prática em algum nível, porém a maioria ainda a faz de maneira parcial. Nessas situações, foi identificado que, apesar de as instituições realizarem avaliação de desempenho e levantarem as necessidades de treinamento dos servidores, não havia vinculação entre os dois processos. 40% das instituições auditadas (15 das 37) não adotavam a prática.

182. Na Universidade Federal do Ceará, por exemplo, foi constatada a existência de normativo do Conselho Universitário que determinava a adoção da prática em análise. Naquela universidade, as demandas de capacitação são registradas em campo específico do formulário da avaliação de desempenho, que, por sua vez, são repassadas para o setor responsável pelo desenvolvimento profissional dos servidores, o qual inclui ações no programa de capacitação com base nas demandas recebidas. Todo o processo fica registrado em sistema informatizado, que gera relatórios automáticos com as notas das avaliações e os cursos indicados para cada servidor. Situação semelhante ocorre na Universidade Federal do Tocantins, porém não se observou processo continuado de desenvolvimento do servidor que contemple verificação do impacto das capacitações nas avaliações subsequentes.

183. O segundo aspecto analisado pelas auditorias tem como critério a Lei 11.784/2008, aplicável ao Poder Executivo Federal, que, em seu art. 140, instituiu ‘sistemática para avaliação de desempenho dos servidores de cargos de provimento efetivo e dos ocupantes dos cargos de provimento em comissão da administração pública federal direta, autárquica e fundacional’. Ademais, no art. 144 daquela lei, há previsão para fixação de metas institucionais. Assim, universidades e institutos federais devem realizar avaliação de desempenho periodicamente dos membros da alta administração e demais gestores, vinculando o processo de avaliação às metas estabelecidas para as entidades. A situação encontrada nas auditorias para esse quesito está ilustrada na Figura 25.

Figura 25 – Adoção de práticas relacionadas à avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores.



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

184. Os resultados consolidados apontaram que somente 27% das entidades auditadas (10 de 37) adotam a prática de avaliar o desempenho de membros da alta administração e demais gestores. Nas demais entidades, de modo geral, a avaliação de desempenho somente é utilizada para a promoção ou progressão funcional e estágio probatório de servidores, não havendo tal avaliação para os cargos da alta administração e demais gestores. Também foi constatado que mesmo as avaliações de desempenho dos servidores sem cargo ou função gerencial não estão vinculadas aos resultados da entidade.

185. Em entrevista com gestores da Universidade Federal de Sergipe, foi mencionada a existência de programa para avaliação de desempenho, formalmente instituído, cuja aplicação era obrigatória a todos servidores técnico-administrativos, ocupantes ou não de função administrativa, e para os docentes ocupantes de funções administrativas em todos os níveis hierárquicos. Já na Universidade Federal de São João Del-Rei, todos os servidores técnico-administrativos, inclusive aqueles que ocupam funções na alta administração, tais como os pró-reitores, estão sujeitos à avaliação de desempenho, nos moldes determinados no sistema de gestão de desempenho. Por esse sistema, os servidores se submetem a três etapas definidas: negociação de metas; acompanhamento do desempenho; e avaliação final de desempenho.

V.1.5. Gestão de talentos

186. O principal objetivo da gestão de talentos é reduzir lacunas de competência, por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com competências desejadas. A boa governança das organizações públicas depende da utilização de processo transparente, justo e formalizado que oriente o recrutamento e a escolha dos membros da alta administração e demais gestores. Também nessa linha está o Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2014b), que afirma ser fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. A gestão de talentos nas universidades e institutos federais foi analisada com base no fator de sucesso 'Recrutamento, seleção e integração'. Os resultados dos procedimentos de auditoria aplicados encontram-se sumarizados na Figura 26.

Figura 26 – Adoção de práticas relacionadas à gestão de talentos.

Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

187. A grande maioria (87%) das instituições fiscalizadas não possuía processo formal para seleção de gestores com base em competências. O baixo percentual de adoção da prática pode ser explicado pelo fato de que, no caso das universidades e institutos federais, boa parte dos cargos gerenciais, segundo relato dos gestores, é escolhida com base em eleição direta. No caso da Universidade Federal do Acre, foi observado que os cargos de reitor, vice-reitor e gerenciais ligados às coordenações de cursos de graduação e centros acadêmicos são selecionados por eleição direta e os demais são designados pela chefia correspondente. Do mesmo modo, na Universidade Federal de Rondônia, os cargos de chefes de departamento, diretores de campus, diretores de núcleo e vice-reitor são selecionados por eleição direta. Os demais cargos gerenciais são designados pela chefia correspondente, havendo processo de sabatina para os cargos de pró-reitor e exigência de perfil específico para os cargos de auditor chefe e de diretor de engenharia. Nessa linha, o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas da Universidade Federal do Ceará comentou que o modelo de seleção por competências ‘não se adequa a realidade da Universidade, pois a metade dos gestores da atividade fim é escolhida por eleições nos próprios centros’.

V.1.6. Considerações finais

188. Ante a situação apresentada, restou evidenciado que ainda não é adequada a situação da governança de pessoas no conjunto das instituições de ensino superior auditadas pelo TCU e pela CGU. De forma geral, as instituições apresentaram baixa capacidade na maioria dos componentes do modelo de avaliação utilizado pelas auditorias, o que aponta para um estágio ainda inicial ou de pouca maturidade na profissionalização da gestão de pessoas. Medidas devem ser adotadas para aumentar a capacidade dessas instituições de desenvolver talentos e líderes para o cumprimento dos seus objetivos, assim como avançar na implantação de cultura de gestão de pessoas orientada a resultados.

V.2. Unidades de auditoria interna em instituições federais de ensino superior

189. Em 2013 e 2014, o TCU e a CGU realizaram fiscalizações conjuntas acerca da atuação e funcionamento da unidade de Auditoria Interna (Audin) de universidades e institutos federais.

190. O art. 14 do Decreto 3.591/2000, com alterações promovidas pelo Decreto 4.440/2002, estipulou que ‘as entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle’. Se não houver demanda que justifique a estruturação da unidade de auditoria interna, o parágrafo único do citado artigo menciona que ‘deverá constar do ato de regulamentação da entidade o desempenho dessa atividade por auditor interno’. Segundo a Instrução Normativa SFC/CGU 01/2001:

‘A auditoria interna constitui-se em um conjunto de procedimentos, tecnicamente normatizados, que funciona por meio de acompanhamento indireto de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais da entidade à qual está vinculada.’

191. Dada a importância estratégica da unidade de auditoria interna para a governança da organização, optou-se, em 2014, por revisitar a abordagem feita em 2013, analisando a situação atual e a evolução da estrutura dessas unidades em universidades e institutos, verificando aspectos como independência, autoridade, responsabilidade, normatização, pessoal e material.

192. No trabalho conjunto de 2014, a CGU fiscalizou 25 instituições federais, sendo quinze

universidades e dez institutos federais. A fim de aumentar a amostra e possibilitar a elaboração de panorama mais amplo, o TCU fiscalizou outras dezessete universidades e três institutos federais. Considerando que o universo das entidades era representado por 63 universidades e 38 institutos federais em funcionamento à época da auditoria, verifica-se que a amostra auditada, somando-se os trabalhos da CGU e do TCU, abrange 32 universidades (51%) e treze institutos (34%). Pelo seu caráter não probabilístico, a amostra não permite a generalização dos resultados para o todo o universo de universidades e institutos federais. Todavia, o questionário, juntamente com as entrevistas e análises documentais realizadas, forma um conjunto de evidências que se corroboram mutuamente.

193. Os critérios de auditoria acordados para o trabalho abrangeram requisitos exigidos pelo nível três do *Internal Audit Capability Model for the Public Sector*, publicação do *Institute of Internal Auditors* (IIA), que objetiva levar a função de auditoria interna para um nível intermediário de capacidade em médio prazo, além das normas constantes dos Decretos 3.591/2000 e 4.440/2002 e da Instrução Normativa SFC/CGU 1/2001. Foram abordados os seguintes tópicos: a) grau de independência da unidade e sua posição no organograma da entidade; b) existência de formalização da missão, aleatoriedade e responsabilidade da Audin e delimitação de atuação dos seus trabalhos; c) estabelecimento de normas que devem ser seguidas pelos auditores internos; d) atividades planejadas e realizadas pela Audin, forma de atuação no assessoramento à alta administração e pertinência e tempestividade das ações corretivas propostas; e) aplicação do princípio de segregação de funções; f) atuação da Audin em trabalhos de avaliação dos controles internos administrativos da unidade; g) política de desenvolvimento de competências para os auditores internos; h) estrutura disponível na Auditoria Interna e sua adequação às necessidades.

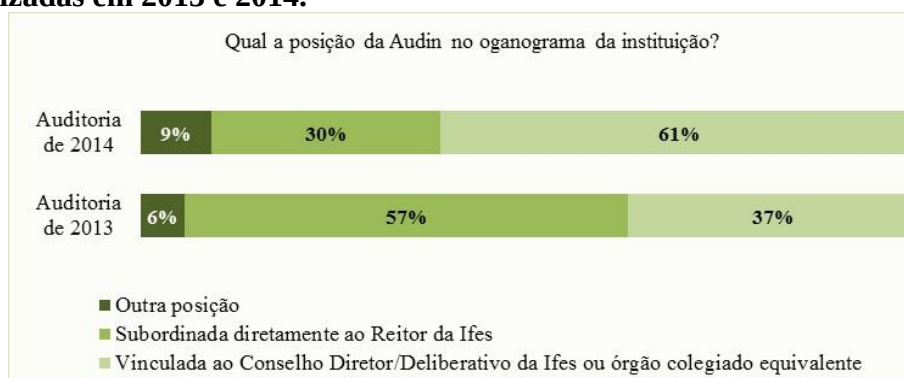
194. Entre os procedimentos de auditoria, destaca-se o uso de questionário padrão com itens sobre organização, estruturação e atuação das Audins, o que garantiu a uniformidade de critérios nos trabalhos do TCU e da CGU e permitiu a harmonização dos resultados das auditorias. Nas subseções a seguir, para cada aspecto abordado, será apresentada a consolidação dos achados de auditoria, primeiramente para a estrutura e, posteriormente, para a atuação das unidades de auditoria interna.

V.2.1. Independência, responsabilidade e autoridade

195. Segundo as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna, definidas pelo IIA, a independência da Audin pode ser definida pela imunidade quanto às condições que ameaçam a condução das suas responsabilidades e atividades de maneira imparcial. Um dos quesitos que medem o grau de independência da Audin consiste em sua posição no organograma da organização.

196. O Decreto 3.591/2002, alterado pelo Decreto 4.440/2002, dispõe no art. 15, §§ 3º e 4º, que ‘a auditoria interna vincula-se ao conselho de administração ou a órgão de atribuições equivalentes’ e que ‘quando a entidade da Administração Pública Federal indireta não contar com conselho de administração ou órgão equivalente, a unidade de auditoria interna será subordinada diretamente ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade’. A Instrução Normativa SFC/CGU 01/2001 justifica tal posicionamento: ‘essa vinculação tem por objetivo proporcionar à unidade de auditoria interna um posicionamento suficientemente elevado de modo a permitir-lhe desincumbir-se de suas responsabilidades com abrangência e maior independência’. Os resultados comparativos entre as instituições auditadas em 2013 e 2014 são mostrados na Figura 27.

Figura 27 – Posição da Audin no organograma/hierarquia da instituição, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014.



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

197. Da amostra de instituições auditadas em 2013, 57% (20 de 35) tinham sua unidade de auditoria interna subordinada diretamente ao reitor, contrariando o Decreto 3.591/2002 e as boas práticas recomendadas pelas Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna definidas pelo IIA. Essa proporção caiu para 30% (13 de 44) na amostra de 2014.

198. Na auditoria de 2013, constatou-se que apenas 13 de 35 instituições (37%) tinham sua Audin vinculada diretamente ao Conselho Deliberativo, estando, portanto, de acordo com o que preceitua a legislação. Na fiscalização de 2014, esse percentual aumentou para 61% (27 de 44 instituições).

V.2.2. Envolvimento do conselho deliberativo

199. O envolvimento do conselho diretor ou órgão deliberativo equivalente na definição dos normativos que regem a atividade da Audin é fundamental para garantir sua independência. Assim, conforme o nível três do *Internal Audit Capability Model for the Public Sector*, tal conselho deverá: a) aprovar o regulamento da Audin; b) aprovar as decisões sobre nomeação e exoneração do auditor-chefe; c) aprovar o plano anual de atividades da auditoria interna (Paint); d) receber comunicações do auditor-chefe a respeito do desempenho da Audin no cumprimento do Paint.

200. Na auditoria de 2013, constatou-se que, exceto quanto ao recebimento de comunicações da Audin sobre o cumprimento do Paint, o Conselho Deliberativo apresentava razoável grau de envolvimento nas atividades das unidades de auditoria interna, principalmente no que se refere à aprovação do regulamento, do planejamento anual (Paint) e do nome do auditor-chefe. Nos quesitos analisados, a situação da amostra de 2014 apresentou melhores resultados, conforme ilustrado na Figura 28.

Figura 28 – Envolvimento do conselho deliberativo nas atividades da Audin, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014.



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

201. A evolução mais significativa ocorreu no que se refere ao recebimento, pelos conselhos diretores ou deliberativos, de comunicações acerca do andamento das atividades da auditoria interna, que

saltou de 18% (quatro de 22 instituições), na auditoria de 2013, para 44% (18 de 42 instituições) nas fiscalizações de 2014. O maior envolvimento do conselho diretor ou deliberativo das universidades e institutos fiscalizados também foi observado em outras atividades analisadas: na aprovação do regulamento da Audin, o percentual saltou de 68% (quinze de 22 instituições), em 2013, para 76% em 2014; na aprovação do Paint aumentou de 59% (treze de 22 instituições) para 80% (33 de 41 instituições); e na aprovação das decisões sobre nomeação e exoneração do auditor-chefe pelo Conselho Diretor/Deliberativo, houve aumento de 16%, saindo de 77% (dezessete de 22 instituições) para 93% (37 de quarenta instituições).

V.2.3. Existência de política formalizada para o funcionamento da Audin

202. As normas do IIA estabelecem que ‘o executivo chefe de auditoria deve estabelecer políticas e procedimentos para orientar a atividade de auditoria interna’. Portanto, é recomendável que tais políticas e procedimentos estejam definidos em normativo equivalente a regulamento, estatuto ou regimento das universidades e institutos, a fim de proporcionar maior empoderamento à atuação da Audin. O IIA dispõe que o normativo que tratar das políticas e procedimentos para a Audin deverá: a) definir a sua missão, responsabilidade e autoridade; b) delimitar a atuação dos seus trabalhos, evitando que desempenhe tarefas de gestão administrativa, próprias de gestores; e c) estabelecer as normas que devem ser seguidas pelos auditores internos a fim de evitarem conflitos de interesses e favorecer a imparcialidade e a objetividade nos resultados dos trabalhos.

203. As auditorias da CGU e do TCU analisaram se o normativo que regulamentava as atribuições da Audin das universidades e dos institutos fiscalizados estava alinhado aos princípios e às recomendações do IIA, definindo sua missão, responsabilidade e autoridade. A missão representa a razão da existência de uma organização, ou seja, o que a organização faz, por que faz, para quem ela atua e qual impacto visa produzir em sua clientela. Os resultados da auditoria apontam que 35% (15 de 43) das entidades ainda não haviam definido a missão da Audin em seus normativos. No ano anterior esse percentual foi maior na amostra auditada, com 61% (20 de 33) das entidades não tinham definido a missão da Audin. A diferença observada entre os dois anos reflete que houve evolução significativa no percentual de instituições que definem a missão da Audin em seus normativos, passando de 39% (13 de 33) para 65% (28 de 43).

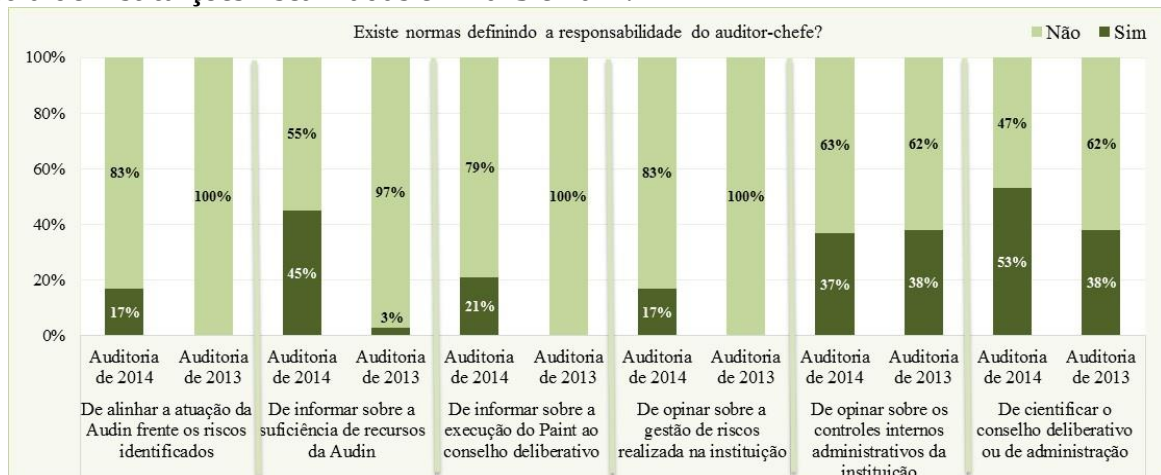
204. Além disso, as auditorias de 2013 apontaram que apenas 22% (8 de 37) das instituições fiscalizadas possuíam normas voltadas a impedir que a Audin executasse trabalhos próprios de gestores, como a elaboração de minutas de editais ou a emissão de pareceres desvinculados dos trabalhos de auditoria. Na amostra auditada em 2014, 49% (21 de 43) das instituições possuíam tais normas. Não obstante a melhora verificada, mais da metade das instituições fiscalizadas ainda apresentam vácuo normativo em relação à proibição de execução de trabalhos próprios de gestores pela Audin, o que põem em risco a utilização indevida da Audin nesses trabalhos, principalmente quando subordinada diretamente ao reitor da entidade.

205. O IIA considera a objetividade como ‘atitude mental imparcial que permite aos auditores internos executarem auditorias de maneira a confiarem no resultado de seu trabalho sem comprometimento da qualidade’. A objetividade requer que ‘os auditores internos não subordinem a outras pessoas o seu julgamento em assuntos de auditoria’. Na auditoria de 2013, em apenas uma das 31 instituições fiscalizadas constatou-se existência de normas que minimizem conflitos de interesses e favoreçam a imparcialidade dos auditores internos. Em 2014, a situação apresentada foi bem melhor, pois em 18 de 43 instituições fiscalizadas verificou-se a existência de normatização dessa questão.

206. Quanto à responsabilidade, o IIA recomenda que o auditor-chefe, no desempenho de suas atribuições, seja responsável perante à administração e ao conselho de administração ou órgão colegiado (deliberativo) equivalente por: a) opinar sobre a adequação e efetividade dos controles internos dos processos de trabalho e gestão de riscos e relatar os principais problemas identificados; b) prover periodicamente informação sobre o andamento e os resultados do Paint e a suficiência dos recursos destinados à Audin; c) alinhar a atuação da Audin com os riscos estratégicos, operacionais, de conformidade e financeiros da organização; d) implementar o Paint aprovado; e) dotar a Audin com recursos materiais e pessoais adequados, levando em consideração os conhecimentos e as habilidades

necessárias para o cumprimento do Paint; e f) emitir relatórios periódicos sobre os trabalhos de auditoria e endereçá-los ao conselho de administração ou órgão equivalente e à reitoria. Em relação a essas atribuições, a Figura 29 apresenta a situação agregada para o conjunto de instituições auditadas em 2013 e 2014.

Figura 29 – Existência de normatização acerca da responsabilidade do auditor-chefe, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014.



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

207. Verificou-se que em 53% (23 de 43) das instituições auditadas, as responsabilidades do auditor-chefe perante o conselho diretor e a administração encontravam-se formalizadas. Em 37% (dezesseis de 43) das instituições estava formalmente estabelecido que o auditor-chefe devia opinar sobre a adequação e efetividade dos controles internos administrativos das organizações. O resultado quanto ao primeiro item representou avanços em relação a situação encontrada em 2013, na qual se verificou que o percentual de formalização dessas políticas foi da ordem de 38% (onze de 29 instituições). Quanto ao segundo item, a situação encontrada foi praticamente a mesma do ano anterior. Ainda há oportunidade de evolução nesses quesitos, tendo em vista que os itens são estruturantes e dependem apenas de normatização pelos órgãos deliberativos das instituições.

208. No que se refere à opinião que o auditor-chefe deve emitir sobre a gestão de riscos da entidade, à sua responsabilidade de alinhar a atuação da Audin com os riscos identificados na gestão e à obrigação de manter o conselho diretor e a alta administração informados sobre o andamento e o resultado do Paint, a situação encontrada em 2013 foi ainda mais crítica. Em nenhuma das 29 instituições auditadas foram identificados normativos disciplinando essas questões. Em 2014, as auditorias apontaram ligeira melhoria quanto à referida normatização, alcançando 17% (sete de 42 instituições) nos dois primeiros quesitos, e 21% (sete de 34 instituições) no último. Sem a normatização dessas atribuições, é pouco provável que a Audin esteja realizando tais atividades, além do que a prática de se realizar gestão de riscos ainda não está disseminada nas instituições.

209. Quanto ao estabelecimento de regras definindo a obrigatoriedade de a Audin informar o conselho sobre a situação dos recursos financeiros, materiais e de pessoal a ela destinados, as auditorias de 2013 apontaram que apenas uma de 29 instituições apresentava normatização nesse sentido. Em 2014, da amostra de 42 instituições fiscalizadas, dezenove apresentaram a respectiva normatização, o que representa uma cobertura normativa de 45% para o item.

210. Os normativos do IIA ainda dispõem que o auditor-chefe deve ser autorizado a: a) assegurar que o pessoal da Audin tenha acesso irrestrito a todas as funções, documentos, registros, bens e servidores da organização; b) ter livre acesso ao conselho diretor ou órgão colegiado equivalente; e c) prover serviços de consultoria à administração quando considerá-los apropriados. As auditorias de 2013 constataram que a independência das auditorias internas ainda se encontrava em nível incipiente em dois dos três itens analisados, alcançando 7% de normatização. Em 2014, os resultados avançaram nas três vertentes analisadas, conforme se observa na Figura 30.

Figura 30 – Autorização atribuída ao auditor-chefe em regulamento, estatuto ou regimento, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014.



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

211. Na comparação entre as duas amostras auditadas, o percentual de instituições que normatizou o acesso irrestrito da Audin a documentos, registros, bens e servidores passou de 47% (dezesseis de 34 instituições), em 2013, para 63% (27 de 43 instituições) em 2014. Percebe-se que ainda é minoritária a quantidade de instituições que contam como norma garantindo o livre acesso do auditor-chefe ao órgão colegiado diretor ou deliberativo e disciplinando a prestação de serviços de consultoria à Administração pela Audin.

212. No que tange à delimitação de escopo dos trabalhos da Audin, deverá constar de normativo da universidade ou do instituto que a atuação dessa unidade terá, como um dos objetivos, determinar se os controles internos, a gestão de riscos e a governança da instituição estão funcionando satisfatoriamente com relação à: a) adequada identificação e administração de riscos; b) interação entre diversos grupos responsáveis pela governança; c) atestação de que a informação operacional, gerencial e financeira é acurada, confiável e tempestiva; d) conformidade dos atos dos servidores e da interação da organização com terceiros; f) atestação de que os ativos são adquiridos com economicidade, utilizados eficientemente e protegidos adequadamente; g) reconhecimento e tratamento apropriado de problemas de conformidade verificados na organização; e h) promoção da qualidade e melhoria contínua nos processos de controle da instituição. Nas auditorias realizadas em 2013, verificou-se que em 39% das entidades fiscalizadas (12 de 31) havia dispositivos normativos que garantiam ao auditor-chefe a autonomia necessária para determinar o escopo dos trabalhos. Em 2014, esse percentual aumentou para 60% (26 de 43) das entidades constantes da amostra.

V.2.4. Recursos humanos e materiais

213. Segundo as normas do IIA, os auditores internos devem ‘possuir o conhecimento, as habilidades e outras competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades individuais’. A fim de auxiliá-los nesse intento, a instituição deve possuir política formalizada de capacitação dos auditores internos. Em 2013, apenas 23% (7 de 31) das instituições auditadas possuíam algum tipo de plano de capacitação formalizado ou mapeamento de competências com políticas de desenvolvimento estabelecidas ou em construção. Na amostra de instituições auditadas em 2014, a exemplo do ano anterior, persistia o baixo percentual de instituições com essa política formalizada (28%, ou seja, 12 de 43), o que sinaliza para a pouca importância que ainda é dada à qualificação profissional dos auditores internos.

214. As normas do IIA mencionam também que ‘o executivo chefe de auditoria deve assegurar que os recursos de auditoria interna sejam apropriados, suficientes e eficazmente aplicados para o cumprimento do planejamento aprovado’. Nesse mesmo sentido assenta-se o art. 14 do Decreto 3.591/2000, alterado pelo Decreto 4.440/2002, quando atribui como dever da Administração

Pública Federal organizar as unidades de auditoria interna com adequado suporte de recursos humanos e materiais.

215. Sobre a alocação de funcionários às unidades de auditoria interna, as constatações de 2013 e 2014 são similares: cerca de metade das instituições fiscalizadas contavam com, no máximo, três servidores. Na amostra de 2014, duas instituições contavam com apenas um auditor. Como consequência, em 60% das unidades (24 de 40) o número de auditores internos foi considerado insuficiente, tomando-se como base de comparação o número de trabalhos previstos no Paint.

216. Para a quase totalidade da amostra de 2014, as instalações foram consideradas como regulares ou boas, respondendo este último caso por quase 70% (29 de 42 unidades). Em relação aos equipamentos de informática, tinha-se que 77% (17 de 22) das instituições auditadas em 2012 possuíam equipamentos em quantidade suficiente para realizar adequadamente seu trabalho, proporção que aumentou para 91% (39 de 43) das unidades auditadas em 2014.

V.2.5. Plano anual de atividades de auditoria interna, gestão de riscos e controles internos

217. A Instrução Normativa SFC 01/2001 dispõe, em seu Capítulo 10, item 13, 'j', que as Audins deverão 'elaborar o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna do exercício seguinte, bem como o Relatório Anual de Atividade da Auditoria Interna, a serem encaminhados ao órgão ou à unidade de controle interno a que estiver jurisdicionado (...)'. De modo a analisar a eficácia do planejamento realizado pela Audin, foram feitas duas verificações: a aderência das atividades efetivamente realizadas pela auditoria interna, constantes no Paint, com as que foram planejadas; e a existência ou aderência de planejamento das atividades da Audin às fragilidades detectadas na avaliação dos riscos realizada pelo gestor ou pela própria unidade de auditoria interna. Em relação ao primeiro item analisado, a situação encontrada pelas auditorias de 2013 e 2014 é mostrada na Figura 31.

Figura 31 – Grau aproximado de aderência das atividades realizadas pela Audin (em percentual) constantes do Paint, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014.



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Nota: Os valores absolutos referem-se ao número de instituições enquadradas em relação à proporção de atividades de auditoria interna executadas versus planejadas.

218. A situação encontrada no primeiro ano da auditoria foi a seguinte: 89% (24 de 27) das instituições apresentaram aderência ao planejamento igual ou superior a 50%, enquanto que 52% (quatorze de 27) têm aderência igual ou superior a 75%. Em 2014, a situação melhorou na nova amostra de instituições fiscalizadas: 75% das instituições apresentaram aderência de suas atividades ao planejamento igual ou superior a 75% (trinta de quarenta instituições) frente a 52% do ano anterior.

219. Em relação ao segundo item analisado, a Decisão Normativa TCU 124/2012 exige que o parecer da unidade de auditoria interna sobre a prestação de contas deva incluir uma avaliação da capacidade de os controles internos administrativos da unidade identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como de minimizarem riscos inerentes aos processos relevantes da unidade. Demanda, ainda, que haja avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos instituídos pela unidade jurisdicionada, de modo a garantir que seus objetivos estratégicos sejam alcançados. A maior

interessada em realizar a avaliação e a gestão dos riscos deveria ser a própria administração, pois tais instrumentos apontariam as providências a serem tomadas a fim de evitar que vulnerabilidades não detectadas impeçam o atingimento dos objetivos da organização. A Audin deveria atuar na avaliação desses instrumentos, apontando as oportunidades de melhoria.

220. Em nenhuma das instituições fiscalizadas em 2013, a administração realizava a gestão de riscos. Em quatro de 32 entidades (13%), a Audin realizava tal atividade. Ao revisitar o tema em 2014, constatou-se que apenas em duas das 45 instituições fiscalizadas a administração realizou ou incluiu em seu plano de ação previsão de realizar a gestão de riscos. Em sete instituições, a Audin desenvolveu essa atividade, de forma a tentar suprir as lacunas da administração. Além disso, 53% das Audins (23 de 43) realizavam trabalhos de avaliação dos controles internos administrativos de suas instituições em 2014, frente a 33% verificado no ano anterior.

V.2.6. Assessoramento prestado à alta administração

221. Outra questão analisada trata do assessoramento prestado pela Audin ao reitor das instituições de ensino, como forma de contribuir para a melhoria de desempenho da gestão, com destaque para a pertinência e tempestividade das ações corretivas propostas frente às irregularidades identificadas. Repise-se que o objetivo da Audin, segundo o Decreto 3.591/2000, é ‘fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle’. Quanto à avaliação dos controles internos da organização, o IIA ressalta que ‘A atividade de auditoria interna deve auxiliar a organização a manter controles efetivos a partir da avaliação de sua eficácia e eficiência e da promoção de melhorias contínuas’. Na auditoria de 2014, constatou-se que as Audins, em sua maioria, realizavam adequadamente seu trabalho de assessoria à alta administração (Tabela 14).

Tabela 14 – Atividades de assessoria prestadas pela Audin à alta administração, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014.

Atividades	Auditoria de 2013			Auditoria de 2014		
	Sim	Não	% que realiz a	Sim	Não	% que realiz a
Propostas de ações corretivas para os desvios gerenciais identificados.	18	8	69%	33	9	79%
Propostas de contribuições para a melhoria da gestão quanto à economicidade.	14	10	58%	35	7	83%
Propostas de contribuições para a melhoria da gestão quanto à eficiência.	15	9	63%	34	8	81%
Propostas de contribuições para a melhoria da gestão quanto à eficácia.	13	11	54%	35	7	83%
Propostas de providências nas ocasiões em que haja suspeitas de práticas fraudulentas.	11	12	48%	31	11	74%

Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

V.2.7. Segregação de funções

222. A realização de atividades típicas de gestão pela Audin não se coaduna com as atribuições definidas nas normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna. Assim, o emprego de auditores internos em atividades típicas de gestão, tais como elaboração de editais de licitação ou aprovação de registros contábeis fora da Audin, está em desconformidade com as boas práticas definidas pelo IIA. Nas auditorias de 2014, foram encontradas práticas de atividades típicas de gestão em 14% das instituições fiscalizadas (6 de 42). Em 2013, a prática foi verificada em 30% das instituições fiscalizadas. A diminuição nesse percentual representa avanço no quesito avaliado, entretanto, o ideal é que nenhuma das Audins realizassem atividades típicas de gestão. Tem-se como exemplos de desconformidades apontadas pela CGU: emissão de pareceres ou despachos relacionados a pagamentos de bolsas em projetos de extensão; análise de minuta de resolução do conselho universitário; e análise de



regulamentação que tratava de processo de implementação e avaliação de jornada de trabalho de servidores técnico-administrativos.

V.2.8. Considerações finais

223. Os avanços verificados no grau e maturidade das unidades de auditoria interna entre 2013 e 2014 não elimina a necessidade de fortalecimento da estrutura e da atuação das Audins em boa parte das universidades e institutos. O mapa traçado pela última fiscalização indica que ainda persistem inconformidades na posição das Audins no organograma das instituições, o que reflete em seu grau de independência, e na execução de tarefas típicas de gestor. Merece destaque também a pouca importância que ainda é dada às unidades de auditoria interna como indutoras de melhoria da governança nas instituições federais de ensino superior, justificada, em boa parte, pelo desconhecimento da alta administração sobre o papel das Audins na gestão de riscos e na melhoria dos controles internos administrativos.

V.3. Gestão patrimonial imobiliária e canais de comunicação disponibilizados à comunidade acadêmica

224. Nos últimos anos, as instituições públicas federais de ensino superior tiveram incremento significativo de seus orçamentos autorizados e do número de vagas ofertadas. A partir de 2003, houve aumento substancial de recursos para a expansão da educação superior viabilizada pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). A dotação autorizada em 2012 (R\$ 24,9 bilhões) foi quase duas vezes maior que a de 2003 (R\$ 12,9 bilhões), representando incremento orçamentário da ordem de 93% (valores atualizados pelo IPCA).

225. O aumento de investimento nessa etapa educacional trouxe, como uma de suas consequências mais evidentes, a expansão do número de matrículas nos cursos de graduação presenciais nas instituições públicas de ensino superior. Segundo dados divulgados pelo MEC em seu sítio eletrônico, as matrículas no ensino superior público federal expandiram a uma taxa média de 6,3% ao ano no período de 2001 a 2012, mas, considerando apenas os anos de 2008 a 2012, a taxa média de expansão chega a 11,3% ao ano. Observa-se também a forte interiorização associada a essa expansão. As vagas no interior saltaram de 32% do total, em 2001 para 48%, em 2012.

226. Nesse contexto, e de forma concomitante à realização dos trabalhos sobre a maturidade das auditorias internas (seção V.2) e sobre a gestão e governança de pessoal (seção V.1), o TCU e a CGU realizaram auditorias conjuntas destinadas a analisar a gestão patrimonial imobiliária e o relacionamento de universidades e institutos federais com a comunidade acadêmica. Pela variedade de temas envolvidos, os seguintes critérios de auditoria foram acordados para o trabalho:

a) como parte da análise da gestão patrimonial, especificamente quanto à manutenção predial, foram colacionados requisitos trazidos pelas Normas Brasileiras (NBR) 5674/2012 e 14037/2011, aprovadas Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que tratam respectivamente de ‘Manutenção Predial – Requisitos para o sistema de gestão de manutenção’ e ‘Diretrizes para elaboração de manuais de uso, operação e manutenção das edificações’. Adicionalmente, foi verificada a existência de ‘Plano de Logística Sustentável’ (Decreto 7.746/ 2012);

b) como segunda parte da análise da gestão patrimonial, especificamente quanto à fidedignidade dos registros patrimoniais imobiliários, foram colacionados requisitos impostos pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, em sua Parte II (Procedimentos Contábeis Patrimoniais), pela Portaria 634/2013, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Orientação Normativa ON-GEADE-004, da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), sobre avaliação técnica de bens imóveis da União ou de seu interesse;

c) completando a análise da gestão patrimonial imobiliária, especificamente quanto à qualidade da estrutura física de sala de aula e imediações, pautou-se a análise pelo confronto da situação encontrada com os padrões mínimos de conforto, segurança e acessibilidade estipulados, principalmente, pela NBR 9050 (Acessibilidade a Edificações) e NBR 15575-1 (Edificações habitacionais – Requisitos gerais). Outros critérios foram extraídos do documento ‘Diretrizes Técnicas para Apresentação de Projetos e Construção de Estabelecimentos de Ensino Público’, produzido pelo FNDE;

d) para tratar sobre os canais de comunicação disponibilizados à comunidade acadêmica, os

critérios foram extraídos do Decreto 6.932/2009, que, entre outros assuntos, institui a Carta de Serviços ao Cidadão, e o documento ‘Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria’, elaborado pela CGU.

227. Ao total, foram auditadas 35 instituições, sendo 25 pela CGU e dez pelo TCU. Os procedimentos se basearam em inspeções *in loco*, entrevistas e pesquisa documental. As fiscalizações do TCU contaram, adicionalmente, com o preenchimento de formulário com escalas padronizadas de aferição. No caso da CGU, apesar de as auditorias de gestão terem abordado questões semelhantes, não houve a possibilidade de utilização do mesmo formulário por causa do início antecipado dos trabalhos do órgão de controle interno. Por essa razão, a consolidação foi feita por meio de análise textual de cada relatório produzido. Considerando essa limitação, o tópico sobre a qualidade da estrutura de sala de aula demonstrará a consolidação dos dados produzidos apenas pelo TCU. Nas subseções a seguir, para cada aspecto abordado, será apresentada a consolidação dos achados das auditorias.

V.3.1. Gestão da manutenção predial

228. O art. 16 do Decreto 7.746/2012 exige que autarquias e fundações elaborem e implementem Planos de Gestão de Logística Sustentável, ferramenta de planejamento com objetivo de coordenar o fluxo de materiais e serviços, do fornecimento ao desfazimento, e que contenha no mínimo: atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares com menor impacto ambiental; práticas de sustentabilidade e racionalização do uso de materiais; e serviços e ações de divulgação, conscientização e capacitação.

229. A NBR 5674/2012 estabelece requisitos e procedimentos para a gestão do sistema de manutenção de edificações e faz menção ao manual de uso, operação e manutenção da edificação, a ser entregue pelo construtor ou incorporador ao proprietário do imóvel quando da conclusão da obra. A NBR 14037 estabelece os requisitos mínimos para a elaboração e apresentação dos conteúdos a serem incluídos no citado manual. A entrega dos manuais de uso e operação das edificações pelas empresas construtoras a seus clientes tem como função ressaltar que a durabilidade de uma edificação está ligada não só aos fatores relacionados ao projeto e execução da obra, mas também ao correto uso e manutenção, principalmente a manutenção preventiva.

230. Dos apontamentos feitos pelas auditorias da CGU, destacam-se os seguintes achados: em dezesseis de 25 instituições (64%) constatou-se falta de rotinas, procedimentos e fluxos de trabalho sobre gestão imobiliária e de indicadores gerenciais de apoio à gestão patrimonial; em dezenove de 23 instituições (83%) inexistiu processo de trabalho para elaboração de relatórios sobre o estado de conservação das edificações; em onze de doze instituições (92%) os gestores declararam que não realizam avaliação dos riscos envolvidos no processo de trabalho de gestão patrimonial. A amostra de instituições varia em virtude de o item ter sido ou não analisado em cada auditoria.

231. Adicionalmente, em nove das dez universidades fiscalizadas pelo TCU ficou evidenciado que os serviços de manutenção realizados são, sobretudo, de natureza corretiva, em detrimento da manutenção preventiva, que demandaria programação antecipada e periódica, através de inspeções sistemáticas. Apenas duas das dez universidades elaboraram o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

232. A falta de inspeção das condições de conservação dos bens imóveis, de indicadores gerenciais e a ausência de planejamento das manutenções acarretam fragilidades no cálculo estimado de recursos orçamentários necessários para manutenção. De forma geral, as unidades fiscalizadas não reúnem condições suficientes para uma orçamentação consistente pois não dispõem de informação sobre as reais necessidades de manutenção e quais seriam, por exemplo, os serviços preventivos e relevantes por edificação.

233. A prática corrente nas instituições para a orçamentação de manutenção considera apenas a série histórica das despesas incorridas em anos anteriores. A ausência de gestão coordenada dos diversos tipos de manutenção preocupa tanto pelo risco de deterioração acelerada dos imóveis como de sobreposição entre os objetos dos contratos de manutenção.

234. De modo geral, os gestores entrevistados relataram dificuldades das instituições em estruturar um sistema eficiente de manutenção predial, os quais, em sua maioria, apontam para outras prioridades institucionais, notadamente aquelas associadas à insuficiência de pessoal frente à expansão acelerada da



rede federal de ensino superior. O orçamento insuficiente e a complexidade do sistema de manutenção, motivada pela grande quantidade de edifícios administrados, também foram listados, de forma recorrente, como fatores críticos da ineficiente gestão patrimonial.

235. As entrevistas e verificações *in loco* também permitiram evidenciar que ainda não é prática difundida na administração pública a exigência, nos editais de licitação e cadernos de encargos, da elaboração e entrega do Manual de Uso, Operação e Manutenção das edificações pelas construtoras.

236. Tendo em vista que a Secretaria de Educação Superior (SESu) tem como atribuição regimental exercer a supervisão e o desenvolvimento das instituições públicas federais de ensino superior, e face as oportunidades de melhorias identificadas pelas auditorias da CGU e do TCU, considera-se oportuno que aquele órgão, em conjunto com essas instituições, promova uma agenda de discussões e orientações voltada a: a) formalizar plano e iniciativas destinados à estruturação e ao fortalecimento da gestão da manutenção predial da rede federal de ensino superior; b) aprimorar os controles internos administrativos, com estabelecimento de atividades, métodos, indicadores e procedimentos voltados a assegurar a conformidade dos atos do setor responsável pela manutenção predial; c) exigir nas novas licitações de projetos e obras a elaboração e entrega, pelas construtoras, de Manual de Uso, Operação e Manutenção da edificação; d) elaborar Plano de Gestão de Logística Sustentável, exigido pelo art. 16 do Decreto 7.746/2012.

V.3.2. Registros patrimoniais imobiliários

237. Nesta seção apresentam-se as conclusões das auditorias da CGU e do TCU sobre a fidedignidade e a consistência das informações contábeis patrimoniais prestadas pelas instituições de ensino fiscalizadas. Surgem duas questões relacionadas à análise da situação dos registros contábeis patrimoniais: o reconhecimento e a evidenciação dos bens imóveis; e a mensuração e registro de fenômenos econômicos, resultantes ou independentes da execução orçamentária, tais como a depreciação.

238. O art. 85 da Lei 4.320/1964 dispõe que ‘Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem (...) o conhecimento da composição patrimonial, (...) o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros’. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, os elementos do ativo imobilizado devem ser reconhecidos inicialmente com base no valor de aquisição, produção ou construção (Parte II, item 02.07.03.1). A Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.9, que trata do registro contábil da depreciação, da amortização e da exaustão de ativos tangíveis, estabelece como obrigatório o registro da depreciação. Especificamente quanto à depreciação do ativo imobilizado da União, o Manual do Siafi (Macrofunção 02.03.30) estabelece o início dos lançamentos a partir de 2010, com cronograma de implantação até 2014.

239. No entanto, segundo consta do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2013, pelo fato de o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (Spiunet), que engloba os bens imóveis de uso especial da União, não permitir o registro da depreciação desses bens, o cronograma para registro da depreciação está sendo aplicado somente aos bens móveis. Para sanar o problema, a STN e a SPU instituíram Grupo de Trabalho (Portaria Conjunta SPU/STN 452/2013) a fim de estudar melhorias no sistema Spiunet, dentre as quais estão o estabelecimento de critérios, procedimentos e soluções técnicas visando à implantação da depreciação de bens imóveis da União.

240. Quanto ao reconhecimento e evidenciação dos bens imóveis, pela análise dos 25 relatórios de auditoria de gestão da CGU, extraiu-se que 112 imóveis estão pendentes de registro no Spiunet. Ressalte-se que um imóvel não registrado, em alguns casos, como o da FUB, corresponde a *campi* inteiros (Ceilândia, Planaltina e Gama) com dezenas de edificações. Ou seja, os 112 imóveis sem registro podem corresponder a uma quantidade considerável de edificações.

241. Nesse contexto, surge o problema relacionado à falta de inventário, reconhecimento e evidenciação da totalidade de bens imóveis existentes fisicamente nas instituições de ensino. Além dos Registros Imobiliários Patrimoniais (RIPs) do Spiunet não corresponderem à totalidade de imóveis existentes fisicamente nas instituições fiscalizadas, o prazo de validade de dois anos da avaliação de boa parte desses bens encontrava-se vencido (prazo de validade definido segundo a Orientação Normativa ON-GEADE-004 da SPU).

242. Em consulta ao Spiunet e conforme dados extraídos dos relatórios de auditoria de gestão da CGU, 21% dos RIPs das fundações e universidades federais fiscalizadas estavam com o prazo de validade da avaliação vencido (cerca de 540 de um total de 2.585 RIP). No caso dos institutos federais de ensino fiscalizados, 48% dos RIPs estavam com o mesmo problema (cerca de 120 de um total de 251 RIPs).

243. Cumpre ressaltar a boa prática identificada na Universidade Federal do Pará (UFPA): a instituição está realizando, por meio da Comissão de Regularização Fundiária, amplo, processo de avaliação da regularidade jurídica e de valor econômico de todos os bens imóveis (terrenos e benfeitorias) sob sua responsabilidade. O trabalho contempla pesquisa, documentação e regularização jurídica das formas dominiais daquela universidade sobre imóveis espalhados pelo Estado. São realizados, concomitantemente, inventários de benfeitorias e avaliações individuais de cada uma delas, registros fotográficos, elaboração de plantas de situação, croquis, bases técnicas e projeções para valoração desses ativos.

244. Outra boa prática foi constatada durante visita à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A instituição estava promovendo o inventário individual de suas edificações e registrando-as no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (Sipac). Para cada RIP existente no Spiunet (que pode corresponder a um *campus* com diversas edificações), a universidade está atribuindo um Sub-RIP por edificação, registrando características, valores e outras informações relevantes, de forma a migrar esses dados para a futura versão do Spiunet.

245. A partir da contabilização integral dos bens imóveis existentes nas universidades e institutos no Spiunet, a atualização da avaliação e o início do registro de fenômenos econômicos, resultantes ou independentes da execução orçamentária, tais como a depreciação, tem-se um primeiro passo rumo à convergência da contabilidade das instituições federais de ensino aos padrões internacionais. Nesse sentido, entende-se oportuno que a SESu, SPU e instituições federais de ensino superior definam, de forma articulada, estratégias e plano de ação com fins de: levantar e regularizar a situação fundiária e jurídica dos bens imóveis de universidades e institutos federais de ensino; atualizar o inventário físico anual de bens imóveis, discriminando as edificações, suas características e estado de conservação; regularizar a situação dos terrenos que, apesar de estarem sob utilização dessas instituições, encontram-se sob o domínio da União; e garantir a completude dos registros dos imóveis no Spiunet.

V.3.3. Estrutura física de salas de aula e condições dos equipamentos de suporte

246. Além do controle patrimonial, as auditorias analisaram aspectos relacionados à infraestrutura da unidade de ensino, com destaque para: existência ou adequação da acessibilidade de prédios, salas e banheiros; estado de conservação das salas de aula (piso, forro, paredes) e do mobiliário (carteiras, mesas, quadros); densidade de ocupação da sala de aula; e ventilação.

247. Os critérios adotados foram extraídos, principalmente, das seguintes normas: NBR 15.599 (acessibilidade na prestação de serviços); NBR 9050 (acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos); NBR 14.006/2008 (móveis escolares); NBR 15575-1 (edificações habitacionais – requisitos gerais); Lei 10.098/2000 e Decreto 6.949/2009 (normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida); e documento ‘Diretrizes para apresentação de projetos e construção de estabelecimentos de ensino público’, do FNDE.

248. A auditoria do TCU abrangeu dez universidades, envolvendo 65 prédios. Por meio de observação direta do estado de conservação das salas de aula (122 salas), as equipes constataram um cenário positivo, conforme mostrado na Figura 32.

Figura 32 – Situação observada quanto ao estado de conservação de salas de aula.



Fonte: TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

249. O dimensionamento da sala de aula é variável em função da atividade de ensino, porém, estudos apontam que, regra geral, pode-se utilizar o cálculo mínimo de 1,6 m²/aluno (GUIDALLI, 2012). A situação encontrada *in loco* pelo TCU nas 122 salas de aula analisadas (dimensionamento de sala de aula/nº alunos matriculados) ficou assim caracterizada: 39% apresentaram relação maior ou igual a 1,6 m²/aluno; em 29% o espaçamento por aluno ficou entre 1,3 m² e 1,59 m²; em 26% esse dimensionamento variou entre 1 m² e 1,29 m² por aluno; e as restantes 6% com espaçamento igual ou menor a 0,99 m².

250. Foi verificada também a relação mínima entre a área de esquadrias externas, que proporcionam ventilação efetiva, e a área de piso do ambiente, que, segundo documento técnico do FNDE, deve ser de 1/10. Nas salas inspecionadas, observou-se que 67% delas continham abertura para ventilação adequada (82 de 122 salas de aula).

251. Quanto à acessibilidade, a Figura 33 ilustra os resultados verificados naqueles itens considerados entre os mais elementares. Ciente da quantidade e complexidade de elementos de acessibilidade previstos na NBR 9050, a auditoria não teve a pretensão de esgotar o assunto e, por isso mesmo, foram conferidos um número restrito de itens durante as inspeções *in loco*.

Figura 33 – Situação observada quanto às condições de acessibilidade às instalações e salas de aula.



Fonte: TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

252. Nota-se que 82% das instalações verificadas possuíam rampa de acesso, mas quando aferidas aquelas com largura ou inclinação adequadas, a percentagem diminuiu para 57%. O mesmo em relação ao sanitário adaptado, que caem de 82% (mera existência) para 71%, quando se verifica a existência de barra de apoio lateral. São evidências de que os projetos dos prédios fiscalizados não consideraram as normas de acessibilidade integralmente.

253. Constataram-se prédios com mais de um pavimento que não dispunham de pelo menos um itinerário acessível para comunicar verticalmente todas as dependências e serviços do edifício, em



desacordo com o art. 11, parágrafo único, da Lei 10.098/2000. De forma consolidada, 24 de 45 prédios (53%) não dispunham de itinerário vertical acessível, seja rampa, plataforma ou elevador em funcionamento. Em apenas três salas de aula, das 122 analisadas, havia sinalização em Braille.

254. Em contrapartida, em 56% das salas de aula verificadas (68 de 122 salas de aula) existe de sinal de internet sem fio disponível.

255. Foram verificadas fragilidades na gestão do sistema de prevenção e combate a incêndio e pânico nas dez instituições fiscalizadas pelo Tribunal. Na UFRN, 48% dos prédios do campus central (78 de 162) tinham Plano de Prevenção Contra Incêndio (PPCI) elaborado, mas apenas 26% deles (20 de 78) aprovados pelo Corpo de Bombeiros local. A Universidade Federal do Amazonas (Ufam), apesar de ter elaborado PPCI para todos os prédios do campus central, ainda não contava com nenhum aprovado pelo Corpo de Bombeiros. A Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) contava com apenas um PPCI elaborado, também sem aprovação pelo Corpo de Bombeiros. As demais instituições fiscalizadas não tinham sequer PPCIs elaborados.

256. Ressalte-se que o MEC possui o Programa Incluir – Acessibilidade na Educação Superior, que é executado em parceria entre a SESu e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). O programa objetiva fomentar a criação e a consolidação de núcleos de acessibilidade nas universidades federais, as quais respondem pela organização de ações institucionais que garantam a inclusão de pessoas com deficiência à vida acadêmica, eliminando barreiras pedagógicas, arquitetônicas e na comunicação e informação.

257. Os recursos do programa são alocados diretamente nas unidades orçamentárias de cada universidade federal na Ação 4002 – Assistência a Estudante de Graduação. Em consulta ao Siasi Gerencial, exercícios de 2013 e 2014, observa-se que dez universidades no primeiro ano e oito no segundo registram as despesas do Programa Incluir. De um total de R\$ 11 milhões distribuídos às instituições em 2013, segundo consta do documento orientador do programa), apenas R\$ 1,5 milhões foram declarados no Siasi por meio do Plano Interno VSS21G0100N, conforme recomenda a SESu. A falta de registro dos recursos distribuídos ao Programa Incluir em plano interno específico, além de comprometer a transparência, pode dar margem para que sejam gastos em objetos diversos.

258. As situações apresentadas servem de subsídio para que a SESu promova, no âmbito de competência, iniciativas junto às universidades federais com o intuito de: discutir padrões de qualidade para edifícios e ambientes educacionais de ensino superior; orientar as instituições sobre os padrões de acessibilidade definidos na NBR 9050 e que devem ser observados quando da elaboração e da execução de projetos de infraestrutura, a fim de propiciar condições mínimas e efetivas de acessibilidade; realizar diagnóstico acerca da acessibilidade dos *campi* e das necessidades de adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes em seus edifícios; induzir as instituições a elaborar os Planos de Prevenção Contra Incêndio de suas edificações e os submeter à aprovação do Corpo de Bombeiros local, bem como operacionalizá-los internamente; e exigir que o registro dos recursos recebidos por meio do Programa Incluir seja efetivado no Plano Interno - PI VSS21G0100N.

V.3.4. Relacionamento das instituições com a comunidade acadêmica

259. A questão referente ao relacionamento com a comunidade acadêmica para divulgação, avaliação e controle social dos serviços prestados pelas instituições federais de ensino superior foi analisada considerando a atuação as ouvidorias, a disponibilização de Carta de Serviço ao Cidadão e a realização de pesquisa de satisfação junto aos usuários dos serviços.

260. Segundo o art. 6º do Decreto 8.243/2014, as ouvidorias públicas são definidas como instâncias de controle e participação social. Conforme o item 1.3 do manual da CGU ‘Orientações para Implantação de uma Unidade de Ouvidoria’: ‘A qualidade dos serviços prestados pela administração se aperfeiçoa com a atuação da ouvidoria, uma vez que ela auxilia na identificação de pontos a serem aprimorados e contribui, dessa forma, para a melhoria dos procedimentos e dos processos administrativos’.

261. O art. 14 do Decreto 8.109/2013, que aprova a estrutura regimental da CGU, dispõe que compete à Ouvidoria Geral da União: ‘IX - produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo federal’.

262. Diante disso, as ouvidorias tendem a assumir competências recentemente editadas pela

administração pública, como são os casos da pesquisa de satisfação dos usuários frente aos padrões instituídos pela carta de serviço (Decreto 6.932/2009) e o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), constante da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

263. Em consulta aos sítios eletrônicos das 35 instituições auditadas pelo TCU e pela CGU, foram analisados cinco itens relativos à disponibilização de canal de comunicação com a ouvidoria e à transparência dos trabalhos realizados por esses órgãos, conforme mostrado na Figura 34.

Figura 34 – Situação observada quanto à constituição de ouvidoria.



Fonte: Consulta realizada na Internet em 21/11 e 5/12/2014. Elaboração: SecexEducação/TCU.

264. A maioria dos sítios da Internet somente disponibiliza contato da ouvidoria, sem maiores detalhes sobre sua atuação ou facilidades para registro de demandas. Os sítios na internet das universidades federais do Amazonas (Ufam), do Pará (UFPA), do Rio Grande do Sul (UFRGS), do Rio de Janeiro (UFRJ), de Pernambuco (UFPE), de São Paulo (Unifesp), além do Instituto Federal do Maranhão (IFMA) e da Fundação Universidade de Brasília (FUB) disponibilizam formulário de cadastro e acompanhamento *on-line* de demandas encaminhadas à ouvidoria.

265. A FUB, o IFMA e a UFRJ são as únicas instituições que atendem a todos os itens listados na Figura 34. A página na Internet da ouvidoria da UFRJ destaca-se positivamente pela disponibilização de informações adicionais, como *download* do regimento interno, portarias internas, eventos realizados, boletins, pesquisa de satisfação do usuário da ouvidoria e pesquisa de opinião.

266. De forma geral, conclui-se que a interlocução entre o órgão central das instituições, por meio da ouvidoria, e a comunidade acadêmica carece de aperfeiçoamento: existe a necessidade de estruturação mais efetiva das ouvidorias; disponibilização de canais *on-line* de comunicação, com registro e acompanhamento de demandas; sistemas informatizados de apoio à gestão; e pesquisas de satisfação junto aos docentes, discentes e funcionários usuários dos serviços das instituições.

267. À época da auditoria, estava em discussão a aprovação de decreto que instituiria o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal e estabeleceria diretrizes e normas a serem observadas por esses órgãos. A minuta do decreto prevê entre as competências de cada ouvidoria:

‘Art. 3º (...)

V – subsidiar a avaliação das políticas e dos serviços públicos a partir das informações obtidas com a análise das manifestações e, de forma proativa, com a escuta da sociedade por meio de consultas, de pesquisas de satisfação, do levantamento de expectativas e necessidades, entre outros instrumentos de controle e participação social;

VI – avaliar periodicamente a realização dos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público estabelecidos na Carta de Serviços ao Cidadão, nos termos do Decreto 6.932, de 11 de agosto de 2009; (disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao>, consulta em 5/12/2014).’

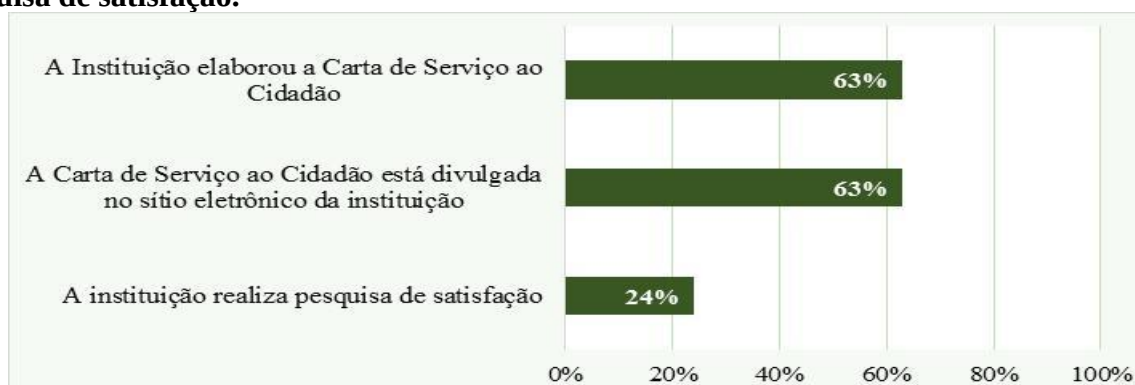
268. O Decreto 6.932/2009, que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, instituiu a Carta de Serviço ao Cidadão. Essa carta tem o objetivo de informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. Consoante previsto no art. 11, *caput*, do supracitado decreto, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente

ao cidadão devem elaborar e divulgar tal instrumento, no âmbito de sua esfera de competência. Segundo o art. 12, *caput*, do mesmo decreto:

‘Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão aplicar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos usuários de seus serviços e usar os resultados como subsídio relevante para reorientar e ajustar os serviços prestados, especialmente quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Cidadão.’

269. A Figura 35 demonstra a situação encontrada pelas auditorias conjuntas CGU e TCU quanto à elaboração da Carta de Serviço ao Cidadão e realização de pesquisa de satisfação pelas 35 instituições fiscalizadas. Ressalte-se que o trabalho não analisou a completude das cartas de serviço, conforme os requisitos do Decreto 6.932/2009.

Figura 35 – Situação observada quanto à elaboração da Carta de Serviço ao Cidadão e pesquisa de satisfação.



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

270. Considerando que a qualidade dos serviços prestados pelas instituições se aperfeiçoa com a atuação e a maturidade de sua ouvidoria, abre-se uma oportunidade para a SESu atuar nessa área, orientando e induzindo as instituições de ensino superior a: elaborar e publicar em seu site da Internet a Carta de Serviço ao Cidadão, conforme requisitos do Decreto 6.932/2009; realizar e publicar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos discentes, docentes, funcionários e demais usuários de seus serviços, conforme preceitua o Decreto 6.932/2009; implantar sistema informatizado de apoio à gestão das ouvidorias, considerando a opção do uso do *software* livre ‘Sistema Ouvidoria’ disponível no site <http://softwarepublico.gov.br>; e disponibilizar página específica da ouvidoria na Internet, que contenha formulário para registro e acompanhamento de demandas.

V.3.5. Considerações finais

271. De modo geral, as salas de aula inspecionadas apresentam estado de conservação satisfatório. No entanto, existe a necessidade de adaptações nas edificações para assegurar condições mínimas efetivas de acessibilidade a pessoas portadoras de necessidades especiais e da elaboração e aprovação de Plano de Prevenção Contra Incêndio.

272. No relacionamento com a comunidade acadêmica, foram apontadas oportunidades de melhoria na estruturação e atuação das ouvidorias.

273. Ficou evidente ainda a pouca convergência da contabilidade das instituições federais de ensino aos padrões internacionais, a falta de realização ou atualização do inventário físico anual de bens imóveis e a incompletude dos registros no Spiunet.

VI. Conclusão

274. O presente trabalho oferece visão geral sobre as políticas públicas educacionais por meio da análise da execução orçamentária da Função Educação no Orçamento Geral da União, das metas e indicadores contidos no novo PNE 2014-2024 e no PPA 2012-2015, além de apresentar os principais gargalos e oportunidades de melhorias apontados em fiscalizações realizadas pelo Tribunal em grandes temas, programas e entidades da área educacional, a exemplo da educação infantil, do ensino médio, da educação profissional e tecnológica e das instituições federais de ensino superior.

275. Na última década, os gastos públicos em educação apresentaram crescimento quando comparados com o PIB brasileiro, saltando de 4,5%, em 2005, para 6,4%, em 2012. Há expectativa para que esse gasto continue crescendo nas três esferas de governo, tanto em valores reais quanto em relação ao PIB, motivado, principalmente, pelas metas fixadas no PNE de ampliar o investimento público em educação para 7% do PIB, no quinto ano de vigência do plano, e para 10% do PIB ao final da sua vigência, em 2024.

276. O cumprimento dessas metas, associado ao incremento das taxas de cobertura e da melhoria da qualidade nos diversos níveis e modalidades de ensino requer incremento das fontes de financiamento existentes, alocando recursos à criação de novas estruturas físicas e de sua manutenção, bem como a contratação de professores e pessoal de apoio, acompanhada da valorização desses profissionais. A arrecadação de *royalties* do pré-sal aparece como nova fonte de custeio da educação pública nos próximos anos, mas a realização dessas receitas ainda está cercada de incertezas.

277. O orçamento do governo federal para educação tem apresentado incremento nos últimos anos, com a despesa empenhada, em 2013, sendo 42% superior a 2010, em valores atualizados pelo IPCA (de R\$ 57,9 bilhões para R\$ 82,3 bilhões). Esse aumento também se observa na despesa liquidada (de R\$ 50,3 bilhões para R\$ 68,4 bilhões) e paga (de R\$ 54,6 bilhões para 76,8 bilhões). Esse crescimento real se mantém em 2014 e há sinalização, com base na dotação proposta pelo Poder Executivo no Projeto da LOA 2015, de que o mesmo ocorrerá no ano subsequente.

278. Dos recursos empenhados nesse período, aproximadamente 43% foram destinados ao Ensino Superior, 38% à Educação Básica, 10% ao Ensino Profissional e Tecnológico e 9% às ações de gestão e manutenção do MEC.

279. Assim como apurado na edição anterior do FiscEducação, os indicadores e metas dos programas temáticos do PPA continuam fazendo citações às metas do PNE, não tendo, desta forma, metas próprias concretamente estabelecidas ou viabilidade de mensuração ao final do seu ciclo. Por isso, considera-se que o item 9.1 do Acórdão 1.089-TCU-Plenário ainda não foi implementado.

280. A diversidade de dados apresentados ao longo do relatório permite afirmar que o Brasil, apesar de ter melhorado muitos de seus indicadores educacionais ao longo dos últimos anos, ainda apresenta baixa taxa de escolaridade da população e desigualdades profundas quando se comparam as oportunidades de acesso e os resultados por extrato de renda, por raça/etnia e entre regiões e unidades federativas.

281. Na educação infantil, o Brasil ainda enfrenta problemas relacionados à iniquidade de atendimento, déficit de vagas e inadequação das atividades pedagógicas realizadas em instituições públicas destinadas a esse segmento. Auditoria do TCU no programa Proinfância constatou que há espaços subaproveitados nas escolas construídas pelo programa. Em mais da metade (57%) das unidades escolares em funcionamento, o espaço destinado ao laboratório de informática permanecia sem nenhuma utilização, fechado, aguardando computadores. Cerca de metade das salas de leitura previstas nos projetos não eram utilizadas com essa finalidade, sendo 16% como sala de aula e 14% encontravam-se fechadas, aguardando livros.

282. Ainda que o nível de formação da grande maioria dos professores das unidades do Proinfância esteja compatível com o exigido em lei, falta experiência técnica das equipes para elaboração de projeto pedagógico.

283. Foram identificados, em todos os municípios visitados, obras com qualidade deficiente, resultantes da execução ou do projeto-padrão utilizado. Além disso, repetiram-se problemas relacionados à fidedignidade de dados registrados no Simec e à fiscalização deficiente da execução dos termos de compromisso, apontados anteriormente em outros trabalhos do TCU.

284. No ensino médio, os desafios referem-se, principalmente, ao acesso dos jovens na idade apropriada, ao índice de conclusão e à qualidade do ensino. A auditoria coordenada do TCU com 28 tribunais de contas brasileiros apresentou os seguintes achados relacionados à cobertura, gestão e infraestrutura da rede pública de ensino médio: *déficit* de pelo menos 32 mil vagas potenciais para atender a meta de universalização fixada pelo PNE; quantidade elevada de professores sob o regime especial de contratação temporária; cerca de 46 mil docentes das redes estaduais não possuíam formação específica



em nenhuma das doze disciplinas obrigatórias dessa etapa de ensino; indisponibilidade ou falta de capacitação de profissionais para direção, coordenação pedagógica e no apoio administrativo de boa parte das unidades de ensino visitadas; divergências significativas sobre os registros de gastos com educação no país quando se consultam diferentes sistemas oficiais do governo federal.

285. Também se identificou falta de indicador de qualidade do ensino médio que possa individualizar resultados por escolas ou por municípios, pois o Ideb para essa etapa de ensino é avaliado apenas em âmbito estadual. Não foram definidos padrões mínimos de qualidade de ensino, fato que dificulta a estimativa de valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade, conforme exigência do art. 211, §1º da CF.

286. Na educação superior, a taxa de matrícula da população de 18 a 24 anos vem sendo ampliada no Brasil, mas ainda está longe de indicadores de países desenvolvidos. Além da expansão da oferta de vagas, há o desafio de tornar mais equânime o acesso das pessoas a esse nível de ensino, tendo em vista as desigualdades históricas da taxa de matrícula por região e unidade da Federação.

287. Em auditoria realizada na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, o TCU constatou oportunidades de melhorias relacionadas ao tratamento da evasão, à formalização de parcerias entre os institutos federais e os arranjos produtivos locais, à promoção de maior integração entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão, à redução do déficit de docentes e técnicos e ao desenvolvimento, em nível nacional, de sistema de avaliação dos cursos técnicos.

288. Também foi tema de auditoria do Tribunal, a aderência das rotinas administrativas das universidades federais às normas que regulam o relacionamento entre aquelas instituições e suas fundações de apoio. A auditoria, realizada em 2013, evidenciou descumprimento da legislação acerca dos seguintes pontos: baixo nível de publicidade das informações sobre os projetos apoiados; ausência de fiscalização e monitoramento da execução dos projetos; insuficiência dos controles sobre o processo de prestação de contas e o acompanhamento do alcance das metas e objetos dos contratos; fragilidade nos controles referentes a tombamento e guarda de bens permanentes.

289. Por fim, mereceu destaque neste relatório as conclusões de três auditorias realizadas em conjunto pelo TCU e pela CGU, cujo escopo abrangeu instituições de ensino superior e contemplou a análise das seguintes questões: a) adoção de boas práticas de governança e gestão de pessoas; b) organização, estrutura e atuação das auditorias internas; c) gestão patrimonial imobiliária e canais de comunicação disponibilizados à comunidade acadêmica para divulgação e controle social dos serviços prestados.

290. Os principais achados relacionados a esses trabalhos foram: a) a governança de pessoas ainda não se mostra plenamente adequada na totalidade dos componentes do modelo de análise utilizado; b) ênfase na administração de atividades típicas de departamento de pessoal, com a gestão estratégica de pessoas e a cultura orientada a resultados ainda sendo pouco difundida ou com baixa maturidade de implantação; c) as unidades de auditorias internas, apesar de mostrarem evolução entre 2013 e 2014, continuam distantes do nível desejado em termos de estrutura e atuação, apresentando fragilidades e inconformidades na posição ocupada no organograma institucional, risco de perda de independência e desconhecimento e baixa atuação em trabalhos de avaliação de gestão de riscos e controles internos administrativos; d) as ouvidorias ainda apresentam pouca maturidade como órgão institucional nas universidades e institutos federais; e) há baixa convergência da contabilidade das instituições federais de ensino aos padrões exigidos para a administração pública brasileira, falta de realização ou atualização do inventário físico anual de bens imóveis e incompletude dos registros no Spiunet.

VII. Proposta de encaminhamento

291. Diante do exposto, submete-se este relatório do FiscEducação 2014 à consideração superior, com as seguintes propostas:

I. **considerar não implementado** o item 9.1 do Acórdão 1.089/2014-TCU-Plenário, que trata da apreciação do FiscEducação 2013;

II. **recomendar** ao Ministério da Educação que, no âmbito de suas atribuições supervisionais, promova ações junto às universidades federais para:



- II.1. formalizar plano e iniciativas destinados à estruturação e ao fortalecimento da gestão da manutenção predial da rede federal de ensino superior;
- II.2. elaborar Plano de Gestão de Logística Sustentável, exigido pelo art. 16 do Decreto 7.746/2012;
- II.3. levantar, atualizar e regularizar o inventário físico anual de bens imóveis, discriminando as edificações, suas características e estado de conservação;
- II.4. garantir a completude dos registros dos imóveis no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (Spiunet);
- II.5. estabelecer padrões de qualidade para edifícios e ambientes educacionais de ensino superior, incluindo a realização de diagnóstico acerca da acessibilidade dos *campi* e das necessidades de adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes em seus edifícios;
- II.6. estruturar unidades e sistemas de apoio à ouvidoria e realizar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos discentes, docentes, funcionários e demais usuários de seus serviços, conforme preceitua o Decreto 6.932/2009;
- III. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada por este Tribunal à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE); à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); ao Conselho Nacional de Educação; à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); e ao Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif);
- IV. encerrar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Em apreciação fiscalização na modalidade levantamento, realizada com o objetivo de elaborar o Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Educação referente ao exercício de 2014 (FiscEducação), consolidado pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e que contou com a contribuição das Secretarias de Controle Externo nos Estados do Acre, Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Tocantins.

2. O trabalho atualiza, amplia e aprofunda o diagnóstico realizado no FiscEducação 2013, oferecendo ao Congresso Nacional, aos gestores da política educacional e, especialmente, à sociedade brasileira um panorama da área de educação, que abarca: a execução orçamentária e financeira do governo federal no setor nos exercícios de 2010 a 2013; os desafios e avanços quanto à melhoria de indicadores educacionais brasileiros, com ênfase nas metas assumidas no novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015; e os principais problemas de governança encontrados por esta Corte em programas e instituições recém fiscalizados.

3. As informações e análises estruturam-se em quatro capítulos. Após uma introdução com a visão geral do tema, que aborda aspectos legais e organizacionais do ensino no Brasil, macroproblemas da educação no país e fontes de financiamento da educação, o primeiro capítulo apresenta análise sobre a destinação dos recursos das políticas educacionais, com foco na execução orçamentária e financeira das despesas do setor. No capítulo seguinte, delineia-se a situação do monitoramento e da avaliação das políticas educacionais, tendo como referência o novo PNE, o PPA 2012-2015 e o Plano de Ações Articuladas (PAR), relevante instrumento de pactuação de metas entre a União e os demais entes federados.

4. No capítulo seguinte, são apresentados pontos críticos a serem resolvidos na área, considerando fiscalizações recentes do TCU em temas relevantes da educação. Por sua vez, o capítulo final traz a consolidação em três temas de destaque abordados nesta edição do FiscEducação, que têm como foco a



atuação das instituições federais de ensino superior (Ifes) no tocante aos seguintes aspectos: a) adoção de boas práticas de governança e gestão de pessoas; b) organização, estrutura e atuação das auditorias internas; e c) gestão patrimonial imobiliária e canais de comunicação disponibilizados à comunidade acadêmica para divulgação e controle social dos serviços prestados.

II

5. Assegurada pela Constituição Federal como direito de todos e dever do Estado (art. 205), a educação brasileira enfrenta sérios desafios, os quais constituem graves gargalos ao desenvolvimento sustentável e inclusivo pelo qual se pretende que o Brasil seja reconhecido. Indicadores apresentados ao longo do relatório precedente evidenciam a baixa qualidade da educação do país, entraves ao acesso e à permanência na escola, bem como enormes desigualdades regionais e sociais nos diversos níveis e modalidades de ensino.

6. A superação desses problemas requer a atuação coordenada e estruturada de todos os entes federativos, uma vez que a execução das políticas de educação ocorre, em grande medida, de forma descentralizada entre os três níveis de governo. Nesse contexto, a União desempenha papel fundamental, tendo em vista que se trata do ente responsável pela formulação e coordenação da política nacional de educação, conforme prescreve a Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Cabe à União articular os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercer as funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Diante disso, avaliações do desempenho da ação do governo federal na área possuem grande potencial de gerar proposições que efetivamente levem a melhorias e correções no cenário hoje vislumbrado.

III

7. Conforme apontado no amplo relatório consolidado pela SecexEducação, na última década os gastos públicos em educação apresentaram relevante crescimento quando comparados com o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, tanto na esfera federal quanto no somatório dos valores aplicados por estados e municípios. Conforme evidenciado na Prestação de Contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2013, o gasto total em educação em relação ao PIB, consideradas as três esferas de governo, saltou de 4,5%, em 2005, para 6,4%, em 2012.

8. Para além do interregno retratado nesta edição do FiscEducação, qual seja, de 2010 a 2013, em determinados casos afigurou-se oportuno colher ainda mais dados. Destarte, solicitei à unidade técnica os préstimos não só de expandir as análises para alguns anos passados, mas também de incluir informações sobre o exercício de 2014, divulgados em fevereiro de 2015, ou seja, posteriormente à conclusão dos trabalhos no âmbito da SecexEducação. Faço questão de deixar registrada a informação mais ampla e atualizada possível para subsidiar a avaliação deste Plenário e assim compormos o melhor retrato possível da educação brasileira. Sob esse prisma, cumpre informar que o gasto total em educação a cargo das três esferas de governo, comparativamente ao PIB, já evoluiu de 6,4% em 2013, conforme retratado no FiscEducação, para 6,6% em 2014.

9. Espera-se que, nos próximos dez anos, o gasto público em educação continue crescendo tanto em valores reais quanto em relação ao produto interno, tendo em vista a meta constante do PNE 2014-2024 de que o investimento público em educação pública chegue a 7% do PIB no quinto ano de vigência do plano e a, no mínimo, 10% ao final do decênio. A vinculação das receitas oriundas dos *royalties* do petróleo ao financiamento da educação pública (Lei 12.858/2013) surge como nova fonte de recursos que deverá viabilizar o alcance da meta, embora a realização dessas receitas ainda esteja cercada de incertezas.

10. No FiscEducação 2014, observou-se que o esforço do governo federal no financiamento da educação tem sido crescente. Em 2013, os valores empenhados nessa função, da ordem de R\$ 82,3 bilhões, foram menores apenas que os das funções Saúde, Previdência Social e Encargos Sociais, que compreende as despesas financeiras associadas aos serviços da dívida pública.

11. Ao posicionarmos a lupa sobre o gasto da União ao longo dos últimos quatorze anos (2001-2014), observa-se o vertiginoso incremento da despesa empenhada pela União na Função Educação. Em 2014 (R\$ 93,90 bilhões), o governo central aplicou aproximadamente 3,6 vezes mais recursos



orçamentários que em 2001 (R\$ 26,05 bilhões), em valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA.

12. O incremento da participação relativa do Governo Federal no financiamento da educação, comparativamente aos Estados, Distrito Federal e Municípios, é mais substancial quando amplia-se o horizonte deste FiscEducação para o período 2000-2012. Referida taxa exibiu aumento de 34,64% entre 2000 e 2012, ou seja, a participação federal no investimento total avançou de 19,15% para 25,78% ao final da série temporal. De outra banda, a participação dos entes subnacionais recuou de 80,85% em 2000 para 74,22% do total no ano de 2012.

13. Considerando-se os programas temáticos do PPA 2012-2015 “2030 – Educação Básica”; “2031 – Educação Profissional e Tecnológica”, “2032 – Educação Superior: Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão” e “2109 – Gestão e Manutenção do MEC”, observa-se que, dos recursos empenhados pelo governo federal no período analisado, aproximadamente 43% foram destinados ao ensino superior, 38% à educação básica, 10% à educação profissional e tecnológica e 9% às ações de gestão e manutenção do Ministério da Educação (MEC).

14. Na educação básica, o destaque fica para os valores transferidos a título de complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e das transferências voluntárias destinadas a investimentos em infraestrutura. Com crescimento respectivo de 34% e 220% das despesas empenhadas de 2010 a 2013, as ações corresponderam a aproximadamente 55% dos recursos federais destinados à educação básica em 2013.

15. Por sua vez, o programa temático relativo à educação superior foi o que apresentou maior incremento nas despesas empenhadas, em valores absolutos, de 2010 a 2013, alcançando R\$ 36,9 bilhões. A ação orçamentária mais expressiva relacionada a esse programa temático diz respeito ao funcionamento das instituições federais de ensino superior, que corresponde a 56,5% do valor total empenhado no referido programa e engloba as despesas com pessoal ativo lotado nas universidades públicas federais. Por seu turno, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), iniciativa relevante para o cumprimento da Meta 12 do PNE, que prevê a elevação das taxas bruta e líquida de matrículas do ensino superior para 50% e 33%, respectivamente, teve sua despesa empenhada incrementada de R\$ 2,17 bilhões em 2010 para R\$ 3,15 bilhões em 2013, um aumento da ordem de 45%.

16. No ensino profissional e tecnológico, o destaque também fica para o incremento das ações destinadas ao funcionamento das instituições federais de educação profissional e tecnológica, cujo valor passou de R\$ 2,9 bilhões em 2010 para R\$ 5,7 bilhões em 2013, representando 58,4% do total empenhado no programa temático no último exercício.

17. Embora em todos os programas temáticos se tenha verificado o aumento real dos montantes de recursos empenhados, chamo atenção para o aumento considerável do volume de restos a pagar. Esse crescimento é explicado pela dificuldade em se finalizar gastos com investimentos nos exercícios em que são empenhados e impacta a execução das ações previstas para o exercício em que serão pagos, prejudicando o planejamento e a clareza do processo orçamentário, conforme reiteradamente consignado nos últimos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República elaborados por esta Corte.

18. Face a investimentos tão vultosos, seria esperado um impacto proporcional nos indicadores de efetividade. No entanto, a despeito do caráter de longo prazo com que os resultados educacionais se manifestam na sociedade e dos avanços da última década, o que se constata é que nossos índices ainda evidenciam um quadro geral insatisfatório.

19. Apesar de a temática não ter sido diretamente tratada no FiscEducação 2014, tomo como exemplo a taxa líquida de matrícula, que reflete a razão entre o número total de matrículas de alunos com a idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária. Esse indicador mensura o acesso ao sistema educacional daqueles que se encontram na idade recomendada para cada nível, além de indicar a porcentagem da população que está matriculada no nível adequado a sua faixa etária.

20. De forma geral, os índices brasileiros apontam a baixa inserção do público-alvo ao sistema educacional na idade correta. Tomando por base o ano de 2013, na faixa etária da creche (0 a 3 anos), a taxa é 27,9%, ou seja, ainda estamos distantes da meta de 50% até 2024 prevista no PNE. Em relação à faixa de 18 a 24 anos, associada ao ensino superior, o índice de 16,6% revela o grande desafio que se impõe diante da meta de 33% posta no PNE.

21. Em relação à idade recomendada para o ensino médio, tem-se que pouco menos de 60% da população-alvo encontra-se inserida no sistema. A situação é relativamente confortável na faixa etária do ensino fundamental (97,1%), porém menor no caso da pré-escola (87,9%), considerando tratar-se do importantíssimo estágio da alfabetização. Cumpre ressaltar que, em países ditos desenvolvidos, esses índices são próximos de 100%, ao menos nos níveis educacionais obrigatórios por lei, o que evidencia a envergadura da distância a percorrer para nos tornarmos, de fato, uma pátria educadora.

22. Em seguida à apresentação dos dados sobre a execução orçamentária e financeira das ações em educação, são analisados o monitoramento e a avaliação das políticas educacionais. Tais atividades têm seus parâmetros dispostos nos principais instrumentos que congregam as diretrizes para o setor, quais sejam, o Plano Nacional de Educação, o Plano Plurianual, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas.

23. No tocante ao PNE, destaco que ainda não houve tempo hábil para se proceder ao monitoramento e à avaliação do cumprimento das metas nele previstas, tendo em vista que sua aprovação ocorreu apenas em 13/6/2014, com a edição da Lei 13.005/2014, nada obstante o plano anterior ter encerrado sua vigência em 31/12/2010.

24. O plano apresenta conjunto de vinte metas referentes às diversas modalidades e níveis de educação, baseadas em dez diretrizes que englobam, dentre outras, questões relativas à: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade da educação; superação das desigualdades educacionais; formação para o trabalho e a cidadania; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB; e valorização dos profissionais da educação. Para cada meta foi estabelecido um conjunto de estratégias a serem adotadas pelos diversos atores envolvidos na execução do plano.

25. Embora as metas previstas no PNE tenham abrangência nacional, boa parte das metas estipuladas no PPA 2012-2015, as quais devem ser perseguidas pelo governo federal, estão referenciadas naquelas, fato já criticado no FiscEducação 2013. Por terem diferentes ciclos de vida e amplitude – o PNE tem vigência decenal e deve ser perseguido por toda a Federação, enquanto o PPA é quadrienal e orienta as ações de cada esfera de governo –, torna-se muito difícil reduzir a termo os valores das metas de um para o outro. Além disso, algumas metas do atual PPA são meramente qualitativas, de difícil constatação ou de muito fácil atingimento, enquanto outras não possuem precisão, pois não estabelecem objetivamente compromissos a alcançar em 2015.

26. Diante disso, o Tribunal recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e ao Ministério da Educação que “ao realizarem revisão anual do PPA, (...) revisem os indicadores e metas estipuladas para os Programas 2030, 2031 e 2032” (item 9.1 do Acórdão 1.089/2014-TCU-Plenário). Contudo, na elaboração do FiscEducação 2014, não foram constatados os ajustes devidos no PPA 2012-2015, de modo que o item 9.1 do acórdão mencionado não foi implementado.

27. De toda sorte, no presente FiscEducação, o tema foi revisitado, sob nova abordagem. Nela, buscou-se averiguar a relevância (acessibilidade e tempestividade), a suficiência (representatividade e praticidade) e a validade dos indicadores constantes do PPA 2012-2015, bem como a confiabilidade das informações relacionadas à consecução das metas dos três programas temáticos finalísticos relacionados à educação.

28. Quanto aos indicadores, foram analisados 27 dos 42 vinculados aos referidos programas temáticos. De modo geral, a equipe constatou que os indicadores atendem aos critérios de relevância, validade e suficiência, há transparência quanto ao método de coleta de dados e os instrumentos estão alinhados aos objetivos dos programas. O ponto merece ser destacado, tendo em vista que o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo referentes a 2013 evidencia um quadro diferente para os 21 programas temáticos que passaram por avaliação similar: dos 168 indicadores selecionados para análise,



35% apresentaram alguma falha, revelando-se inadequados para mensurar o desempenho da atuação planejada no PPA 2012-2015.

29. Já no tocante às metas, observou-se que, das dozes analisadas, quatro não possuíam indicadores de desempenho vinculados ao seu monitoramento e dez não possuíam a explicitação do patamar que se pretende alcançar ao final do PPA. Tais falhas, que também foram observadas em outros programas temáticos do PPA 2012-2015, conforme item 4.2 do Relatório e Parecer Prévio sobre Contas do Governo de 2013, dificultam o monitoramento e a avaliação dos resultados da ação governamental, impactando o processo de *accountability*, o controle social e a própria gestão, na medida em que tais informações são cruciais para o processo de retroalimentação e aperfeiçoamento do ciclo da política pública, ao pautar os tomadores de decisão com conhecimento qualificado sobre o desempenho e o resultado alcançado.

30. Considerando, portanto, i) a não implementação do item 9.1 do Acórdão 1.089/2014-TCU-Plenário; ii) as distorções observadas com relação às metas; iii) que o atual PPA vige até o final de 2015; e iv) que neste exercício será elaborado o PPA que deve vigor no próximo quadriênio, julgo oportuno recomendar ao MPOG e ao MEC que, no processo de formulação do PPA 2016-2019, assegurem que, para cada meta quantificável, haja pelo menos um indicador associado, de modo a refletir específica e diretamente as ações a serem empreendidas pelo governo federal, assegurando seu monitoramento e avaliação.

IV

31. Nada obstante o incremento do investimento público e das despesas do governo federal em educação, vários são os desafios a serem enfrentados para garantir a eficiência, a eficácia e a efetividade desses gastos, de modo que, de fato, se traduzam na melhoria da qualidade da educação do país. Auditorias recentes do TCU evidenciam pontos críticos e oportunidades de melhoria nos diversos níveis de ensino. O FiscEducação 2014 retoma alguns dos principais achados e encaminhamentos decorrentes de fiscalizações recentes que abarcaram a educação infantil, o ensino médio, a educação profissional, científica e tecnológica e a educação superior.

32. Em relação à educação infantil, o foco recai sobre o aparelhamento da rede pública para essa etapa educacional, tendo sido sintetizadas três auditorias que trataram do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância): a) auditoria de conformidade realizada em 2010, que analisou a aplicação dos recursos pelos convenientes na construção de escolas, na execução de convênios e nos procedimentos licitatórios, bem como os instrumentos de supervisão e fiscalização adotados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); b) auditoria operacional realizada em 2012, que avaliou aspectos relacionados à utilização da capacidade instalada das unidades construídas, suficiência e grau de capacitação dos profissionais que atuam nas escolas e sistemática de controle dos repasses de recursos; e c) auditoria de qualidade e adequação realizada em 2013, em 44 obras de implantação de escolas para atendimento à educação infantil, executadas em seis municípios.

33. Os trabalhos apontaram, em suma: i) deficiências no aparelhamento da rede pública relacionadas ao atraso no repasse de recursos da União para a aquisição de mobiliário e equipamento das unidades construídas pelo Proinfância; ii) diversas falhas que dificultaram o início e o adequado funcionamento das atividades do programa, como a inadaptação do projeto arquitetônico às diversidades regionais e a insuficiência da assistência técnica por parte do MEC; e iii) obras com qualidade deficiente.

34. As constatações crescem em relevância quando se considera, por um lado, o crescimento expressivo do número de crianças com até cinco anos de idade que devem frequentar creche ou pré-escola e, por outro lado, as desigualdades no acesso das crianças à escola entre as regiões brasileiras e grupos sociais. Enquanto nas regiões Sul e Sudeste a taxa bruta de frequência à creche é de, respectivamente, 30,3% e 25,6%, no Norte não alcança 8% e no Nordeste fica em uma posição intermediária, com 17,2%, segundo dados da Pnad. Tendo em vista os desafios e diante das oportunidades de melhoria aventadas nos trabalhos de fiscalização, o TCU expediu uma série de recomendações, por meio dos Acórdãos 2.165/2012, 2.969/2013 e 2.515/2014-TCU-Plenário, direcionadas aos gestores responsáveis pelo programa Proinfância, cuja implementação será verificada em monitoramentos específicos.



35. Em seguida, são abordados os principais achados e conclusões decorrentes da auditoria coordenada realizada entre esta Corte e outros 28 tribunais de contas, com foco no ensino médio, última etapa da educação básica. O trabalho destacou a falta de definição de padrões mínimos de qualidade de ensino, em desacordo com o que preconiza o art. 4º, IX, da LDB, o que dificulta a estimativa de valor mínimo por aluno que sirva de parâmetro para a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) de cada ente da Federação. A ausência de referencial que defina o quanto deve ser gasto por aluno para o alcance de um ensino de qualidade impossibilita avaliar a suficiência ou insuficiência dos valores em educação e, por conseguinte, prejudica a formulação de políticas públicas voltadas para o setor, bem como a sua gestão.

36. Outro achado de destaque no trabalho mencionado consiste em divergências significativas nas transferências voluntárias repassadas pela União, em termos *per capita*, às unidades da Federação, que variaram de R\$ 79 a R\$ 1.694. Ademais, o investimento público direto no Brasil por estudante do ensino médio, de US\$ 2.148, é baixo se comparado com a média dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), de US\$ 9.322.

37. Outrossim, merecem relevo as constatações de déficit no que tange ao número de vagas necessárias para atender à demanda em 2016, da ordem de 38 mil vagas, e no que diz respeito ao número e à formação de professores nas disciplinas obrigatórias do ensino médio na rede estadual de ensino.

38. Outros problemas foram identificados no que diz respeito à gestão das redes públicas de ensino que ofertam o ensino médio, ao espaço escolar e aos principais indicadores do ensino médio, incluindo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), os quais apontam, novamente, para uma grande desigualdade entre as regiões brasileiras e as redes de ensino pública e privada. A partir das constatações, o TCU expediu determinações e recomendações ao MEC, com vistas à melhoria do quadro observado (Acórdão 618/2014-TCU-Plenário).

39. O terceiro tema revisitado no presente Relatório Sistemático de Fiscalização refere-se à rede profissional de educação profissional, científica e tecnológica, cuja expansão e interiorização constitui iniciativa fundamental para a estratégia traçada no PNE de elevar a taxa de matrícula na educação superior. Os dados apresentados decorrem de auditoria realizada em 2011 (TC 026.062/2011-9; Acórdão 506/2013-TCU-Plenário), na qual se constatarem os seguintes problemas a serem superados, dentre outros: elevadas taxas de evasão e ausência de estudos, realizados pelos institutos federais, de medidas para reduzi-las; dificuldades para realizar a interação com os arranjos produtivos locais; déficit de professores e técnicos, associado à oferta insuficiente de cursos de formação pedagógica. Diante dos desafios e da necessidade premente de tornar mais equânime o acesso das pessoas à educação superior, o Tribunal fez uma série de recomendações aos gestores dos institutos federais fiscalizados (Acórdão 506/2013-TCU-Plenário).

40. Também consta do FiscEducação apanhado sobre o monitoramento do Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário, oriundo de auditoria que analisou o relacionamento entre as instituições federais de ensino superior e suas respectivas fundações de apoio (TC 015.481/2013-1). Na apreciação do cumprimento das deliberações, esta Corte verificou que, dos 23 itens do acórdão monitorado, quatro poderiam ser considerados cumpridos; sete, parcialmente cumpridos; dez, não cumpridos; e dois, insubsistentes, por confrontarem novos dispositivos da Lei 8.958/1994, que passou por alterações no decorrer do trabalho (Acórdão 3.559/2014-TCU-Plenário).

41. Nesse sentido, a questão continua a merecer atenção deste Tribunal em trabalhos futuros, tendo em vista a ausência de avanços no que se refere ao atendimento a quesitos de transparência preconizados no acórdão monitorado e nas normas regulamentadoras aplicáveis (Lei 8.958/1994 e Decreto 7.423/2010); à melhoria dos controles efetuados pelas universidades sobre a gestão de licitações e contratos realizada pelas fundações de apoio; e à melhoria nos processos de prestações de contas apresentados por essas entidades.

V

42. Sumarizados os principais achados e conclusões de fiscalizações anteriores do Tribunal que envolveram a educação infantil, o ensino médio e o ensino superior, apresentam-se as consolidações em



três temas de destaque especialmente fiscalizados para compor este relatório sistêmico, quais sejam: a) adoção de boas práticas de governança e gestão de pessoas; b) organização, estrutura e atuação das auditorias internas; c) estado de instalações prediais e conforto por elas proporcionado à comunidade acadêmica, incluindo questões relativas à manutenção predial, planos e dispositivos de combate a incêndio e registros contábeis patrimoniais imobiliários.

43. Os resultados apresentados neste capítulo decorrem da atuação conjunta deste Tribunal e da Controladoria-Geral da União (CGU). No TCU, as fiscalizações seguiram métodos e instrumentos de coleta de informações padronizados pela SecexEducação, que coordenou três Fiscalizações de Orientação Centralizada (FOC), no âmbito das quais foram realizadas 41 fiscalizações, a cargo das secretarias de controle externo nos estados. A CGU, por sua vez, também utilizou os critérios estipulados, porém no âmbito da auditoria de gestão que anualmente realiza nas unidades jurisdicionadas selecionadas.

44. Oportuno destacar, neste ponto, a importância da atuação coordenada e integrada das instâncias de controle para a racionalização das ações que visam a assegurar a regular e efetiva aplicação de recursos públicos. No presente caso, essa atuação se traduz no aprimoramento da gestão e da governança de políticas e instituições envolvidas na prestação de serviços públicos de educação superior e, por conseguinte, em benefícios efetivos aos usuários desses serviços.

45. O primeiro dos três temas consolidados no presente relatório sistêmico diz respeito a “governança e gestão de pessoas em instituições federais de ensino superior”. As auditorias partiram dos resultados obtidos em levantamento realizado pelo TCU, em 2013, com o objetivo identificar pontos críticos e induzir melhorias na área de governança e gestão de pessoas, abrangendo 305 organizações da administração pública federal.

46. Os resultados obtidos nesta oportunidade evidenciam que a governança de pessoas no conjunto das instituições de ensino superior auditadas pelo TCU e pela CGU necessita percorrer longo percurso de aprimoramento. De forma geral, ainda é incipiente a adoção das práticas avaliadas, o que aponta para um estágio inicial ou de pouca maturidade na profissionalização da gestão de pessoas.

47. Chamo atenção para a constatação generalizada de que são insuficientes as interconexões entre os processos de identificação de lacunas de competências que atendam aos interesses estratégicos da entidade, avaliação de desempenho e planejamento de capacitação. Sem a correspondência entre essas atividades, conforme mencionei por ocasião da apreciação dos processos de auditoria, o risco é o de que as ofertas para a qualificação e o desenvolvimento dos servidores não atendam às reais necessidades da organização.

48. Outrossim, merece relevo a constatação de que na grande maioria das entidades auditadas, a avaliação de desempenho somente é utilizada para a promoção ou progressão funcional e estágio probatório de servidores, não se verificando a realização dessa avaliação para os cargos da alta administração e demais gestores. Da mesma forma, há que se destacar a necessidade de que sejam adotadas medidas para aumentar a capacidade das Ifes de atrair, desenvolver e reter talentos e líderes para o cumprimento de seus objetivos.

49. O segundo tema de destaque abordado diz respeito à avaliação do estágio de maturidade das unidades de auditoria interna (Audin) das instituições federais de ensino superior. O tema foi objeto do FiscEducação 2013, de modo que, nesta edição, o relatório tanto apresenta a evolução ocorrida em relação ao diagnóstico anterior como amplia seu escopo.

50. Nesse contexto, foram verificados os seguintes aspectos relacionados à estrutura e à atuação das Audin: i) independência; ii) existência de política formalizada para o funcionamento da unidade; iii) capacitação; e iv) recursos materiais e de pessoal; v) plano anual de atividades de auditoria interna (Paint) e gestão de riscos; vi) assessoramento prestado à alta administração e controles internos; e vii) segregação de funções.

51. Os resultados consolidados evidenciam avanços em relação ao quadro observado em 2013 em praticamente todos os quesitos. Em relação ao ponto “existência de política formalizada para o funcionamento da unidade”, por exemplo, observou-se, de modo geral, maior aderência dos normativos internos que regulamentam o funcionamento das Audin aos preceitos do *Institute of Internal Auditors*



(IIA) e às normas constantes dos Decretos 3.591/2000 e 4.440/2000 e da Instrução Normativa-SFC 1/2001.

52. Nada obstante, subsiste a necessidade de fortalecimento da estrutura e da atuação das Audin em boa parte das universidades e institutos auditados. No quesito citado acima, por exemplo, observa-se que mais da metade das instituições fiscalizadas não possui normativo que proíba a execução de trabalhos próprios de gestores pela unidade de auditoria interna.

53. Também se verificou que o percentual de instituições com política de capacitação específica para a auditoria interna permaneceu baixo (28%), além de ter sido verificado que cerca de metade das instituições fiscalizadas contavam com, no máximo, três servidores lotados na unidade. Outrossim, constatou-se que apenas em duas das 43 instituições fiscalizadas a administração realizou ou incluiu em seu plano de ação previsão de realizar a gestão de riscos. Por fim, destaco que a realização de atividades típicas de gestão pelas Audin foi verificada em 14% das instituições, resultado que, embora represente um avanço em relação aos 30% verificados em 2013, ainda carece de melhoria, considerando que o ideal é que nenhuma unidade dessa natureza realize atividades típicas de gestão.

54. Os resultados permitem inferir a pouca importância que ainda é dada às unidades de auditoria interna como indutoras de melhoria da governança nas instituições federais de ensino superior, justificada, em boa parte, pelo desconhecimento da alta administração sobre o papel das Audin na gestão de riscos e na melhoria dos controles internos administrativos.

55. Nesse contexto, cabe reforçar recomendação feita por este Tribunal no Acórdão 821/2014-TCU-Plenário, que tem como objetivo final justamente fortalecer sua independência e atuação, conforme se verifica no item transcrito a seguir:

“9.1. recomendar à CGU que promova estudos com vistas à reestruturação da assessoria de controle interno do Ministério da Educação em subunidade organizacional, destinada a funcionar como uma unidade setorial de Controle Interno para a área de educação, nos moldes da unidade de controle interno setorial do Ministério das Relações Exteriores, nos termos do § 4º do art. 22 da Lei 10.180/2001;”

56. A reavaliação da estrutura à qual a unidade de auditoria interna das Ifes deve estar vinculada torna-se necessária ao se considerar a quantidade, a complexidade e a extensão territorial das unidades vinculadas ao MEC. Com efeito, a medida pode dar maior organicidade à atuação das Audin, propiciando que sua atuação seja mais abrangente e coerente com o seu papel de indutor da melhoria da gestão e da governança das instituições.

57. O terceiro tema de destaque nesta edição do FiscEducação consiste em um diagnóstico da situação de facilidades e serviços ofertados à comunidade acadêmica das Ifes avaliadas. O trabalho insere-se em um contexto de expansão do ensino superior público federal, o qual impõe a necessidade de aumento da capacidade de gestão por parte das universidades.

58. Em referência à estrutura física das salas de aula, embora se tenha observado, genericamente, que as instalações inspecionadas apresentam estado de conservação satisfatório, restou evidenciado que os projetos dos prédios fiscalizados não consideraram integralmente as normas de acessibilidade, como no caso de alguns que, possuindo mais de um pavimento, não dispunham de pelo menos um itinerário acessível para comunicação vertical entre todas as dependências e serviços do edifício.

59. Também chama atenção a falta de realização ou atualização do inventário físico anual de bens imóveis e a incompletude dos registros no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União, tendo sido constatado que 112 imóveis das Ifes auditadas pela CGU estão pendentes de registro nesse sistema. A precariedade dos registros dos bens imóveis das Ifes denuncia o estágio incipiente do processo de convergência da contabilidade dessas instituições às normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público, processo que deveria ter se completado no final do exercício de 2014.

60. As constatações nos três temas ora tratados deixam patentes a relevância e a conveniência de que sejam adotadas as recomendações propostas pela SecexEducação no FiscEducação 2014, para que o MEC, no uso de suas atribuições como órgão supervisor das instituições federais de ensino superior, promova, junto a essas entidades, ações que levem à correção das falhas e lacunas identificadas.

61. Destaco, outrossim, a relevância de trabalhos como os realizados, cujos resultados têm potencial de induzir a melhoria da governança e da gestão tanto em nível restrito à instituição em comento, como



em nível mais amplo, eis que serve como suporte a ações de melhorias nas políticas públicas de educação superior formuladas, reguladas e supervisionadas pelo Ministério da Educação. Com efeito, mediante o monitoramento das recomendações e determinações expedidas em cada fiscalização, a ser feito caso a caso e em futuros relatórios da natureza deste que ora submeto ao Plenário, será possível avaliar a evolução dos cenários apresentados.

VI

62. Nos últimos exercícios, esta Corte tem empreendido medidas para aprimorar a sua atuação com foco no resultado da atuação governamental, de modo tanto a cumprir a sua missão institucional como a contribuir para a melhoria do diálogo entre governo e sociedade. Nesse contexto, os relatórios temáticos sistêmicos de fiscalização surgem como produtos que, ao tempo em que apresentam um panorama de grandes áreas, nas quais a atuação do governo é fator essencial para a superação de gargalos que dificultam o desenvolvimento nacional, permitem ao Congresso Nacional e à sociedade avaliarem a relação entre a alocação de recursos públicos e a entrega dos bens e serviços pactuados nos planos, nacionais e setoriais, e nas leis orçamentárias.

63. Nesse contexto, esta segunda edição do Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Educação traz dados e análises que permitem concluir que, a despeito do significativo aumento dos recursos destinados à função, o aperfeiçoamento de aspectos da gestão e da governança deve ser perseguido com empenho pelo governo federal em todos os níveis e modalidades de ensino. Há questões estruturantes a serem resolvidas para que os objetivos traçados no PPA, no PNE e nos demais instrumentos que pactuam e norteiam as entregas do governo federal sejam devidamente alcançados e se reflitam, de fato, em melhoria da qualidade da educação nacional.

64. O relatório que ora submeto à apreciação deste Colegiado joga luz a várias dessas questões, cumprindo proficientemente com o objetivo esperado de fornecer elementos que permitam a avaliação do desempenho governamental na educação. Serve, portanto, como indutor do aprimoramento da gestão e da governança de todo o grupo de instituições envolvidas, com impactos positivos para a consecução de seus objetivos institucionais, além de fornecer insumos para a atuação do Ministério da Educação em suas funções de regulação, supervisão e avaliação do ensino superior. Constitui relevante instrumento de *accountability*, do qual o Congresso Nacional, a sociedade e o próprio governo federal podem valer-se para, de um lado, acompanhar e cobrar os resultados esperados e, de outro, efetuar correções que permitam o cumprimento desses resultados.

65. Por ocasião da sessão, o Ministro Raimundo Carreiro ofereceu sugestões de possíveis medidas de aprimoramento à política do FIES. Reputo-as pertinentes e deixo registrada a importância do tema e a necessidade de no futuro este Tribunal debruçar-se sobre a matéria. Dentre as questões suscitadas, cito:

“Elevar a nota mínima dos cursos no SINAES para 4,0; exigir registro definitivo do curso financiado e das faculdades beneficiárias junto ao MEC; priorizar cursos em áreas de maior interesse social do País; estabelecer prazo para a prestação de serviços como contrapartida à redução do saldo devedor do empréstimo; estabelecer prioridades para alunos egressos de escolas públicas ou cujos pais sejam beneficiários ou ex-beneficiários do Bolsa Família; estabelecer cotas também para o Sistema FIES; ampliar a relação de cursos que possam conceder abatimento no saldo devedor em contrapartida a serviços prestados pelo beneficiário; exigir que as instituições de ensino estejam regulares no que concerne às situações cadastral e fiscal; reduzir a nota mínima do ENEM para habilitação no programa, de forma a viabilizar que alunos com menos recursos possam ser contemplados e avaliar a sustentabilidade econômico-financeira do Programa.”

66. Também foi ofertada sugestão de determinação pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira, no sentido de instituir processo de trabalho para acompanhamento anual do Plano Nacional de Educação, no âmbito da Segecex, a qual acolho integralmente;

67. Por fim, não posso encerrar sem fazer menção elogiosa à SecexEducação pela coordenação deste Relatório Sistêmico, e às Secretarias de Controle Externo nos Estados do Acre, Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Tocantins, pela diligência e tempestividade com que realizaram os trabalhos que convergiram para este magnífico produto.



68. Em vista de todo o exposto, voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Senhoras e Senhores,

Ao tempo em que louvo o excelente trabalho conduzido pelo Ministro Bruno Dantas na área de educação, entendo oportuno trazer algumas considerações a respeito da necessidade de um verdadeiro pacto federativo em prol dessa importante área.

2. Registro, inicialmente, minha satisfação em ver os resultados que ora este Tribunal apresenta à sociedade e às autoridades competentes nesse setor, em decorrência da realização de trabalhos sistêmicos – os chamados FISCs, a exemplo de outros já apreciados por este Plenário nas áreas de saúde, turismo e previdência. Esses relatórios, inspirados nas manifestações de diversos Ministros desta Casa, são vitais subsídios para a boa governança, visto viabilizarem a correta avaliação de cenários para o adequado direcionamento das políticas públicas.

3. Se o Brasil deseja estar no grupo de países desenvolvidos em um horizonte de 20 anos, é imprescindível que tenha na competitividade uma de suas principais diretrizes. E a matéria prima para que tal intento possa ser alcançando são nossos jovens!

4. Nesse aspecto, é elogiável o incremento do gasto total em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) apontado pelo relatório de 4,5%, em 2005, para 6,4%, em 2012, bem assim a busca de que esse valor alcance 7% do PIB nos próximos dez anos.

5. Mas somente o aumento de recursos nessa área não será suficiente para a efetividade das políticas públicas que buscam a melhoria da educação no país. O Ministro Bruno Dantas faz importante alerta quanto a essa questão ao registrar em seu voto que, apesar de investimentos vultosos, *“a despeito do caráter de longo prazo com que os resultados educacionais se manifestam na sociedade e dos avanços da última década, o que se constata é que nossos índices ainda evidenciam um quadro geral insatisfatório”*.

6. A taxa líquida de matrícula, que reflete a proporção entre o número total de inscrições de alunos com a idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária, se mostra tímida para todos os níveis de idade: de zero a três anos, o valor de 27,9% ainda está distante da meta de 50% prevista para 2024; para o ensino médio, menos de 60% da população-alvo encontra-se inserida no sistema, enquanto os países desenvolvidos apresentam números próximos a 100%; e de 18 a 24 anos, o índice é de 16,6%.

7. A desigualdade no acesso das crianças à escola entre as regiões do país, os equívocos nas práticas de governança e gestão de pessoas, as deficiências nas auditorias internas das instituições federais de ensino superior e a deficiência das instalações prediais das unidades de ensino, conforme demonstrou o relatório, também são preocupantes em nossa república federativa.

8. Acrescente-se a esse cenário outras informações coletadas em recentes trabalhos do TCU, como: 50 milhões de brasileiros cursam o ensino básico, sendo 8,3 milhões no ensino médio; 17% dos alunos do 1º ano do ensino médio são reprovados; somente 50% dos jovens de 19 anos concluem o ensino médio, sendo que na região Norte esse valor é de apenas 37%; dos quase 400.000 professores do ensino médio, 60.000 estão fora das salas de aula e 46.000 não possuem formação adequada para a disciplina que estão ministrando.

9. Sempre oportuno lembrar que esses números são indicativos fortes da real capacidade produtiva da força de trabalho nacional daqui a 30 anos, momento em que essas crianças e jovens de hoje serão a



força intelectual do Brasil. Os equívocos de gestão e governança na área educacional, apesar das consequências invisíveis no presente, serão sentidos firmemente no transcurso do tempo.

10. Por esse motivo, fundamental a atuação deste Tribunal em indicar os gargalos e deficiência existentes para que as autoridades responsáveis, de todos os entes federados, possam unir esforços e buscar sinergia para aprimorar as políticas públicas educacionais e, conseqüentemente, auxiliar o Brasil a encontrar caminho mais seguro para alcançar o pleno desenvolvimento.

11. Por fim, reitero meus elogios ao Ministro Bruno Dantas, ao seu gabinete e à equipe da Secex Educação por apresentar relatório tão relevante para o país. Esse segundo relatório sistêmico da função educação vem consolidar a prática de elaboração destes relatórios que, na maior parte dos casos, tem ensejado importantes reflexões por parte da administração pública, da mídia, do Congresso Nacional e da sociedade civil.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Cumprimento o Relator, Ministro Bruno Dantas, pela clareza do relatório e do voto apresentados. O tema do Fisc trazido hoje por Vossa Excelência pautou boa parte de minha vida pública, na certeza de que não existe outro caminho que não o investimento maciço em educação, para a redução das desigualdades sociais e regionais em nosso País.

É fato que o gasto público na função educação cresceu de 4,5% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2005 para 6,4% em 2012, o que faz crer na viabilidade da meta do Plano Nacional de Educação (PNE), de investir 10% do PIB em ações educacionais em 2024. As dificuldades, porém, não são pequenas, haja vista que uma das principais fontes destinadas a esse fim, os *royalties* de petróleo do pré-sal, pode se mostrar insuficiente em virtude do baixo preço internacional do barril de petróleo.

Além disso, o relatório do Fisc Educação veio corroborar minha percepção a respeito de uma dura realidade da administração pública: a dificuldade de executar o orçamento destinado ao Programa Educação Básica. Dos R\$ 28 bilhões empenhados em 2013, apenas R\$ 21 bilhões foram liquidados, ou seja, cerca de 75%. Esse percentual seria ainda menor se fossem analisadas apenas as verbas destinadas a investimentos. Ora, o ensino fundamental e o médio são tão carentes em nosso País, que não se pode aceitar que 25% dos recursos não sejam aplicados. É urgente a adoção de ações mais efetivas com vistas a tornar viável a execução integral do orçamento desse programa prioritário.

Na busca do aumento da efetividade do gasto público, percebo que ainda falta transparência quanto aos resultados das políticas pública. Por isso, faço coro à determinação proposta por Vossa Excelência, Ministro Bruno Dantas, no sentido de que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Educação assegurem, na elaboração do próximo Plano Plurianual, que os objetivos, metas e indicadores da área de educação reflitam as ações do governo e permitam seu monitoramento e avaliação.

Por fim, ao tempo que registro meu Voto favorável à proposta do Relator, manifesto aqui meu sincero desejo de que as autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo façam bom uso das informações contidas neste Fisc Educação, para a correta destinação e uso dos recursos públicos em benefício da construção de uma nação menos desigual.

VITAL DO RÊGO
Ministro

ACÓRDÃO Nº 528/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.808/2014-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento
3. Interessados/Responsáveis:



3.1. Interessados: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e Secretarias de Controle Externo nos Estados do Acre, Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Tocantins.

3.2. Responsáveis: Aloizio Mercadante Oliva e José Henrique Paim Fernandes, Ministros de Estado da Educação no exercício de 2014.

4. Órgão/Entidades: Ministério da Educação (vinculador); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São João del Rei; Fundação Universidade Federal do ABC; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Amazonas; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Pelotas; Fundação Universidade Federal do Piauí; Fundação Universidade Federal de Sergipe; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal da Fronteira Sul; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Alagoas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização realizada na modalidade levantamento, com vistas à produção de Relatório Sistemático de Fiscalização da Função Educação (FiscEducação) que ofereça um panorama da aludida função a esta Corte de Contas, ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas, aos gestores da política educacional e, especialmente, à sociedade brasileira.

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

9.1. considerar não implementado o item 9.1 do Acórdão 1.089/2014-TCU-Plenário, que trata da apreciação do FiscEducação 2013;

9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, no processo de formulação do PPA 2016-2019, para cada meta quantificável, haja pelo menos um indicador associado, de modo a refletir específica e diretamente as ações a serem empreendidas pelo governo federal, assegurando seu monitoramento e avaliação;



9.3. recomendar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que, no âmbito de suas atribuições supervisionais, avalie a conveniência e a oportunidade de promover ações junto às universidades federais para:

9.3.1. formalizar plano e iniciativas destinados à estruturação e ao fortalecimento da gestão da manutenção predial da rede federal de ensino superior;

9.3.2. elaborar Plano de Gestão de Logística Sustentável, exigido pelo art. 16 do Decreto 7.746/2012;

9.3.3. levantar, atualizar e regularizar o inventário físico anual de bens imóveis, discriminando as edificações, suas características e estado de conservação;

9.3.4. garantir a completude dos registros dos imóveis no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (Spiunet);

9.3.5. estabelecer padrões de qualidade para edifícios e ambientes educacionais de ensino superior, incluindo a realização de diagnóstico acerca da acessibilidade dos *campi* e das necessidades de adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes em seus edifícios;

9.3.6. estruturar unidades e sistemas de apoio à ouvidoria e realizar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos discentes, docentes, funcionários e demais usuários de seus serviços, conforme preceitua o Decreto 6.932/2009;

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; ao Ministério da Educação; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE); à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); ao Conselho Nacional de Educação; à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); ao Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif); e à Comissão de Acessibilidade do Tribunal de Contas da União, criada pela Portaria TCU 216/2014.

9.5. determinar à Segecex que institua processo de trabalho específico e contínuo para o acompanhamento do Plano Nacional de Educação, de modo a que este Tribunal possa comunicar à sociedade e ao Congresso Nacional, ano a ano, nas edições do FiscEducação, a evolução do desenvolvimento do Plano, o cumprimento das obrigações nele estabelecidas para as diversas instâncias operativas, os resultados já alcançados e a alcançar.

9.6. encerrar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0528-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 027.965/2014-7

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Ministério da Fazenda (MF)

Interessado: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

Advogado constituído nos autos: não há



SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. COPA DO MUNDO DA FIFA 2014. DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS. INOBSERVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Macroavaliação Governamental:

Trata-se de análise de representação do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), fundamentada em documentação encaminhada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), com vistas à apuração de supostas irregularidades, relativas à inobservância do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) quando da aprovação da Lei 12.350, de 21 de dezembro de 2010, que instituiu desonerações tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo da Fifa 2014 (peças 2 e 7).

2. Por se tratar de assunto interligado ao objeto do monitoramento do Acórdão 747/2010, TC 012.606/2012-0, as informações e os questionamentos desta representação foram analisados a priori no corpo daquele processo. Entretanto, o item 9.5.3 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário, determinou que a análise fosse realizada em processo apartado.

II - HISTÓRICO

3. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU) ofereceu representação com vistas à apuração de supostas irregularidades relativas à inobservância do art. 14 da LRF, que trata da concessão ou ampliação de benefícios tributários (peça 2, p. 1).

4. A representação se embasou em documentação encaminhada pelo Conselho Federal da OAB, conforme Ofício 87/2012/GOC-COP, de 25/4/2014 (peças 2 e 7). Essa documentação apontou possível inconstitucionalidade da Lei 12.350/2010, que dispôs sobre medidas tributárias referentes à realização no Brasil da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, na medida em que teria descumprido as exigências relativas às renúncias de receitas contidas no art. 165 da Constituição Federal de 1988 (peça 2, p. 1).

5. Além dessa possível inconstitucionalidade no âmbito das finanças públicas, relacionada à concessão de renúncias fiscais (peça 7, p. 30-38), também foram manifestados pelo Conselho Federal da OAB a ofensa ao princípio da isonomia tributária, ao princípio da livre concorrência e a dispositivos referentes ao mercado interno (peça 7, p. 24-30, 38-43). Esses três tópicos mencionados não constituem objeto da representação do MP/TCU, por esse motivo não serão objeto desta análise.

6. Com relação à concessão da renúncia fiscal, o Conselho Federal da OAB argumentou ter havido ofensa aos art. 163, inciso I, e art. 165, § 2º, da Constituição, abaixo transcritos (peça 7, p. 30):

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

(...)

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

7. O mencionado conselho salientou ainda que as normas de finanças públicas da LRF estão voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e que para a renúncia de receita importam especialmente o art. 1º, § 1º, e o art. 14 da LRF (peça 7, p. 31-33):

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no



que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifo nosso)

(...)

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:**

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º **Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.**

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (grifo nosso)

8. Segundo o Conselho Federal da OAB, não houve demonstração de que as renúncias fiscais da Lei 12.350/2010 teriam sido consideradas na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma dos arts. 12 e 14, inciso I, da LRF; não se localizou a comprovação de que a aludida renúncia não afetaria as metas de resultados fiscais previstas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2011 e 2012; e houve ausência de medidas compensatórias, por meio de aumento de receitas, provenientes da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, em desacato ao art. 14, inciso II, da LRF (peça 2, p. 2, e peça 7, p. 33).

9. Para a compreensão da matéria, o MP/TCU transcreveu dispositivos constitucionais e da LRF que supostamente teriam sido descumpridos com a renúncia em questão, tratam-se do art. 165, § 6º, da CF, e dos art. 5º, inciso II, e art. 14 da LRF (peça 2, p. 1 e 2). O art. 14 da LRF já foi transcrito anteriormente, os demais seguem abaixo:

Constituição Federal

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão

(...)

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de **demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas**, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. (grifo nosso)

Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;



10. A Lei 12.350/2010 instituiu dois conjuntos de benefícios tributários (do art. 3º ao art. 16 e do art. 17 ao art. 21): i) *desonerações de tributos, nas formas de isenção a importações, a pessoas jurídicas e a pessoas físicas; redução de tributos indiretos nas aquisições realizadas no mercado interno pela Fifa, por subsidiária sua e pela sua emissora fonte; e regime diferenciado de apuração de contribuições por subsidiária da Fifa (arts. 3º a 16); e ii) Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol (Recopa) (arts. 17 a 21). Sendo que, o período de vigência das primeiras desonerações seria de 1º/1/2011 a 31/12/2015, enquanto a vigência do Recopa seria de 21/12/2010 até 30/6/2014, conforme consta dos arts. 21 e 62 da Lei 12.350/2010.*

11. Destaca-se que a Lei 12.350/2010 originou-se da junção do Projeto de Lei 7.422/2010 e da Medida Provisória 497/2010. O PL 7.422/2010, bem como sua respectiva exposição de motivos EM 00045/2010-MF, tratavam dos dois grupos de renúncias mencionados acima: i) referente à organização e operacionalização de atividades necessárias à realização da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; ii) e referente ao Recopa (peça 5).

12. Já na MP 497/2010, sua exposição de motivos EMI 111 /MF/MP/ME/MCT/MDIC/MT, constavam apenas proposições relacionadas ao que viria a ser o Recopa (peça 6).

13. Desse modo, com fulcro no art. 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e art. 237, inciso VII, da Resolução-TCU 246/2011 (Regimento Interno do TCU), o representante do MP/TCU requereu ao Tribunal o acolhimento desta representação e, por conseguinte, que se determinasse à unidade técnica competente a apuração de eventuais irregularidades com relação às renúncias fiscais praticadas com base na Lei 12.350/2010.

14. Sendo assim, a documentação pertinente à representação foi, então, encaminhada para Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e inserida na análise do processo de monitoramento do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (TC 012.606/2012-0), que possuía tema correlato. No entanto, por determinação do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário, constituiu-se processo apartado para análise em separado da representação, conforme mencionado na introdução.

15. Com o fim de obter elementos para embasar a análise, a Semag realizou diligência junto ao Ministério da Fazenda (MF), por meio do Ofício 226/2012-TCU/Semag, de 15/6/2012, solicitando informações específicas sobre o cumprimento do art. 14 da LRF quando da proposição das renúncias fiscais da Lei 12.350/2010. Em resposta, aquele ministério enviou o Ofício 860/2012-SE-MF, de 18/7/2012, contendo documentos das áreas técnicas do MF sobre o assunto. Essas informações foram acostadas a estes autos e correspondem às peças 3 e 4, respectivamente.

III - EXAME DE ADMISSIBILIDADE

16. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no parágrafo único do art. 237 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

17. Além disso, o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso III do art. 237 do RI/TCU.

18. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo normativo.

IV - EXAME DE MÉRITO

19. O objeto da representação oferecida pelo MP/TCU se deu sobre a possível inobservância do art. 14 da LRF, logo trata-se de uma análise de legalidade. No entanto, uma vez que os fundamentos apresentados pelo MP/TCU decorreram de suposto descumprimento do 165, § 6º, da Constituição Federal, como da manifestação do Conselho Federal da OAB sobre suposta inconstitucionalidade em face do art. 163, inciso I, e art. 165, § 2º, também da Constituição, serão realizadas observações a esse respeito, visto se tratarem do mesmo assunto.

20. Conforme discutido no relatório do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, a obrigação prevista no art. 165, § 6º, da Constituição Federal, acerca do demonstrativo regionalizado do efeito das renúncias de

receita, passou a ser cumprida por meio do demonstrativo elaborado anualmente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e anexado ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), desde 1989. Atualmente esse demonstrativo é denominado de “Demonstrativo de Gastos Tributários” (DGT).

21. Esses demonstrativos apresentam o impacto das renúncias de receitas tributárias por função orçamentária, por região e por tributo, e estão disponíveis na internet, para o período de 1989 até o ano corrente de 2014: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/RenunciaFiscal/DemonsRenunciaFiscal.htm>.

22. Ressalte-se que o inciso II do art. 5º da LRF ampliou esse mandamento constitucional, de modo que além do referido demonstrativo também passou a exigir que fossem apresentadas as medidas de compensação tanto para as renúncias de receitas quanto para as despesas obrigatórias de caráter continuado.

23. Com relação aos dispositivos arguidos pela OAB, tem-se que o art. 163, inciso I, da Constituição se refere à previsão de que as finanças públicas fossem objeto de lei complementar. O cumprimento dessa exigência ocorreu, em parte, com o advento da própria LRF, que tem por objeto a responsabilidade na gestão fiscal. Já o art. 165, § 2º, da Constituição, dispõe sobre o conteúdo que deve constar na lei de diretrizes orçamentárias (LDO). A LDO deve dispor sobre as metas e prioridades da administração pública federal e deve orientar a elaboração da lei orçamentária anual (LOA), entre outros assuntos.

24. Além dessas disposições, outras competências foram atribuídas à LDO pela LRF, tais como, dispor sobre: equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, inciso I, alínea ‘a’); critérios e formas de limitação de empenho (art. 9º e art. 31, § 1º, inciso II); normas relativas ao controle de custos e à avaliação de resultados dos programas financiados com recursos do orçamento (art. 4º, inciso I, alínea ‘e’); demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, inciso I, alínea ‘f’); anexo de metas fiscais (art. 4º, § 1º e § 2º); e anexo de riscos fiscais (art. 4º, § 3º).

25. No contexto de concessão de renúncia de receita e de responsabilidade na gestão fiscal, a importância da LDO está no estabelecimento das metas fiscais para o não comprometimento do resultado primário do ano. Essas metas devem ser observadas, segundo o art. 14, inciso I, da LRF, e elas vem sendo apresentadas anualmente nesse normativo, com destaque para as LDOs de 2011 e 2012, que foram mencionadas pelo Conselho Federal da OAB. Dessa forma, com a consideração da renúncia de receita quando da elaboração do orçamento anual (o qual deve estar em consonância com as metas estabelecidas pela LDO) ou, alternativamente, com a demonstração das medidas de compensação, pretende-se que o respeito ao equilíbrio fiscal almejado esteja assegurado.

26. Desse modo, os dispositivos constitucionais mencionados pelo MP/TCU (165, § 6º) e pelo Conselho Federal da OAB (art. 163, inciso I, e art. 165, § 2º), no âmbito de concessão de renúncia de receita, não foram descumpridos e se relacionam com as disposições da LRF, especialmente, com os art. 5º, inciso II, e art. 14, incisos I e II, cujo cumprimento será analisado. Ou seja, a concessão ou ampliação de benefícios tributários que impliquem em renúncia de receita é possível mediante prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, observado o disposto na lei de diretrizes orçamentárias e pelo menos uma das condições previstas nos incisos I e II do art. 14 da LRF (de ter sido considerada na estimativa de receita da LOA e não afetar as metas de resultado fiscal previstas em anexo da LDO; ou de estar acompanhada de medidas de compensação).

27. Para fins de análise, considerou-se apropriado apresentar as informações coletadas separadamente para os dois grupos de renúncias fiscais relativas à Copa do Mundo de 2014 contidas na Lei 12.350/2010, conforme exposto pelo MP/TCU (do art. 3º ao art. 16 e do art. 17 ao art. 21).

IV.1 Desonerações relativas à organização e operacionalização de atividades necessárias a realização da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014 no Brasil (arts. 3º a 16 da Lei 12.350/2010)

28. Os arts. 3º a 16 da Lei 12.350/2010 tratam de desonerações de tributos, nas formas de isenção a importações, a pessoas jurídicas e a pessoas físicas; redução de tributos indiretos nas aquisições realizadas no mercado interno pela Fifa, por subsidiária sua e pela sua emissora fonte; e regime

diferenciado de apuração de contribuições por subsidiária da Fifa. A vigência dessas desonerações é de 1º/1/2011 a 31/12/2015.

29. Quando da apreciação da Medida Provisória 497/2010 (convertida na Lei 12.350/2010), a Comissão Mista do Congresso Nacional apresentou projeto de lei de conversão incluindo os dispositivos relativos à Copa do Mundo constantes do PL 7.422/2010, cuja iniciativa foi do Presidente da República. Da junção dessas propostas, gerou-se a Lei 12.350/2010. Assim, as renúncias fiscais previstas nos arts. 3º a 16 dessa lei originaram-se de proposição do próprio Poder Executivo.

30. Ao se analisar a exposição de motivos que submeteu o PL 7.422/2010 (EM 00045/2010-MF, de 23/4/2010) à apreciação do Presidente da República (peça 5), observou-se que não constou desse documento a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a renúncia em tela devia entrar em vigor (2011) e nos dois exercícios seguintes (2012 e 2013), conforme determina o caput do art. 14 da LRF. Tampouco se fez referência à inclusão dessa renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária, nem, alternativamente, indicou-se as medidas de compensação, segundo determina os incisos I e II do art. 14 da mesma lei.

31. Posteriormente, o Poder Executivo editou a MP 497/2010, que, no que tange à realização dos eventos Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo Fifa 2014, continha apenas as desonerações relativas ao Recopa. Sendo assim, não houve menção relativa ao cumprimento do art. 14 da LRF, na exposição de motivos dessa MP (EMI 111/MF/MP/ME/MCT/MDIC/MT), quanto às desonerações para a organização e operacionalização de atividades necessárias a realização da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014 no Brasil (peça 6).

32. Além disso, na tabela de controle da RFB das desonerações instituídas em 2010, incluiu-se a estimativa de impacto dessa renúncia para os exercícios de 2011, 2012 e 2013, porém não houve indicação das medidas compensatórias utilizadas, conforme determina o inciso II do art. 14 da LRF (peça 4, p. 41 e 42).

33. Cabe destacar que a Lei 12.350/2010, instituidora da renúncia, foi publicada em 21/12/2010, ou seja, em data posterior à edição do relatório regionalizado das renúncias tributárias (DGT 2011), exigido pelo art. 165, § 6º, da CF/1988 e pelo art. 5º, inciso II (primeira parte), da LRF, que ocorreu em agosto de 2010 (peça 9, p. 1).

34. Ademais, ressalta-se que, por força do art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) deve ser enviado pelo Executivo ao Legislativo até quatro meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Dessa forma, o prazo de envio do PLOA para o Legislativo é até meados de agosto.

35. Poderia ainda se argumentar se não seria possível a modificação do PLOA 2011 para proceder a inclusão de tal renúncia no DGT 2011, antes da sua votação, com base no art. 166, § 5º, da CF/1988, que dispõe:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 5º - O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional **para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação**, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta. (grifo nosso)

36. Sobre esse aspecto, observa-se que o art. 28 da Resolução 1, de 2006, do Congresso Nacional, que trata da competência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), prevista no art. 166, § 1º, da CF/1988, estabelece que:

Art. 28. A proposta de modificação do projeto de lei orçamentária anual enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos do art. 166, § 5º, da Constituição, somente será apreciada **se recebida até o início da votação do Relatório Preliminar na CMO**.

37. Logo, as alterações no PLOA poderiam ser efetuadas se fossem recebidas até o início da votação do Relatório Preliminar na CMO. Nota-se que o relatório preliminar do PLOA 2011 foi

apresentado em 5/11/2010 e foi votado em 16/11/2010 (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2011/parpre.html>). Portanto, sua votação ocorreu previamente à publicação da lei que instituiu a renúncia (21/12/2010) e, desse modo, seria impossível a inclusão do referido benefício anteriormente à votação do relatório preliminar.

38. Logo, não é razoável exigir que tal renúncia instituída em dezembro de 2010 tenha sido contemplada do DGT 2011 (editado em agosto de 2010), visto que o PLOA 2011 deveria ter sido encaminhado para o Legislativo até o mesmo mês de agosto de 2010 e só seria passível de ser submetido a alterações até a votação do relatório preliminar, ocorrida em novembro de 2010. Assim sendo, não houve tempo hábil para incluir essa renúncia na estimativa de receita do PLOA 2011, o que se comprova pela sua ausência no referido DGT 2011 que o acompanhou.

39. Restou, assim, em consonância com a segunda parte do inciso II do art. 5º da LRF, apenas a alternativa de instituir uma das medidas de compensação previstas no inciso II do art. 14 da mesma lei para que a renúncia em comento vigorasse em 2011. Porém, como já foi demonstrado, não houve indicação de eventual medida de compensação, tanto na exposição de motivos do projeto de lei que propôs a renúncia, quanto nos controles da RFB.

40. Observa-se que, no exercício seguinte, essa renúncia foi considerada no DGT 2012 que acompanhou o PLOA 2012 (peça 10, p. 17), em concordância com o art. 165, § 6º, da Constituição Federal e com o inciso II do art. 5º da LRF.

41. A partir do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, referentes ao exercício de 2013, conforme tabela abaixo, verifica-se que, entre os valores estimados e projetados para essa renúncia, espera-se que até 2015, mais de R\$ 500 milhões tenham sido desonerados. Com destaque para o ano de 2014, com projeção de mais de R\$ 400 milhões.

Renúncias tributárias da Copa do Mundo 2014
(arts. 3º ao 16 da Lei 12.350/2010 - 2011 a 2015)
R\$ milhões

Tributo	2011¹	2012¹	2013²	2014²	2015²	Total
Imposto de -		0,00	1,23	8,64	1,23	11,10
Importação						
IPI vinculado -		0,00	0,95	6,62	0,95	8,52
IPI interno -		0,00	1,10	7,68	1,10	9,88
PIS -		0,39	1,33	9,30	1,33	12,35
Cofins -		1,81	6,12	42,83	6,12	56,88
IRPJ -		0,48	25,47	178,29	25,47	229,71
CSLL -		0,26	9,17	64,18	9,17	82,78
IRRF -		0,00	10,52	81,29	10,52	102,33
C. Previdenciária -		0,40	0,99	7,03	0,99	9,41
Total	-	3,34	56,88	405,86	56,88	522,96

Fonte: RFB/Nota CETAD/COPAN 041, de 28/3/2014.

(1) Valores estimados com base em dados extraídos das declarações das pessoas jurídicas habilitadas.

(2) Valores projetados com base no volume de operações esperado para a Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo 2014.

42. A respeito do impacto orçamentário-financeiro dessas desonerações, este só passou a ser considerado a partir do momento em que passaram a constar do DGT 2012. Assim, anteriormente ao exercício de 2012 careciam das medidas de compensação. Porém, como atenuante no caso específico dessa renúncia, tem-se o fato de em 2011 não houve fruição do benefício, conforme se observa na tabela apresentada acima.

43. A realização de estudos prévios à instituição de renúncias de receitas é salutar para a economia e para inibir a indisciplina fiscal. A falta das compensações devidas às renúncias pode contribuir para dificuldade de atingimento das metas fiscais previstas nas leis de diretrizes orçamentárias anuais, a exemplo do que o governo federal vem enfrentando na atualidade. Uma vez que



as metas de resultado fiscal estipuladas na LDO 2014 (Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013) correm o risco de não serem alcançadas, foi encaminhada, pelo Executivo, proposta de alteração dessa lei flexibilizando ainda mais a meta de resultado primário, nos seguintes termos (<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/11/planejamento-encaminha-ao-congresso-projeto-de-lei-que-propoe-alteracao-na-ldo-2014>):

Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º poderá ser reduzida no montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea "c" do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei.

44. Ressalta-se que a LDO 2014, ao ser comparada com a LDO 2013, já era bastante flexível nesse aspecto, na medida em que a meta de superávit primário prevista no art. 2º da LDO 2014 era de mais de R\$ 116 bilhões e já existia a possibilidade de redução de até R\$ 67 bilhões relativos ao PAC e a desonerações tributárias, segundo o art. 3º da LDO 2014. A pretensão atual com a alteração desse dispositivo é que o abatimento com desonerações possa ser feito sem a limitação imposta.

45. Sobre esse aspecto, convém mencionar que a LDO 2013 não previu a possibilidade de abatimento da meta com desonerações tributárias.

46. Conforme salientado pela Nota Técnica Conjunta 2/2013, das Consultorias de Orçamento do Congresso Nacional, “a falta de restrições sobre o financiamento de despesas com recursos obtidos a partir de emissões de títulos de dívida, assim como o estabelecimento de resultado primário com amplas possibilidades de abatimento, contribuem para o aumento do endividamento público” (http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2014/NTC_LDO_02_2013.pdf).

47. Por meio da diligência mencionada no parágrafo 15, esta secretaria solicitou ao MF uma demonstração do cálculo da compensação das renúncias de receitas relacionadas à realização da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, instituídas pela Lei 12.350/2010, especificamente para o exercício de 2010.

48. Em resposta, o MF encaminhou a Nota RFB/Audit/Diaex 004, de 12/3/2012, que, na verdade, foi elaborada para atender a um ato de requisição de equipe de auditoria do TCU no âmbito do Levantamento de Auditoria (Registro Fiscalis 960/2011), cujo objetivo era conhecer o rol de renúncias tributárias, financeiras e creditícias, bem como os controles internos dos órgãos envolvidos com a Copa do Mundo 2014 (peça 4, p. 39-43).

49. Nesse documento consta apenas a estimativa dos benefícios tributários referentes à realização da Copa 2014, instituídos pela Lei 12.350/2010, não havendo menção ao cálculo das medidas de compensação utilizadas quando da concessão dessas desonerações.

50. Assim, conclui-se que, de fato, como afirmado pelo representante, as renúncias de receitas instituídas por meio dos arts. 3º a 16 da Lei 12.350/2010 não seguiram o regramento do art. 14 da LRF, pois a concessão desses benefícios não foi acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que entrou em vigência e nos dois seguintes (caput do art. 14 da LRF). Além disso, não se demonstrou que essas desonerações foram consideradas na estimativa de receita da lei orçamentária, nem tampouco foram indicadas as medidas de compensação à perda de receita por elas ocasionada (incisos I e II do art. 14 da LRF)

51. Cabe salientar que o não cumprimento do art. 14 da LRF, quando da instituição dessa renúncia, configurou ainda o não atendimento dos preceitos disseminados no Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, com destaque para as determinações 9.3.1 e 9.3.2, abaixo transcritas:

determinar ao Ministério da Fazenda que:

9.3. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que providencie:

9.3.1. o encaminhamento, ao Congresso Nacional, do demonstrativo próprio das medidas de compensação às renúncias de receitas, juntamente com o projeto de Lei Orçamentária Anual, para fins de cumprimento do inciso II do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.3.2. a inserção, no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do demonstrativo das medidas de compensação às renúncias de receitas, de que trata o inciso V do § 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal;



52. Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal considerar a Representação, no mérito, procedente no que tange ao descumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal quando da concessão da renúncia de receita instituída pelos arts. 3º a 16 da Lei 12.350/2010, dando-se ciência da decisão ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

53. Em decisão recente do Tribunal, por meio do item 9.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário, foi determinado ao Ministério da Fazenda que, quando da proposição de ato normativo que implique em renúncias de receitas tributárias, observe o teor do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificando na exposição de motivos: a estimativa de impacto orçamentário-financeiro dessas medidas no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes; a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de Diretrizes Orçamentárias ou, alternativamente, indicando a adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por essa razão, deixa-se de propor determinação ao Poder Executivo sobre o assunto no âmbito do presente processo, pois a decisão supramencionada já supriu essa necessidade. No entanto, considera-se pertinente a proposição de alerta nesse sentido.

54. Por outro lado, entende-se pertinente recomendar às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que, quando da análise de propostas de atos normativos que concedam renúncias de receitas tributárias, adotem medidas para que seja verificado se a proposta atende aos requisitos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, se contém estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes e demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou, alternativamente, indique a adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da LRF.

IV.2 Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol (Recopa), estabelecido nos arts. 17 a 21 da Lei 12.350/2010

55. A renúncia de receita em tela foi proposta inicialmente por meio do PL 7.422/2010 e, posteriormente, foi também incluída na MP 497/2010 (convertida na Lei 12.350/2010). Nas exposições de motivos das duas proposições, relatou-se a estimativa de impacto para o exercício em que essa renúncia entraria em vigor e para os dois seguintes (peça 5, p. 3, e peça 6, p. 3), sendo que da exposição de motivos da MP 497/2010 constaram os seguintes valores (item 11 da EMI 111/MF/MP/ME/MCT/MDIC/MT, de 23/7/2010) (peça 6, p. 3):

- a) 2010: R\$ 35,07 milhões;
- b) 2011: R\$ 70,14 milhões;
- c) 2012: R\$ 140,28 milhões; e
- d) 2013: R\$ 105,21 milhões.

56. Além disso, no item 12 do mesmo documento, esclareceu-se que a renúncia prevista para 2010 seria compensada com o aumento da arrecadação decorrente da diminuição do redutor das alíquotas do Imposto de Importação para peças automotivas, disposto no art. 10 da medida provisória. Para os anos seguintes, declarou-se que a renúncia fiscal seria considerada na elaboração do projeto de lei orçamentária anual, de forma a não afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO (peça 6, p. 3).

57. Cabe esclarecer que o art. 5º da Lei 10.182, de 12 de fevereiro de 2001, reduziu em 40% o Imposto de Importação (II) incidente na importação de partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos, acabados e semiacabados, e pneumáticos. Por meio do art. 10 da MP 497/2010, o Poder Executivo alterou essa lei, diminuindo esse redutor do II, o que potencialmente aumentaria a arrecadação desse imposto. Esse dispositivo foi mantido na lei de conversão da referida MP, Lei 12.350/2010, que em seu art. 42 estabeleceu os seguintes percentuais de redução do II incidente na importação de partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos, acabados e semiacabados, e pneumáticos:

- I – 40% (quarenta por cento) até 31 de agosto de 2010;



II – 30% (trinta por cento) até 30 de novembro de 2010;

III – 20% (vinte por cento) até 30 de maio de 2011; e

IV – 0% (zero por cento) a partir de 1º de junho de 2011.

58. Segundo informou a RFB na Nota COGET/COPAN 62/2012, de 3/7/2012 (peça 4, p. 3-5), a estimativa de ganho de arrecadação em 2010, decorrente dessa medida seria de R\$ 73 milhões, o que seria suficiente para cobrir a perda de arrecadação decorrente da renúncia do Recopa, estimada em R\$ 35,07 milhões para o mesmo exercício (vide parágrafo 30). Em suma, essa foi a medida de compensação indicada pelo Poder Executivo para compensar a desoneração fiscal do Recopa no exercício de 2010.

59. Da mesma forma como observado para a renúncia de receitas estabelecida nos arts. 3º ao 16 da Lei 12.350/2010, tratada no tópico anterior, nota-se que a análise da renúncia instituída pelo Recopa (arts. 17 ao 21) recai na segunda parte do inciso II do art. 5º combinado com o inciso II do art. 14, ambos da LRF, relativos às medidas de compensação, as quais foram demonstradas nos parágrafos anteriores.

60. Cumpre destacar também que a suspensão de exigibilidade dos tributos instituída pelo Recopa dependia primeiramente da aprovação dos projetos de construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol pelo Ministério do Esporte e, posteriormente, da habilitação e co-habilitação das pessoas jurídicas, formalizada pela RFB, com a publicação dos respectivos atos declaratórios executivos no Diário Oficial da União. Por consequência, o beneficiário do Recopa somente começaria a usufruir do regime especial de tributação após a sua regular habilitação junto à RFB, não havendo possibilidade de suspensão de tributos com efeitos retroativos.

61. Dessa forma, não houve fruição do benefício tributário do Recopa em 2010 e 2011, porque a aprovação do primeiro projeto de construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol, o do estádio Maracanã, deu-se com a edição da Portaria 217, de 21/12/2011, do Ministério do Esporte, sendo que a pessoa jurídica titular desse projeto foi habilitada por meio do Ato Declaratório Executivo (ADE) 9, de 17/1/2012, conforme mostra o quadro constante da Nota RFB/Audit/Diaex 4, de 12/3/2012 (peça 4, p. 41).

62. Em suma, apesar de ter sido aprovado por lei ao final de dezembro 2010 (Lei 12.350/2010), o Recopa somente se efetivou a partir de 2012, quando já havia sido previsto no DGT que acompanhou o projeto de Lei Orçamentária para 2012 (peça 10, p. 17).

63. Conclui-se que a concessão da renúncia de receita do Recopa, efetivada por meio da Lei 12.350/2010, foi acompanhada da estimativa de impacto para o ano em que entraria em vigor e para os dois seguintes, conforme consta da EMI 111/MF/MP/ME/MCT/MDIC/MT, de 23/7/2010. Além disso, no mesmo documento, indicou-se a medida de compensação que seria utilizada no primeiro ano de vigência da renúncia, sendo que o impacto na arrecadação gerado pelo benefício nesse primeiro exercício (2010) seria totalmente compensado com o ganho de arrecadação decorrente da diminuição do redutor das alíquotas do Imposto de Importação para peças automotivas, conforme visto anteriormente.

64. Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal considerar a Representação, no mérito, improcedente no que tange ao descumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal quando da concessão da renúncia de receita instituída pelos arts. 17 a 21 da Lei 12.350/2010 (Recopa), dando-se ciência da decisão ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

V - CONCLUSÃO

65. Como afirmado pelo representante, as renúncias de receitas instituídas por meio dos arts. 3º ao 16 da Lei 12.350/2010 não seguiram o regramento do art. 14 da LRF, pois a concessão desses benefícios não foi acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que entrou em vigência e nos dois seguintes (caput do art. 14 da LRF). Além disso, não se demonstrou que essas desonerações foram consideradas na estimativa de receita da Lei Orçamentária, tampouco foram indicadas as medidas de compensação à perda de receita por elas ocasionada (incisos I e II do art. 14 da



LRF). Por essas razões, considera-se procedente a representação do MP/TCU no que se refere aos arts. 3º a 16 da Lei 12.350/2010.

66. Com relação ao Recopa (arts. 17 a 21), não foram encontradas falhas com relação ao cumprimento do art. 14 da LRF, posto que a concessão desses benefícios foi acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, conforme preceitua o caput do art. 14 da LRF, e da medida compensatória a ser utilizada no primeiro ano de vigência desse benefício fiscal. Assim, conclui-se que, ao contrário do que foi afirmado pelo representante, as renúncias de receitas instituídas por meio dos arts. 17 a 21 da Lei 12.350/2010 seguiram o regramento do art. 14 da LRF, razão pela qual considera-se improcedente a representação do MP/TCU quanto a esses artigos.

67. Entre os benefícios esperados ressalta-se o aumento da transparência e do controle sobre as renúncias de receitas tributárias, por meio da atuação do Congresso Nacional, quando da verificação do cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal na análise de propostas de atos normativos que concedam esses benefícios.

VI - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

68. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal de Contas da União a adoção das seguintes medidas, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer da representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, de lavra do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, para, no mérito, considerá-la procedente no que tange ao descumprimento do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) quando da concessão da renúncia de receita instituída pelos arts. 3º a 16 da Lei 12.350/2010 e improcedente no que se refere à renúncia de receita concedida pelos arts. 17 a 21 da mesma lei (Recopa), dando-se ciência da decisão ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (itens IV.1 e IV.2);

b) recomendar às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que, quando da análise de propostas de atos normativos que concedam renúncias de receitas tributárias, orientem as comissões competentes sobre a necessidade de se verificar o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ou seja, se as propostas contêm: i) estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes; ii) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou, alternativamente, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 daquela norma (item IV.1);

c) alertar a Casa Civil, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão de que, quando da proposição de ato normativo que conceda renúncias de receitas tributárias de sua iniciativa ou submetido à sua apreciação, constitui infração ao art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): a não realização de estimativa de impacto orçamentário-financeiro dessas medidas no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes; e a não demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias ou, alternativamente, de que houve a indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 daquela norma (item IV.1);

d) encaminhar cópia do inteiro teor do Acórdão, bem como do Relatório e Voto que vierem a ser proferidos, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Casa Civil da Presidência da República, às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

e) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

É o relatório.



VOTO

Trata-se de representação do Ministério Público junto ao TCU com vistas à apuração de supostas irregularidades relativas à inobservância do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) quando da aprovação da Lei 12.350/2010, que instituiu desonerações tributárias referentes à realização da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo da Fifa 2014 (peças 2 e 7).

2. A Lei 12.350/2010 instituiu dois conjuntos de benefícios tributários para as operações relacionadas aos mencionados eventos esportivos:

a) isenção de tributos federais em relação aos fatos geradores decorrentes das atividades próprias e vinculadas à organização ou realização dos Eventos (arts. 3º a 16); e

b) Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol (Recopa) (arts. 17 a 21).

3. Por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237 do Regimento Interno do TCU, entendo pertinente conhecer da representação e adentrar seu mérito.

II

4. Consoante exposto pela unidade técnica, a concessão ou ampliação de benefícios tributários que impliquem renúncia de receita deve ser precedida pelos seguintes procedimentos:

a) prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, observado o disposto na lei de diretrizes orçamentárias (art. 14, *caput*, da LRF), bem como ser atendida uma das seguintes condições:

a.1.) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias (art. 14, inciso I, da LRF);

a.2) estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (art. 14, inciso II, da LRF);

b) inclusão no demonstrativo regionalizado, anexo à lei orçamentária, do efeito sobre as receitas e despesas das desonerações de natureza tributária (art. 165, § 6º, da Constituição Federal e art. 5º, inciso II, da LRF).

III

5. De início, trato do primeiro conjunto de desonerações tributárias (relativas à organização e operacionalização de atividades necessárias à realização da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014 no Brasil – arts. 3º a 16 da Lei 12.350/2010).

6. Essas desonerações foram instituídas no exercício de 2010 com a previsão de entrar em vigência no exercício de 2011. Assim, de acordo com os dispositivos legais antes mencionados, deveriam ter sido apresentadas, quando da proposta dessas desonerações, as estimativas do impacto orçamentário-financeiro dessas desonerações nos exercícios de 2011, 2012 e 2013.

7. Entretanto, consoante a manifestação da unidade técnica a seguir exposta, mesmo depois de realizada diligência junto ao Ministério da Fazenda, não se verificou a realização de tais estimativas:

50. Assim, conclui-se que, de fato, como afirmado pelo representante, as renúncias de receitas instituídas por meio dos arts. 3º a 16 da Lei 12.350/2010 não seguiram o regramento do art. 14 da LRF, pois a concessão desses benefícios não foi acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que entrou em vigência e nos dois seguintes (caput do art. 14 da LRF). Além disso, não se demonstrou que essas desonerações foram consideradas na estimativa de receita da lei orçamentária, nem tampouco foram indicadas as medidas de compensação à perda de receita por elas ocasionada (incisos I e II do art. 14 da LRF)

8. O outro aspecto a ser apreciado em relação a essas desonerações diz respeito a sua inclusão no demonstrativo regionalizado, anexo à lei orçamentária, do efeito sobre as receitas e despesas.



9. Em relação ao exercício de 2011, a concessão das desonerações ocorreu em prazo incompatível com aqueles previstos para a elaboração da lei orçamentária. Ou seja, não foi possível que a Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2011 contemplasse essas desonerações.

10. Nessa situação, caberia, quando da execução orçamentária, a instituição de alguma medida de compensação, consoante o art. 14, inciso II, da LRF. Entretanto, essa medida não se mostrou necessária pelo fato de que nesse exercício não houve fruição dessas desonerações.

11. Já nos exercícios seguintes, essas renúncias tributárias foram consideradas nas respectivas leis orçamentárias.

12. Desta feita, em relação a esse último aspecto, não foi verificada nenhuma impropriedade.

13. Sendo assim, em relação a esse primeiro conjunto de desonerações, acompanho a proposta de encaminhamento da unidade técnica.

IV

14. Em relação ao Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol (Recopa), constatou-se a observância dos normativos pertinentes quando da implantação desse regime de desoneração. Nesse sentido, transcrevo o seguinte trecho da instrução da unidade técnica:

62. Em suma, apesar de ter sido aprovado por lei ao final de dezembro 2010 (Lei 12.350/2010), o Recopa somente se efetivou a partir de 2012, quando já havia sido previsto no DGT que acompanhou o projeto de Lei Orçamentária para 2012 (peça 10, p. 17).

63. Conclui-se que a concessão da renúncia de receita do Recopa, efetivada por meio da Lei 12.350/2010, foi acompanhada da estimativa de impacto para o ano em que entraria em vigor e para os dois seguintes, conforme consta da EMI 111/MF/MP/ME/MCT/MDIC/MT, de 23/7/2010. Além disso, no mesmo documento, indicou-se a medida de compensação que seria utilizada no primeiro ano de vigência da renúncia, sendo que o impacto na arrecadação gerado pelo benefício nesse primeiro exercício (2010) seria totalmente compensado com o ganho de arrecadação decorrente da diminuição do redutor das alíquotas do Imposto de Importação para peças automotivas, conforme visto anteriormente.

15. Diante do exposto, acolho o parecer da unidade técnica e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 529/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.965/2014-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União
4. Órgão/Entidade: Ministério da Fazenda (MF)
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União,

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

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

9.2. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992:

9.2.1. dar ciência à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal que a aprovação, por meio da Lei 12.350/2010, das desonerações tributárias relativas à organização e operacionalização de atividades



necessárias a realização da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014 ocorreu sem a verificação prévia do cumprimento dos requisitos previstos no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

9.2.2. dar ciência à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que a proposição do projeto de lei acerca das desonerações tributárias relativas à organização e operacionalização de atividades necessárias a realização da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, que deu origem à Lei 12.350/2010, ocorreu sem a prévia observância do disposto no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

9.2.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Casa Civil da Presidência da República, às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

9.2.4. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0529-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 029.144/2014-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidades: Fundação Nacional de Saúde; Prefeitura Municipal de Condeúba - BA; Prefeitura Municipal de Encruzilhada - BA; Prefeitura Municipal de Muquém do São Francisco - BA; Prefeitura Municipal de Riachão das Neves - BA; Prefeitura Municipal de Rio de Contas - BA; Superintendência Estadual da Funasa Na Bahia

Responsáveis: Glenda Barbosa de Melo (367.279.624-72); Jacilene Rodrigues da Silva Costa (527.046.105-68); Odílio Ribeiro da Silveira (580.467.718-72); William Dell Oso (194.938.607-44)

Interessado: Congresso Nacional (vinculador) ()

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (FUNASA). EXECUÇÃO DE OBRAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM SEIS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. ATRASOS NAS OBRAS. REALIZAÇÃO DE TERMOS ADITIVOS QUE AUMENTARAM CUSTOS PARAMÉTRICOS. IMPROPRIEDADES NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. INDÍCIOS DE PAGAMENTO POR SERVIÇO NÃO EXECUTADO. OBRA CONCLUÍDA JÁ APRESENTANDO PROBLEMAS. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. APENSAMENTO AO CONSOLIDADOR.

RELATÓRIO

Transcrevo a essência do Relatório de Auditoria (peça 53), documento técnico este que contou com a anuência dos dirigentes da Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (peças 54 e 55).

“O trabalho foi autorizado pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler mediante despacho de 10/09/2014, exarado no bojo do TC 020.615/2014-0 (administrativo), tendo em vista proposta de auditoria formulada pela Secretaria de Infraestrutura Urbana deste Tribunal:



As razões que motivaram a proposição foram o grande volume de recursos envolvidos, a importância na questão básica da saúde humana que representa o programa, o risco envolvido na transferência de recursos para municípios pequenos (de até 50 mil habitantes) - os quais podem não ter uma estrutura administrativa suficiente para executar as obras de saneamento financiadas com recursos federais -, e a possibilidade de se obter ganhos de escala no implemento de melhorias.

2.2 - Visão geral do objeto

O presente trabalho constitui Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) em empreendimentos custeados com recursos repassados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) no âmbito de programas de saneamento básico. A coordenação e consolidação da auditoria está sob responsabilidade da Secretaria de Obras de Infraestrutura Urbana (Secobinfraurbana) deste Tribunal:

Os principais objetivos da fiscalização são:

- avaliar a conformidade, a eficiência e a efetividade da execução das obras de água e esgoto financiadas com recursos da Funasa;
- avaliar a assistência técnica prestada aos municípios e estados;
- a supervisão da aplicação dos recursos federais repassados.

Para alcançar esses objetivos e levantar as informações acerca da situação dos empreendimentos a nível nacional, participam da FOC as secretarias de controle externo do Amapá, Amazonas, Bahia, Paraíba, Piauí, Mato Grosso, Espírito Santo, São Paulo e Santa Catarina.

Enfatizando o plano de especialização das unidades regionais deste Tribunal (Portaria Segecex n. 08/2013), as unidades de controle desenvolveram trabalhos em outros estados. No tocante à Secex Bahia, restou a responsabilidade pela fiscalização em objetos executados no próprio estado (TC 029.144/2014-0), assim como em Alagoas (TC 029.557/2014-3) e em Minas Gerais (TC 029.555/2014-0).

Em cada Unidade da Federação foram selecionados 05 (cinco) termos de compromisso (TC/PAC) para aplicação dos procedimentos definidos pela unidade coordenadora, integrantes da matriz de planejamento. Desses objetos, 02 (dois) foram inspecionados pela equipe de fiscalização, enquanto que os demais sofreram apenas análise dos documentos remetidos pelos entes convenientes e pela Fundação Nacional de Saúde.

Nesse contexto, o presente processo cuida dos seguintes termos de compromisso, celebrados por municípios do estado da Bahia:

- TC PAC 0900/2009 - Signatário: Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia - R\$7.480.176,1 - Implantação do sistema integrado de abastecimento de água das localidades de Assentamento Santana, sede do Assentamento Santana, Poço do Meio, Javí, Pajeú de Cima, Pajeú do Meio, Vila Enedina, Três Morros, Feirinha, João Amâncio, Piragiba, no município de Muquém do São Francisco e Cadete, Lagoa Grande, Itapira, Quixabeira I, Quixabeira II e fazenda Miragem, no município de Wanderley, no estado da Bahia.

De acordo com o projeto executivo elaborado pela Higes Engenharia Ambiental, a concepção do empreendimento indica a utilização de água captada no Rio São Francisco (captação objeto da primeira etapa), mediante implantação de adutoras de água tratada e reservatórios que atenderão às localidades dos municípios de Muquém de São Francisco e Wanderley. O empreendimento foi contratado junto à Emajo Empreendimentos Ltda. pelo valor global de R\$ 7.480.176,08, em 02/12/2013, com prazo de conclusão original de 12 meses, contados a partir do sétimo dia após a emissão da ordem de serviço. Em conversa com o engenheiro da Funasa que acompanha a execução do objeto foi informado acerca do andamento regular do projeto (55% de avanço físico), com previsão de finalização no primeiro semestre de 2015.

- TC PAC 0290/2012 - Signatário: Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia - R\$ 4.242.913,14 - Execução de obras e serviços de engenharia com o objetivo de implantar o Sistema de Abastecimento de Água nas localidades Água Preta, Pé de Serra, Lagoa da Inocência, Serra, Caldeirão, Ponte Martiliano, Juazeiro I, Juazeiro II e Brejinho, no município de Encruzilhada/BA. Segundo o Plano de Trabalho, o sistema será construído a partir de uma derivação no sistema de



abastecimento de água existente, que atende à sede municipal de Encruzilhada. A captação do sistema é feita no Rio Pardo, sendo o recalque feito por meio de uma adutora de 3,85 km de extensão. Serão construídas duas estruturas de recalque. O sistema de adução terá 23.920,79 metros de extensão, com aproveitamento da estação de tratamento de água existente.

Está prevista a construção de sete reservatórios, uma rede de distribuição de 65.695,60 metros de extensão, com 314 ligações domiciliares. O empreendimento foi contratado junto à Construtora Ceará Mendes Ltda. pelo valor global de R\$ 5.425.808,69, em 16/09/2013, com prazo de conclusão original em 25/09/2014. Extrai-se do Relatório 3 da Funasa, baseado em visita feita em 30/09/2014, que aproximadamente 100% da distribuição encontra-se concluída, enquanto que dos serviços de captação, elevação e reservação, pouco se fez. Atualmente o empreendimento encontra-se paralisado.

- TC PAC 0267/2012 - Signatário: Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia - Recursos federais: R\$1.694.714,72 - Contrapartida: 263.155,26 - Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água da Localidade de São José do Rio Grande, no município de Riachão das Neves, constituído de captação flutuante no Rio Grande; adutora de água bruta por recalque; estação de tratamento de água; um reservatório apoiado de 200 m³ e um reservatório elevado de 50m³; estação elevatória de água tratada; rede de distribuição com extensão de 6421 metros; Implantação de 98 ligações domiciliares novas e 625 ligações domiciliares existentes, totalizando 723 ligações domiciliares. O empreendimento foi contratado junto à Construtora Engec Engenharia e Comercio Ltda. Conforme Relatório Mensal de Obras da Funasa, em 01/09/14 a obra encontrava-se em execução, com 72,7 % da sua conclusão.

- TC PAC 0184/2012 - Signatário: Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia - R\$ 1.792.761,97 - Implantação do Sistema de Abastecimento de Água da localidade de Mato Grosso, município de Rio de Contas, com captação direta em barragem de nível, construída para esse fim. O empreendimento foi contratado em 10/10/2012 junto à Metro Engenharia e Construtora Ltda. pelo valor de R\$ 1.707.716,80. Por meio do 2.º Termo Aditivo ao contrato houve acréscimo de R\$ 426.587,77. De acordo com o Relatório Consolidado da Funasa de 28/10/2014, a obra encontra-se com 100% da sua execução.

- TC PAC 0115/2011 - Signatário: Município de Condeúba/BA - R\$ 1.614.076,57 - Execução de obra de engenharia com fornecimento de materiais para a implantação de sistema de abastecimento de água para atender os povoados de Baixo do Arroz, Santo Antônio, Queimadas, Pé da Ladeira, Cordova, Bandarra, Cercado I e II, no município de Condeúba/BA. O empreendimento foi contratado junto à Construtora Joamar Ltda. pelo valor de R\$ 1.608.702,47. De acordo com o Relatório de Visita Técnica da Funasa de 28/07/2014, a obra está concluída. Tal informação foi confirmada pela equipe de auditoria, quando da visita ao município.

Conforme se verifica, os empreendimentos são executados pelos signatários dos termos de compromisso, os quais ficam responsáveis pela contratação, acompanhamento, medição e pagamento dos serviços. A Funasa supervisiona as obras para verificar a compatibilidade entre a execução física e o montante dos recursos liberados no âmbito do termo de compromisso. Na supervisão desses empreendimentos, o órgão do Ministério da Saúde conta com o apoio da empresa Beck de Souza Engenharia Ltda., que emite relatórios mensais acerca da execução dos serviços.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

Por se tratar de Fiscalização de Orientação Centralizada, os objetivos da auditoria foram definidos pela unidade coordenadora (Secobinfraurbana) e apresentados no workshop realizado nos dias 21 e 22 de outubro. Seriam eles:

- avaliar a conformidade, a eficiência e a efetividade da execução das obras de água e esgoto financiadas com recursos da Funasa;
- avaliar a assistência técnica prestada aos municípios e estados;
- a supervisão da aplicação dos recursos federais repassados.

Para alcançar esses objetivos, foram definidas as seguintes questões de auditoria:



- 1) A aprovação do projeto básico foi realizada de forma regular?
- 2) A formalização e a execução do convênio (ou termo de compromisso do PAC) foram adequadas?
- 3) Houve competitividade no certame licitatório?
- 4) A administração está tomando providências com vistas a regularizar a situação da obra?
- 5) As obras concluídas possuem funcionamento efetivo?

2.4 - Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU, porém com as adaptações necessárias, face às limitações ocorridas. Por se tratar de Fiscalização de Orientação Centralizada, cujas informações e achados serão consolidadas pela Secobinfraurbana, observou-se as diretrizes definidas pela referida unidade especializada.

Nos dias 20 e 21 de outubro foi realizado workshop na cidade de Brasília/DF, com apresentação do objeto, relevância, objetivos do trabalho, unidades participantes, cronograma e outras informações relacionadas à fiscalização. Na oportunidade apresentou-se uma prévia da matriz de planejamento, com as questões de auditoria e respectivos procedimentos necessários ao atingimento dos objetivos.

Posteriormente foi remetida às unidades participantes da FOC listagem dos empreendimentos executados com recursos repassados pela Fundação Nacional de Saúde, de modo que fossem escolhidos os objetos (termos de compromisso) a serem fiscalizados.

Essa seleção obedeceu aos seguintes critérios definidos pela unidade coordenadora:

- seleção de 05 (cinco) termos de compromisso/convênios em cada Estado;
- observância da realidade do Estado. Ou seja, onde houvesse mais convênios de água, priorizar-se-ia a seleção de mais obras de água e menos de esgoto, e vice-versa;
- atenção à logística dos deslocamentos da equipe de auditoria, tendo vista a visita a outras unidades da federação;
- seleção de 02 (dois) empreendimentos concluídos, os quais receberiam inspeção da equipe de auditoria;
- seleção de 02 (dois) empreendimentos em execução, com preferência um com menos de 50% de execução física e outro com mais de 50%;
- seleção de 01 (um) empreendimento que estivesse com os serviços paralisados.

Definidos os objetos foram solicitadas informações e documentos à Funasa e aos entes convenientes, mediante encaminhamento de ofícios de requisição. Os atendimentos ocorreram, via de regra, mediante remessa de arquivos em meios eletrônicos.

Além da análise documental, foram mantidos contatos com gestores municipais, estaduais e técnicos da Funasa com o objetivo de colher maiores informações sobre os empreendimentos.

Seguindo a orientação da coordenação, inspecionou-se, in loco, os municípios de Condeúba (20/11/2014) e Encruzilhada (21/11/2014). Esse último em substituição ao município de Rio de Contas, cujo acesso restou prejudicado à equipe de auditoria em razão das fortes chuvas que atingiram a região no mês de novembro/2014.

2.5 - Limitações inerentes à auditoria

Os trabalhos foram realizados com adaptações das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e dos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. As condições específicas que limitaram a aplicação das normas e dos padrões do TCU na íntegra estão descritas a seguir (NAT131):

- dificuldades para obtenção de documentos, tendo em vista a ausência de inspeção in loco em parte dos objetos auditados;



- fragilidade dos documentos remetidos (apagados, descontextualizados dos processos administrativos, incompletos, etc.);
- elevado numero de objetos (15 termos de compromisso nos três estados), multiplicando-se o numero de ofícios de apresentação, atos de requisição e etc.;
- dificuldade de obtenção de dados para contato de unidades jurisdicionadas (municípios) situadas em outras unidades da federação, ocasionando perda de tempo e prejuízo ao cronograma do trabalho;
- pioneirismo do trabalho no âmbito da Secex Bahia, com a visita a obras em outros Estados e a falta de inspeção em determinados empreendimentos;
- chuvas torrenciais no período da inspeção aos municípios de Encruzilhada, Rio de Contas e Condeúba;
- ausência de relatório da auditoria piloto desenvolvida pela unidade coordenadora;
- época de realização do trabalho (final de ano, com proximidade do recesso desta Corte e período natalino).

2.6 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **16.824.642,50**. Corresponde à soma dos valores dos termos de compromisso celebrados pela Funasa (valor concedente):

- a) TC PAC 0900/2009 – Municípios de Muquém do São Francisco e Wanderley/BA - R\$7.480.176,1
- b) TC PAC 0290/2012 - Município de Encruzilhada/BA - R\$ 4.242.913,14
- c) TC PAC 0267/2012 – Município de Riachão das Neves/BA – R\$ 1.694.714,72
- d) TC PAC 0115/2011 - Município de Condeúba/BA - R\$ 1.614.076,57
- e) TC PAC 0184/2012 - Município de Rio de Contas/BA - R\$ 1.792.761,97

2.7 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a melhoria na forma de atuação do órgão repassador, garantindo o término tempestivo dos empreendimentos e atendimento eficaz à população beneficiada.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - O achado não se refere a atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que: ?

- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ?
- b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

3.1.2 - Situação encontrada:

Dos cinco empreendimentos fiscalizados no estado da Bahia, constatou-se atrasos e dificuldades na implantação dos sistemas de abastecimento de água de Riachão das Neves (TC PC 0267/2012) e de Encruzilhada (TC PAC 0290/2012). Esse último, inclusive, se encontra com os serviços paralisados.

De acordo com os documentos remetidos pela Fundação Nacional de Saúde, a obra de Encruzilhada está paralisada desde junho de 2014, em razão de alterações na planilha contratada pela Companhia de Engenharia Ambiental do Estado da Bahia (Cerb) à revelia do órgão federal.



Consoante destacado no Relatório de Visita Técnica de 14/03/2014, "O valor aprovado no ato do pleito foi de R\$4.242.913,14, e a planilha contratada no valor de R\$5.425.808,69." Em 17/09/2014 a Cerb protocolou junto à Funasa as novas planilhas do empreendimento para fins de análise e aprovação. Após a manifestação do órgão financiador planeja-se a retomada dos serviços, sendo destacado pela Cerb que os valores excedentes ao termo de compromisso serão custeados pelo governo estadual.

Em termos de cronograma físico verifica-se que a ordem de serviço foi emitida em 23/09/2013, com prazo de execução previsto em 12 (doze) meses (23/09/2014).

Para avaliar essa execução, a Funasa realizou inspeção no empreendimento em 25 de setembro de 2014, resultando no Relatório de Avaliação do Andamento de 30/09/2014. A título conclusivo, o engenheiro da fundação informa o percentual de execução de 39,52%, considerando-se os preços unitários do projeto aprovado pela Funasa, os serviços considerados como executados no relatório de acompanhamento e o boletim de medição n. 09.

A paralisação dos serviços e o baixo percentual registrado pela Funasa no mês em que o empreendimento deveria estar concluído comprovam o achado.

No tocante ao sistema de abastecimento de água de Riachão das Neves (TC PC 0267/2012), a ordem de serviço foi emitida em 24 de abril de 2013. O prazo da empreitada foi definido em 270 (duzentos e setenta dias), nos termos da cláusula segunda do contrato celebrado entre a Cerb e a Engec Engenharia e Comércio Ltda.

Com base nesses dados, o empreendimento deveria ser concluído em janeiro do ano seguinte à contratação. Entretanto, em maio de 2014 o percentual acumulado de execução era de 72,7%, conforme registrado pelo engenheiro da Funasa no Relatório de Visita Técnica de 01/07/2014.

Em resposta à equipe de auditoria, a Funasa consigna que o atraso decorre de alteração de itens do projeto aprovado durante a obra.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 028/2013, 22/4/2013, Implantação do sistema de abastecimento de água da localidade de São José do Rio Grande, no município de Riachão das Neves., Engec Engenharia e Comércio Ltda.

(OI) - Contrato 065/2013, 30/9/2013, Implantação do Sistema Integrado de Abastecimento de Água das localidades de Brejinho, Juazeiro I, Juazeiro II, Serra, Ponte martiliano, Água Preta, Lagoa da Inocência, Caldeirão e Pé de Serra, no município de Encruzilhada, no Estado da Bahia., Construtora Ceará Mendes Ltda.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

De acordo com a Funasa, alterações nos projetos dificultaram os cronogramas dos TC PAC 0267/2012 e 0290/2012.

3.1.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Ausência de utilização dos serviços públicos de saneamento básico. (efeito real)

3.1.6 - Critérios:

Constituição Federal, art. 37

Lei 8666/1993, art. 66; art. 86

3.1.7 - Evidências:

Documentos TC PAC 0267/2012_parte_I - Contrato empreitada., folhas 92/95.

Documentos TC PAC 0267/2012_parte_II - Cronograma inicial contrato., folha 11.

Documentos Funasa Riachão das Neves_parte_I - Relatório Funasa andamento., folha 46.

Documentos Funasa Encruzilhada_parte_III - Relatório de Avaliação de Andamento Funasa., folhas 33/37.

Documentos TC PAC 0290/2012_parte_II - Cronograma contrato., folhas 20/21.

Documentos TC PAC 0290/2012_parte_II - Contrato empreitada Ceará Mendes., folhas 22/31.

3.1.8 - Conclusão da equipe:



De uma forma geral, verifica-se que os atrasos nos empreendimentos decorrem de alterações promovidas no projeto aprovado pela Funasa. Nesse contexto, se mostra importante a atuação do órgão concedente, notadamente para garantir a atuação tempestiva das ações e a alocação dos recursos repassados em objeto compatível com o aprovado originalmente.

3.2 - Impropropriedades na execução do convênio

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.2.2 - Situação encontrada:

Na execução do TC PAC 0184/2012, referente às obras do sistema de abastecimento de água da localidade de Mato Grosso, município de Rio de Contas, observou-se diversas impropriedades que necessitam de avaliação aprofundada por parte do órgão repassador, responsável direto pela fiscalização dos recursos federais aplicados.

A primeira constatação da equipe de auditoria refere-se à modificação dos preços unitários da proposta oferecida pela Metro Engenharia Ltda. no âmbito da Concorrência 120020, processada em agosto de 2012.

De uma forma geral, tem-se o aumento de preços unitários da planilha de serviços e a redução dos valores dos materiais. Tais alterações foram processadas antes do prazo de reajustamento do contrato, que somente ocorreria em agosto de 2013.

Além disso, percebe-se que o valor global do contrato saltou de R\$1.707.716,80 para R\$2.134.303,65 (indicado na medição n. 10), atingindo o percentual de 25% de acréscimo.

O referido aumento, apesar de em termos absolutos respeitar o limite estabelecido pelo art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, configura extrapolação dos quantitativos permitidos pelo diploma pátrio de contratações, consoante entendimento deste Tribunal acerca da metodologia adequada para cálculo do teto de incrementos financeiros.

Conforme se observa, os acórdãos 2.819/2011, 1.981/2009 e 591/2011, todos do Plenário desta Corte, consolidaram o entendimento de que o limite de 25% definido pela norma federal refere-se aos acréscimos e supressões isoladamente de serviços, não podendo haver compensações de acréscimos e decréscimos, conforme procedido pela Cerb. Nesse contexto, importante notificar a empresa estadual acerca do correto entendimento deste Tribunal.

Não obstante essa impropriedade, constata-se que o aumento do valor global do ajuste não decorre apenas do incremento das metas físicas do contrato. A tabela em anexo a este achado ilustra as elevações financeiras em cada parcela do empreendimento, com os valores calculados até a medição n. 10.

No sistema de adução, por exemplo, o valor contratado originalmente saltou de R\$178.746,35 para R\$230.701,07, representando 29% de elevação. Apesar desse acréscimo, a extensão da rede não seguiu a mesma proporção, pois dos 5.182,83 metros previstos de adutora (4.970,43 metros em PVC), executou-se 5.629,73 metros, cerca de 10% a mais.

Apesar de não ter sido feita análise global do orçamento contratado, observa-se indícios de que serviços cujos quantitativos foram acrescidos na execução contratual encontram-se com valores elevados, notadamente se comparados com os do sistema de abastecimento de água do município de Encruzilhada (TC PAC 0290/2012), contratado pela Cerb quase um ano depois junto à Construtora Ceará Mendes Ltda. A seguir uma comparação:

- Escavação mecanizada de valas em solo de 1 categoria:

Preço unitário Rio de Contas - R\$4,96 / m³;

Preço unitário Encruzilhada - R\$4,55 / m³;

- Execução de aterro em valas:

Preço unitário Rio de Contas - R\$11,00 / m³;

Preço unitário Encruzilhada - R\$8,84 / m³;



- Envoltória ou berço de areia:

Preço unitário Rio de Contas - R\$77,68 / m³;

Preço unitário Encruzilhada - R\$35,64 / m³;

- Bloco de ancoragem em concreto simples:

Preço unitário Rio de Contas - R\$842,04 / m³;

Preço unitário Encruzilhada - R\$786,96 / m³.

No sistema de distribuição ocorreu o incremento financeiro mais significativo do contrato, uma vez que o valor previsto saltou de R\$234.417,37 para R\$765.524,36. Numa análise preliminar poder-se-ia creditar essa elevação ao aumento da meta física, pois, os 4.682 metros de rede contratados saltaram para 8.075 metros executados.

Entretanto, efetuando-se uma análise expedita dos valores percebe-se que o aumento dos custos não decorre exclusivamente do aumento da extensão da rede. Verifica-se que o valor paramétrico contratado foi de R\$50,06 por metro (R\$234.417,37 / 4682,56 metros), ao passo que o executado após o aditivo passou para R\$94,79 (R\$765.524,36 / 8.075,89 metros).

A título comparativo, destacamos que a parcela dos serviços do contrato para execução do sistema de abastecimento de água de localidades no município de Encruzilhada (TC PAC 0290/2012) apresenta valor paramétrico de R\$16,00 por metro de rede (65.692,00 metros). No sistema dos municípios de Muquém de São Francisco e Wanderlei (TC PAC 0290/2009), os 26.179 metros de rede foram contratados por R\$366.915,55 (apenas parcela dos serviços), perfazendo um custo por metro de R\$14,01.

Diante dos fatos, faz-se importante que o órgão federal financiador efetue avaliação do atingimento das metas pactuadas com o Estado da Bahia, assim como da adequação dos valores federais gastos para concretizá-las.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 045/2012, 10/10/2012, Implantação do Sistema de Abastecimento de Água tratada na localidade de Mato Grosso, no município de Rio de Contas/BA., Metro Engenharia e Consultoria Ltda.

(OI) - Convênio 672186, 30/3/2012, Implantação do Sistema de Abastecimento de Água tratada na localidade de Mato Grosso, no município de Rio de Contas/BA, Fundação Nacional de Saúde .

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Fragilidade da fiscalização efetuada pela Funasa.

3.2.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)

3.2.6 - Critérios:

Constituição Federal, art. 37, inciso XXI

Lei 8666/1993, art. 65, § I; art. 116, § 3º

3.2.7 - Evidências:

Documentos Funasa Rio de Contas_parte_IV - Medição n. 10 Metro Engenharia., folhas 31/40.

Documentos TC PAC 0184/2012_parte_I - Planilha de preços Metro Engenharia concorrência 120020, folhas 114/318.

3.2.8 - Conclusão da equipe:

O empreendimento financiado com recursos repassados por intermédio do TC PAC 0184/2012 encontra-se concluído desde maio de 2014. Entretanto, faz-se necessária uma análise por parte da Funasa da adequabilidade dos valores despendidos frente os serviços executados, em razão das elevações contratuais procedidas pela Cerb e da discrepância dos preços de serviços e valores paramétricos quando comparados com outros sistemas de abastecimento contratados pela companhia estadual.



3.3 - Descumprimento dos procedimentos necessários para operacionalização do repasse de recursos do OGU.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - O achado não se refere a atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que: ?

a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ?

b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

3.3.2 - Situação encontrada:

AUSÊNCIA PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO

Por intermédio de requisição da equipe de auditoria questionou-se à Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (Cerb), responsável pela execução dos termos de compromisso 0900/2009 (município de Muquém do São Francisco), 0290/2012 (município de Encruzilhada), 0267/2012 (município de Riachão das Neves) e 0184/2012 (município de Rio de Contas), e ao município de Condeúba, signatário do TC PAC 0115/2011, acerca da existência de plano municipal de saneamento básico.

Em resposta, a companhia estadual registra que "quanto ao plano diretor dos municípios de Riachão das Neves e Rio de Contas, a Prefeitura informou que os planos de saneamento estão em elaboração. A Prefeitura de Encruzilhada informou que o município não possui plano diretor." No tocante à Muquém de São Francisco e Wanderlei (TC PAC 0900/2009), não houve manifestação.

Na mesma linha se manifestou o município de Condeúba em resposta ao Ofício n. 04-Fiscalis-692/2014, de 11/11/2014.

Vale ressaltar que a Lei n. 11.445/2007 estabelece, em seu art. 19, o seguinte:

"DO PLANEJAMENTO

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;



V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas."

No que atine à atuação da União, a norma federal estabelece o seguinte:

"Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

(...)

II - aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia;

Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:

VI - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;

VII - promover alternativas de gestão que viabilizem a auto-sustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa;"

O Decreto n. 8.211, de 21 de março de 2014, por sua vez, flexibiliza temporariamente a existência do instrumento de planejamento, nos seguintes termos:

"§ 2º Após 31 de dezembro de 2015, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico." (NR) "

Dessa forma, atualmente ainda não se encontra em vigor a exigência do plano de saneamento como requisito para recebimento de recursos da União, de modo que o achado referente ao procedimento de auditoria constante da matriz de planejamento deve ser remetido à unidade coordenadora para fins de consolidação dos dados das demais auditorias realizadas no âmbito dessa FOC, permitindo uma análise sistêmica da situação, notadamente em razão de vincular-se à forma de atuação central do órgão do Poder Executivo Federal.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Convênio 672186, 30/3/2012, Implantação do Sistema de Abastecimento de Água tratada na localidade de Mato Grosso, no município de Rio de Contas/BA, Fundação Nacional de Saúde .

(OI) - Convênio 672424, 22/5/2012, Implantação do Sistema Integrado de Abastecimento de Água das localidades de Água Preta, Pé de Serra, Lagoa da Inocência, Serra, Caldeirão, Ponte Martiliano, Juazeiro I, Juazeiro II e Brejinho, no município de Encruzilhada/BA., Entidades/Órgãos do Governo do Estado da Bahia.

(OI) - Convênio 658347, 31/12/2009, Execução da ação de sistema de abastecimento de água em localidades rurais dos municípios de Muquém de São Francisco e Wanderley., Entidades/Órgãos do Governo do Estado da Bahia.



(OI) - Convênio 672232, 30/3/2012, Execução da ação de sistema de abastecimento de água da localidade de São José do Rio Grande, município de Riachão das Neves, Bahia., Entidades/Órgãos do Governo do Estado da Bahia.

(OI) - Convênio 668728, 21/12/2011, TC/PAC-0115/2011 - Termo de Compromisso assumido pela Prefeitura Municipal de Condeúba/BA para execução das obras de implantação do Sistema de Abastecimento de Água, ação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, para atendimento das comunidades rurais de Mocambo, Santo Antônio, Queimadas, Pé da Ladeira, Cordova e Bandarra., Prefeitura Municipal de Condeúba - BA.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Não identificada.

3.3.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Risco de implantação de projetos nos municípios que venham se mostrar incompatíveis com eventuais

estudos de viabilidade técnica, social ou ambiental, assim como contrários à políticas de planejamento

de longo prazo. (efeito potencial)

3.3.6 - Critérios:

Lei 11445/2007, art. 9º; art. 19, caput ; art. 48, inciso II; art. 49, inciso VI

3.3.7 - Evidências:

Cerb atendimento AR 02, folhas 1/3.

3.3.8 - Conclusão da equipe:

Tendo em vista que o achado reflete aspectos da atuação central da Fundação Nacional de Saúde, notadamente quanto à definição dos critérios para seleção dos entes que celebrarão termos de compromisso com o órgão, bem como o fato de que houve a postergação da exigência do plano de saneamento como requisito para recebimento de recursos federais (Decreto 8211/2014) se mostra necessário consolidar as informações das demais auditorias para atuação estratégica deste Tribunal.

3.4 - Improriedades na execução orçamentária.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - O achado não se refere a atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que: ?

a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ?

b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

3.4.2 - Situação encontrada:

Mediante análise da documentação remetida pela Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (Cerb), responsável pela execução dos termos de compromisso 0290/2012 (município de Encruzilhada) e 0267/2012 (município de Riachão das Neves), constata-se que os contratos celebrados possuem valores superiores aos referidos instrumentos de repasse, caracterizando a execução de obra sem a previsão de recursos orçamentários, em inobservância ao art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei n. 8.666/1993.

No município de Encruzilhada, o sistema de abastecimento de água das localidades de Brejinho, Água Preta, Caldeirão, Juazeiro 1, Juazeiro 2, Lagoa da Inocência e Serra foi contratado por R\$5.425.808,69 junto à Construtora Ceará Mendes Ltda.



O termo de aprovação formal do TC PAC celebrado entre o Estado da Bahia e a Funasa indica, em sua cláusula primeira - dos recursos financeiros, que o órgão executivo do Ministério da Saúde transferiria ao ente federado R\$4.242.913,14 para concretização da ação de saneamento. Não consta no cronograma de desembolso nenhuma informação referente a eventual contrapartida a ser custeada pelo recebedor dos recursos federais.

A divergência entre o valor repassado e o contratado para a execução do empreendimento foi destacada no Relatório de Avaliação do Andamento de 30/09/2014 da Funasa, adicionado da justificativa de que o compromitente, no caso o Estado da Bahia, arcaria integralmente com o valor excedente necessário à efetivação do sistema de abastecimento.

Apesar do exposto, observa-se a ausência de instrumento formal garantindo o custeio das despesas excedentes, assim como o fato de que o empreendimento iniciou com essa lacuna orçamentária.

Na implantação do sistema de abastecimento de água de Riachão das Neves os recursos previstos inicialmente também se mostraram insuficientes, pois o contrato para execução dos serviços saltou de R\$1.495.044,15 para R\$1.838.535,36 após a celebração do 4 termo aditivo.

No que se refere ao custeio do empreendimento, o TC PAC 0267/2012 sacramentou a transferência de R\$1.431.559,46 por parte da Funasa. Posteriormente, após a celebração do 2 termo aditivo ao instrumento de repasse em 06/03/2014, acordou-se a complementação estadual no valor de R\$263.155,26, elevando-se o valor total do termo de compromisso para R\$1.694.714,72. A parcela estadual foi depositada na conta corrente do ajuste em 28/03/2014.

Conforme se verifica dos valores acima, apesar de ter havido a complementação do termo de compromisso, o valor atualizado do contrato celebrado com a empresa Engec Engenharia Ltda. ainda se mostra superior à equação econômico - financeira do termo de compromisso.

Em relação a esses fatos, deve-se observar que os requisitos para a transferência de recursos federais para a execução de ações do PAC encontram-se expostos no art. 3º da Lei n. 11.578/2007, destacando-se a necessidade de "comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador, quando a ação compreender obra ou serviço de engenharia."

Nos casos citados, faz-se importante a atualização dos termos de compromisso, de forma a garantir a aplicação das contrapartidas estaduais, notadamente em razão da necessidade de se garantir recursos para conclusão dos respectivos empreendimentos.

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Convênio 672232, 30/3/2012, Execução da ação de sistema de abastecimento de água da localidade de São José do Rio Grande, município de Riachão das Neves, Bahia., Entidades/Órgãos do Governo do Estado da Bahia.

(IG-C) - Convênio 672424, 22/5/2012, Implantação do Sistema Integrado de Abastecimento de Água das localidades de Água Preta, Pé de Serra, Lagoa da Inocência, Serra, Caldeirão, Ponte Martiliano, Juazeiro I, Juazeiro II e Brejinho, no município de Encruzilhada/BA., Entidades/Órgãos do Governo do Estado da Bahia.

3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:

deficiência de controles internos.

3.4.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Não conclusão do empreendimento. (efeito potencial)

3.4.6 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 7º, § 2º, inciso III

3.4.7 - Evidências:

Documentos TC PAC 0267/2012_parte_II - 4 termo aditivo ao contrato 028/2013., folhas 2/3.

Documentos Funasa Riachão das Neves_parte_I - Termo de compromisso Funasa - Estado da Bahia., folhas 1/5.



Documentos TC PAC 0290/2012_parte_I - Termo de compromisso Funasa - Estado da Bahia (TC PAC 0290/2012)., folhas 1/3.

Documentos TC PAC 0290/2012_parte_II - Contrato sistema abastecimento Encruzilhada., folhas 22/31.

3.4.8 - Conclusão da equipe:

Tendo em vista que os valores complementares para finalização dos empreendimentos devem ser custeados pelos signatários dos termos de compromisso, e que a ausência desses recursos inviabiliza a eficácia dos recursos da União repassados ao estado da Bahia, entende-se oportuno determinar à Fundação Nacional de Saúde o acompanhamento da situação.

3.5 - Projeto básico deficiente ou desatualizado.

3.5.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Os esclarecimentos contidos no Relatório de Visita Técnica 3, de 31/07/2014, da Funasa são suficientes para justificar a finalização do empreendimento.?

Além disso, foi recomendada no referido relatório a liberação da parcela dos recursos do convênio, diante de um percentual de 99,27 % de execução de um sistema já em funcionamento, ainda que com precariedade.

3.5.2 - Situação encontrada:

As alterações procedidas no projeto contratado para a execução das obras do sistema de abastecimento de água de Rio de Contas sinalizam que o instrumento balizador da concorrência 120020 da Cerb se mostrou incipiente, não alcançando os objetivos buscados pelo art. 6º, inciso IX, da lei n. 8.666/1993.

Verifica-se no Relatório de Visita Técnica 3 da Funasa, de 31/07/2014, a informação das seguintes alterações:

- Na Captação, houve reposicionamento da barragem, acarretando aumento do maciço, e o flutuante foi substituído por uma casa de bombas;*
- Na adutora de água bruta, inicialmente prevista a utilização de 100 m de tubulação aérea de FoFo assentes em pilares de concreto, aumentou-se para 854 metros, substituindo-se trechos de tubo em PVC previstos inicialmente de serem enterrados;*
- Na adutora de água tratada foram acrescidos 165 metros de tubulação aérea de FoFo assentes em pilares de concreto;*
- O reservatório elevado de 75m³ foi substituído por quatro reservatórios de fibra de vidro de 20m³, cada, posicionados em cota que atende às pressões de projeto para abastecimento da zona baixa;*
- A rede de distribuição de água teve acréscimo de 165m de tubulação aérea de FoFo assentes em pilares de concreto, além do acréscimo de 3.537,22m de trechos de rede em PVC.*

Além dessas alterações, na forma já exposta no Achado de Auditoria 3.2, observa-se grande incremento no quantitativo de serviços, tais como escavação manual de valas, levantamento de paralelepípedo, envoltória de areia e outros, os quais resultaram na extrapolação do percentual de acréscimos permitido pela legislação (25%).

3.5.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 045/2012, 10/10/2012, Implantação do Sistema de Abastecimento de Água tratada na localidade de Mato Grosso, no município de Rio de Contas/BA., Metro Engenharia e Consultoria Ltda.

(OI) - Convênio 672186, 30/3/2012, Implantação do Sistema de Abastecimento de Água tratada na localidade de Mato Grosso, no município de Rio de Contas/BA, Fundação Nacional de Saúde .



3.5.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiência dos controles internos da companhia contratante.

3.5.5 - Efeitos/Consequências do achado:

As modificações de projeto no início do empreendimento podem ser causas dos atrasos nos ajustes, assim como desconfigurar o objeto contratado, com prejuízos à administração pública. (efeito potencial)

3.5.6 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX

3.5.7 - Evidências:

Documentos Funasa Rio de Contas_parte_IV - Relatório de Visita Técnica 3, de 31/07/2014, da Funasa., folhas 98/100.

Documentos Funasa Rio de Contas_parte_IV - Medição n. 10 Metro Engenharia., folhas 30/40.

3.5.8 - Conclusão da equipe:

Considerando o compromisso assumido pelo comprometente de que as modificações realizadas não prejudicariam a funcionalidade do sistema implantado e que o acréscimo de valor advindo das modificações no projeto seria por ele assumido, e tendo em vista que a obra está pronta e em funcionamento, ainda que em teste, conclui-se que abordagem sobre a deficiência e a desatualização originais do projeto básico serve, na atualidade, para prevenir o gestor sobre a atenção à legislação nos futuros empreendimentos.

3.6 - Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado.

3.6.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Apesar de o achado configurar atos com potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, configurando graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, a impropriedade pode ser sanada mediante determinação à Funasa, que poderá glosar os valores indevidamente medidos e pagos.

3.6.2 - Situação encontrada:

Na execução do TC PAC 0290/2012, referente à ampliação da oferta de água no município de Encruzilhada, Bahia, observa-se no Relatório de Visita Técnica de 14/03/2014 da Funasa a contestação de diversos serviços medidos no âmbito do contrato celebrado com a Construtora Ceará Mendes, com indício de liquidação irregular da despesa, em desconformidade com os artigos 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964.

Em síntese, menciona-se o seguinte:

- ausência de vibradores e betoneiras constantes na medição n. 03;*
- pagamento integral do item desmobilização, mesmo a obra encontrando-se em execução;*
- incoerência dos quantitativos apresentados na planilha de medição, considerando o tipo de categoria do solo a ser escavado, incompatível com os perfis de sondagens do projeto, com os quantitativos da planilha aprovada pela Funasa e com os critérios adotados no caderno de encargos da Cerb;*
- quantitativos de reaterro da medição n. 03 incompatíveis com a realidade local verificada pela fiscalização da Funasa e com a extensão da rede executada;*
- incompatibilidade do volume acumulado de rocha medido até a medição 3, considerando os perfis de sondagem, as categorias dos solos considerados e os materiais disponibilizados à fiscalização da Funasa;*
- ausência dos hidrômetros e das caixas para hidrômetro, medidos na medição n. 03.*



Todos esses aspectos demandam uma análise criteriosa da Funasa na aferição dos quantitativos dos serviços do empreendimento, no sentido de garantir a regularidade dos valores pagos à empresa contratada.

A título conclusivo, é importante destacar como boa prática a fiscalização minuciosa da Funasa, efetuando medições e abertura de valas para avaliar a execução dos serviços contratados.

3.6.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 065/2013, 30/9/2013, Implantação do Sistema Integrado de Abastecimento de Água das localidades de Brejinho, Juazeiro I, Juazeiro II, Serra, Ponte martiliano, Água Preta, Lagoa da Inocência, Caldeirão e Pé de Serra, no município de Encruzilhada, no Estado da Bahia., Construtora Ceará Mendes Ltda.

(IG-C) - Convênio 672424, 22/5/2012, Implantação do Sistema Integrado de Abastecimento de Água das localidades de Água Preta, Pé de Serra, Lagoa da Inocência, Serra, Caldeirão, Ponte Martiliano, Juazeiro I, Juazeiro II e Brejinho, no município de Encruzilhada/BA., Entidades/Órgãos do Governo do Estado da Bahia.

3.6.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiência da fiscalização do contrato.

3.6.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real)

3.6.6 - Critérios:

Lei 4320/1964, art. 62, caput ; art. 63, § I, inciso I

3.6.7 - Evidências:

Documentos Funasa Encruzilhada_parte_III - Relatório visita técnica Funasa 14/03/2014., folhas 4/20.

3.6.8 - Conclusão da equipe:

Tendo em vista que o empreendimento encontra-se paralisado, sendo objeto de análise da Funasa a nova planilha contratada, faz-se necessária a expedição de determinação ao órgão federal, no sentido de avaliar a compatibilidade dos quantitativos dos principais serviços do empreendimento, garantindo a aplicação regular dos recursos federais.

3.7 - Obra entregue sem estar devidamente concluída.

3.7.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Diante da importância e urgência do empreendimento e do elevado percentual da sua execução, convém manter a continuação dos ajustes e correções que ainda não foram realizados.

3.7.2 - Situação encontrada:

O sistema de abastecimento de água da localidade de Mato Grosso, no município de Rio de Contas, foi inaugurado pela Cerb em 15/05/2014. Entretanto, percebe-se da leitura do Relatório de Acompanhamento da Funasa, datado de 20/08/2014, que o órgão federal não pôde constatar a efetividade do sistema. No item "Conclusões e Observações" do referido relatório consta o seguinte (destaques acrescidos):

"1- A obra foi inaugurada no dia 15 /05/2014 com a presença do engenheiro da CERB e da Construtora.

2- Como não tivemos acesso a nenhuma medição desta obra, os percentuais de obras (item a) foram sempre calculados pegando-se as informações do campo, baseadas nos relatórios diários e



estimando-se os custos de acordo com a planilha orçamentária aprovada em projeto, conforme ficou definido em reunião entre a DIESP/FUNASA e Beck de Souza Engenharia no dia 21/08/2013.

3- A fiscalização nos forneceu o as built da obra constando plantas das adutoras de Água Bruta e Água Tratada.

4- O tratamento da ETA é hidrogênio de cloro, na ETA possui 02 reservatórios de 15m³.

5- Na Reservação houve alteração já prevista, conforme "as built" atual (final). Com a justificativa técnica de que com a mudança de local, cota mais alta do que a que estava prevista, evitou-se a construção do fuste. Então foram construídos e instalados 04 reservatórios de 20m³ cada um, totalizando o volume de 80m³ de reservação.

6- no dia da visita a ETA, o tratamento não estava operando, conforme informado pelos operadores é que não havia produtos químicos e que eles também estão sendo treinados para operar o referido tratamento;

7- No dia da visita às elevatórias os operadores estavam retirando os vazamentos das bombas das elevatórias 2 e 3;

8- Verificou-se que a parte elétrica estava devidamente energizada, água nas torneiras, porém não foi possível evidenciar a eficiência do tratamento conforme mencionado acima. Aproveitei e solicitei cópia das análises físico-químicas e bacteriológicas, porém, eles não tinham feito, haja vista que o tratamento já tinha sido testado pela fiscalização e construtora antes da inauguração 15/05/14. A CERB se comprometeu a resolver a questão da operação do referido tratamento e fazer às análises solicitas e assim que tiver o resultado enviará para a Beck e a FUNASA, para evidenciar a eficiência do sistema, ou seja, se está atingindo a etapa útil do convênio que é levar água TRATADA para a população beneficiada."

Conforme se verifica, além das pendências de ordem construtiva, ainda não havia a comprovação da eficiência do sistema, impedindo a formalização da aplicação satisfatória dos recursos repassados pela União.

3.7.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Convênio 672186, 30/3/2012, Implantação do Sistema de Abastecimento de Água tratada na localidade de Mato Grosso, no município de Rio de Contas/BA, Fundação Nacional de Saúde .

3.7.4 - Causas da ocorrência do achado:

Não identificadas.

3.7.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Aquisições ou contratações que não atendem à necessidade do órgão (efeito potencial)

3.7.6 - Critérios:

Convênio 0184/2012, Fundação Nacional de Saúde, cláusula 6º

Lei 8666/1993, art. 73, inciso I, alínea b

3.7.7 - Evidências:

Documentos Funasa Rio de Contas_parte_IV - Relatório Funasa visita tecnica 31/07/2014., folhas 98/100.

3.7.8 - Conclusão da equipe:

Tendo em vista que a cláusula sexta do termo de compromisso 0184/2012 obriga ao compromitente manter em operação e dar manutenção aos sistemas públicos resultantes do objeto pactuado, faz-se necessário que a Funasa atue junto à Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos para avaliar a efetividade do sistema de abastecimento de água, mediante análise da população atendida e da qualidade do tratamento realizado pela operadora do sistema.

4 - CONCLUSÃO

Dentro dos objetivos principais da fiscalização realizada em obras de saneamento básico executadas no estado da Bahia mediante repasse de recursos pela Fundação Nacional de Saúde



(Funasa), constatou-se achados relacionados à desconformidade dos atos administrativos (deficiência projetos, medição irregular de serviços, extrapolação de aditivos), ineficiência na implantação dos objetos (atrasos na implantação dos sistemas) e inefetividade da intervenção estatal (ausência de tratamento no sistema de Rio de Contas).

Tendo em vista que os empreendimentos fiscalizados foram escolhidos de forma aleatória, verifica-se o risco de que em outros objetos do estado da Bahia a situação seja semelhante, ilustrando dificuldades na concretização dos empreendimentos financiados pelo Governo Federal, impactando negativamente o programa de melhoria das condições de saneamento básico da população.

No âmbito nacional, a consolidação das informações obtidas por outras Secretarias deste Tribunal propiciará à unidade coordenadora da fiscalização traçar um diagnóstico acerca da situação do programa. Nesse contexto, poderão ser propostas melhorias na forma de atuação da Fundação Nacional de Saúde, as quais auxiliarão o Governo Federal na diminuição dos entraves que dificultam a eficiência e a efetividade das ações de saneamento.

Em relação às desconformidades verificadas nesse trabalho, as determinações e notificações alvitadas pela equipe de auditoria se mostram suficientes para coibir novas ocorrências.

5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

I – Com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992; c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde na Bahia que, no prazo de 90 (noventa) dias:

a) verifique junto à Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (Cerb), entidade executora dos termos de compromisso TC PC 0267/2012, município de Riachão das Neves, e TC PAC 0290/2012, município de Encruzilhada, a situação do cronograma físico atualizado das obras objeto dos respectivos ajustes, assim como a previsão de término, os principais entraves e medidas adotadas para solucioná-los, remetendo a este Tribunal relatório com o resultado individualizado de cada empreendimento, destacando os impactos das alterações promovidas nos projetos e nas planilhas orçamentárias em relação às concepções originais que motivaram a aprovação dos respectivos termos de compromisso;

b) verifique no âmbito do termo de compromisso TC PAC 0184/2012, referente à implantação do sistema de abastecimento de água da localidade de Mato Grosso, município de Rio de Contas, a adequabilidade dos valores unitários pagos pela Cerb para execução do objeto, comparando-os com os constantes do Sistema Nacional de Preços e Insumos (Sinapi), a regularidade dos quantitativos de serviços medidos e pagos à empresa Metro Engenharia Ltda., mediante metodologia da curva “abc” de serviços, e as causas do elevado custo para implantação de redes domiciliares, notadamente se comparado com valores expeditos de outras obras financiadas pelo Governo Federal, a exemplo do TC PAC 0290/2012 e do TC PAC 0900/2009;

c) avalie a situação dos orçamentos atualizados dos contratos para implantação dos sistemas de abastecimento de água de Encruzilhada (TC PAC 0290/2012) e de Riachão das Neves (TC PAC 0267/2012), face à constatação de que as planilhas de custos atualizadas indicam valores superiores ao previsto nos respectivos termos de compromisso, sem a previsão formal, até o momento, de contrapartida estadual para custear os valores excedentes;

d) efetue, mediante metodologia da curva “abc” de serviços, análise da compatibilidade dos principais quantitativos de serviços contratados, medidos e pagos no âmbito do contrato celebrado entre a Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (Cerb) e a Construtora Ceará Mendes para a execução das obras custeadas com recursos repassados por intermédio do termo de compromisso TC PAC 0290/2012, sistema de abastecimento de água de localidades do município de Encruzilhada, tendo em vista as considerações registradas no Relatório de Visita Técnica da Funasa de 14/03/2014;

e) verifique no âmbito do termo de compromisso TC PAC 0184/2012, referente à implantação do sistema de abastecimento de água da localidade de Mato Grosso, município de Rio de Contas, a



efetividade do tratamento de água realizado pela operadora do sistema, assim como a correção de eventuais defeitos construtivos referentes ao contrato Cerb 045/2012 (Metro Engenharia Ltda.), como, por exemplo, a ocorrência de vazamentos nas bombas das estações elevatórias 2 e 3.

II - Dar ciência à Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia de que; a) o limite de 25% para a celebração de aditivos referenciado pelo art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, deve ser respeitado individualmente em relação aos acréscimos e supressões de serviços (sem compensações), conforme entendimento exarada por intermédio dos Acórdãos TCU n. 2.819/2011, 1.981/2009 e 591/2011, todos do Plenário; b) o projeto básico utilizado na concorrência n. 120020, referente à implantação do sistema de abastecimento de água da localidade de Mato Grosso, município de Rio de Contas, não atendeu aos objetivos delimitados pelo art. 6, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993, notadamente em razão do significativo incremento nos custos do empreendimento, extrapolando, inclusive, o percentual de acréscimo de serviços permitido pela legislação.

III - Apensamento dos autos ao TC 024.702/2014-5 com vistas a consolidação dos achados no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada e formulação de propostas que possam causar impacto na atuação central da Fundação Nacional de Saúde, assim como, tratamento das informações levantadas, como, por exemplo, a referente à ausência de plano municipal de saneamento nos municípios que receberam intervenções de saneamento básico”.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada na Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) na Bahia, na Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia e nos municípios de Muquém do São Francisco, Wanderley, Encruzilhada, Riachão das Neves, Condeúba e Rio de Contas, todos localizados no Estado da Bahia. Este processo faz parte da fiscalização de orientação centralizada com objetivo de avaliar a conformidade, a eficiência e a efetividade da execução das obras de água e esgoto financiadas com recursos da Funasa.

2. No âmbito da presente fiscalização, foram selecionados cinco termos de compromisso que, somados, atingem a importância de R\$ 16.824.642,50. Os empreendimentos fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e são executados pelos signatários dos termos de compromisso, que são responsáveis pela contratação, acompanhamento, medição e pagamento dos serviços. A entidade federal supervisiona as obras para verificar a compatibilidade entre a execução física e o montante dos recursos liberados.

3. A unidade técnica registra sete achados de auditoria, a saber: a) atraso das obras nos municípios de Encruzilhada/BA e Riachão das Neves/BA; b) indícios de sobrepreço e de extrapolação do limite legal para aditivos contratuais no sistema de abastecimento de água do município de Rio de Contas/BA; c) ausência de plano de saneamento básico em diversas localidades; d) contratos firmados com construtoras contendo valor superior ao previsto nos termos de compromisso; e) indícios de pagamento por serviços não executados nas obras do município de Encruzilhada/BA; f) alteração significativa no projeto do sistema de abastecimento de água de Rio de Contas/BA após início do contrato; e g) existência de pendências em obra já entregue em Rio de Contas/BA.

4. Em razão dessas falhas, a Secex/BA propõe a expedição de diversas determinações à Funasa, bem como a ciência da Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia acerca do entendimento deste Tribunal no tocante ao limite de 25% para termos aditivos e acerca das deficiências encontradas no projeto básico utilizado para as obras do município de Rio de Contas.

5. Manifesto minha concordância com a proposta da unidade técnica, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

6. Os atrasos identificados decorrem da alteração nos projetos e nas planilhas, que necessitam da manifestação da entidade financiadora para que sejam realizadas. Trata-se de um controle necessário, mas



que não raro provoca alteração no cronograma ajustado inicialmente. Por essa razão, julgo pertinente que este Tribunal expeça determinação à Funasa para que informe os impactos das alterações promovidas, verificando junto à companhia estatal a situação do cronograma físico atualizado das obras.

7. Em relação ao segundo achado, a unidade técnica consigna que, nas obras do sistema de abastecimento de água do município de Rio de Contas, houve modificação nos valores contratuais, que foram majorados em 25%. Apesar de em termos absolutos o limite fixado no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 não ter sido desrespeitado, isoladamente os acréscimos foram superiores ao percentual informado na Lei de Licitações e Contratos.

8. Por essa razão, em consonância com a recente jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2.819/2011, 1.981/2009 e 591/2011, todos do Plenário desta Corte, deve-se dar ciência à companhia estatal signatária do termo de compromisso firmado com a Funasa de que os acréscimos e as supressões de serviços devem ser considerados isoladamente para verificação do limite de 25% previsto no normativo federal de licitações.

9. Ainda sobre as obras situadas no município de Rio de Contas/BA, a unidade técnica registra indícios de sobrepreço, sobretudo após a celebração dos termos aditivos mencionados nos parágrafos anteriores. A despeito de não ter sido analisado globalmente o contrato, alguns serviços estão aparentemente superestimados, chegando-se à mesma conclusão quando se faz uma avaliação paramétrica dos preços pagos para cada metro construído da rede de abastecimento de água.

10. Por essa razão, acolho a proposta da unidade técnica no sentido de se determinar à Funasa que proceda a uma avaliação dos custos unitários no contrato e das quantidades previstas no projeto, encaminhando-se ao Tribunal o resultado da avaliação procedida.

11. O terceiro achado de auditoria diz respeito à ausência de plano de saneamento básico em diversos municípios baianos. A Lei 11.445/2007, normativo que estabelece as diretrizes nacionais para o segmento, diz ser obrigação dos titulares dessa espécie de serviço público a elaboração de plano prevendo, dentre outras coisas, os programas, projetos e ações necessários para a universalização do acesso ao saneamento básico.

12. Como forma de dar efetividade à Lei, o regulamento editado (Decreto 7.217/2010) estabeleceu a existência de plano de saneamento básico como condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgãos ou entidades federais, quando destinados a serviços voltados ao setor. A entrada em vigor da condicionante já foi prorrogada, sendo atualmente fixado em 31 de dezembro de 2015.

13. Por se tratar de uma questão importante e abrangente, não limitada aos municípios baianos, deixo de aqui propor providências para assim o fazer no processo consolidador.

14. Também foi constatado que as obras localizadas em Encruzilhada e em Riachão das Neves foram contratadas por valor superior ao montante de recursos federais repassados. No primeiro caso, o termo de compromisso não previa eventual contrapartida por parte do Estado da Bahia. No segundo, apesar de prevista a complementação, esta foi fixada em montante inferior ao necessário para o pagamento das obrigações contratuais.

15. A Funasa afirma que o compromitente arcará integralmente com o valor excedente necessário à conclusão das obras. Todavia, não foi formalizado nenhum aditivo ao termo de compromisso, aspecto que coloca em risco a eficácia dos recursos federais transferidos, visto que pode prejudicar o funcionamento de todo o sistema de abastecimento de água. Por essa razão, entendo oportuna a proposta da unidade técnica com vistas a determinar à Funasa a adoção de providências para regularizar a constatação.

16. Ainda sobre as obras de Encruzilhada/BA, a Funasa analisou as medições e contestou a execução de alguns serviços. O questionamento envolve desde a ausência de hidrômetros e de suas caixas (menor complexidade), até os quantitativos de reaterro medidos (maior complexidade). Considerando que a entidade federal está analisando as modificações na planilha contratual – como visto no achado acerca do atraso das obras –, convém determinar que avalie também a compatibilidade dos quantitativos dos principais serviços do empreendimento.

17. A unidade técnica também constatou que o projeto utilizado na licitação das obras de ampliação da oferta de água no município de Rio de Contas/BA passou por diversas alterações e adequações. Como



exemplo, um único reservatório elevado foi substituído por outros quatro menores, alteração esta para atender as pressões de projeto de abastecimento na zona baixa.

18. A partir dessa falha e das outras registradas no relatório de auditoria, fica evidente a deficiência e a desatualização do projeto básico original. Entretanto, considerando que a obra está pronta e que o acréscimo de valor advindo das modificações no projeto foi assumido pelos cofres estaduais, reputo conveniente que apenas seja dada ciência à Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia acerca da utilização de projeto básico deficiente na licitação que deu ensejo às obras.

19. Ainda em relação às obras de Rio de Contas/BA, foram identificados defeitos construtivos, como vazamento nas bombas das estações elevatórias, pouco tempo após a conclusão das obras. Por essa razão, julgo pertinente determinar à Funasa que se certifique da correção dos vícios identificados e que verifique a entrada em operação da estação de tratamento de água.

20. Diante das determinações propostas, entendo que o prazo proposto pela unidade técnica (noventa dias) é exíguo, razão pela qual proponho sua ampliação para cento e oitenta dias.

21. Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 530/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.144/2014-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)

3.2. Responsáveis: Glenda Barbosa de Melo (367.279.624-72); Jacilene Rodrigues da Silva Costa (527.046.105-68); Odílio Ribeiro da Silveira (580.467.718-72); William Dell Oso (194.938.607-44).

4. Entidades: Fundação Nacional de Saúde; Prefeitura Municipal de Condeúba - BA; Prefeitura Municipal de Encruzilhada - BA; Prefeitura Municipal de Muquém do São Francisco - BA; Prefeitura Municipal de Riachão das Neves - BA; Prefeitura Municipal de Rio de Contas - BA; Superintendência Estadual da Funasa Na Bahia.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria realizada na Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) na Bahia, na Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia e nos municípios de Muquém do São Francisco, Wanderley, Encruzilhada, Riachão das Neves, Condeúba e Rio de Contas, todos localizados no Estado da Bahia,

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

9.1. Determinar à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde na Bahia que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.1.1. verifique junto à Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (Cerb), entidade executora dos termos de compromisso TC PC 0267/2012, município de Riachão das Neves, e TC PAC 0290/2012, município de Encruzilhada, a situação do cronograma físico atualizado das obras objeto dos respectivos ajustes, assim como a previsão de término, os principais entraves e medidas adotadas para solucioná-los, remetendo a este Tribunal relatório com o resultado individualizado de cada empreendimento, destacando os impactos das alterações promovidas nos projetos e nas planilhas orçamentárias em relação às concepções originais que motivaram a aprovação dos respectivos termos de compromisso;

9.1.2. verifique no âmbito do termo de compromisso TC PAC 0184/2012, referente à implantação



do sistema de abastecimento de água da localidade de Mato Grosso, município de Rio de Contas, a adequabilidade dos valores unitários pagos pela Cerb para execução do objeto, comparando-os com os constantes do Sistema Nacional de Preços e Insumos (Sinapi), a regularidade dos quantitativos de serviços medidos e pagos à empresa Metro Engenharia Ltda., mediante metodologia da curva “ABC” de serviços, e as causas do elevado custo para implantação de redes domiciliares, notadamente se comparado com valores expeditos de outras obras financiadas pelo Governo Federal, a exemplo do TC PAC 0290/2012 e do TC PAC 0900/2009;

9.1.3. avalie a situação dos orçamentos atualizados dos contratos para implantação dos sistemas de abastecimento de água de Encruzilhada (TC PAC 0290/2012) e de Riachão das Neves (TC PAC 0267/2012), em face da constatação de que as planilhas de custos atualizadas indicam valores superiores ao previsto nos respectivos termos de compromisso, sem a previsão formal, até o momento, de contrapartida estadual para custear os valores excedentes;

9.1.4. efetue, mediante metodologia da curva “ABC” de serviços, análise da compatibilidade dos principais quantitativos de serviços contratados, medidos e pagos no âmbito do contrato celebrado entre a Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (Cerb) e a Construtora Ceará Mendes para a execução das obras custeadas com recursos repassados por intermédio do termo de compromisso TC PAC 0290/2012, sistema de abastecimento de água de localidades do município de Encruzilhada, tendo em vista as considerações registradas no Relatório de Visita Técnica da Funasa de 14/03/2014;

9.1.5. verifique no âmbito do termo de compromisso TC PAC 0184/2012, referente à implantação do sistema de abastecimento de água da localidade de Mato Grosso, município de Rio de Contas, a efetividade do tratamento de água realizado pela operadora do sistema, assim como a correção de eventuais defeitos construtivos referentes ao contrato Cerb 045/2012 (Metro Engenharia Ltda.), como, por exemplo, a ocorrência de vazamentos nas bombas das estações elevatórias 2 e 3.

9.2. Dar ciência à Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia de que:

9.2.1. o limite de 25% para a celebração de aditivos referenciado pelo art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, deve ser respeitado individualmente em relação aos acréscimos e supressões de serviços (sem compensações), conforme entendimento exarada por intermédio dos Acórdãos TCU n. 2.819/2011, 1.981/2009 e 591/2011, todos do Plenário;

9.2.2. o projeto básico utilizado na concorrência n. 120020, referente à implantação do sistema de abastecimento de água da localidade de Mato Grosso, município de Rio de Contas, não atendeu aos objetivos delimitados pelo art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, notadamente em razão do significativo incremento nos custos do empreendimento, extrapolando, inclusive, o percentual de acréscimo de serviços permitido pela legislação.

9.3. apensar este processo ao TC 024.702/2014-5, que cuida da consolidação da Fiscalização de Orientação Centralizada em apreço, dando-se ciência do achado descrito no item 3.3 do relatório de auditoria à SeinfraUrbana.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0530-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 029.243/2014-9

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Fundação Nacional de Saúde; Prefeitura Municipal de Buritis - RO; Prefeitura Municipal de Cacaúlândia - RO; Prefeitura Municipal de Espigão D'oeste - RO; Prefeitura Municipal de



Ministro Andreazza - RO; Prefeitura Municipal de Nova Brasilândia D'oeste - RO; Superintendência Estadual da Funasa Em Rondônia

Responsáveis: Antonio Correa de Lima (574.910.389-72); Célio Renato da Silveira (130.634.721-15); Edmar Ribeiro de Amorim (206.707.296-04); Gerson Neves (272.784.761-00); Ivo Benitez (112.194.911-87); Josafá Piauhy Marreiro (035.898.622-20); Neuri Carlos Persch (325.451.772-53)

Interessado: Congresso Nacional (vinculador)

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (FUNASA). EXECUÇÃO DE CINCO OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DE RONDÔNIA. RECOMENDAÇÃO. APENSAMENTO AO CONSOLIDADOR

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, corpo do Relatório de Auditoria (peça 51) elaborado por equipe da Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do Diretor de Fiscalização em Infraestrutura e Desenvolvimento e do titular da unidade técnica (peças 52 e 53):

“Trata o presente trabalho de auditoria em obras de saneamento básico executadas por meio de repasses da Fundação Nacional de Saúde - Funasa a municípios de todos os estados do Brasil, no âmbito da FOC temática "Obras de Saneamento Básico da Funasa".

A coordenação da FOC está a cargo da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) no âmbito do TC 024.702/2014-5.

A União é o principal financiador das obras de saneamento básico no país. Com efeito, o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2012-2015 contempla relevantes investimentos em obras relacionadas a essa área, com recursos de R\$ 28 bilhões no Programa 2068 - Saneamento Básico. Já na LOA 2014, consta alocação de R\$ 1 bilhão para a Funasa realizar investimentos neste Programa (Programa 2068 - Saneamento Básico). Atualmente, há volume total de R\$ 3,7 bilhões em convênios/termos de compromisso, referentes a obras de saneamento básico, já aprovados e não concluídos.

Importância socioeconômica

Os investimentos em saneamento básico, em especial os em esgotamento sanitário e abastecimento de água, traduzem-se em miríade de benefícios às populações beneficiárias e ao país.?

No tocante à população atendida, podem-se citar benefícios tais como controle e prevenção de doenças com a consequente redução dos índices de mortalidade e de adoecimentos provocados por doenças de veiculação hídrica. Além disso, ocorre o aumento da expectativa de vida, bem como da produtividade na escola ou no trabalho e a melhoria da qualidade de vida de maneira geral.?

Já para o país e seus entes federados, esses investimentos funcionam como facilitadores das atividades econômicas, indução do turismo, além de gerarem emprego e renda, incrementarem a arrecadação de tributos e aumentarem a segurança hídrica das comunidades atendidas. Mais ainda, contribuem para desafogar os serviços públicos de saúde e economizar os recursos alocados nesta área.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Despacho de 10/9/2014 do Min. Benjamin Zymler (TC 020.615/2014-0), realizou-se auditoria na Fundação Nacional de Saúde, Prefeitura Municipal de Buritis - RO, Prefeitura Municipal de Nova Brasilândia D'Oeste - RO, Prefeitura Municipal de Espigão D'Oeste - RO, Prefeitura



Municipal de Ministro Andreazza - RO, Superintendência Estadual da Funasa em Rondônia e Prefeitura Municipal de Cacaulândia - RO, no período compreendido entre 4/11/2014 e 2/2/2015.

As razões que motivaram esta auditoria foram o grande volume de recursos envolvidos, a importância na questão básica da saúde humana que representa o programa, o risco envolvido na transferência de recursos para municípios pequenos (até 50 mil habitantes) - os quais podem não ter uma estrutura administrativa suficiente para executar as obras de saneamento financiadas com recursos federais -, e a possibilidade de se obter ganhos de escala no implemento de melhorias.

2.2 - Visão geral do objeto

Na presente fiscalização, foram selecionadas cinco obras de saneamento básico (água e esgoto), executadas por meio de repasses da Funasa, em cinco municípios do Estado de Rondônia, conforme quadro abaixo.

Dessas cinco obras, foram vistoriadas in loco as obras de Espigão D'Oeste/RO e Nova Brasilândia D'Oeste/RO.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo avaliar a conformidade, eficiência e efetividade da execução das obras de água e esgoto financiadas com recursos da Funasa.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- 1) A aprovação do projeto básico foi realizada de forma regular?*
- 2) A formalização e a execução do convênio (ou termo de compromisso do PAC) foram adequadas?*
- 3) Houve competitividade no certame licitatório?*
- 4) A administração está tomando providências com vistas a regularizar a situação da obra?*
- 5) As obras concluídas possuem funcionamento efetivo?*

2.4 - Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

2.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 46.541.188,83. O valor apresentado é referente à soma dos cinco contratos atualizados, contemplando as cinco obras que foram objeto de análise dessa fiscalização.

2.6 - Benefícios estimados da fiscalização

A presente auditoria irá contribuir para o implemento de melhorias efetivas nas obras de saneamento básico executadas por meio de transferências de recursos da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, a partir do diagnóstico da situação das obras em andamento e daquelas que foram ou estão sendo entregues.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Obra concluída, mas inoperante



3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.1.2 - Situação encontrada:

A obra de esgotamento sanitário executada no município de Espigão D'Oeste/RO, por meio do Convênio TC/PAC 1004/2009 - Siafi 657949, está concluída, contudo encontra-se inoperante.

O município licitou as obras por valor superior a R\$ 8,1 milhões em 7/12/2009. Posteriormente, em 31/12/2009, o Convênio em tela foi firmado com a Funasa no valor aproximado de R\$ 3,6 milhões, incluindo-se o valor da contrapartida.

Em março/2010, o contrato foi celebrado por valor praticamente igual ao licitado, R\$ 8,1 milhões, aproximadamente, o qual foi adequado ao valor conveniado, com a redução de escopo da rede coletora/ligações domiciliares, sem a devida compatibilização das dimensões das lagoas de tratamento.

Na análise da Prestação de Contas Final do convênio, o engenheiro da Funasa/RO, manifestou-se desfavoravelmente à sua aprovação, tendo apontado as seguintes não conformidades, que impactam a funcionalidade e eficiência do sistema implantado:

a) ineficiência das lagoas de tratamento, em virtude da não compatibilização de suas dimensões com a quantidade de ligações domiciliares (houve alteração de projeto com redução do número de ligações domiciliares sem a devida redução das dimensões das lagoas de tratamento); e

b) adoção de parâmetros diferentes da realidade encontrada para o cálculo de autodepuração do corpo receptor.

Consoante afirmações desse engenheiro, o sistema de esgotamento sanitário implantado é ineficiente pois as baixas vazões de esgoto, decorrentes do reduzido número de ligações domiciliares, não são suficientes para ativar as lagoas de tratamento.

Diante disso, o engenheiro da Funasa/RO sugeriu à Prefeitura Municipal de Espigão D'Oeste/RO aumentar a quantidade de ligações domiciliares e efetuar estudo complementar para proteger o corpo receptor adotado e melhorar a eficiência das lagoas construídas.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 5/2010, 1/7/2010, Implantação de sistema de esgotamento sanitário no Município de Espigão D'Oeste, Coenco Construções, Empreendimentos e Comércio Ltda.

(OI) - Convênio 657949, 31/12/2009, Sistema de esgotamento sanitário para atender ao município de Espigão D'Oeste/RO, no Programa de Aceleração do Crescimento-PAC/2009, Prefeitura Municipal de Espigão D'Oeste - RO.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Negligência

Problemas na alocação de recursos repassados pela Funasa. - Existe quantidade significativa de convênios firmados pela Funasa nos quais o volume de recursos repassados é insuficiente para universalizar o atendimento dos serviços de água e/ou esgoto para a população do município conveniente. Muitos convênios não contemplam etapa útil, ensejando a celebração de outros convênios interdependentes, os quais só possuem etapa útil quando considerados em conjunto.

Inexistência ou deficiência de controles internos.

3.1.5 - Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput ; art. 70

Lei 8666/1993, art. 12, inciso II

3.1.6 - Evidências:

Funasa_Relatorios_Espigao_D_Oeste, folhas 1/32.

3.1.7 - Conclusão da equipe:

O contrato das obras do sistema de esgotamento sanitário, executadas no município de Espigão D'Oeste/RO por meio do Convênio TC/PAC 1004/2009 (Siafi 657949), teve redução do valor



originalmente pactuado e, conseqüentemente, da rede coletora/número de ligações domiciliares, sem que tenha havido compatibilização das dimensões das lagoas de tratamento.

Isso acarretou a ineficiência do sistema implantado, haja vista não haver contribuição suficiente dos esgotos coletados a fim de ativar as lagoas de tratamento, de acordo com parecer de engenheiro da Funasa/RO que analisou a prestação de contas final do convênio.

Consoante sugestões do engenheiro da Funasa/RO ao município conveniente, no documento de análise da Prestação de Contas Final do convênio, a funcionalidade e eficiência do sistema de esgotamento sanitário implantado depende do aumento da rede coletora e das ligações domiciliares. Por certo, o aumento da rede coletora e das ligações domiciliares deve ser compatibilizado com as dimensões das lagoas de tratamento existentes, executadas por meio do convênio em comento.

Registre-se que irregularidades relacionadas à licitação e contratação da obra em questão com previsão orçamentária insuficiente está sendo tratada no processo TC 011.127/2011-2.

Diante disso, considera-se suficiente, no âmbito deste relatório, expedir recomendação à Prefeitura Municipal de Espigão D'Oeste/RO para que envide esforços no sentido de ampliar a rede coletora de esgoto do município, bem como o número de ligações domiciliares, com o fim de conferir funcionalidade e efetividade ao sistema de esgotamento sanitário implantado por meio do Convênio TC/PAC 1004/2009 - Siafi 657949.

3.2 - Objeto do convênio/edital/contrato sem funcionalidade própria.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.2.2 - Situação encontrada:

O objeto do Contrato 79/2010, obra de abastecimento de água no município de Buritis/RO, executada com recursos do Convênio TC/PAC 162/2007 (Siafi 632273), não possui funcionalidade própria, porquanto aprovado pela Funasa sem contemplar etapa útil.

O Convênio TC/PAC 162/2007 (Siafi 632273) foi firmado em 31/12/2007 sem contemplar etapa útil. Posteriormente, em 13/4/2011, a Funasa aprovou o projeto deste convênio compreendendo somente captação e adutora de água bruta, sem etapa útil, pois não havia a previsão dos demais elementos necessários a completar um sistema de abastecimento de água (estação de tratamento, reservatório, rede de distribuição e ligações domiciliares).

A justificativa do engenheiro da Funasa para proceder dessa forma foi que o município de Buritis havia celebrado um convênio complementar (Convênio TC/PAC 254/2010) com o intuito de contemplar as demais etapas de um sistema de abastecimento de água.

Vale mencionar que o memorial descritivo do projeto básico da obra em tela (Contrato 79/2010 e Convênio TC/PAC 162/2007) informa haver sistema de abastecimento de água inoperante no município de Buritis, parcialmente executado por meio de convênio com o Governo de Rondônia (Convênio 1767/2000/Deosp), compreendendo captação de água bruta no Igarapé São Domingos, estação de tratamento, reservatórios apoiado e elevado e rede de distribuição. Ressalta-se que a captação de água bruta no Igarapé São Domingos não atende mais à demanda do município, conforme consta do memorial descritivo do mencionado projeto.

Além disso, as obras do Convênio TC/PAC 162/2007 estão paralisadas desde 2012. Este fato é objeto de outro achado de auditoria descrito no presente relatório ("A obra paralisada está sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo").

A Prefeitura de Buritis/RO informou que tanto as obras do Convênio TC/PAC 162/2007 como as do Convênio TC/PAC 254/2010 estão paralisadas, por aguardarem aprovação das adequações técnicas (projeto da chamada "etapa útil") para que a empresa responsável possa finalizar a execução dessas obras.

Por sua vez, a Funasa/RO informou que, atualmente, não existem pendências relacionadas aos projetos para os convênios TC/PAC 162/2007 e TC/PAC 254/2010, restando apenas a complementação da documentação exigida pela Portaria Funasa 637/2014.



Ressalta-se que o Convênio TC/PAC 254/2010 não é objeto desta fiscalização.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 79/2010, 25/6/2010, Construção do sistema de abastecimento de água para atender o Município de Buritis, Construtora Aripuanã Ltda.

(OI) - Convênio 632273, 31/12/2007, Sistema de abastecimento de água para atender ao município de Buritis/RO, no programa de aceleração do crescimento - PAC/2007, Prefeitura Municipal de Buritis - RO.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Problemas na alocação de recursos repassados pela Funasa. - Existe quantidade significativa de convênios firmados pela Funasa nos quais o volume de recursos repassados é insuficiente para universalizar o atendimento dos serviços de água e/ou esgoto para a população do município conveniente. Muitos convênios não contemplam etapa útil, ensejando a celebração de outros convênios interdependentes, os quais só possuem etapa útil quando considerados em conjunto.

3.2.5 - Critérios:

Instrução Normativa 507/2011, CGU/MF/MP, art. 52, inciso III

Lei 8666/1993, art. 12, inciso II

Portaria 127/2008, MPOG/MF/CGU, art. 39, inciso III

3.2.6 - Evidências:

Funasa_Relatorios_Buritis_1a_parte, folhas 4/6.

Funasa_Relatorios_Buritis_2a_parte, folha 20.

Resposta_Prefeituras_Oficios_Requisicao, folhas 4/5.

Projeto_Buritis_1a_parte_VOL-I, folhas 16/18.

3.2.7 - Conclusão da equipe:

A Funasa/RO informou que a pendência dos convênios TC/PAC 162/2007 e TC/PAC 254/2010 é somente documental, inexistindo restrições de projeto. O órgão também aduziu que tem acompanhado e notificado a Prefeitura de Buritis/RO a dar continuidade e celeridade às obras.

Diante disso e considerando que esta auditoria faz parte de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), no âmbito da temática Obras de Saneamento Básico da Funasa, cujos resultados serão tratados em conjunto com os obtidos nas fiscalizações dos outros estados participantes, de forma sistêmica no relatório consolidador (TC 024.702/2014-5), revela-se suficiente, nestes autos, com vistas ao aprimoramento da ação de controle empreendida, apenas dar conhecimento deste relatório à municipalidade e à Funasa/RO.

3.3 - A obra paralisada está sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.3.2 - Situação encontrada:

A obra de abastecimento de água no município de Buritis/RO, executada com recursos do Convênio TC/PAC 162/2007 - Siafi 632273, encontra-se paralisada desde 2012 e está sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo, consoante Relatórios de Visita Técnica elaborados pela fiscalização da Funasa/RO.

Há risco de a obra sofrer vandalismo, principalmente no tocante a equipamentos já instalados (transformador, peças e conexões do barrilete de captação).

A Prefeitura alega que as obras estão paralisadas por aguardarem aprovação das adequações técnicas (projeto da chamada "etapa útil") para que a empresa responsável possa finalizar a execução das obras.



Segundo a Funasa/RO, o atraso nas obras do Convênio TC/PAC 162/2007 ocorreu em função de a Prefeitura não ter iniciado a execução de outro convênio (Convênio TC/PAC 254/2010) devido a entraves administrativos com a empresa contratada, a pendências técnicas no projeto apresentado pela Prefeitura referente ao Convênio TC/PAC 254/2010 e à falta de apresentação da documentação exigida pela Portaria Funasa 637, de 23/7/2014.

Conforme informado pela Funasa/RO, o Convênio TC/PAC 254/2010 foi celebrado com o intuito de conferir etapa útil ao sistema de abastecimento de água de Buritis/RO, por contemplar as demais etapas de um sistema de abastecimento de água.

Ressalta-se que o Convênio TC/PAC 254/2010 não é objeto da presente fiscalização.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 79/2010, 25/6/2010, Construção do sistema de abastecimento de água para atender o Município de Buritis, Construtora Aripuanã Ltda.

(OI) - Convênio 632273, 31/12/2007, Sistema de abastecimento de água para atender ao município de Buritis/RO, no programa de aceleração do crescimento - PAC/2007, Prefeitura Municipal de Buritis - RO.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Causas não apuradas.

3.3.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados pela deterioração de bens e serviços já executados e/ou incorporados à obra. (efeito real)

3.3.6 - Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput

3.3.7 - Evidências:

Funasa_Relatorios_Buritis_2a_parte, folhas 1/20.

3.3.8 - Conclusão da equipe:

A Funasa/RO informou que, atualmente, a pendência dos convênios TC/PAC 162/2007 e TC/PAC 254/2010 é somente documental, inexistindo restrições de projeto. O órgão também aduziu que tem acompanhado e notificado a Prefeitura de Buritis/RO a dar continuidade e celeridade às obras.

Diante disso e considerando que esta auditoria faz parte de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), no âmbito da temática Obras de Saneamento Básico da Funasa, cujos resultados serão tratados em conjunto com os obtidos nas fiscalizações dos outros estados participantes, de forma sistêmica no relatório consolidador (TC 024.702/2014-5), revela-se suficiente, por ora, com vistas ao aprimoramento da ação de controle empreendida, apenas dar conhecimento deste relatório à municipalidade e à Funasa/RO.

3.4 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.4.2 - Situação encontrada:

Identificou-se a ocorrência de exigências desarrazoadas quanto a critérios de habilitação, que restringiram a competitividade das licitações para contratação de obras de saneamento, nos cinco municípios selecionados no estado de Rondônia para esta FOC (Espigão D'Oeste, Nova Brasilândia D'Oeste, Cacaulândia, Ministro Andreazza e Buritis).

As principais ocorrências constituem-se nas seguintes irregularidades: exigência simultânea de capital mínimo e de garantia, exigências excessivas de quantitativos mínimos, comprovação de vínculo



empregatício, obrigatoriedade de visita aos locais dos serviços por profissional específico e exigência de índices contábeis desarrazoados.

Espigão D'Oeste/RO:

O edital da Concorrência 3/2009 para contratação das obras de implantação de sistema de esgotamento sanitário no município de Espigão D'Oeste/RO, que deu origem ao Contrato 5/2010, custeado com recursos do Convênio TC/PAC 1004/2009 - Siafi 657949, contemplou cláusulas restritivas à competitividade da licitação, decorrentes de critérios inadequados de habilitação.

Em resumo, as irregularidades detectadas na mencionada licitação decorrem das seguintes exigências:

a) capital mínimo (item 8.2.4.f do edital) e garantia (item 8.2.4.d do edital), simultaneamente, em desobediência ao art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993;

b) quantitativos mínimos desarrazoados (item 8.2.3.b do edital), em desobediência aos preceitos dos arts. 3º e 30, § 1º, inciso I e § 2º, da Lei 8.666/1993;

c) quantitativos mínimos para habilitação técnico-profissional desarrazoados (item 8.2.3.c do edital), em desacordo com o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993; e

d) visita aos locais dos serviços por profissional específico (item 6.2 do edital), que possuísse os atestados de responsabilidade técnica, dispostos no item 8.2.3.c do edital, portanto, contratado até a data da apresentação das propostas. Segundo o posicionamento do TCU, Acórdãos 1.174/2008-TCU-Plenário e 2.150/2008-TCU-Plenário, bem como os arts. 3º, § 1º, inciso I e 30, inciso II e § 5º, da Lei 8.666/1993, para ser exigida, a visita a obra deve ser imprescindível, pois em regra é suficiente declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra.

Nova Brasilândia D'Oeste/RO:

O Município de Nova Brasilândia D'Oeste/RO publicou o edital da Concorrência 1/2012 a fim de selecionar empresa para implantação de sistema de esgotamento sanitário em sua sede, financiada com recursos federais provenientes do Convênio TC/PAC 141/2012 (Siafi 671602), firmado entre a municipalidade e a Fundação Nacional de Saúde - Funasa.

A análise do mencionado edital revelou exigências desarrazoadas quanto a critérios de habilitação, que restringiram a competitividade do certame, constituídas de:

a) exigência, sem justificativas técnicas, de comprovação de execução de serviços que não representam valor significativo e não possuem maior relevância técnica e, em alguns casos, em percentuais superiores a 50% (ou até mesmo 100%) do total de serviços a serem executados (subitens 8.4.2 e 8.4.3 do edital), em afronta ao art. 30, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU (Súmula TCU 263/2011 e Acórdãos 2.147/2009-TCU-Plenário e 1.432/2010-TCU-Plenário);

b) necessidade de vínculo empregatício, na data de entrega da proposta, com engenheiro civil, ambiental e sanitário (subitem 8.4.4 do edital) em desacordo com o entendimento preconizado no Acórdão 1.808/2011-TCU-Plenário;

c) cobrança do valor de R\$ 300,00 para fornecimento do edital (subitem 1.6.7 do edital), contrariando o art. 32, §5º, da Lei 8.666/1993;

d) exigência de documentos não especificados no Estatuto Licitatório: subitens 5.1 e 8.4.8 (certificado de regularidade de obras emitido pela Secretaria Municipal de Obras), 5.3 (certidão negativa de protestos da empresa e de seus sócios), 8.4.6 (certidão de regularidade ambiental expedida pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Ambiental do Estado de Rondônia - Sedam), 8.4.11 (declaração do responsável técnico aceitando ser incumbido da execução do objeto pactuado, garantindo cumprir fielmente os serviços pactuados até o término da vigência contratual estimada) e 8.5.3.2 (exigência de que todos os balanços patrimoniais estejam rigorosamente de acordo com a Instrução Normativa 102/2006 do Departamento Nacional de Registro do Comércio - DNRC) do edital, em afronta aos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993;



e) necessidade de comprovação de capital social integralizado de no mínimo 10% do valor estimado do contrato, cumulativamente com exigência de garantia da proposta equivalente a 1% desse valor (subitens 5.5 e 8.5.5 do edital), em desacordo com o art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8.666/1993 e jurisprudência do TCU (Súmula TCU 275/2012 e Acórdão 887/2013-TCU-Plenário); e

f) exigência de vistoria prévia realizada obrigatoriamente por responsável técnico e em horário único (subitem 5.8 do edital), contrariamente ao artigo 3º, § 1º, da Lei 8.666/1993 e jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.808/2011-TCU-Plenário e 534/2011-TCU-Plenário).

Cacaulândia/RO:

Na Concorrência 3/2012 para contratação das obras de implantação de sistema de esgotamento sanitário no município de Cacaulândia/RO, que deu origem ao Contrato 4/2013, custeado com recursos do Convênio TC/PAC 0223/2012 - Siafi 671638, foram exigidos os seguintes critérios inadequados de habilitação, potencialmente restritivos à competitividade do certame:

a) exigência, sem justificativa no processo administrativo da licitação, para fins de qualificação econômico-financeira, de índice contábil (índice de Endividamento Total igual ou inferior a 0,35 - item 8.2.4.e do edital) incompatível com a realidade do mercado e com a Instrução Normativa MARE-GM 5/1995, do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em afronta ao art. 31, § 5º, da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 2.299/2011-TCU-Plenário, 213/2011-TCU-Plenário, 326/2010-TCU-Plenário e 779/2005-TCU-Plenário). Ressalte-se que o índice contábil exigido no Edital (índice de Endividamento Total) equivale ao inverso do índice de Solvência Geral, que, segundo a Instrução Normativa MARE-GM 5/1995, deve ser superior à unidade, sob pena de a empresa licitante ter de comprovar, quando de sua habilitação, capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo;

b) quantitativos mínimos desarrazoados (Item 8.2.3.b.2 do edital - execução de subestação com capacidade maior ou igual a 15 kVA - exigência editalícia de 100% do total de serviços a serem executados), sem justificativa, em desobediência aos preceitos dos arts. 3º e 30, § 1º, inciso I e § 2º, da Lei 8.666/1993;

c) quantitativos mínimos para habilitação técnico-profissional desarrazoados (item 8.2.3.c.2 do edital - execução de subestação com capacidade maior ou igual a 15 kVA - exigência editalícia de 100% do total de serviços a serem executados), sem justificativa, em desacordo com o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993; e

d) visita aos locais das obras por engenheiro da empresa (item 6.1.2 do edital). Segundo o posicionamento do TCU, Acórdãos 1.174/2008-TCU-Plenário e 2.150/2008-TCU-Plenário, bem como os arts. 3º, § 1º, inciso I e 30, inciso III, da Lei 8.666/1993, para ser exigida, a visita a obra deve ser imprescindível, pois em regra é suficiente declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra.

Ministro Andreazza/RO:

Na Concorrência 1/2013 para contratação das obras de implantação de sistema de esgotamento sanitário no município de Ministro Andreazza/RO, que deu origem ao Contrato 32/Semsau/2013, custeado com recursos do Convênio TC/PAC 0098/2012 - Siafi 671360, foram exigidos os seguintes critérios inadequados de habilitação, potencialmente restritivos à competitividade do certame:

a) exigência, sem justificativa no processo administrativo da licitação, para fins de qualificação econômico-financeira, de índice contábil (índice de Endividamento Total igual ou inferior a 0,50 - item 8.2.4.e do edital) incompatível com a realidade do mercado e com a Instrução Normativa MARE-GM 5/1995, do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em afronta ao art. 31, § 5º, da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 2.299/2011-TCU-Plenário, 213/2011-TCU-Plenário, 326/2010-TCU-Plenário e 779/2005-TCU-Plenário). Ressalte-se que o índice contábil exigido no Edital (índice de Endividamento Total) equivale ao inverso do índice de Solvência Geral, que, segundo a Instrução Normativa MARE-GM 5/1995, deve



ser superior à unidade, sob pena de a empresa licitante ter de comprovar, quando de sua habilitação, capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo;

b) visita aos locais das obras por representante legal ou engenheiro civil responsável técnico da empresa (item 6.2 do edital). Segundo o posicionamento do TCU, Acórdãos 1.174/2008-TCU-Plenário e 2.150/2008-TCU-Plenário, bem como os arts. 3º, § 1º, inciso I e 30, inciso III, da Lei 8.666/1993, para ser exigida, a visita à obra deve ser imprescindível, pois em regra é suficiente declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra.

Buritis/RO:

Na Concorrência 1/CPL/2010 para contratação das obras de implantação de sistema de abastecimento de água no município de Buritis/RO, que deu origem ao Contrato 79/2010, custeado com recursos do Convênio TC/PAC 0162/2007 - Siafi 632273, foram exigidos os seguintes critérios inadequados de habilitação, potencialmente restritivos à competitividade do certame:

a) capital mínimo (item 5.5 do edital) e garantia (item 15.1 do edital), simultaneamente, em desobediência ao art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 107/2009-TCU-Plenário e 2.712/2008-TCU-Plenário);

b) cobrança do valor de R\$ 325,00 para fornecimento do edital (subitem 1.5.7 do edital), contrariando o art. 32, §5º, da Lei 8.666/1993;

c) quantitativos mínimos desarrazoados para qualificação técnica (Item 8.3.4.a do edital - execução de no mínimo 5.000 m³ de escavação mecânica - exigência editalícia acima de 50% do total de serviços a serem executados), sem justificativa, em desobediência aos preceitos dos arts. 3º e 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.284/2003-TCU-Plenário e 2.147/2009-TCU-Plenário);

d) exigência, sem justificativa no processo administrativo da licitação, para fins de qualificação econômico-financeira, de índices contábeis (Grau de Endividamento Corrente e Grau de Endividamento Geral, itens 8.4.3 "c" e "d" do Edital, respectivamente), sem a devida comprovação de que sejam compatíveis com a realidade do mercado, em afronta ao art. 31, § 5º, da Lei 8.666/1993; e

e) documentos não especificados na Lei de Licitações: subitens 5.1 (certificado de regularidade de obras emitido pela Secretaria Municipal de Obras) e 5.3 (certidão negativa de protestos da empresa e de seus sócios) do edital, em afronta aos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993.

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 5/2010, 1/7/2010, Implantação de sistema de esgotamento sanitário no Município de Espigão D'Oeste, Coenco Construções, Empreendimentos e Comércio Ltda.

(OI) - Contrato 79/2010, 25/6/2010, Construção do sistema de abastecimento de água para atender o Município de Buritis, Construtora Aripuanã Ltda.

(OI) - Contrato 19/2012, 31/5/2012, Implantação do sistema de esgotamento sanitário no Município de Nova Brasilândia D'Oeste, Construtora Mosaico Ltda.

(OI) - Contrato 4/2013, 6/3/2013, Execução de obras de implantação do sistema de esgotamento sanitário com estação de tratamento pré-fabricada, com reator anaeróbio de fluxo ascendente, no Município de Cacaúlândia, Ótima Empreendimentos e Construções Ltda.

(OI) - Contrato 32/SEMSAU/2013, 5/11/2013, Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário no Município de Ministro Andreazza, Coenco Construções, Empreendimentos e Comércio Ltda.

(OI) - Convênio 671638, 16/3/2012, Sistema de esgotamento sanitário, Prefeitura Municipal de Cacaúlândia - RO.



(OI) - Convênio 671360, 27/2/2012, Construção de redes coletoras, interceptadores e estação de tratamento, Prefeitura Municipal de Ministro Andreazza - RO.

(OI) - Convênio 671602, 5/3/2012, Sistema de esgotamento sanitário, Prefeitura Municipal de Nova Brasilândia D'Oeste - RO.

(OI) - Convênio 632273, 31/12/2007, Sistema de abastecimento de água para atender ao município de Buritis/RO, no programa de aceleração do crescimento - PAC/2007, Prefeitura Municipal de Buritis - RO.

(OI) - Convênio 657949, 31/12/2009, Sistema de esgotamento sanitário para atender ao município de Espigão D'Oeste/RO, no Programa de Aceleração do Crescimento-PAC/2009, Prefeitura Municipal de Espigão D'Oeste - RO.

3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:

Negligência.

Deficiência de controles internos das Prefeituras Municipais.

3.4.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Baixo número de empresas habilitadas nas licitações. (efeito real)

Baixo valor dos descontos obtidos nas licitações (valor contratado em relação ao valor do orçamento base da licitação). (efeito real)

3.4.6 - Critérios:

Acórdão 1284/2003, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 779/2005, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 1174/2008, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 2150/2008, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 2712/2008, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 107/2009, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 2147/2009, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 326/2010, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 1432/2010, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 213/2011, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 534/2011, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 1808/2011, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 2299/2011, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 887/2013, Tribunal de Contas da União, Plenário

Instrução Normativa 5/1995, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - GM, art.

7º

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 27; art. 28; art. 29; art. 30; art. 31; art. 32, § 5º; art. 40, inciso VII; art. 44; art. 45; art. 48

Súmula 263/2011, Tribunal de Contas da União

Súmula 275/2012, Tribunal de Contas da União

3.4.7 - Evidências:

Edital_Atas_Buritis, folhas 1/22.

Edital_Cacaulândia, folhas 1/26.

Atas_habilitação_julgamento_Cacaulândia, folhas 2/11.

Edital_Atas_Espigao_D_Oeste, folhas 3/30.

Edital_Atas_Ministro_Andreazza, folhas 1/50.

Edital_Atas_Nova_Brasilândia, folhas 1/38.

3.4.8 - Conclusão da equipe:



Identificou-se a ocorrência de exigências desarrazoadas quanto aos critérios de habilitação, que restringiram a competitividade das licitações para contratação de obras de saneamento, nos cinco municípios selecionados no estado de Rondônia para esta FOC.

As principais ocorrências constituem-se das seguintes irregularidades: exigência simultânea de capital mínimo e de garantia, exigências excessivas de quantitativos mínimos, comprovação de vínculo empregatício, obrigatoriedade de visita aos locais dos serviços por profissional específico e exigência de índices contábeis desarrazoados.

Os efeitos associados às restrições à competitividade dos certames foram o baixo número de empresas habilitadas nas licitações (em quatro municípios só houve uma empresa habilitada e no município de Ministro Andreazza, três empresas), bem como o baixo valor dos descontos obtidos nas licitações (valor contratado em relação ao valor do orçamento base da licitação).

Registre-se que tramitam no TCU os processos TC 011.127/2011-2 e TC 011.556/2012-9 que tratam das ocorrências apontadas neste achado referentes aos municípios Espigão D'Oeste/RO e Nova Brasilândia D'Oeste/RO, respectivamente.

Diante disso, embora esta auditoria faça parte de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), no âmbito da temática Obras de Saneamento Básico da Funasa, cujos resultados serão tratados em conjunto com os obtidos nas fiscalizações dos outros estados participantes, de forma sistêmica no relatório consolidador (TC 024.702/2014-5), convém, nestes autos, com vistas ao aprimoramento da ação de controle empreendida, dar conhecimento deste relatório aos municípios fiscalizados nesta auditoria e à Funasa/RO para que adotem providências internas que previnam ocorrências semelhantes.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

A relatoria deste processo foi definida seguindo o disposto no art. 17 da Resolução-TCU 175/2005, conforme determinação contida no Despacho de 10/9/2014 do Exmo. Sr. Min. Benjamin Zymler (TC 020.615/2014-0), uma vez que este Ministro detém em sua lista de unidades jurisdicionadas (ano 2014) o órgão repassador dos recursos (Ministério da Saúde).

5 - CONCLUSÃO

A presente auditoria teve por objeto cinco obras de saneamento básico (água e esgoto), executadas por meio de repasses da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, em cinco municípios do Estado de Rondônia. O objetivo foi avaliar a conformidade, eficiência e efetividade da execução das obras de água e esgoto financiadas com recursos da Funasa.

Este trabalho está inserido na fiscalização de orientação centralizada (FOC) em Obras de Saneamento Básico da Funasa (TC 024.702/2014-5).

Verificou-se que todas as cinco obras fiscalizadas apresentaram restrição à competitividade dos certames licitatórios, decorrentes de critérios inadequados de habilitação. Isto teve como efeito o baixo número de empresas habilitadas nas licitações e o baixo percentual de desconto obtido nas contratações, em relação ao valor orçado pela administração.

Registre-se que, das cinco obras fiscalizadas, uma estava paralisada, aguardando aprovação de alterações de projeto, que lhe conferissem etapa útil, segundo informações prestadas pelo município executor da obra. Já outra dessas obras apresentou-se concluída, mas inoperante, fato que motivou a proposição de recomendação ao município envolvido.

Achados vinculados às questões de auditoria:

Obra concluída, mas inoperante;

Objeto do convênio/edital/contrato sem funcionalidade própria;

A obra paralisada está sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo; e



Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

Considerando-se que esta auditoria faz parte de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), no âmbito da temática Obras de Saneamento Básico da Funasa, os resultados obtidos neste relatório serão tratados, juntamente com os dos outros estados participantes, de forma sistêmica no relatório consolidador (TC 024.702/2014-5).

A presente auditoria irá contribuir para o implemento de melhorias efetivas nas obras de saneamento básico, executadas por meio de transferências de recursos da Funasa, a partir do diagnóstico da situação das obras em andamento e daquelas que estão sendo entregues, bem como devido às propostas de aperfeiçoamento que serão realizadas por este Tribunal.

Por fim, com vistas ao aprimoramento da ação de controle empreendida, será proposto dar conhecimento deste relatório aos municípios fiscalizados e à Funasa/RO para que adotem providências internas que previnam a reincidência ou ocorrências semelhantes às apontadas nos achados desta auditoria.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

Recomendação a Órgão/Entidade:

Recomendar, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, à Prefeitura Municipal de Espigão D'Oeste/RO para que envie esforços no sentido de ampliar a rede coletora de esgoto do município, bem como o número de ligações domiciliares, com o fim de conferir funcionalidade e efetividade ao sistema de esgotamento sanitário implantado por meio do Convênio TC/PAC 1004/2009 - Siafi 657949. (3.1)

Determinação de Providências Internas ao TCU:

I - encaminhar cópia deste relatório aos municípios de Buritis/RO, Cacaúlândia/RO, Espigão D'Oeste/RO, Ministro Andreazza/RO e Nova Brasilândia D'Oeste/RO, bem como à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde em Rondônia, para que adotem providências internas que previnam a reincidência ou ocorrências semelhantes às apontadas nos achados desta auditoria;

II - apensar os presentes autos ao TC 024.702/2014-5 - processo consolidador da FOC Temática Obras de Saneamento Básico da Funasa. ”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de fiscalização de orientação centralizada (FOC), na modalidade de auditoria, coordenada pela SeinfraUrbana com a participação de nove Secretarias Regionais, tendo por objetivo fiscalizar os convênios firmados entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e prefeituras municipais de todos os Estados do Brasil para execução de obras de saneamento básico. Almeja-se verificar a regularidade na supervisão desses instrumentos, a tempestividade na entrega das obras e a integração entre rede de tratamento de água e esgoto.

2. O processo em apreço cuida da fiscalização de cinco obras de saneamento básico (água e esgoto) em cinco municípios do Estado de Rondônia (Espigão D'Oeste, Cacaúlândia, Ministro Andreazza, Nova Brasilândia D'Oeste e Buritis). Dessas cinco obras, foram vistoriadas **in loco** as obras de Espigão D'Oeste/RO e Nova Brasilândia.

3. A unidade técnica responsável pela auditoria (Secex/MT) apontou os seguintes achados na fiscalização: obra concluída, mas inoperante; objeto do convênio/edital/contrato sem funcionalidade



própria; obra paralisada sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo e restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

4. No que se refere a esse último achado, a equipe de auditoria ressaltou que tramitam nesta Corte os processos TC 011.127/2011-2 e TC 011.556/2012-9, que tratam dessa constatação, referentes aos municípios Espigão D'Oeste/RO e Nova Brasilândia D'Oeste/RO, respectivamente.

5. Quanto à obra de esgotamento sanitário no município de Espigão D'Oeste/RO, que, embora concluída, encontra-se inoperante, a equipe de auditoria considerou suficiente expedir recomendação à prefeitura municipal para que envide esforços no sentido de ampliar a rede coletora de esgoto do município, bem como o número de ligações domiciliares, com o fim de conferir funcionalidade e efetividade ao sistema de esgotamento sanitário implantado.

6. Após compulsar os autos, firmei convicção de que a proposta formulada pela unidade técnica deve ser acolhida por este Colegiado.

7. Por fim, friso que, quando da análise do processo que consolidará os relatórios elaborados pelas secretarias estaduais de controle externo que atuaram no âmbito desta FOC, será possível avaliar a conformidade, a economicidade e a eficiência da atuação da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) no tocante à execução de suas obras de saneamento básico.

Diante do acima exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 531/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.243/2014-9.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)

3.2. Responsáveis: Antonio Correa de Lima (574.910.389-72); Célio Renato da Silveira (130.634.721-15); Edmar Ribeiro de Amorim (206.707.296-04); Gerson Neves (272.784.761-00); Ivo Benitez (112.194.911-87); Josafá Piauhy Marreiro (035.898.622-20); Neuri Carlos Persch (325.451.772-53).

4. Órgãos/Entidades: Fundação Nacional de Saúde; Prefeitura Municipal de Buritis - RO; Prefeitura Municipal de Cacaúlândia - RO; Prefeitura Municipal de Espigão D'oeste - RO; Prefeitura Municipal de Ministro Andreazza - RO; Prefeitura Municipal de Nova Brasilândia D'oeste - RO; Superintendência Estadual da Funasa em Rondônia.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso (SECEX-MT).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade realizada pela Secex/MT, no período de 4/11/2014 a 2/2/2015, em cinco obras de saneamento básico (água e esgoto) em cinco municípios do Estado de Rondônia (Espigão D'Oeste, Cacaúlândia, Ministro Andreazza, Nova Brasilândia D'Oeste e Buritis) financiadas com recursos da Fundação Nacional de Saúde;

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

9.1. recomendar, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, à Prefeitura Municipal de Espigão D'Oeste/RO que envide esforços no sentido de ampliar a rede coletora de esgoto do município, bem como o número de ligações domiciliares, com o fim de conferir funcionalidade e efetividade ao sistema de esgotamento sanitário implantado por meio do Convênio TC/PAC 1004/2009 -



Siafi 657949;

9.2. encaminhar cópia deste relatório aos municípios de Buritis/RO, Cacaulândia/RO, Espigão D'Oeste/RO, Ministro Andreazza/RO e Nova Brasilândia D'Oeste/RO, bem como à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde em Rondônia;

9.3. apensar os presentes autos ao TC 024.702/2014-5, que cuida da consolidação da Fiscalização de Orientação Centralizada em apreço.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0531-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-018.515/2014-2

Apenso: TC-012.423/2014-9

Natureza: Representação

Representantes: Ayrton Dias Camargo, Natividade e Gonçalves Sociedade de Advogados e Pereira Gionédís Advocacia

Representantes no apenso: Virginia de Jesus Aguiar Gomes e Alysson Kennerly Colaciti

Unidade: Centro de Apoio aos Negócios e Operações Logísticas de São Paulo (Cenop Logística São Paulo) do Banco do Brasil S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÕES. PEDIDOS DE CAUTELAR IMPOSSIBILIDADE DE CARACTERIZAR COMO CREDENCIAMENTO PROCEDIMENTO DE ESCOLHA PARA A CONTRATAÇÃO DE SOCIEDADES DE ADVOGADOS. ADOÇÃO DE MODALIDADE DE LICITAÇÃO NÃO PREVISTA NA LEI. PREVISÃO EDITALÍCIA PARA O RATEIO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS COM ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DO BANCO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA A SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO SEM A OITIVA PRÉVIA DA ENTIDADE. APRESENTAÇÃO DE NOVOS ELEMENTOS PELA INSTITUIÇÃO. CONTEXTO CONSIDERAVELMENTE DESFAVORÁVEL OBSERVADO NO ATUAL MODELO DE CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS JURÍDICOS DE TERCEIROS. PONDERAÇÃO DE QUE A SISTEMÁTICA IMPUGNADA FORA RATIFICADA ANTERIORMENTE POR ESTE TRIBUNAL. VERIFICAÇÃO DE **PERICULUM IN MORA REVERSO. REVOGAÇÃO, DE OFÍCIO, DA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO PARA QUE SEJAM EXCLUÍDOS OS ITENS RELATIVOS AO RATEIO INDEVIDO DE HONORÁRIOS. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA DESTE TRIBUNAL PARA QUE REALIZE, COM URGÊNCIA, O EXAME DE MÉRITO DESTE PROCESSO.**

RELATÓRIO

As representações com pedido de cautelar, objeto deste processo e do apenso (TC-012.423/2014-9), tratam de supostas irregularidades atinentes ao procedimento, regido pelo Edital 2013/16655 e realizado pelo Centro de Apoio aos Negócios e Operações Logísticas de São Paulo (Cenop Logística São Paulo) do Banco do Brasil S.A., para a contratação de sociedades de advogados.



2. Independentemente das questões trazidas pelo representante, o Ministro Benjamin Zymler pronunciou-se quanto à possibilidade de o procedimento adotado pela instituição bancária não se caracterizar como credenciamento, conforme condições definidas pela doutrina e pela jurisprudência. Dessa forma, não se trataria de caso de inviabilidade de competição, configurando, assim, burla ao art. 22, § 8º, da Lei 8.666/1993, que veda a criação de novas modalidades de licitação que não sejam as previstas no mencionado ato normativo.

3. Em razão das considerações do Revisor, manifestei-me de acordo com a proposta de Sua Excelência no sentido de adotar medida cautelar **inaudita altera pars**, suspendendo o procedimento até que este Tribunal decida sobre o mérito da representação, sem prejuízo de determinar a oitiva da entidade.

4. Tendo o Plenário desta Corte decidido, de forma unânime, nesse sentido (Acórdão 3.567/2014 – Plenário), a instituição foi instada a se pronunciar a respeito destes pontos:

“9.3.1.1. não adoção de uma das modalidades de licitação previstas em lei;

9.3.1.2. previsão de contratação simultânea de mais de um licitante para o mesmo objeto;

9.3.1.3. não adoção do contrato administrativo disciplinado na Lei 8.666/1993;

9.3.1.4. flexibilização das condições de rescisão amigável do contrato previstas no art. 79 da Lei 8.666/1993;

9.3.1.5. criação, sem base legal, de um cadastro de reserva para eventuais substituições dos escritórios classificados dentro do número de vagas previsto no Anexo I do Edital 2013/16655;

9.3.1.6. inclusão, nas minutas dos contratos a serem celebrados, de cláusula de rateio entre os honorários sucumbenciais com a Associação dos Advogados do Banco do Brasil;

9.3.2. obtenha informações junto ao Banco do Brasil com vistas a:

9.3.2.1. obter informações sobre o andamento do processo de contratação decorrente do Edital 2013/16655;

9.3.2.2. verificar a existência de acordo sobre rateio de honorários sucumbenciais entre a entidade e seus advogados-empregados.”

5. Já após a apresentação da resposta do banco em sede de oitiva, este trouxe aos autos nova peça argumentativa em que expõe questões fáticas e requer a revogação da medida cautelar, bem como deliberação pela improcedência das representações.

É o relatório.

VOTO

As representações com pedido de cautelar que constituem o objeto deste processo, bem como do apenso (TC-012.423/2014-9), tratam de supostas irregularidades atinentes ao procedimento, regido pelo Edital 2013/16655 e realizado pelo Centro de Apoio aos Negócios e Operações Logísticas de São Paulo (Cenop Logística São Paulo) do Banco do Brasil S.A., para a contratação de sociedades de advogados para a prestação de serviços jurídicos e técnicos em todo o território nacional.

2. Mediante o Acórdão 3.567/2014 – Plenário, acolhendo o voto do Ministro Benjamin Zymler (com o qual também manifestei minha concordância), este Tribunal adotou medida cautelar **inaudita altera pars**, suspendendo o procedimento até que houvesse deliberação sobre o mérito da representação, sem prejuízo de determinar a oitiva da entidade.

3. Em essência, o Revisor fundamentou seu posicionamento na impossibilidade de o procedimento adotado pela instituição bancária ser definido como credenciamento, considerado legítimo pela doutrina e pela jurisprudência com base no art. 25 da Lei 8.666/1993 (inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição), cujas características básicas são a realização de pré-qualificação de todos os interessados aptos a prestar o serviço e a adoção de critério objetivo e imparcial para a distribuição das atividades entre todos os capazes. Tendo em vista que o aludido edital prevê a contratação de um número restrito de



escritórios, estaria sendo desrespeitado requisito essencial, configurando-se, assim, burla ao art. 22, § 8º, da Lei 8.666/1993, que proíbe a utilização de modalidade de licitação não prevista na lei.

4. Além da impossibilidade de classificar o processo de contratação como credenciamento, o Revisor identificou ainda outras ocorrências que são vedadas pela Lei de Licitações e Contratos, tais como a contratação simultânea de mais de um licitante para o mesmo objeto, a existência de cadastro reserva, rescisão contratual em desacordo com a lei e a previsão de rateio de honorários advocatícios com a Associação de Advogados do Banco do Brasil.

5. A despeito de a resposta do banco em sede de oitiva já ter sido recebida pela Secex/RJ, a entidade trouxe, recentemente, aos autos, memorial em que expõe, com mais clareza, questões que acredito devam ser discutidas desde já por este Tribunal e que, na minha compreensão, justificam a revogação da cautelar, com base no art. 276, § 5º, do Regimento Interno do TCU.

6. Antes de discutir esses pontos, devo ressaltar que tanto a deliberação anterior quanto a presente análise referem-se à adoção de medida cautelar, tratando-se, portanto, de análise em cognição sumária. Desse modo, não sendo exaustivo o exame da matéria, reserva-se a decisão definitiva de mérito para um momento futuro.

7. De início, reconheço que os elementos presentes nos autos permitem que se conclua, ainda que preliminarmente, pela irregularidade do procedimento. De fato, o modelo utilizado pela entidade está distante do credenciamento tal como preceituam a doutrina e a jurisprudência. Logo, como estaria sendo utilizada, na prática, uma modalidade licitatória não prevista na Lei de Licitações, haveria ofensa ao art. 22, § 8º, da norma.

8. No entanto, a situação fática trazida pelo banco não pode ser totalmente desconsiderada por este Tribunal, cuja convicção se forma a partir não apenas da interpretação literal da legislação, mas também de outros aspectos relacionados a princípios da Administração Pública e do direito, tais como os atinentes à eficiência, à economicidade e à segurança jurídica.

9. Ao longo das últimas décadas, a instituição bancária tem enfrentado óbices na gestão da terceirização de serviços advocatícios. A forma de escolha e a contratação têm sofrido alterações decorrentes da experiência frustrada com os modelos empregados.

10. Neste ponto, cumpre assinalar, a respeito das dificuldades da instituição na terceirização dos serviços jurídicos, que, no âmbito de auditoria realizada por este Tribunal (TC-011.312/2009-0), as principais deficiências identificadas pela equipe de fiscalização também tinham sido verificadas por auditoria interna do banco, cujas recomendações foram consideradas adequadas por esta Corte e serviram de referência importante para a elaboração do modelo em apreço. Entre as medidas sugeridas, estavam a redução do número de terceirizados e a criação de cadastro de reserva.

11. Voltando ao pronunciamento mais recente da entidade, esta afirma, em síntese, que, diante do crescimento considerável da demanda por serviços jurídicos, mesmo com mudanças promovidas no modelo de contratação, persistem alguns problemas relevantes, assim descritos pelo banco: *“grande número de ações terceirizadas; escritórios que não atendem às necessidades da empresa; grande incidência de perda de prazo; má qualidade das peças processuais; e falta de informação dos andamentos processuais”*.

12. Em relação à quantidade de prestadores, consta nos autos que, em junho de 2003, havia um total de 3.805 contratos com advogados e escritórios. A partir de 2008, quando se realizou o primeiro processo de credenciamento – ainda distinto do atual, mas com algumas características semelhantes –, houve significativa redução no número de ajustes e a consequente melhoria na qualidade dos serviços, embora se tenha percebido a necessidade de aprimoramentos no procedimento, para escoimar as falhas ainda constatadas.

13. Para que se entenda melhor a dimensão do problema, anoto que, admitindo-se a hipótese de adoção do credenciamento puro no procedimento em análise, pressupondo também que se mantivesse a quantidade de 110 participantes habilitados, o banco projeta a celebração de 1.169 avenças, prevendo, como decorrência natural desse número, a repetição do cenário de ineficiência e fragilidade, em razão, principalmente, da impossibilidade de gerir todas as avenças de maneira satisfatória.



14. Na realidade, a expectativa de distribuição das atividades para todos os habilitados, com a pulverização dos serviços, teria como consequência o baixo interesse de escritórios qualificados, o que torna ainda mais desfavorável o cenário antevisto, com a perpetuação de alguns vícios ainda observados atualmente, como a má qualidade das peças produzidas e a perda de prazos processuais.

15. Outro fato a se destacar é a ratificação do modelo em questão por este Tribunal, que, mediante processo criado especificamente para esse fim (TC-041.986/2012-1), considerou, no início de 2014, não haver violação à lei ou a princípios licitatórios e que esse tipo de credenciamento seria o mais adequado para uma instituição financeira do porte do Banco do Brasil (Acórdão 145/2014 – Plenário).

16. Embora tenhamos que reconhecer o desacordo com o dispositivo da Lei de Licitações, a meu ver, por todas as informações colhidas dos autos, há outras duas conclusões que estão claras: a urgência em se encontrar uma forma de contratar distinta da utilizada nos dias atuais; e a percepção de que o novo modelo poderia, de fato, trazer benefícios reais à eficiência da atuação dos escritórios de advocacia terceirizados na defesa dos interesses do banco. Creio que a restrição da quantidade de ajustes, com a classificação por critérios objetivos, bem como a adoção de cadastro de reserva, tendem a atrair prestadores mais qualificados.

17. Diante de todo esse contexto, em especial do prejuízo relevante que a atual forma de terceirização continua gerando à entidade, somado ao fato de o TCU ter ratificado o novo padrão na época do lançamento do edital em discussão, entendo que a decisão mais apropriada para o momento é revogar a cautelar, com fundamento no art. 276, § 5º, do Regimento Interno do TCU, permitindo, em caráter excepcional, o prosseguimento do procedimento.

18. Essa medida se justifica, sobretudo, pela caracterização do **periculum in mora** reverso, pois a suspensão do processo de escolha que culminaria com a contratação por meio da nova sistemática impõe ao banco, a curto e médio prazo, a continuidade da prestação dos serviços jurídicos mediante a prorrogação das avenças existentes, mantendo-se inalterada a realidade adversa observada atualmente.

19. Ressalto ainda que o contexto descrito acima torna urgente a manifestação deste Tribunal a respeito do mérito. Por conseguinte, é necessário determinar à Secex/RJ que priorize a instrução definitiva deste processo.

20. Em que pese meu posicionamento pela revogação da cautelar, acredito que uma questão trazida pelo Ministro Benjamin Zymler deve ser examinada desde já, para que se registre uma ressalva na autorização para o prosseguimento do procedimento em discussão.

21. Refiro-me à previsão do item 6.2 da minuta de contrato (peça 4, p. 122), para que a Associação do Advogados do Banco do Brasil faça jus a 1/5 dos honorários advocatícios. De fato, como bem afirmou o Ministro, é inapropriado que assunto concernente à relação entre a instituição e seus empregados seja incluído no contrato entre o banco e a prestadora de serviço. Por essa razão, deve ser determinada a exclusão dos itens relativos a esse tema, sem prejuízo de informar da desnecessidade de republicação do edital, visto que isso não afeta o conteúdo das propostas.

22. Enfim, penso que o quadro verificado exige, com efeito, a adoção de medida peculiar para que o interesse público seja atendido e o erário seja preservado. Considero suficiente o prazo a ser fixado para o banco para a busca de uma solução que seja aderente à legislação e permita a gestão eficaz e efetiva dos serviços jurídicos prestados para a entidade.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 532/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-018.515/2014-2

1.1 Apenso: TC-012.423/2014-9

2. Grupo II, Classe VII – Representação

3. Representantes: Ayrton Dias Camargo (CPF 311.639.298-67), Natividade e Gonçalves Sociedade de Advogados (CNPJ 01.802.618/0001-38) e Pereira Gionédis Advocacia (CNPJ 81.908.543/0001-03)

3.1 Representantes no apenso: Virginia de Jesus Aguiar Gomes (CPF 249.855.358-42) e Alysson Kennerly Colaciti (CPF 311.639.298-67)



4. Unidade: Centro de Apoio aos Negócios e Operações Logísticas de São Paulo (Cenop Logística São Paulo) do Banco do Brasil S.A.

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Advogados constituídos nos autos: Marcio Antonio Sasso (OAB/PR 28.922/PR), Genésio Felipe da Natividade (OAB/PR 10.747), Giovani Gionédís (OAB/PR 8.128), Luana Katarine Rocha de Souza (OAB/SP 284.566), Eric Sarmanho de Albuquerque (OAB/DF 17.406), Sílvio Oliveira Torves (OAB/RS 29.355) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de cautelar, relativos ao procedimento, regido pelo Edital 2013/16655 e realizado pelo Centro de Apoio aos Negócios e Operações Logísticas de São Paulo (Cenop Logística São Paulo) do Banco do Brasil S.A. para a contratação de sociedades de advogados.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 276, § 5º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1 revogar a medida cautelar concedida por meio do Acórdão 3.567/2014 – Plenário, permitindo, em caráter excepcional, a continuidade da contratação de sociedades de advogados regida pelo Edital 2013/16655;

9.2 determinar ao Centro de Apoio aos Negócios e Operações Logísticas de São Paulo (Cenop Logística São Paulo) do Banco do Brasil S.A. que reformule o Edital 2013/16655, para que não constem itens alheios à relação jurídica entre o banco e as futuras contratadas, em especial os que tratem de rateio de honorários advocatícios para a Associação dos Advogados do Banco do Brasil, deixando assente que essa medida não implica a necessidade de republicação do edital, visto que não afeta o conteúdo das propostas dos participantes;

9.3 remeter os autos à Secex/RJ para que, em caráter de urgência, elabore a instrução de mérito.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0532-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

GRUPO II – CLASSE IV - Plenário

TC 003.749/2013-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu (Diba).

Responsáveis: Areta Construções, Comércio e Serviços Ltda - Epp (05.675.752/0001-76); Construtora Pádua Ltda - Me (12.689.246/0001-00); Ednaldo Salviano da Silva - Me (09.491.589/0001-42); Elias de Mesquita Torres (151.673.721-00); Est - Engenharia e Serviços Técnicos Ltda. (07.130.287/0001-13); F J Construções e Empreendimentos Ltda - Epp (07.484.203/0001-40); João Ernesto da Costa Neto - Me (24.193.880/0001-28); Sattria Serviços e Assessoria Técnica Ltda - Me (03.432.246/0001-20); W V da Silva Serralheria - Me (08.159.869/0001-95).

Interessado: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs (00.043.711/0001-43).

Advogado constituído nos autos: Guilherme dos Santos Ferreira da Silva, OAB/RN 3.024.



SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DANO AO ERÁRIO DECORRENTE DE INEXECUÇÃO DO OBJETO DO CONVÊNIO. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU EM FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Reproduzo a seguir a instrução da Secex/RN, que obteve pareceres unânimes das instâncias dirigentes, com os ajustes de forma que entendo pertinentes:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com recursos do Convênio PGE - 5/2005 e Termos Aditivos (peça 1, p. 18-62), vigente de 19/10/2005 a 25/6/2011, celebrado com a Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu (Diba), entidade civil de direito privado.

2. O referido convênio tinha por objetivo conferir competência ao Diba para a administração, operação, guarda e utilização e manutenção de toda infraestrutura de uso comum do Perímetro Irrigado Baixo Açu, localizado no Município de Alto do Rodrigues, Estado do Rio Grande do Norte (Cláusula Primeira do termo de convênio - peça 1, p. 18).

3. Os recursos previstos para implementação do objeto conveniado foram orçados no montante de R\$ 4.511.633,68, com a seguinte composição: R\$ 225.581,68 referentes à contrapartida da Conveniente e R\$ 4.286.052,00 à conta do Concedente, liberados por meio das Ordens Bancárias à peça 1, p. 83-86.

4. A instrução de peça 10, entendendo existir dano ao erário nos autos, propôs a citação dos responsáveis abaixo relacionados, cujo pronunciamento do Secretário desta Regional foi favorável (peça 12):

Valor original glosado (R\$)	Empresas responsáveis pelo dano solidárias com o Sr. Elias de Mesquita Torres	Data da Ocorrência
563.058,78	EST – Engenharia e Serviços Técnicos Ltda.	26/2/2008 (peça 1, p. 409)
60.000,00	EST – Engenharia e Serviços Técnicos Ltda.	15/2/2008 (peça 1, p. 409)
68.000,00	FJ Construções Ltda.	29/8/2008 (peça 1, p. 411)
80.190,00	JA Construções Serviços e Locações	9/7/2008 (peça 1, p. 413)
32.104,00	Areta Construções Comercio e Serviços	23/5/2008 (peça 1, p. 415)
6.600,00	Construtora Pádua Ltda.	14/3/2008 (peça 1, p. 415)
55.000,00	W V da Silva Serralheria ME	17/9/2008 (peça 1, p. 417)
61.836,00	Ednaldo Sálviano da Silva ME	17/10/2008 (peça 1, p. 417)
5.400,00	SATTRÁ- Serviços e assessoria Técnica –Ltda.	30/4/2008 (peça 1, p. 415)
30.000,00	Elias de Mesquita Torres	8/8/2008 (peça 1, p. 409)

Valor original glosado (R\$)	Responsável pelo dano sem solidariedade	Data da Ocorrência
30.000,00	Elias de Mesquita Torres	8/8/2008 (peça 1, p. 409)

4.1 As citações materializaram-se da seguinte maneira:

Responsável	Comunicações (Ofícios e Editais /2013-TCU/Secex-RN)	ARs	Data da ciência
EST – Engenharia e Serviços Técnicos Ltda.	Ofício 656 (peças 21 e 23)	(peça 25)	12/8/2013 (peça 25)
FJ Construções Ltda.	Ofício 660 (peça 17)	(peça 27)	12/8/2013 (peça 27)
JA Construções Serviços e Locações	Ofício 661 (peça 16)	(peça 38)	14/8/2013 (peça 38)
Areta Construções Comercio e Serviços	Ofício 657 (peça 20)	(peça 26)	12/8/2013 (peça 26)
Construtora Pádua Ltda.	Ofício 658 (peça 19)	(peça 39)	12/8/2013 (peça 39)
W V da Silva Serralheria ME	Ofício 662 (peça 15) e Edital 138 (peça 64)	(peça 34)	19/9/2013 (peça 64)
Ednaldo Sálviano da Silva ME	Ofício 659 (peça 18) e Edital 126 (peça 56)	(peças 28 e 49)	5/9/2013 (peça 56)
SATTRÁ- Serviços e assessoria Técnica – Ltda.	Ofícios 663 e 761 (peças 14 e 63) e Edital 150 (peça 68)	(peças 29 e 65)	2/10/2013 (peça 68)
Elias de Mesquita Torres	Ofícios 655 e 664 (peças 13, 22 e 24) e Editais 122 e 123 (peças 50 e 51)	(peças 40 e 41)	2/9/2013 (peças 50 e 51)

5. Dos nove responsáveis acima mencionados, somente a empresa Areta Construções Comércio e Serviços Ltda., CNPJ 05.675.75210001-76, apresentou alegações de defesa (peça 35), consequentemente os demais responsáveis permaneceram revéis.

6. A instrução de peça 69, analisando as alegações de defesa da empresa Areta Construções Comércio e Serviços Ltda., entendeu necessária a realização de diligência à Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu (Diba), para que apresentasse as informações abaixo transcritas, com objetivo de confirmar as informações apresentadas pela a retro mencionada empresa (Areta), cuja materialização se deu por meio do Ofício 158/2014-TCU/SECEX-RN, de 25/2/2014, peça 71.

- apresente declaração (pronunciamento) da existência e documentação referente ao acordo celebrado entre Diba e Areta Construções Comércio e Serviços Ltda., sobre as obras contratadas para recuperação das áreas circunvizinhas, estradas de acesso e da construção de bico de pato no canal primário do projeto de irrigação Osvaldo Amorim, localizado no município do Alto do Rodrigues/RN, conforme mencionado na peça 35, p. 1-3, da defesa apresentada ao TCU pela Areta Construções Comércio e Serviços Ltda.; e

- Informe o atual estado das obras de recuperação das áreas circunvizinhas, estradas de acesso e da construção de bico de pato no canal primário do projeto de irrigação Osvaldo Amorim, localizado no município do Alto do Rodrigues/RN.

EXAME TÉCNICO

7. Em cumprimento ao Ofício 158/2014-TCU/SECEX-RN, a Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu (Diba) apresentou os seguintes esclarecimentos (peça 73):

Para cobrir parte dos custos referente a operação e manutenção do Distrito de Irrigação foi celebrado o convênio com o Dnocs, PGE 5/2005, firmado em 24 de junho de 2005 no valor de R\$ 4.286.052,00 prevê diversos investimentos no sentido de recuperar, manter e melhorar a infraestrutura de uso comum do Perímetro Irrigado Baixo Açu.

Ocorre que ao assumirmos a gestão da DIBA em 29 de Janeiro de 2009, havia entre nós membros do Conselho de Administração da DIBA suspeitas posteriormente comprovadas de má gestão e dos recursos públicos por parte dos antigos gestores, após 3 meses de auditoria das contas do convênio, os



atos foram devidamente denunciado ao Ministério Público Federal e ao Dnocs e promovidas ações civis e criminais com vistas ao ressarcimento dos recursos e punição aos envolvidos.

Quanto à empresa que tratada, da diligência em epígrafe deste respeitável TCU, confirmamos a existência na conta convênio de um depósito no valor de R\$ 9.000,00 conforme citada na empresa, porém não temos conhecimento que os serviços contratados e pagos foram devidamente executados, e no caso do serviço da "CONSTRUÇÃO DE BICO DE PATO" este podemos confirmar que o mesmo não foi executado.

8. Passo em seguida a analisar os fatos contidos nos autos referentes ao contrato firmado entre a Areta Construções Comércio e Serviços Ltda. (Areta) e a Associação Diba, para execução de obras de engenharia de recuperação das áreas circunvizinhas, estradas de acesso e da construção de bico de pato no canal primário do projeto de irrigação Osvaldo Amorim, localizado no município do Alto do Rodrigues/RN, no valor de R\$ 32.104,00.

8.1. A empresa Areta Construções Comércio e Serviços Ltda. apresentou esclarecimentos à peça 35, p. 1-3, em carta recebida nesta Regional em 20/8/2013, seguidos da seguinte documentação: aditivo de contrato social, devolução de R\$ 9.000,00 à conta do convênio; decretos do Governo Estadual/RN 20.429/2008, 20.436/2008 e 20.472/2008, que homologaram, respectivamente, o Decreto 8/2008 da PM de Assu/RN, o Decreto 4/2008 da PM de Ipanguassu/RN e o Decreto 2.079/2008 da PM de Alto do Rodrigues/RN, que trataram da situação de emergência nos referidos municípios afetados pelas enxurradas; extrato do simples; cópia da Nota Fiscal 75, no valor de R\$ 32.104,00, de 23/5/2008; documento de arrecadação ao simples, no valor de R\$ 3.377,64, de 13/6/2008; e 1º boletim de medição, no valor de R\$ 32.104,00, de 26/7/2008.

8.2 Os esclarecimentos da empresa Areta Construções Comércio e Serviços Ltda. estão resumidos conforme se segue:

a) firmou contrato com a associação Diba para execução de obras de engenharia de recuperação das áreas circunvizinhas, estradas de acesso e da construção de bico de pato no canal primário do projeto de irrigação Osvaldo Amorim, localizado no município do Alto do Rodrigues/RN, decorrente de situação emergencial, evidenciada pelo Decreto Municipal 2.079, de 7/4/2008, do Prefeito do Alto do Rodrigues/RN,

b) as obras iniciaram em 28/4/2008, tendo sido executado parte do contratado, a saber: instalação de canteiro; mobilização e desmobilização; construção de barracão para guarda dos equipamentos e materiais; desmatamento, destocamento e limpeza; transporte; capina manual; escavação, carga, descarga e espalhamento; aterro apiloado em camadas, conforme boletim de medição realizada em 20/5/2008;

c) ocorre que um alto volume pluviométrico gerou estado de calamidade pública na região, provocando a paralisação das obras com a desmobilização do canteiro e das máquinas e caçambas em 20/5/2008;

d) realizou-se medição dos serviços realizados, em 20/5/2008, com emissão da Nota Fiscal Fatura de Serviço 75, no valor de R\$ 32.104,00.

e) após descaracterizada a situação de emergência, a Diba solicitou que os serviços fossem reiniciados, inclusive com a reparação de todo aterro antes realizado, em virtude de a enxurrada ter destruído por completo todos os serviços, realizados no período de 28/4 a 20/5/2008; sendo que a contratada entende que não poderia realizar novamente os serviços, sem que lhe fossem ressarcidos por meio de nova medição, pois os serviços destruídos pelas enxurradas tiveram considerável custo de execução, por envolver mão de obra, máquinas, veículos, equipamento, etc.; e

f) diante tal impasse, foi realizado ajuste com a devolução da importância de R\$ 9.000,00 aos cofres da contratante, mediante depósito em Conta Corrente 115/06/671-2 Dnocs, ocorrido em 15/5/2009, e com relação ao valor da nota fiscal fatura de serviço de R\$ 32.104,00, apenas foi efetivamente pago a quantia de R\$ 30.000,00, ressaltando que os serviços constantes da Nota Fiscal 75, no valor de R\$ 32.104,00, foram inquestionavelmente executados, de modo que o saldo de pagamento pela Diba importou em R\$ 21.000,00.

8.3 A Diba confirma o depósito no valor de R\$ 9.000,00 e informa que não tem “conhecimento que



os serviços contratados e pagos foram devidamente executados, e no caso do serviço da ‘CONSTRUÇÃO DE BICO DE PATO’ este podemos confirmar que o mesmo não foi executado”. Já a empresa Areta, em suas alegações de defesa, aduz que foi executada parte do contratado, que foi faturada em 20/5/2008, com emissão da Nota Fiscal 75, valor de R\$ 32.104,00; e que devido ao estado de calamidade pública retro mencionado motivado por alto volume pluviométrico na região houve desmobilização de equipamentos, e que não chegou a acordo com a Diba sobre a continuidade das obras, devolvendo-se R\$ 9.000,00.

8.4 Constata-se, inicialmente, que o valor efetivamente pago para a Areta foi de R\$ 32.104,00, sendo R\$ 30.000,00 por meio de TED e R\$ 2.104,00 por meio do Cheque 116, conforme extrato bancário e relação de pagamentos (peça 1, p. 225 e 285). Ademais, os decretos que declaram a situação de emergência datam do início do mês de abril, ao passo que, como informado pela própria empresa, as obras foram supostamente iniciadas em 28/4/2008. Sendo assim, a situação calamitosa já era de conhecimento da contratada e já estava instalada, não justificando o início da execução com paralisação sem a necessária conclusão.

8.5 Em relação ao depósito de R\$ 9.000,00, não há como identificar a origem dos recursos, se da empresa Areta ou de qualquer outra fonte. Entretanto, como não há notícia sobre o depósito de recursos por outras contratadas, acatam-se, excepcionalmente, as alegações de defesa da empresa quanto a este ponto, restando, então, em débito no valor de R\$ 23.104,00. Assim, as contas da empresa devem ser julgadas irregulares, com condenação pelo débito acima e aplicação de multa do art. 57 da Lei 8.443/92.

9. Passo a analisar os fatos vinculados à revelia dos demais responsáveis.

9.1 Os responsáveis relacionados no item que se segue permaneceram silentes, em que pese terem tomado ciência dos aludidos ofícios, conforme tabela do item 4.1 desta instrução, não se manifestaram sobre as irregularidades, levando-nos a concluir que os mesmos devem ser considerados revéis nestes autos (§ 3º do art. 12 da Lei 8.443/92).

9.2. Registro que os elementos existentes nos autos não comprovam a boa-fé dos indigitados responsáveis, abaixo arrolados, corroborado pelo fato de a revelia ser indício forte de culpabilidade, cabendo, desta forma, aplicar o disposto no art. 202, § 6º, do RITCU, segundo o qual o TCU proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito das contas. Assim propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Responsáveis revéis:

Elias de Mesquita Torres, CPF 151.673.721-00, Presidente da Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu de 5/9/2007 a 27/1/2009; EST - Engenharia e Serviços Técnicos Ltda., CNPJ 07.130.287/0001-13; F J Construções e Empreendimentos Ltda., CNPJ 07.484.203/0001-40; J A Construções Serviços e Locações, CNPJ 24.193.880/0001-28, Construtora Pádua, CNPJ 12.689.246/0001-00; Sattrra – Serviços e Assessoria Técnica Ltda., CNPJ 03.432.246/0001-20; WV da Silva Serralheria ME, CNPJ 08.159.869/0001-95; Ednaldo Salviano da Silva ME, CNPJ 09.491.589/0001-42

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

10. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a devolução aos cofres públicos dos valores Convênio PGE - 5/2005. no valor total de R\$ 1.972.095,42, corrigido ,em 24/07/2014 (peça74) bem como a respectiva aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

11. Esta TCE foi instaurada pelo Dnocs contra diversos responsáveis, em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com recursos do Convênio PGE - 5/2005 e Termos Aditivos (peça 1, p. 18-62), vigente de 19/10/2005 a 25/6/2011, celebrado com a Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu (Diba), entidade civil de direito privado.

12. Todos os responsáveis foram devidamente citados, inclusive por edital (Ofícios 655 a 664/Secex/RN, de 1/8/2012, peças 13 a 28, e posteriormente alguns foram citados por edital, conforme consta nas peças 47, 48, 50, 51, 55, 56, 62, 64, 66 e 68, sendo que oito deles permaneceram silentes, conforme relação do item 9.2). Em que pese terem tomado ciência das aludidas notificações, não



apresentaram alegações de defesa, com exceção da empresa Areta Construções Comércio e Serviços Ltda., a qual, porém, logrou afastar somente R\$ 9.000,00 do débito de sua responsabilidade.

13 A instrução de peça 69, analisando as alegações de defesa da empresa Areta entendeu necessária a realização de diligência à Diba, concretizada por meio do Ofício 158/2014-TCU/SECEX-RN, de 25/2/2014, peça 71, para que apresentasse as informações referentes à existência de documentação ligada a acordo celebrado entre Diba e Areta Construções Comércio e Serviços Ltda., e que informasse o atual estado das obras de recuperação das áreas circunvizinhas e da construção de bico de pato no canal primário do projeto de irrigação Osvaldo Amorim, com objetivo de confirmar as alegações da retro mencionada empresa (item 8.2).

14. A Associação do Distrito de Irrigação do Baixo-Açu (Diba) esclareceu (peça 73) confirmando a devolução de R\$ 9.000,00 e informando que não tinha “conhecimento que os serviços contratados e pagos foram devidamente executados, e no caso do serviço da ‘CONSTRUÇÃO DE BICO DE PATO’ este podemos confirmar que o mesmo não foi executado”. Essa informação diverge dos fatos apresentados pela empresa Areta, uma vez que, conforme os documentos acostados aos autos, constata-se que a empresa realmente recebeu R\$ 32.104,00 da Diba e que os serviços iniciaram quando o estado de calamidade já estava implantado, restando sem justificativa a desmobilização feita pela empresa. Por isso, acataram-se, excepcionalmente, os R\$ 9.000,00 depositados na conta da Associação, de modo que o débito remanescente alçou em R\$ 23.104,00.

15. Quanto aos demais responsáveis que permaneceram silentes (Elias de Mesquita Torres, CPF 151.673.721-00, Presidente da Associação do Distrito de Irrigação do Baixo-Açu de 5/9/2007 a 27/1/2009; EST - Engenharia e Serviços Técnicos Ltda., CNPJ 07.130.287/0001-13; F J Construções e Empreendimentos Ltda., CNPJ 07.484.203/0001-40; J A Construções Serviços e Locações, CNPJ 24.193.880/0001-28, Construtora Pádua, CNPJ 12.689.246/0001-00; Sattrra-Serviços e Assessoria Técnica Ltda., CNPJ 03.432.246/0001-20; W V da Silva Serralheria ME, CNPJ 08.159.869/0001-95; Ednaldo Salviano da Silva ME, CNPJ 09.491.589/0001-42), em que pese terem tomado ciência dos aludidos ofícios, conforme Ofícios 655 a 664/Secex/RN, de 1/8/2012, peças 13 a 28, e posteriormente alguns foram citados por edital, conforme consta nas peças 47, 48, 50, 51, 55, 56, 62, 64, 66 e 68, levando-nos a concluir que os mesmos devem ser considerados revéis nestes autos (§ 3º do art. 12 da Lei 8.443/92).

16. Ante os elementos existentes nos autos não comprovarem a boa-fé dos indigitados responsáveis, fato corroborado com a revelia de alguns, que é indício forte de culpabilidade, cabe, desta forma, aplicar o disposto no art. 202, § 6º, do RITCU, segundo o qual o TCU proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito das contas, quando se propõe que as contas dos responsáveis arrolados nestes autos sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17 Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:

1) em observância ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92, sejam considerados revéis os responsáveis Elias de Mesquita Torres, CPF 151.673.721-00, Presidente da Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu de 5/9/2007 a 27/1/2009; EST - Engenharia e Serviços Técnicos Ltda., CNPJ 07.130.287/0001-13; F. J. Construções e Empreendimentos Ltda., CNPJ 07.484.203/0001-40; JA Construções Serviços e Locações, CNPJ 24.193.880/0001-28, Construtora Pádua, CNPJ 12.689.246/0001-00; Sattrra – Serviços e Assessoria Técnica Ltda., CNPJ 03.432.246/0001-20; WV da Silva Serralheria ME, CNPJ 08.159.869/0001-95; Ednaldo Salviano da Silva ME, CNPJ 09.491.589/0001-42;

2) sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pela empresa Areta Construções Comercio e Serviços Ltda., CNPJ 05.675.752/0001-76, exceto no que toca ao valor de R\$ 9.000,00, depositado na conta corrente do convênio;

3) sejam as contas dos responsáveis abaixo relacionados julgadas irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c” 19, caput, e 23, inciso III, da Lei n.º 8.443/92, e dos arts. 1º, inciso I, 209, inciso II e III, § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, condenando-os ao



pagamento das importâncias especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprovem, perante o , o recolhimento da referida quantia aos cofres do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU:

a) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres, CPF 151.673.721-00): EST - Engenharia e Serviços Técnicos Ltda. 07.130.287/0001-13

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
563.058,78	26/2/2008
60.000,00	15/2/2008

Valor Atualizado até 27/4/2014: R\$ 1.321.835,01. (peça 74)

b) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres, CPF 151.673.721-00): F. J. Construções e Empreendimentos Ltda. CNPJ 07.484.203/0001-40,

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
68.000,00	29/8/2008

Valor Atualizado até 27/4/2014: R\$ 133.549,00(peça 74)

c) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres, CPF 151.673.721-00): J. A. Construções Serviços e Locações, CNPJ 24.193.880/0001-28

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
80.190,00	9/7/2008

Valor Atualizado até 27/4/2014: R\$ 159.432,72 (peça 74)

d) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres, CPF 151.673.721-00): Areta Construções Comércio e Serviços Ltda. CNPJ 05.675.752/0001-76,

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
23.104,00	23/5/2008

Valor Atualizado até 27/4/2014: R\$ 47.299,18 (peça 74)

e) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres, CPF 151.673.721-00): Construtora Pádua, CNPJ 12.689.246/0001-00

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
6.600,00	14/3/2008

Valor Atualizado até 27/4/2014: R\$ 13.839,20 (peça 74)

3) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres, CPF 151.673.721-00): W. V. da Silva Serralheria ME, CNPJ 08.159.869/0001-95

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
55.000,00	17/9/2008

Valor Atualizado até 27/4/2014: R\$ 106.950,30 (peça 74)

G) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres, CPF 151.673.721-00): Ednaldo Salviano da Silva ME, CNPJ 09.491.589/0001-42

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
61.836,00	17/10/2008

Valor Atualizado até 27/4/2014: R\$ 119.078,97 (peça 74)



3) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres, CPF 151.673.721-00): SATTRA – Serviços e Assessoria Técnica Ltda. CNPJ 03.432.246/0001-20

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
5.400,00	30/4/2008

Valor Atualizado de até 27/4/2014: R\$ 11.192,36 (peça 74)

3) Responsável – Sr. Elias de Mesquita Torres, CPF 151.673.721-00

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
30.000,00	8/8/2008

Valor Atualizado até 27/4/2014: R\$ 58.918,68 (peça 74)

4) seja aplicada aos responsáveis, Elias de Mesquita Torres, CPF 151.673.721-00, Presidente da Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu de 5/9/2007 a 27/1/2009; EST – Engenharia e Serviços Técnicos Ltda., CNPJ 07.130.287/0001-13; F. J. Construções e Empreendimentos Ltda., CNPJ 07.484.203/0001-40; JÁ Construções Serviços e Locações, CNPJ 24.193.880/0001-28, Construtora Pádua, CNPJ 12.689.246/0001-00; Sattra – Serviços e Assessoria Técnica Ltda., CNPJ 03.432.246/0001-20; WV da Silva Serralheria ME, CNPJ 08.159.869/0001-95; Ednaldo Salviano da Silva ME, CNPJ 09.491.589/0001-42; e Areta Construções Comercio e Serviços Ltda., CNPJ 05.675.752/0001-76, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

5) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, caso não atendidas as notificações;

6) seja dado conhecimento do inteiro teor da decisão quer vier a ser adotada ao Dnocs e a Diba.”

3. O MP/TCU, pronuncia-se (peça nº 78) em essência de acordo com a análise e as conclusões da unidade técnica, acrescentando os elementos que a seguir reproduzo:

“8. Manifesto minha concordância com relação à análise e às conclusões da Secex/RN, ressaltando apenas a necessidade de conferir tratamento mais gravoso ao Sr. Elias Torres, pelas razões adiante expostas.

9. Preliminarmente, verifico que não houve a citação da ONG para responder pelos débitos identificados nos autos, em solidariedade com o ex-dirigente máximo da entidade e as sociedades contratadas para executar os serviços objeto do Convênio PGE 5/2005, por dois motivos: (a) houve mudança na direção da Diba a partir de 27/1/2009, com a saída do Sr. Elias da presidência da entidade, e (b) a Diba propôs Ação Ordinária de Ressarcimento contra o mencionado ex-presidente (além de outras pessoas físicas) e as sociedades que constam como responsáveis nesta TCE (peça 1, p. 399-425).

10. Ressalto que a ONG conveniente não se enquadrou, no presente caso concreto, na regra estabelecida pelo Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário, por meio do qual foi fixado o entendimento de que respondem por dano ao erário, em solidariedade, tanto a pessoa jurídica de direito privado conveniente como seus administradores.

11. Excepcionalmente, em vista dos dois fatores que mencionei no item 9 deste parecer, entendo que foi correto o não chamamento da entidade conveniente para responder, em solidariedade, pelos débitos identificados nesta TCE, causados, em especial, pela atuação direta de seu ex-presidente.

12. No mérito, não há como afastar as responsabilidades imputadas ao ex-presidente da Diba e às sociedades contratadas pela entidade para executar os serviços de administração, gestão, operação e manutenção da infraestrutura de uso comum do Perímetro Irrigado Baixo Açu.

13. A revelia daqueles que foram chamados em citação nesta TCE não permite que se conclua pela regularidade dos valores questionados nos respectivos ofícios de citação, não restando outro desfecho a



este processo que não o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, com imputação de débito para cada sociedade, conforme respectivos ofícios citatórios, em solidariedade com o ex-presidente da ONG.

14. Quanto aos valores dos débitos, ressalva-se uma exceção, atinente à redução do montante originalmente imposto à sociedade Areta, que demonstrou ter devolvido o valor de R\$ 9.000,00 à conta específica do convênio (comprovante à peça 35, p. 9).

15. Como consequência da imputação de débitos nestes autos, a todos os responsáveis cabe a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, sugerindo-se, em face da atuação do ex-presidente da Diba, pelos motivos a seguir expostos, que a gravidade de sua conduta seja levada em conta quando da fixação do quantum de sua sanção, em relação àquela a ser imposta aos demais responsáveis.

16. Quanto à conduta do Sr. Elias Torres, verifiquei que consta dos autos a informação de que foram objeto de fraude/falsificação parte dos cheques sacados da conta específica do convênio e que teriam beneficiado, supostamente, as sociedades chamadas em citação neste processo. Tais cheques favoreceram, na verdade, o Sr. Elias Torres e outras pessoas físicas, conforme se depreende dos seguintes excertos da manifestação da Secex/RN à peça 6 (p. 3-5 – grifos nossos e do original):

1. EST - Engenharia e Serviços Técnicos Ltda.

a. Obra de Recuperação dos Reservatórios / Piscinas

(...)

Pagamento de R\$ 20.000,00, em 9/7/2008, por meio do Cheque 120.

- Neste caso, relata-se desvio na finalidade do pagamento desta nota fiscal, pois a cópia contábil do cheque 120 mostra que o cheque foi nominal à EST Engenharia, porém verifica-se que este documento foi falsificado, pois na cópia do cheque fornecida pelo Banco do Nordeste, observa-se que o referido cheque foi nominal a uma pessoa física Washington Valdemberg da Silva, sendo o cheque sacado no caixa.

Nota Fiscal da 3ª medição no valor de R\$ 151.852,00, emitida em 4/8/2008.

Pagamento de R\$ 21.852,00, em 8/8/2008, por meio do cheque BNB 121.

- Neste caso, também há relato de desvio na finalidade do pagamento desta nota fiscal, pois a cópia contábil do cheque 121 mostra que o cheque foi nominal a EST Engenharia, porém verifica-se que este documento foi falsificado, pois na cópia do cheque fornecida pelo Banco do Nordeste, observa-se que o referido cheque foi nominal ao próprio Diba, sendo sacado direto no caixa pelo Sr. Elias de Mesquita Torres

Pagamento em 13/8/08, através de TED bancário RS 35.000,00.

Pagamento em 26/8/08, através de TED bancário RS 95.000,00.

(...)

3. J A Construções Serviços e Locações Ltda.

(...)

Nota Fiscal no valor de R\$ 80.190,00, emitida em 11/7/2008.

Pagamento de R\$ 30.000,00, em 12/7/2008, por intermédio do cheque BNB 117.

- Neste caso também há um claro indício de desvio na finalidade do pagamento desta nota fiscal, pois a cópia contábil do cheque mostra que o cheque foi nominal à J A Construções e Serviços Ltda., porém verifica-se que esta informação não é íntegra, pois na cópia do cheque, fornecida pelo Banco do Nordeste, observa-se que o referido cheque foi nominal do próprio Diba, sendo sacado no caixa pelo Sr. Marcos Bezerra de Souza.

Pagamento de R\$ 30.000,00, em 25/7/2008, por meio do cheque BNB 118



- Neste pagamento ocorreu a mesma situação descrita anteriormente, pois a cópia contábil do cheque mostra que este foi nominal à JA Construções e Serviços Ltda., porém a cópia do cheque fornecida pelo Banco do Nordeste indica que cheque foi nominal ao próprio Diba, sendo sacado no caixa pelo Sr. Elias de Mesquita Torres.

17. Além da imputação de débito e multa em maior montante ao ex-presidente da Diba, entendo que a gravidade da conduta do Sr. Elias Torres justifica a proposta de sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica/TCU.

18. Tendo em vista os argumentos anteriormente expostos, manifesto minha concordância parcial com relação à proposta da Secex/RN (peça 45), sugerindo que, para fins de quantificação da multa a ser aplicada ao Sr. Elias de Mesquita Torres, seja considerada mais gravosa sua conduta em relação àquela dos demais responsáveis que constam desta TCE. Além disso, proponho, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica/TCU, que esse responsável seja inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.”

É o relatório.

VOTO

Examina-se Tomada de Contas Especial instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com recursos do Convênio PGE - 5/2005 e Termos Aditivos, vigente de 19/10/2005 a 25/6/2011, celebrado com a Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu (Diba), entidade civil de direito privado.

2. O referido convênio tinha por objetivo conferir competência ao Diba para a administração, operação, guarda, utilização e manutenção de toda infraestrutura de uso comum do Perímetro Irrigado Baixo Açu, localizado no Município de Alto do Rodrigues, Estado do Rio Grande do Norte.

3. Os recursos previstos para implementação do objeto conveniado foram orçados no montante de R\$ 4.511.633,68, com a seguinte composição: R\$ 225.581,68 contrapartida da Conveniente e R\$ 4.286.052,00 à conta do Concedente, liberados por meio das seguintes Ordens Bancárias:

Número	Data	Valor (R\$)
2005OB904193	1/11/2005	1.334.180,54
2006OB902873	19/6/2006	983.957,15
2007OB901579	3/5/2007	983.957,15
2008OB900319	22/1/2008	983.957,16
Valor Total		4.286.052,00

4. Consta dos autos relatório (peça 1, p. 367-379) das irregularidades por quais citados os responsáveis em solidariedade com o Sr. Elias de Mesquita Torres, este citado também em virtude do pagamento, por meio do Cheque BNB 124, no valor de R\$ 30.000,00, realizado sem correlação com nota fiscal, descrevendo a situação dos serviços eventualmente prestados:

a) EST – Engenharia e Serviços Técnicos Ltda., pelo recebimento de R\$ 563.058,78, referente à contração de serviços, no valor de R\$ 783.189,98, de recuperação dos sete reservatórios das estações de bombeamento do Perímetro Irrigado Osvaldo Amorim (Baixo Açu). Conforme relatório técnico apresentado pela Comissão de Fiscalização do Convênio Nº PGE 05/2005, os serviços efetivamente realizados pela Contratada, representaram apenas 10% do total empreitado;

b) EST – Engenharia e Serviços Técnicos Ltda., pelo recebimento de R\$ 60.000,00, de um total contratado de R\$ 117.557,00 para a recuperação de estradas principais e vicinais do Perímetro irrigado.



Os serviços foram parcialmente executados, e não representaram 20% de avanço físico, apesar de ter sido adiantado mais de 50 % de seu valor.

c) FJ Construções Ltda., pelo recebimento de R\$ 68.000,00, referente à aquisição e instalação de uma balança rodoviária e guarita de controle, com capacidade para 40 toneladas para ser implantada no acesso principal do Perímetro Irrigado. A contratação importou no valor total de R\$ 84.000,00, não tendo ocorrida a instalação do citado equipamento;

d) JA Construções Serviços e Locações, pelo recebimento de R\$ 80.190,00, referente ao fornecimento e instalação de guias em aço inox, localizadas a montante das três comportas existentes ao logo do canal principal do Perímetro, e ao fornecimento de comportas de madeira com moldura em aço inox para serem usadas na captação da Estação principal de bombeamento. Em inspeção realizada constatou-se que os serviços foram realizados, porém com indícios de superfaturamento;

e) Areta Construções Comercio e Serviços, pelo recebimento de R\$ 32.104,00, referente à contratação de estruturas denominadas “bico de pato” no canal principal do perímetro. Constatou-se que apesar de terem sido liberados os recursos, as obras não foram executadas.

f) Construtora Pádua Ltda., pelo recebimento de R\$ 6.600,00, referente à primeira medição da construção de uma guarita no principal portão de acesso ao Perímetro. A obra foi contratada pelo valor total de R\$ 16.367,49, e a construção não foi sequer iniciada. Constatou-se que no local de construção existia apenas parte do material de elevação, ou seja, areia, tijolos e cimento.

g) W V da Silva Serralheria ME, pelo recebimento de R\$ 55.000,00 sem que tenha sido detectado qual o serviço prestado pelo contratado;

h) Ednaldo Salviano da Silva ME, pelo recebimento de R\$ 61.836,00, sem que tenha sido detectado qual o tipo de serviço prestado pelo contratado; e

i) Sattrá - Serviços e Assessoria Técnica Ltda., pelo recebimento de R\$ 5.400,00 para instalação de hidrômetros nos lotes agrícolas do Perímetro, tendo sido constatado que não houve à prestação dos serviços contratados.

5. A Controladoria Geral da União certificou a irregularidade das contas dos responsáveis (fl. 475, peça nº 1), com o consequente pronunciamento ministerial (fl. 484, peça nº1).

6. No âmbito do TCU, os responsáveis foram regularmente citados, alguns deles tendo recebido os respectivos ofícios citatórios e outros citados por edital, conforme demonstrado na instrução da unidade técnica, não se fizeram, à exceção da empresa Areta Construções Comércio e Serviços Ltda., presentes nos autos, deixando transcorrer sem resposta o prazo que lhes foi concedido para apresentar alegações de defesa.

7. A unidade técnica concluiu que esses responsáveis devem ser considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, e considerou que a defesa da empresa Areta Construções era suficiente apenas para justificar o valor de R\$ 9.000,00, devolvidos à Diba, segundo consta após conflito em relação à execução contratual. Ainda no mérito, concluiu que os responsáveis deveriam ter as contas julgadas irregulares, com condenação em débito e aplicação de multa.

8. O Ministério Público junto ao TCU, em parecer da lavra do Procurador Sérgio Ricardo da Costa Caribé, ratifica o encaminhamento proposto pela unidade técnica e acrescenta proposição no sentido de que seja considerada mais gravosa a conduta do Sr. Elias de Mesquita Torres, para efeito da dosimetria da multa a ser aplicada e ainda que tal conduta comporta a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública.

9. Em face dos lúdicos argumentos lançados no parecer da Secex/RN, ratificado com acréscimos pelo Ministério Público junto ao TCU, manifesto minha adesão aos exames procedidos na área técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, e adoto a proposta de encaminhamento alvitrado pelo douto **Parquet**, sem prejuízo das considerações a seguir e dos ajustes que entendo pertinentes.

10. Com efeito, regularmente citados (peças 13 a 24), os responsáveis EST - Engenharia e Serviços Técnicos Ltda., F J Construções e Empreendimentos Ltda., J A Construções Serviços e Locações e Construtora Pádua, tomaram conhecimento da respectiva citação (AR's às peças nº 25 a 29 e 38 a 49),



entretanto, não consta dos autos seu pronunciamento a título de alegações de defesa tampouco recolhimento do valor devido.

11. O Sr. Elias de Mesquita Torres e as empresas W V da Silva Serralheria ME, Sattrá - Serviços e Assessoria Técnica Ltda. e Ednaldo Salviano da Silva ME foram citados por edital (peças nº 56 a 68), nos termos do art. 179, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e igualmente não compareceram aos autos.

12. Assim, deve ser declarada a revelia dos responsáveis e, ausentes os elementos para aferição da boa-fé dos responsáveis, imediatamente julgadas irregulares as presentes contas, na linha apontada pela análise técnica e pelo **Parquet**, com condenação em débito e imposição de multa.

13. Além disso, concordo com os argumentos do Ministério Público para a não citação da Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu (Diba), a saber: houve mudança na direção da Diba a partir de 27/1/2009, com a saída do Sr. Elias da presidência da entidade e a Diba propôs Ação Ordinária de Ressarcimento contra o mencionado ex-presidente (além de outras pessoas físicas) e as sociedades que constam como responsáveis nesta TCE.

14. Acompanho também os pareceres precedentes quando assinalam que a empresa Areta Construções Comércio e Serviços Ltda. não conseguiu descaracterizar por completo a irregularidade e o consequente débito que lhes foram imputados, tampouco há elementos para aferição da boa-fé, devendo ter as contas julgadas irregulares, com imposição de multa.

15. Nesse contexto, incorporo também a este voto os fundamentos do Ministério Público e acompanho a sua proposta de considerar extremamente grave a conduta do Sr. Elias de Mesquita Torres, que se valeu da condição de Presidente da entidade para perpetrar os desvios, além de constar dos autos elementos que indicam a ocorrência de fraude/falsificação em relação a parte dos cheques sacados da conta específica do convênio, favorecendo o Sr. Elias Torres e outras pessoas físicas, conforme registraram o MP/TCU e a unidade técnica.

16. Portanto, tendo em conta a gravidade da conduta do Sr. Elias de Mesquita Torres, considero que deva ter a pena de multa majorada em relação aos demais responsáveis bem como acolho a proposta do MP/TCU de inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou em função de confiança na Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal.

17. Ademais, tendo em vista a baixa materialidade do valor da multa a ser imputada às empresas Locações Construtora Pádua e Sattrá – Serviços e Assessoria Técnica Ltda., caso adotada a mesma dosimetria que adoto para as demais empresas, e, com base no princípio da economicidade, para evitar que o custo da cobrança seja maior do que o valor do ressarcimento, deixo de encaminhar proposição nesse sentido para esses responsáveis. Tal orientação não deve prevalecer em relação aos respectivos débitos, porquanto condenadas ao ressarcimento em solidariedade com o Sr. Elias de Mesquita Torres.

18. Por fim, ajusto o texto da proposta de encaminhamento alvitrada pela unidade técnica e pelo MP/TCU para adequar a fundamentação legal do julgamento pela irregularidade das contas às circunstâncias dos fatos expressas nos autos, portanto, art. 16, inciso III, alínea “d”, da Lei nº 8.443/1992, com inclusão na parte dispositiva do Acórdão do comando determinado no §3º da referida lei.

Ante o exposto, acolhendo os pareceres convergentes da unidade técnica e do MP/TCU, com os acréscimos oferecidos pelo órgão ministerial e com os ajustes acima expressos, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 533/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.749/2013-4.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (00.043.711/0001-43)

3.2. Responsáveis: Areta Construções, Comércio e Serviços Ltda - Epp (05.675.752/0001-76); Construtora Pádua Ltda - Me (12.689.246/0001-00); Ednaldo Salviano da Silva - Me (09.491.589/0001-42); Elias de Mesquita Torres (151.673.721-00); Est - Engenharia e Serviços Técnicos Ltda. (07.130.287/0001-13); F J Construções e Empreendimentos Ltda - Epp (07.484.203/0001-40); João



Ernesto da Costa Neto - Me (24.193.880/0001-28); Sattrra Serviços e Assessoria Técnica Ltda - Me (03.432.246/0001-20); W V da Silva Serralheria - Me (08.159.869/0001-95).

4. Órgão/Entidade: Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu (Diba).

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte (SECEX-RN).

8. Advogado constituído nos autos: Guilherme dos Santos Ferreira da Silva, OAB/RN 3.024.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com recursos do Convênio PGE - 5/2005, vigente de 19/10/2005 a 25/6/2011, celebrado com a Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu (Diba), entidade civil de direito privado,

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

9.1. nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, considerar revéis os responsáveis Elias de Mesquita Torres, EST - Engenharia e Serviços Técnicos Ltda., F. J. Construções e Empreendimentos Ltda., JA Construções Serviços e Locações, Construtora Pádua, Sattrra – Serviços e Assessoria Técnica Ltda., WV da Silva Serralheria ME e Ednaldo Salviano da Silva ME;

9.2. com fundamento nos arts 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “d” da Lei nº 8.443/1992, c/c os art. 19, **caput**, e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas do Sr. Elias de Mesquita Torres e condená-lo solidariamente com as empresas abaixo arroladas ao pagamento das importâncias também abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal de Contas da União (art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

a) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres, EST - Engenharia e Serviços Técnicos Ltda.:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
563.058,78	26/2/2008
60.000,00	15/2/2008

b) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres: F. J. Construções e Empreendimentos Ltda.:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
68.000,00	29/8/2008

c) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres): J. A. Construções Serviços e Locações:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
80.190,00	9/7/2008

d) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres: Areta Construções Comércio e Serviços Ltda:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
23.104,00	23/5/2008



e) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres): Construtora Pádua:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
6.600,00	14/3/2008

f) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres: W. V. da Silva Serralheria ME:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
55.000,00	17/9/2008

g) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres: Ednaldo Salviano da Silva ME:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
61.836,00	17/10/2008

h) Responsável (Solidário com o Sr. Elias de Mesquita Torres: Sattrra - Serviços e Assessoria Técnica Ltda.:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
5.400,00	30/4/2008

i) Responsável - Sr. Elias de Mesquita Torres:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA OCORRÊNCIA	DA
30.000,00	8/8/2008	

9.3. aplicar aos responsáveis abaixo relacionados, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, nos valores também a seguir especificados, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da respectiva notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Elias de Mesquita Torres	200.000,00
EST - Engenharia e Serviços Técnicos Ltda.	100.000,00
F. J. Construções e Empreendimentos Ltda.	13.000,00
JA Construções Serviços	15.000,00
Areta Construções Comércio e Serviços Ltda.	5.000,00
WV da Silva Serralheria ME	10.000,00
Ednaldo Salviano da Silva ME	10.000,00

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação;

9.5. com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, aplicar ao responsável Elias de Mesquita Torres a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

9.6. encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público da União, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para ajuizamento das ações eventualmente cabíveis;

9.7. dar conhecimento do inteiro teor desta deliberação ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS e à Associação do Distrito de Irrigação do Baixo Açu - Diba.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0533-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 012.652/2013-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Gerência Executiva do INSS no Rio de Janeiro – Centro/RJ - INSS/MPS

Responsáveis: Cláudia Maria Fernandes de Mello (808.043.907-97), Ivonete Silva Baldez (738.783.677-91), Jurandir Santos Brito (falecido) (483.243.887-53), Maria Aparecida de Paiva Lima (416.455.297-20), Maria Cristina Fonseca de Mattos (261.368.217-53), Maria Roberto da Silva (714.344.887-72), Mariano Mendonça Filho (106.823.257-91), Miguel Nonato Parente de Arruda (160.073.287-91), Mário Carmo de Abreu (270.232.307-34), Roberto Carlos Alvares Gonçalves (475.735.037-68) e Sônia Maria da Conceição de Sá (527.799.637-00).

Advogados constituídos nos autos: não há.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE CONFIGURADA PELA CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. REVELIA. EXCLUSÃO DE SEGURADOS DA RELAÇÃO PROCESSUAL. CONTAS IRREGULARES DE EX-SERVIDORES DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO AO EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. SOLICITAÇÃO DE ARRESTO DE BENS À ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, visando à apuração de irregularidades supostamente cometidas pelas ex-servidoras Cláudia Maria Fernandes de Mello e Ivonete Silva Baldez, referentes à concessão de benefícios previdenciários.

2. A Controladoria-Geral da União emitiu o Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos de nº 360/2013, com entendimento pela irregularidade das contas, os quais foram conhecidos pelo Ministro de Estado da Previdência Social (peça 6, fls. 201/213).

3. A unidade técnica deste Tribunal elaborou a instrução a seguir reproduzida (peça 27), com ajustes de forma que reputo pertinentes:

INTRODUÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial, instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em razão do prejuízo causado pelas ex-servidoras Cláudia Maria Fernandes de Mello e Ivonete Silva Baldez, referente à irregular concessão de benefícios, sem exercerem com zelo e dedicação as atribuições do cargo, não observarem as normas legais e regulamentares, por se valerem do cargo para lograrem proveito de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, por procederem de forma desidiosa e por improbidade administrativa. Os fatos ocorreram na agência Tijuca, no Rio de Janeiro.

Cabe ressaltar que o nome da segurada Maria Cristina de Mattos Machado (CPF: 261.368.217-53) consta como “Maria Cristina Fonseca de Mattos” no sítio eletrônico da Receita Federal do Brasil. Dessa forma, passaremos a adotar o nome correspondente ao CPF, qual seja, Maria Cristina Fonseca de Mattos.

As ocorrências que deram origem a esta TCE foram apuradas pela auditoria da Autarquia, nos termos dos relatórios de Auditoria Geral/INSS, acostados à peça 1 (p. 28-198). Verificou-se a concessão de aposentadorias por tempo de serviço sem a comprovação de vínculo empregatício e dos períodos

trabalhados necessários para que os segurados pudessem desfrutar do benefício, bem como a majoração de salários de contribuição. A auditoria apurou que as então servidoras Cláudia Maria Fernandes de Mello e Ivonete Silva Baldez foram as responsáveis pela habilitação e concessão dos benefícios impugnados.

O envolvimento das servidoras nas irregularidades culminou com a instauração de processo administrativo disciplinar sob n. 35301.010138/1998-76. A Comissão de Inquérito emitiu o Relatório Final, concluindo que as acusadas infringiram os seguintes dispositivos legais:

Cláudia Maria Fernandes de Mello - artigo 116, incisos I, II e III e artigo 117, incisos IX e XV, combinados com o art. 132, inciso IV, todos da Lei n. 8.112/90 (peça 1, p. 252).

Ivonete Silva Baldez – artigo 116, incisos I, II, III, VIII e XII e artigo 117, incisos IX e XV, combinados com o artigo 132, inciso IV, todos da Lei n. 8.112/90 (peça 1, p. 263-264).

5. Por sua vez, o parecer do órgão de consultoria jurídica entendeu que as responsáveis infringiram os seguintes dispositivos legais:

Cláudia Maria Fernandes de Mello - artigo 116, incisos I, II e III e artigo 117, inciso IX, combinados com o art. 132, incisos IV e XIII, todos da Lei n. 8.112/90 (peça 1, p. 308).

Ivonete Silva Baldez – artigo 116, incisos I, II, III e VIII e artigo 117, inciso XV, combinados com o artigo 132, inciso XIII, todos da Lei n. 8.112/90 (peça 1, p. 310).

6. A autoridade competente, fundada no parecer n. 2759/2002 da consultoria jurídica do INSS e no que consta do processo administrativo disciplinar, decidiu pela aplicação da penalidade de demissão às então servidoras, conforme Portarias n. 553 e 554, de 6/6/2002, publicadas na Seção 2, página 16, do DOU, de 7/6/2002, pela Sra. Claudia Mello ter se valido do cargo para lograr proveito de outrem, em detrimento da dignidade da função pública e por ato de improbidade administrativa, enquanto que a Sra. Ivonete Baldez por ter procedido de forma desidiosa (peça 1, p. 314 e 316).

7. A instauração da competente tomada de contas especial ocorreu em 2/5/2011, conforme autorização constante da Portaria 69/INSS/DIROFL, de 8/12/2006 (peça 1, p. 3).

8. O relatório da Comissão Permanente de tomada de contas especial da Gerência Executiva do Rio de Janeiro – Centro, concluiu pela responsabilização das ex-servidoras Cláudia Maria Fernandes de Mello e Ivonete Silva Baldez, servidoras do INSS à época dos fatos, solidariamente com os segurados arrolados nesta TCE, em decorrência do dano causado ao erário no valor de R\$ 1.809.923,12, atualizado monetariamente e acrescidos de juros de mora até 16/5/2011 (peça 6, p.36-60).

9. Remetidos os autos à Controladoria-Geral da União (CGU), foi elaborado o relatório de auditoria 360/2013 que confirmou a imputação de responsabilidade às ex-servidoras solidariamente com os segurados (peça 6, p. 201-203).

10. Após a emissão do certificado de auditoria e do parecer do dirigente de Controle Interno, ambos com parecer pela irregularidade das contas, bem como do pronunciamento ministerial, os autos foram encaminhados ao TCU, para fins de julgamento (peça 6, p. 207-213).

EXAME TÉCNICO

11. Na instrução preliminar inserida à peça 13 destes autos eletrônicos, concluiu-se que apenas as ex-servidoras Cláudia Maria Fernandes de Mello e Ivonete Silva Baldez deveriam figurar no polo passivo da presente TCE. Da citada manifestação é possível extrair toda linha de argumentação que respalda a orientação seguida por esta Unidade Instrutiva no sentido de não promover a citação dos segurados.

12. Conforme a tese ali exposta, em apertada síntese, a permanência dos segurados na relação processual da tomada de contas especial dependerá da comprovação de que, seja por dolo ou culpa, concorreram para a prática do ato fraudulento. Na condição de terceiro desvinculado da Administração e sem o dever legar de prestar contas, a submissão do segurado à jurisdição do TCU exigirá prova de que ele tenha contribuído de modo decisivo e em concurso com o agente público para a produção do dano. Do contrário, a jurisdição do TCU não os alcançará, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92.

13. Na referida instrução, colheu-se uma série de deliberações nas quais a Corte, ressentindo-se da presença de elementos capazes de atribuir aos segurados efetiva participação na fraude, entendeu por bem excluí-los da relação processual, a exemplo do que se decidiu nos Acórdãos TCU – Plenário 859/2013, 2.369/2013, 2.449/2013, 2.553/2013, 3.038/2013, 3.112/2013 e 3.626/2013.



14. Apurou-se que, por meio do Acórdão 859/2013 – TCU – Plenário, esse Tribunal apreciou ocorrências semelhantes às descritas no caso concreto, tendo decidido naquela assentada pela exclusão de 24 (vinte e quatro) segurados da relação processual, também sob a alegação de ausência de provas capazes de evidenciar o envolvimento deles na fraude (itens 27 a 33 da instrução inserta à peça 13).

15. Dessa forma, não faria sentido determinar a citação dos beneficiários, quando, na análise preliminar, já fosse possível identificar a ausência de provas aptas a demonstrar que eles agiram em conluio com os autores das fraudes, tal como ocorreu no caso vertente. Assim, procedeu-se à citação unicamente das ex-servidoras Cláudia Maria Fernandes de Mello e Ivonete Silva Baldez, deixando-se para decidir formalmente sobre a exclusão dos segurados da relação processual para quando da deliberação de mérito.

16. Pois bem. Em cumprimento ao despacho do Diretor da Dilog, por delegação de competência constante da Portaria-Secex-RJ n. 2, de 18/01/2013 (peça 14), foi promovida a citação das responsáveis, mediante os ofícios 869 e 870. A Sra. Cláudia Maria Fernandes de Mello não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Quanto à Sra. Ivonete Silva Baldez, destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável, conforme se depreende à peça 23.

17. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes as responsáveis, sem apresentarem alegações nem recolherem o débito apurado, podem, assim, serem consideradas revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o previsto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

18. As conclusões e provas constantes do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, que se encontram à peça 1 destes autos eletrônicos, são suficientes para atribuir à Sra. Cláudia Maria Fernandes de Mello e à Sra. Ivonete Silva Baldez a responsabilidade pelo débito apurado nos autos, haja vista que a apuração de responsabilidade funcional das ex-servidoras, que resultou na aplicação da pena de demissão, funda-se em elementos substanciosos quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhes foram imputados (p. 246-292).

19. No que se refere às específicas concessões impugnadas, as condutas ilícitas da responsável foram descritas em relatórios individuais de auditoria, nos termos dos dossiês acostados à peça 1 (p. 28-198).

20. Cabe aqui abrir um parêntese para esclarecer que a proposta de exclusão dos segurados da relação processual não tem o condão de obstaculizar eventual cobrança administrativa e/ou judicial de iniciativa do INSS quanto a valores recebidos indevidamente pelos beneficiários. Explica-se.

21. Não obstante o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92 e a jurisprudência do TCU citada no item 13 desta instrução erijam a demonstração de culpa ou dolo como pressuposto indispensável para que a conduta do particular (estranho à Administração) esteja submetida à jurisdição do TCU, claro está que pode haver casos em que o segurado se beneficiou da fraude sem que dela tivesse conhecimento, ou seja, sem agir de maneira dolosa ou culposa.

22. As inúmeras tomadas de contas especiais resultantes da concessão irregular de benefícios previdenciários revelam que o comportamento dos segurados pode variar em cada caso a depender das provas que forem carreadas aos autos acerca da sua efetiva contribuição para a consecução do ilícito, bem como da circunstância de terem consciência ou não de que o benefício recebido era irregular. Sobre o assunto, convém transcrever as observações insertas na sentença absolutória exarada pelo juízo da 8ª Vara Criminal Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, nos autos da Ação Penal n. 2001.5101513802-3, in verbis (peça 6, p. 14-30, TC 034.248/2013-7):

Investigações realizadas em processos que tramitam nesta Justiça Federal dão conta de que quadrilhas muito bem organizadas atuam na concessão de benefícios fraudulentos em determinados períodos, contando não apenas com a participação de servidores como também de despachantes e até advogados. Por vezes, os segurados aproveitam-se de tal situação para obter, conscientemente, benefícios a que não fazem jus. Em outras, acreditando terem direito ao benefício, são ludibriados por estas pessoas.

23. Ressalta-se aqui a situação dos segurados que acreditavam fazer jus ao benefício, muitas vezes iludidos por intermediários (despachantes e advogados) ou até por prepostos do INSS e a estas pessoas confiaram seus documentos, com vistas à obtenção do benefício previdenciário. Em situações como essa,



a fraude ocorre no interior da instituição, por meio de lançamentos incorretos nos sistemas informatizados da previdência relacionados a vínculos empregatícios, contagem de tempo de serviço, valores de salários de contribuição, entre outras fraudes que ocasionam pagamento de benefícios aos quais os segurados não têm direito.

24. Nesse quadro, embora o concerto fraudatário envolva servidores da Autarquia e possíveis intermediários, sem que o segurado tenha consciência do ilícito, é inegável que a percepção de valores pagos indevidamente, pois que não preenchidos os pressupostos legais para a concessão do benefício, gera, para o beneficiário, o dever de ressarcir a Previdência Social, sob pena de enriquecimento sem causa, a teor do que dispõe o art. 884 do Código Civil.

25. Em outras palavras, a ausência de elementos que comprovem a participação dos segurados na prática do ato ilícito, quanto a terem agido de má-fé, adulterado documentos ou emitido declarações falsas, por exemplo, é suficiente para retirá-los do polo passivo da TCE, pois sobre eles não incidirá a jurisdição da Corte de Contas, segundo já observado. No entanto, no âmbito administrativo, se houver a constatação de que segurados receberam benefícios que não lhe eram devidos (o que pode ocorrer independentemente de dolo ou culpa), tendo havido ou não a suspensão do pagamento, a decisão do Tribunal pela exclusão desses segurados da relação processual não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais que a entidade prejudicada entender como cabíveis, com o objetivo de reaver aquilo que foi pago sem justa causa, ou seja, à míngua de fundamento jurídico.

26. Destarte, caso seja ratificado o posicionamento de que os segurados arrolados nesta TCE devem ser excluídos da relação processual, considera-se oportuno comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que a mencionada decisão não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos aos referidos beneficiários, em virtude da concessão indevida de benefício previdenciário (aposentadoria por tempo de serviço).

CONCLUSÃO

27. Considerando que o alcance da jurisdição do Tribunal de Contas da União sobre terceiros estranhos à Administração Pública depende da comprovação de que tenham agido com dolo ou culpa. Considerando que, no caso concreto, não há elementos que indiquem cabalmente a participação dos beneficiários no conluio para a prática dos atos fraudulentos apurados pela auditoria interna do INSS. Conclui-se, portanto, que a atribuição de responsabilidade apenas às ex-servidoras Cláudia Maria Fernandes de Mello e Ivonete Silva Baldez, com a exclusão dos segurados da relação processual, é medida que melhor se coaduna com os ditames da culpabilidade e dos princípios da racionalidade processual e da efetividade da jurisdição de contas, conforme os argumentos apresentados na instrução preliminar (peça 13).

28. Diante da revelia da Sra. Cláudia Maria Fernandes de Mello, bem como da Sra. Ivonete Silva Baldez e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que as responsáveis sejam condenadas em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Pertinente, ainda, dada a gravidade da infração cometida pelas responsáveis, propor a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, consoante o art. 60 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE

29. Entre os benefícios do exame desta Tomada de Contas Especial pode-se mencionar a proposta de imputação de débito e a aplicação de sanções, conforme itens 42.1, 42.2.1 e 42.2.3 do anexo da Portaria - Segecex 10/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) excluir da relação processual os segurados Jurandir Santos Brito (falecido, CPF 483.243.887-53); Maria Aparecida de Paiva Lima (CPF 416.455.297-20); Maria Cristina de Mattos Machado (CPF 261.368.217-53); Maria Emília da Natividade Veiga (CPF 087.061.797-46); Maria Roberto da Silva (CPF 714.344.887-72); Mariano Mendonça Filho (CPF 106.823.257-91); Mário Carmo de Abreu (CPF



270.232.307-34); Miguel Nonato Parente de Arruda (CPF 160.073.287-91); Roberto Carlos Alvares Gonçalves (CPF 475.735.037-68); Sônia Maria da Conceição de Sá (CPF 527.799.637-00)

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’, e §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares a conta da Sra. Cláudia Maria Fernandes de Mello (CPF 808.043.907-97) e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular de aposentadorias por tempo de serviço, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos efetuados aos seguintes segurados:

a.1) Jurandir Santos Brito (falecido) (CPF: 483.243.887-53)

Data	Valor	Tipo
11/5/1998	3.002,57	D

a.2) Maria Aparecida de Paiva Lima (CPF: 416.455.297-20)

Data	Valor	Tipo
24/11/1997	975,93	D
2/12/1997	1.219,91	D
7/1/1998	978,34	D
3/2/1998	975,93	D
3/3/1998	975,93	D
2/4/1998	975,93	D
8/5/1998	975,93	D
20/7/1999	1.053,28	D
3/8/1999	1.053,28	D
6/9/1999	1.053,28	D
4/10/1999	1.053,28	D
13/10/1999	491,58	D
5/11/1999	1.053,28	D
7/12/1999	2.106,56	D
6/1/2000	1.053,28	D
4/2/2000	1.053,28	D
4/3/2000	1.053,28	D
4/4/2000	1.053,28	D
4/5/2000	1.053,28	D
5/6/2000	1.053,28	D
5/7/2000	1.114,47	D
3/8/2000	1.114,47	D
5/9/2000	1.114,47	D
4/10/2000	1.114,47	D
3/11/2000	1.114,47	D
6/12/2000	2.228,94	D
5/1/2001	1.114,47	D
5/2/2001	1.114,47	D
2/3/2001	1.114,47	D
3/4/2001	1.114,47	D
3/5/2001	1.114,47	D


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

4/6/2001	1.114,47	D
3/7/2001	1.199,83	D
6/8/2001	1.199,83	D
4/9/2001	1.199,83	D
3/10/2001	1.199,83	D
7/11/2001	1.199,83	D
5/12/2001	2.399,66	D
8/1/2002	1.199,83	D
5/2/2002	1.199,83	D
5/3/2002	1.199,83	D
2/4/2002	1.199,83	D
3/5/2002	1.199,83	D
4/6/2002	1.199,83	D
2/7/2002	1.310,21	D
5/8/2002	1.310,21	D
5/9/2002	1.310,21	D
3/10/2002	1.310,21	D
4/11/2002	1.310,21	D

a.3) Maria Cristina Fonseca de Mattos (CPF: 261.368.217-53)

Data	Valor	Tipo
9/3/1998	712,31	D
7/4/1998	1.017,59	D
11/5/1998	1.017,59	D
7/12/1998	1.980,97	D
29/12/1998	98,28	D
11/1/1999	1.033,55	D
8/2/1999	1.033,55	D
5/3/1999	1.033,55	D
9/4/1999	1.033,55	D
7/5/1999	1.033,55	D
8/6/1999	1.033,55	D
7/7/1999	1.081,19	D
9/8/1999	1.081,19	D
8/9/1999	1.081,19	D

a.4) Maria Emilia da Natividade Veiga (CPF: 087.061.797-46)

Data	Valor	Tipo
13/1/1998	854,25	D
11/2/1998	899,22	D
11/3/1998	899,22	D
14/4/1998	899,22	D
13/5/1998	899,22	D
31/5/1999	920,56	D
11/6/1999	920,56	D
12/7/1999	962,99	D
11/8/1999	962,99	D

a.5) Maria Roberto da Silva (CPF: 714.344.887-72)


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data	Valor	Tipo
30/4/1998	1.333,24	D
7/5/1998	909,03	D
16/5/2000	998,20	D
6/6/2000	965,92	D
6/7/2000	1.022,03	D
7/8/2000	1.022,03	D
6/9/2000	1.022,03	D
6/10/2000	1.022,03	D
7/11/2000	5.819,38	D
17/11/2000	12.381,98	D
7/12/2000	2.044,06	D
8/1/2001	1.022,03	D
6/2/2001	1.022,03	D
6/3/2001	1.022,03	D
6/4/2001	1.022,03	D
7/5/2001	1.022,03	D
6/6/2001	1.022,03	D
9/7/2001	1.100,31	D
6/8/2001	1.100,31	D
6/9/2001	1.100,31	D
5/10/2001	1.100,31	D
7/11/2001	1.100,31	D
6/12/2001	2.200,62	D
7/1/2002	1.100,31	D
6/2/2002	1.100,31	D
6/3/2002	1.100,31	D
9/4/2002	1.100,31	D
26/2/2003	1.201,53	D

a.6) Mario Carmo de Abreu (CPF: 270.232.307-34)

Data	Valor	Tipo
29/12/1997	2.195,84	D
9/1/1998	975,93	D
4/2/1998	975,93	D
4/3/1998	975,93	D
3/4/1998	975,93	D
6/5/1998	975,93	D
8/7/1999	2.434,22	D
9/7/1999	1.053,28	D
4/8/1999	1.053,28	D
8/3/2001	4.570,47	D
4/4/2001	1.114,47	D
4/5/2001	1.114,47	D
5/6/2001	1.114,47	D

a.7) Miguel Nonato Parente de Arruda (CPF: 160.073.287-91)

Data	Valor	Tipo
13/3/1998	989,15	D


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

16/4/1998	1.023,26	D
15/5/1998	1.023,26	D
28/4/1999	1.439,58	D
18/5/1999	1.039,40	D
16/6/1999	1.039,40	D
14/7/1999	1.087,31	D
13/8/1999	1.087,31	D
15/9/1999	1.087,31	D
15/10/1999	1.087,31	D
16/11/1999	1.087,31	D
14/12/1999	2.174,62	D
14/1/2000	1.087,31	D
14/2/2000	1.087,31	D
16/3/2000	1.087,31	D
14/4/2000	1.087,31	D
14/5/2000	1.087,31	D
14/6/2000	1.087,31	D
14/7/2000	1.150,48	D
14/8/2000	1.150,48	D
15/9/2000	1.150,48	D
16/10/2000	1.150,48	D
16/11/2000	1.150,48	D
15/12/2000	2.300,96	D
15/1/2001	1.150,48	D
14/2/2001	1.150,48	D
14/3/2001	1.150,48	D
16/4/2001	1.150,48	D
15/5/2001	1.150,48	D
15/6/2001	1.150,48	D
13/7/2001	1.238,60	D
14/8/2001	1.238,60	D
18/9/2001	1.238,60	D
15/10/2001	1.238,60	D
16/11/2001	1.238,60	D
14/12/2001	2.477,20	D
15/1/2002	1.238,60	D
18/2/2002	1.238,60	D
14/3/2002	1.238,60	D
12/4/2002	1.238,60	D
15/5/2002	1.238,60	D
14/6/2002	1.238,60	D
12/7/2002	1.352,55	D
14/8/2002	1.352,55	D
13/9/2002	1.352,55	D
14/10/2002	1.352,55	D
14/11/2002	1.352,55	D
13/12/2002	2.705,10	D
6/1/2003	6.097,81	D
15/1/2003	1.352,55	D



14/2/2003	1.352,55	D
18/3/2003	1.352,55	D
14/4/2003	1.352,55	D
15/5/2003	1.352,55	D
13/6/2003	1.352,55	D
13/7/2003	1.619,13	D
14/8/2003	1.619,13	D
12/9/2003	1.619,13	D
14/10/2003	1.619,13	D
14/11/2003	1.619,13	D
12/12/2003	3.238,26	D
15/1/2004	1.619,13	D
13/2/2004	1.619,13	D
12/3/2004	1.619,13	D
7/4/2004	1.619,13	D
7/5/2004	1.619,13	D
7/6/2004	1.692,47	D
7/7/2004	1.692,47	D
6/8/2004	1.692,47	D
8/9/2004	1.692,47	D
7/10/2004	1.692,47	D
8/11/2004	1.692,47	D
7/12/2004	3.384,94	D
7/1/2005	1.692,47	D
7/2/2005	1.692,47	D
7/3/2005	1.692,47	D
7/4/2005	1.692,47	D
6/5/2005	1.692,47	D
7/6/2005	1.800,02	D
7/7/2005	1.800,02	D
5/8/2005	1.800,02	D
8/9/2005	1.800,02	D
7/10/2005	1.800,02	D
8/11/2005	1.800,02	D
7/12/2005	3.600,04	D
6/1/2006	1.800,02	D
7/2/2006	1.800,02	D
7/3/2006	1.800,02	D
7/4/2006	1.800,02	D

a.8) Roberto Carlos Alvares Gonçalves (CPF: 475.735.037-68)

Data	Valor	Tipo
20/3/1998	139,84	D
16/4/1998	839,07	D
14/5/1998	827,14	D
1/12/2000	995,78	D
21/12/2000	1.867,10	D
23/1/2001	933,55	D
13/2/2001	933,55	D


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

21/3/2001	933,55	D
18/4/2001	933,55	D
16/5/2001	933,55	D
13/6/2001	933,55	D
12/7/2001	1.005,05	D
14/8/2001	1.005,05	D
17/9/2001	1.005,05	D
19/10/2001	1.005,05	D
14/11/2001	1.005,05	D
13/12/2001	2.010,10	D
14/1/2002	1.005,05	D
15/2/2002	1.005,05	D
14/3/2002	1.005,05	D
12/4/2002	1.005,05	D
15/5/2002	1.005,05	D
20/6/2002	1.005,05	D

a.9) Sônia Maria da Conceição de Sá (CPF: 527.799.637-00)

Data	Valor	Tipo
6/11/1997	4.089,99	D
1/12/1997	1.119,80	D
2/1/1998	671,88	D
2/2/1998	671,88	D
2/3/1998	671,88	D
3/4/1998	671,88	D
6/5/1998	671,88	D
1/6/1998	671,88	D
3/5/2000	736,63	D
2/6/2000	736,63	D
3/7/2000	779,42	D
13/7/2000	933,03	D
1/8/2000	779,42	D
4/9/2000	779,42	D
2/10/2000	779,42	D
1/11/2000	779,42	D
1/12/2000	1.558,84	D
2/1/2001	779,42	D
1/2/2001	779,42	D
1/3/2001	779,42	D
2/4/2001	779,42	D
2/5/2001	779,42	D
1/6/2001	779,42	D
2/7/2001	839,12	D
1/8/2001	839,12	D
3/9/2001	839,12	D
1/10/2001	839,12	D
1/11/2001	839,12	D
3/12/2001	1.678,24	D
2/1/2002	839,12	D



1/2/2002	839,12	D
1/3/2002	839,12	D
1/4/2002	839,12	D
2/5/2002	839,12	D
3/6/2002	839,12	D
1/7/2002	916,31	D
1/8/2002	916,31	D
2/9/2002	916,31	D
1/10/2002	916,31	D
1/11/2002	916,31	D
2/12/2002	1.832,62	D
2/1/2003	916,31	D
3/2/2003	916,31	D
5/3/2003	916,31	D
1/4/2003	916,31	D
2/5/2003	916,31	D
2/6/2003	916,31	D
1/7/2003	1.096,91	D
1/8/2003	1.096,91	D
1/9/2003	1.096,91	D
1/10/2003	1.096,91	D
3/11/2003	1.096,91	D
1/12/2003	2.193,82	D
2/1/2004	1.096,91	D
2/2/2004	1.096,91	D
2/3/2004	1.096,91	D
1/4/2004	1.096,91	D
3/5/2004	1.096,91	D
1/6/2004	1.146,60	D
1/7/2004	1.146,60	D
2/8/2004	1.146,60	D
1/9/2004	1.146,60	D
1/10/2004	1.146,60	D
1/11/2004	1.146,60	D
1/12/2004	2.293,20	D
3/1/2005	1.146,60	D
1/2/2005	1.146,60	D
1/3/2005	1.146,60	D
1/4/2005	1.146,60	D
2/5/2005	1.146,60	D
1/6/2005	1.219,46	D
1/7/2005	1.219,46	D

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’, e §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares a conta da Sra. Ivonete Silva Baldez (CPF 738.783.677-91) e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social –



INSS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular de aposentadorias por tempo de serviço, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos efetuados ao seguinte segurado:

c.1) Mariano Mendonça Filho (CPF: 106.823.257-91)

Data	Valor	Tipo
20/11/1997	428,10	D
4/12/1997	1.070,26	D
9/1/1998	917,37	D
5/2/1998	917,37	D
5/3/1998	917,37	D
6/4/1998	917,37	D
7/5/1998	917,37	D
4/6/1998	917,37	D
5/5/2000	990,07	D
6/6/2000	15.950,55	D
6/7/2000	1.047,59	D
4/8/2000	1.047,59	D
6/9/2000	1.047,59	D
6/10/2000	1.047,59	D
8/11/2000	1.047,59	D
8/12/2000	2.095,18	D
5/1/2001	1.047,59	D
5/2/2001	1.047,59	D
6/3/2001	1.047,59	D
9/4/2001	1.047,59	D
8/5/2001	1.047,59	D
6/6/2001	1.047,59	D
6/7/2001	1.127,83	D
7/8/2001	1.127,83	D
6/9/2001	1.127,83	D
5/10/2001	1.127,83	D
7/11/2001	1.127,83	D
7/12/2001	2.255,66	D
7/1/2002	1.127,83	D
7/2/2002	1.127,83	D
11/3/2002	1.127,83	D
4/4/2002	1.127,83	D
13/5/2002	1.127,83	D
6/6/2002	1.127,83	D
4/7/2002	1.231,59	D
6/8/2002	1.231,59	D
5/9/2002	1.231,59	D
4/10/2002	1.231,59	D
6/11/2002	1.231,59	D
5/12/2002	2.463,18	D
7/1/2003	1.231,59	D
6/2/2003	1.231,59	D



d) aplicar à Sra. Cláudia Maria Fernandes de Mello e Ivonete Silva Baldez a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

f) tendo em vista a gravidade da infração cometida, aplicar à Sra. Cláudia Maria Fernandes de Mello e Ivonete Silva Baldez a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, consoante o art. 60 da Lei 8.443/1992.

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

h) comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que decisão indicada na alínea “a” acima não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos aos segurados ali referidos (alínea “a”), em razão da concessão indevida de benefício previdenciário.

4. O representante do Parquet manifestou concordância ao encaminhamento acima, sem prejuízo de algumas observações pontuais, conforme seguintes palavras, verbis (peça 30).

À vista dos elementos contidos nos autos, manifestamo-nos de acordo com a proposta uníssona da Secex/RJ (peça 27), no sentido de que sejam excluídos da relação processual os responsáveis indicados no subitem 30, “a”, e que sejam julgadas irregulares as contas das ex-servidoras do INSS mencionadas, condenando-as em valores de débito individual (item 30, “b”, e “c”) e aplicando-lhes multas individuais (item 30, “d”), bem como declarando-as inabilitadas para exercer cargo em comissão ou função de confiança (item 30, “f”) e expedindo comunicação ao INSS e ao órgão de cobrança (item 30, “h”), no sentido de que as conclusões do presente processo não obstem a adoção de providências administrativas ou judiciais em face de quaisquer dos responsáveis, por força do princípio da independência das instâncias.

Em acréscimo, apenas alvitramos que a declaração de revelia (referida no item 28) conste expressamente da deliberação que vier a ser proferida. Também sugerimos que o julgamento pela irregularidade das contas das responsáveis seja fundamentado no art. 16, III, alíneas “b” e “d” – em vez de alínea “d” apenas –, da Lei 8.443/92, com vistas a também contemplar como fundamento de condenação a grave infração às normas legais e/ou regulamentares.

Com relação a uma eventual declaração de inabilitação para exercício de cargo em comissão e função de confiança com relação aos responsáveis – sugestão da unidade técnica –, caso o Tribunal decida aplicar essa sanção, apenas alertamos para a necessidade de que tal deliberação observe a forma prevista no art. 60 da Lei 8.443/92.

No mais, concordamos com a unidade técnica no sentido de que uma eventual responsabilização dos segurados beneficiários demandaria provas de terem concorrido para a ocorrência da fraude, o que, todavia, não se verifica nos presentes autos, conclusivamente, com relação a nenhum dos beneficiários dos pagamentos indevidos mencionados no processo. Nesse sentido é o entendimento que se verifica atualmente na jurisprudência do Tribunal.

É o relatório



VOTO

Trata-se da tomada de contas especial instaurada em decorrência de concessões irregulares de benefícios previdenciários, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

2. Nesta Corte, foram arroladas como responsáveis apenas as ex-servidoras Cláudia Maria Fernandes de Mello e Ivonete Silva Baldez, por inexistir, nos autos, provas convincentes de que os segurados indicados no relatório precedente agiram em conluio com as autoras das fraudes em exame, conforme deliberado nos Acórdãos 859/2013 e 3.626/2013-TCU-Plenário. Assim, tais beneficiários devem ser excluídos da relação processual.

3. Regularmente citadas (peças 15/26), as ex-servidoras foram consideradas revéis, prosseguindo-se o feito nos termos do art. 12, § 3º da Lei 8.443, de 1992. Nesse sentido, a unidade técnica propôs a irregularidade das suas contas, a condenação em débito pelos montantes especificados no relatório precedente, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, a cobrança judicial das dívidas, conforme art. 28, inciso II da Lei 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações de cobrança, e o envio de cópia da deliberação que vier a ser proferida à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da mesma lei.

4. De fato, incorporando às minhas razões de decidir os fundamentos expendidos na instrução da unidade técnica (peça 27), com os pertinentes acréscimos sugeridos pelo Ministério Público especializado quanto à base legal da condenação, não é possível reconhecer a boa-fé na conduta das ex-servidoras, o que permite julgar irregulares as presentes contas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, 19 e 23, inciso III da Lei nº 8.443, de 1992.

5. Afinal, as conclusões e provas constantes do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, aberto pelo INSS, são suficientes para atribuir às responsáveis os débitos em apuração, haja vista que fundadas em elementos substanciosos quanto à materialidade e autoria dos ilícitos investigados (peça 1, fls. 246/292).

6. Efetivamente, restam comprovadas diversas fraudes de autoria das responsáveis, concernentes na habilitação e concessão indevida de benefícios previdenciários, mediante a utilização de tempo de serviço sem a comprovação de vínculo empregatício e dos períodos trabalhados necessários para que os segurados pudessem desfrutar do benefício, bem como a majoração irregular de salários de contribuição, em alguns casos por meio da inserção de informações falsas em sistema informatizado do INSS.

7. Tais ocorrências, quanto à autoria e materialidade, restam claramente e objetivamente demonstradas na documentação constante desta TCE (peça 1, em particular), conforme relatório final emitido pela Comissão do PAD (fls. 252/271 e 274/292), parecer conclusivo da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social CJ/MPS nº 2759/2002 (fls. 302/312), portarias de penalidade de demissão aplicadas pelo Ministro da Previdência nºs 553 e 554, de 6/6/2002 (fls. 314 e 316).

8. Considerando a gravidade das condutas irregulares, também é medida necessária aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. De igual modo, a priori concordo com a unidade técnica e o Parquet pela inabilitação das responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443, de 1992 e em respeito à jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos Plenário nºs 1.201/2011, 1.852/2012, 859/2013, 2.299/2013, 2.449/2013 e 3.112/2013).

9. Entretanto, em relação à responsável Ivonete Silva Baldez, observo que a mesma já foi sancionada com a pena de inabilitação, por 8 (oito) anos, mediante o Acórdão nº 167/2015-TCU-Plenário (Processo 000.540/2014-5; Ata nº 4/2015 – Plenário; Data da Sessão: 4/2/2015 – Ordinária). Assim, considero inoportuno, neste caso concreto, aplicação de nova pena de inabilitação, até porque seriam praticamente concomitantes, o que poderia vir, eventualmente, a configurar bis in idem, embora em juízo preliminar não pense dessa forma.

10. Ainda, seguindo a jurisprudência da Corte (Acórdãos Plenário 3.626/2013, 3.627/2013, 3.628/2013, 3.651/2013 e 53/2014), em face da extensão do prejuízo causado aos cofres do INSS e a fim de salvaguardar a recomposição ao erário dos recursos desviados, é oportuno solicitar à Advocacia-Geral



da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens das responsáveis nos termos do art. 61 da Lei 8.443, de 1992, e do art. 275 do Regimento Interno/TCU.

11. Também pertinente autorizar a cobrança judicial das dívidas, conforme previsto no art. 28, inciso II da Lei 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações, e determinar o encaminhamento de cópia da deliberação que vier a ser proferida ao INSS e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, com fundamento no § 3º do art. 16 da Lei 8.443, de 1992.

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

ACÓRDÃO Nº 534/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.652/2013-0.

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

3. Responsáveis: Cláudia Maria Fernandes de Mello (808.043.907-97), Ivonete Silva Baldez (738.783.677-91), Jurandir Santos Brito (falecido) (483.243.887-53), Maria Aparecida de Paiva Lima (416.455.297-20), Maria Cristina Fonseca de Mattos (261.368.217-53), Maria Roberto da Silva (714.344.887-72), Mariano Mendonça Filho (106.823.257-91), Miguel Nonato Parente de Arruda (160.073.287-91), Mário Carmo de Abreu (270.232.307-34), Roberto Carlos Alvares Gonçalves (475.735.037-68) e Sônia Maria da Conceição de Sá (527.799.637-00).

4. Unidade: Gerência Executiva do INSS no Rio de Janeiro – Centro/RJ – INSS/MPS.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

7. Unidade Técnica: Secex/RJ.

8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em decorrência da concessão irregular de benefícios previdenciários, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social,

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

9.1. considerar revéis as responsáveis Cláudia Maria Fernandes de Mello e Ivonete Silva Baldez, nos termos do art. 12, §3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. excluir da relação processual os segurados Jurandir Santos Brito (falecido), Maria Aparecida de Paiva Lima, Maria Cristina Fonseca de Mattos, Maria Roberto da Silva, Mariano Mendonça Filho, Miguel Nonato Parente de Arruda, Mário Carmo de Abreu, Roberto Carlos Alvares Gonçalves e Sônia Maria da Conceição de Sá;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, e § 2º da Lei 8.443, de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, inciso IV, e 210 e 214, inciso III do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas da Sra. Cláudia Maria Fernandes de Mello, condenando-a ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional de Seguridade Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir da correspondente data até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular dos seguintes benefícios previdenciários:

9.3.1. Jurandir Santos Brito (falecido) (CPF: 483.243.887-53)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
11/5/1998	3.002,57

9.3.2. Maria Aparecida de Paiva Lima (CPF: 416.455.297-20)



Data da ocorrência	Valor original (R\$)
24/11/1997	975,93
2/12/1997	1.219,91
7/1/1998	978,34
3/2/1998	975,93
3/3/1998	975,93
2/4/1998	975,93
8/5/1998	975,93
20/7/1999	1.053,28
3/8/1999	1.053,28
6/9/1999	1.053,28
4/10/1999	1.053,28
13/10/1999	491,58
5/11/1999	1.053,28
7/12/1999	2.106,56
6/1/2000	1.053,28
4/2/2000	1.053,28
4/3/2000	1.053,28
4/4/2000	1.053,28
4/5/2000	1.053,28
5/6/2000	1.053,28
5/7/2000	1.114,47
3/8/2000	1.114,47
5/9/2000	1.114,47
4/10/2000	1.114,47
3/11/2000	1.114,47
6/12/2000	2.228,94
5/1/2001	1.114,47
5/2/2001	1.114,47
2/3/2001	1.114,47
3/4/2001	1.114,47
3/5/2001	1.114,47
4/6/2001	1.114,47
3/7/2001	1.199,83
6/8/2001	1.199,83
4/9/2001	1.199,83
3/10/2001	1.199,83
7/11/2001	1.199,83
5/12/2001	2.399,66
8/1/2002	1.199,83
5/2/2002	1.199,83
5/3/2002	1.199,83
2/4/2002	1.199,83
3/5/2002	1.199,83
4/6/2002	1.199,83
2/7/2002	1.310,21
5/8/2002	1.310,21
5/9/2002	1.310,21
3/10/2002	1.310,21



4/11/2002	1.310,21

9.3.3. Maria Cristina Fonseca de Mattos (CPF: 261.368.217-53)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
9/3/1998	712,31
7/4/1998	1.017,59
11/5/1998	1.017,59
7/12/1998	1.980,97
29/12/1998	98,28
11/1/1999	1.033,55
8/2/1999	1.033,55
5/3/1999	1.033,55
9/4/1999	1.033,55
7/5/1999	1.033,55
8/6/1999	1.033,55
7/7/1999	1.081,19
9/8/1999	1.081,19
8/9/1999	1.081,19

9.3.4. Maria Emília da Natividade Veiga (CPF: 087.061.797-46)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
13/1/1998	854,25
11/2/1998	899,22
11/3/1998	899,22
14/4/1998	899,22
13/5/1998	899,22
31/5/1999	920,56
11/6/1999	920,56
12/7/1999	962,99
11/8/1999	962,99

9.3.5. Maria Roberto da Silva (CPF: 714.344.887-72)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
30/4/1998	1.333,24
7/5/1998	909,03
16/5/2000	998,20
6/6/2000	965,92
6/7/2000	1.022,03
7/8/2000	1.022,03
6/9/2000	1.022,03
6/10/2000	1.022,03
7/11/2000	5.819,38
17/11/2000	12.381,98
7/12/2000	2.044,06
8/1/2001	1.022,03
6/2/2001	1.022,03
6/3/2001	1.022,03
6/4/2001	1.022,03
7/5/2001	1.022,03



6/6/2001	1.022,03
9/7/2001	1.100,31
6/8/2001	1.100,31
6/9/2001	1.100,31
5/10/2001	1.100,31
7/11/2001	1.100,31
6/12/2001	2.200,62
7/1/2002	1.100,31
6/2/2002	1.100,31
6/3/2002	1.100,31
9/4/2002	1.100,31
26/2/2003	1.201,53

9.3.6. Mario Carmo de Abreu (CPF: 270.232.307-34)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
29/12/1997	2.195,84
9/1/1998	975,93
4/2/1998	975,93
4/3/1998	975,93
3/4/1998	975,93
6/5/1998	975,93
8/7/1999	2.434,22
9/7/1999	1.053,28
4/8/1999	1.053,28
8/3/2001	4.570,47
4/4/2001	1.114,47
4/5/2001	1.114,47
5/6/2001	1.114,47

9.3.7. Miguel Nonato Parente de Arruda (CPF: 160.073.287-91)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
13/3/1998	989,15
16/4/1998	1.023,26
15/5/1998	1.023,26
28/4/1999	1.439,58
18/5/1999	1.039,40
16/6/1999	1.039,40
14/7/1999	1.087,31
13/8/1999	1.087,31
15/9/1999	1.087,31
15/10/1999	1.087,31
16/11/1999	1.087,31
14/12/1999	2.174,62
14/1/2000	1.087,31
14/2/2000	1.087,31
16/3/2000	1.087,31
14/4/2000	1.087,31
14/5/2000	1.087,31
14/6/2000	1.087,31


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

14/7/2000	1.150,48
14/8/2000	1.150,48
15/9/2000	1.150,48
16/10/2000	1.150,48
16/11/2000	1.150,48
15/12/2000	2.300,96
15/1/2001	1.150,48
14/2/2001	1.150,48
14/3/2001	1.150,48
16/4/2001	1.150,48
15/5/2001	1.150,48
15/6/2001	1.150,48
13/7/2001	1.238,60
14/8/2001	1.238,60
18/9/2001	1.238,60
15/10/2001	1.238,60
16/11/2001	1.238,60
14/12/2001	2.477,20
15/1/2002	1.238,60
18/2/2002	1.238,60
14/3/2002	1.238,60
12/4/2002	1.238,60
15/5/2002	1.238,60
14/6/2002	1.238,60
12/7/2002	1.352,55
14/8/2002	1.352,55
13/9/2002	1.352,55
14/10/2002	1.352,55
14/11/2002	1.352,55
13/12/2002	2.705,10
6/1/2003	6.097,81
15/1/2003	1.352,55
14/2/2003	1.352,55
18/3/2003	1.352,55
14/4/2003	1.352,55
15/5/2003	1.352,55
13/6/2003	1.352,55
13/7/2003	1.619,13
14/8/2003	1.619,13
12/9/2003	1.619,13
14/10/2003	1.619,13
14/11/2003	1.619,13
12/12/2003	3.238,26
15/1/2004	1.619,13
13/2/2004	1.619,13
12/3/2004	1.619,13
7/4/2004	1.619,13
7/5/2004	1.619,13
7/6/2004	1.692,47



7/7/2004	1.692,47
6/8/2004	1.692,47
8/9/2004	1.692,47
7/10/2004	1.692,47
8/11/2004	1.692,47
7/12/2004	3.384,94
7/1/2005	1.692,47
7/2/2005	1.692,47
7/3/2005	1.692,47
7/4/2005	1.692,47
6/5/2005	1.692,47
7/6/2005	1.800,02
7/7/2005	1.800,02
5/8/2005	1.800,02
8/9/2005	1.800,02
7/10/2005	1.800,02
8/11/2005	1.800,02
7/12/2005	3.600,04
6/1/2006	1.800,02
7/2/2006	1.800,02
7/3/2006	1.800,02
7/4/2006	1.800,02

9.3.8. Roberto Carlos Alvares Gonçalves (CPF: 475.735.037-68)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
20/3/1998	139,84
16/4/1998	839,07
14/5/1998	827,14
1/12/2000	995,78
21/12/2000	1.867,10
23/1/2001	933,55
13/2/2001	933,55
21/3/2001	933,55
18/4/2001	933,55
16/5/2001	933,55
13/6/2001	933,55
12/7/2001	1.005,05
14/8/2001	1.005,05
17/9/2001	1.005,05
19/10/2001	1.005,05
14/11/2001	1.005,05
13/12/2001	2.010,10
14/1/2002	1.005,05
15/2/2002	1.005,05
14/3/2002	1.005,05
12/4/2002	1.005,05
15/5/2002	1.005,05
20/6/2002	1.005,05



9.3.9. Sônia Maria da Conceição de Sá (CPF: 527.799.637-00)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
6/11/1997	4.089,99
1/12/1997	1.119,80
2/1/1998	671,88
2/2/1998	671,88
2/3/1998	671,88
3/4/1998	671,88
6/5/1998	671,88
1/6/1998	671,88
3/5/2000	736,63
2/6/2000	736,63
3/7/2000	779,42
13/7/2000	933,03
1/8/2000	779,42
4/9/2000	779,42
2/10/2000	779,42
1/11/2000	779,42
1/12/2000	1.558,84
2/1/2001	779,42
1/2/2001	779,42
1/3/2001	779,42
2/4/2001	779,42
2/5/2001	779,42
1/6/2001	779,42
2/7/2001	839,12
1/8/2001	839,12
3/9/2001	839,12
1/10/2001	839,12
1/11/2001	839,12
3/12/2001	1.678,24
2/1/2002	839,12
1/2/2002	839,12
1/3/2002	839,12
1/4/2002	839,12
2/5/2002	839,12
3/6/2002	839,12
1/7/2002	916,31
1/8/2002	916,31
2/9/2002	916,31
1/10/2002	916,31
1/11/2002	916,31
2/12/2002	1.832,62
2/1/2003	916,31
3/2/2003	916,31
5/3/2003	916,31
1/4/2003	916,31
2/5/2003	916,31
2/6/2003	916,31



1/7/2003	1.096,91
1/8/2003	1.096,91
1/9/2003	1.096,91
1/10/2003	1.096,91
3/11/2003	1.096,91
1/12/2003	2.193,82
2/1/2004	1.096,91
2/2/2004	1.096,91
2/3/2004	1.096,91
1/4/2004	1.096,91
3/5/2004	1.096,91
1/6/2004	1.146,60
1/7/2004	1.146,60
2/8/2004	1.146,60
1/9/2004	1.146,60
1/10/2004	1.146,60
1/11/2004	1.146,60
1/12/2004	2.293,20
3/1/2005	1.146,60
1/2/2005	1.146,60
1/3/2005	1.146,60
1/4/2005	1.146,60
2/5/2005	1.146,60
1/6/2005	1.219,46
1/7/2005	1.219,46

9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, e § 2º da Lei 8.443, de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, inciso IV, e 210 e 214, inciso III do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas da Sra. Ivonete Silva Baldez, condenando-a ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional de Seguridade Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir da correspondente data até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular do seguinte benefício previdenciário:

9.4.1. Mariano Mendonça Filho (CPF: 106.823.257-91)

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
20/11/1997	428,10
4/12/1997	1.070,26
9/1/1998	917,37
5/2/1998	917,37
5/3/1998	917,37
6/4/1998	917,37
7/5/1998	917,37
4/6/1998	917,37
5/5/2000	990,07
6/6/2000	15.950,55
6/7/2000	1.047,59



4/8/2000	1.047,59
6/9/2000	1.047,59
6/10/2000	1.047,59
8/11/2000	1.047,59
8/12/2000	2.095,18
5/1/2001	1.047,59
5/2/2001	1.047,59
6/3/2001	1.047,59
9/4/2001	1.047,59
8/5/2001	1.047,59
6/6/2001	1.047,59
6/7/2001	1.127,83
7/8/2001	1.127,83
6/9/2001	1.127,83
5/10/2001	1.127,83
7/11/2001	1.127,83
7/12/2001	2.255,66
7/1/2002	1.127,83
7/2/2002	1.127,83
11/3/2002	1.127,83
4/4/2002	1.127,83
13/5/2002	1.127,83
6/6/2002	1.127,83
4/7/2002	1.231,59
6/8/2002	1.231,59
5/9/2002	1.231,59
4/10/2002	1.231,59
6/11/2002	1.231,59
5/12/2002	2.463,18
7/1/2003	1.231,59
6/2/2003	1.231,59

9.5. aplicar às responsáveis Cláudia Maria Fernandes de Mello e Ivonete Silva Baldez a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, respectivamente nos valores de R\$ 307.000,00 (trezentos e sete mil reais) e 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificações, para que comprovem perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea “a” da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea “a” do RI/TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, a contar da data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, caso não sejam pagas no prazo estabelecido, na forma da legislação em vigor;

9.6. com fundamento no art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, aplicar à responsável Cláudia Maria Fernandes de Mello a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de 8 (oito) anos;

9.7. com base no art. 61 da Lei 8.443, de 1992, e no art. 275 do Regimento Interno do TCU, solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens das responsáveis indicadas no subitem 9.3, acima, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, a comprovação do recolhimento das dívidas, devendo este Tribunal ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e à sua restituição;

9.8. com amparo no art. 28, inciso II da Lei 8.443, de 1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;



9.9. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, às responsáveis, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3º da Lei 8.443, de 1992;

9.10. comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro que a decisão contida no subitem 9.2 deste acórdão não impedirá a adoção de providências administrativas e/ou judiciais contra os beneficiários dos pagamentos previdenciários inquinados, com vistas à recuperação dos valores indevidamente pagos.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0534-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 034.702/2014-8

Apenso: TC 000.639/2015-0

Natureza: Representação.

Órgão: Município de Espírito Santo/RN.

Representantes: Engmaq Locação e Serviços Técnicos Ltda., CNPJ 05.831.917/0001-51, e Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda., CNPJ 06.176.355/0001-12.

Advogados: Felipe Augusto Cortez Meira de Medeiros, OAB/RN 3640, Afonso Adolfo de Medeiros Fernandes, OAB/RN 3937, Elton Olímpio de Medeiros Maia, OAB/RN 5913, e Thatyana Menguita de Lima Costa, OAB/RN 868.

Sumário: REPRESENTAÇÃO ACERCA DE IRREGULARIDADES EM CONCORRÊNCIA PARA CONTRATAÇÃO DA EXECUÇÃO DE OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. SUPOSTA INOBSERVÂNCIA DE PRINCÍPIOS E REGRAS INERENTES AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. NÃO CONSTATAÇÃO DE FALHAS QUE CONFIGURASSEM PREJUÍZO AOS LICITANTES OU À COMPETITIVIDADE DO CERTAME. IMPROCEDÊNCIA. PREJUDICIALIDADE DOS PEDIDOS DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DOS ATOS DO CERTAME.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução aprovada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (Secex/PE) – peça 33:

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de representação inicialmente interposta pela empresa Engmaq Locação e Serviços Técnicos Ltda., CNPJ 05.831.917/0001-51, que foi seguida por representação da empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda., CNPJ 06.176.355/0001-12, TC 000.639/2015-0, ambas licitantes, contra atos da Comissão Permanente de Licitação (CPL), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Pública 1/2014 da Prefeitura Municipal de Espírito Santo (RN). Estas irregularidades estão relacionadas à publicidade inicial do certame, bem como a eventos intermediários durante o procedimento, uma vez que eram previstas divulgações no Diário Oficial da União (DOU), mas teriam ocorrido apenas no Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Norte (DOM/RN), enquanto a obra conta com recursos federais, em afronta aos princípios constitucionais da publicidade dos atos públicos e da vinculação ao edital. Essas possíveis falhas seriam agravados pela*



indevida habilitação da vencedora do certame; pela falta de observação do prazo de oito dias, no lugar dos cinco estabelecidos para as apresentações das correções tidas como necessárias na fase de habilitação, em afronta ao art. 48, § 3º da Lei 8.666/1993; e ainda por cerceamento da ampla defesa dos licitantes em recursos apresentados e, inclusive, registrado em boletim de ocorrência policial pela primeira representante.

2. As alegadas irregularidades ocorreram na Concorrência Pública 1/2014 promovida pela Prefeitura Municipal de Espírito Santo (RN), que teve por objeto obras de implantação do sistema de esgotamento sanitário do município, com execução de estação de tratamento de efluentes, a serem realizadas na sede do município de Espírito Santo (RN), nos limites da zona urbana da cidade, com recursos do convênio C/PAC 0475/14, Siafi, 679279, celebrado entre o município e o Governo Federal, através do Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde (Funasa/MS), e com o valor máximo editalício admitido pela Administração para o objeto a ser contratado de R\$ 3.244.762,75.

3. Desde já é explicitado que a presente representação trata da mesma licitação e de irregularidades semelhantes às registradas no TC 000.639/2015-0, autuado neste TCU em 15/1/2015. Este TC 034.702/2014-8, ora analisado, foi autuado em 19/12/2014, instruído em 26/12/2014 e já conta com despacho do senhor Ministro-Relator Aroldo Cedraz de Oliveira de 30/12/2014 (peça 14), motivo que, por similaridade ao art. 87 do Código de Processo Civil (CPC), Lei 5.869/1973, motivou proposta de apensamento do processo mais recente (TC 000.639/2015-0) ao mais antigo, este TC 034.702/2014-8, uma vez que o referido art. 87 do CPC determina a competência no momento em que a ação é proposta.

4. Por essa razão, foram colhidos do TC 000.639/2015-0 e acrescentados às peças deste TC 034.702/2014-8 as peças de números 22 a 25 dos presentes autos, as quais também serão aqui tratadas, uma vez que contêm informações complementares à primeira representação.

HISTÓRICO

5. Inicialmente será apresentado o histórico dos dois processos conexos, objeto da presente instrução, de modo a evidenciar aspectos processuais relevantes e embasar as propostas de encaminhamento que serão apresentadas ao final. Em seguida será explicitado o histórico do procedimento licitatório da Concorrência Pública 1/2014 (CP 1/2014) promovida pela Prefeitura Municipal de Espírito Santo (RN), onde são expostas as alegações das representantes.

I - Histórico Processual:

6. Em 19/12/2014 foi autuado o TC 034.702/2014-8, da licitante Engmaq Locação e Serviços Técnicos Ltda. (Engmaq), CNPJ 05.831.917/0001-51, para o processo licitatório CP 1/2014 promovido pela Prefeitura Municipal de Espírito Santo (RN), tendo sido primeiramente instruído em 26/12/2014 (peça 12), e recebido o Despacho do senhor Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira em 30/12/2014 (peça 14).

7. Devido às instruções do despacho, foi conhecida a representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, e determinado, com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno, a realização da oitiva prévia do responsável, bem como diligência junto à prefeitura municipal.

8. Assim, foram emitidos e enviados os Ofícios de oitivas 1/2015-TCU/SECEX-PE (peça 15) e 2/2015-TCU/SECEX-PE (peça 16), ambos de 2/1/2015 e, respectivamente endereçados ao senhor Sebastião Evaldo de Souza, CPF: 242.573.034-68, presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) do município de Espírito Santo (RN), no seu endereço residencial, conforme documentos relativos ao seu CPF (peças 7 e 20), bem como à Crisal – Construção, Engenharia e Comércio Ltda., CNPJ: 00792407/0001-07, empresa declarada vencedora do certame. Em 6/1/2015 foi expedido o Ofício 9/2015-TCU/SECEX-PE (peça 17) referente à diligência perante a Prefeitura Municipal de Espírito Santo.

9. Salvo o Ofício de oitiva 1/2015-TCU/SECEX-PE (peça 15), cujo Aviso de Recebimento (AR) retornou como se o endereço do senhor Sebastião Evaldo de Souza não existisse (peça 21), os demais foram devidamente entregues.

10. Em 15/1/2015 foi autuado nesta Secex-PE o TC 000.639/2015-0, impetrado pela licitante Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda. (Ibiúna), segundo instrumento assinado pela sua bastante



procuradora, a advogada Thatyana Menguita de Lima Costa (peça 22), com teor estreitamente relacionado ao da representação da Engmaq, tendo por objeto a mesma licitação e reclamações similares quanto à ausência de divulgação no Diário Oficial da União (DOU) do certame, bem como de alterações no edital e nas demais fases procedimentais do certame.

11. Face à demora das respostas, este auditor contactou em 16/1/2015, por meio do telefone da prefeitura, número (084) 3249-2221, o senhor Sebastião Evaldo de Souza e o colocou a par da situação, uma vez que ele alegou desconhecimento da representação e da oitiva. No mesmo dia, com o endereço fornecido pelo próprio senhor presidente da CPL, 'pmes1962@hotmail.com', lhe foi enviado um e-mail com os anexos dos ofícios de oitivas do pregoeiro e de diligência à prefeitura (peça 23, p. 1), solicitando os necessários esclarecimentos.

12. Entretanto, no mesmo dia 16/1/2015, retornou uma mensagem do correio eletrônico do Microsoft Outlook referente ao e-mail enviado para 'pmes1962@hotmail.com' nos seguintes termos: 'A entrega para estes destinatários ou grupos foi concluída, mas o servidor de destino não enviou uma notificação de entrega', a despeito de ter sido solicitado uma comprovação do recebimento.

13. Ainda em 16/1/2015, de modo a conhecer a situação do convênio e se o contrato entre a prefeitura e a Crisal porventura já estaria assinado, foi realizada pesquisa na página eletrônica do Portal da Transparência (peça 25), quando se constatou que o valor do convênio entre a municipalidade e a Funasa é de R\$ 2.498.985,11, e que até aquela data não havia ocorrido qualquer liberação de recursos.

14. Em 21/1/2015, ainda sem respostas por parte do município de Espírito Santo (RN) em relação à CP 1/2014, foi enviada para o senhor Ministro-relator Vital do Rego a instrução do TC 000.639/2015-0 (peça 13 do TC 000.639/2015-0) com proposta de que fosse determinado, 'nos termos dos arts 2º, I, c/c 36 e 40, I, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, o apensamento da presente representação ao TC 034.702/2014-8', de modo a centralizar neste TC 034.702/2014-8 todas as análises relativas às possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Pública 1/2014 da Prefeitura Municipal de Espírito Santo (RN), seguindo-se regra similar de competência jurisdicional à expressa no art. 87 do CPC, Lei 5.869/1973, que determina a competência no momento em que a ação é proposta.

15. Em 30/1/2015 foi tempestivamente protocolada a resposta à diligência (peça 29) com anexos (peças 26-28) remetida à Prefeitura Municipal de Espírito Santo pelo Ofício 9/2015-TCU/SECEx-PE, de 6/1/2015 (peça 17). A manifestação da prefeitura foi emitida pelo advogado Felipe Augusto Cortez Meira de Medeiros, OAB/RN 3640, devidamente qualificado para tal pela procuração (peça 30) do prefeito de Espírito Santo, senhor Francisco Araújo de Souza. Entre todos os volumes trazidos pela resposta à diligência (peças, 26-30), encontra-se a confirmação da publicação da CP 1/2014 no DOU de 30/9/2014 (peça 28, p. 60), confirmada por consulta desta Secex-PE (peça 31).

II – Histórico da Licitação:

16. Embora a Engmaq tenha alegado que houve publicação do edital (peça 4) da Concorrência Pública 1/2014 do Município de Espírito Santo (RN) no Diário Oficial da União (DOU), a segunda representante, Ibiúna, por sua vez, afirmou que o seu Edital 1/2014 (peça 4) foi exclusivamente publicado no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte – FEMURN (DOM/RN) no dia 30/9/2014 (peça 22, p. 2 e 6), em desacordo com o art. 21, I da Lei 8.666/1993, que prevê que os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências que tratam de obras financiadas, parcial ou totalmente, com recursos federais deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez no Diário Oficial da União (DOU).

17. O item 7.5 do Edital de Concorrência Pública 1/2014 (peça 4, p. 9) fixa que o valor máximo admitido pela Administração para o objeto a ser contratado é de R\$ 3.244.762,75, enquanto o item 13 do mesmo edital (peça 4, p. 16) informa que as despesas serão efetuadas com recursos repassados mediante convênio entre o município e a Fundação Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde (Funasa/MS), o que indica a competência do TCU para tratar da matéria ora apresentada.

18. Conforme pesquisa no Portal da Transparência, o único convênio assinado nos últimos anos entre o Município de Espírito Santo e a Funasa/MS foi o C/PAC 0475/14, Siafi, 679279 (peça 25), pelo



valor total de R\$ 2.498.985,11, valor que é R\$ 745.777,59 inferior ao previsto no Edital 1/2014 como preço máximo admitido na concorrência.

19. Em 11/11/2014, a Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda. impetrou impugnação (peça 22, p. 7-21) a termos do edital e pleiteou que o presidente da CPL expurgasse diversas ilegalidades constantes no edital por ela apontadas.

20. Em 12/11/2014 e 14/11/2014, respectivamente, a CPL da prefeitura municipal de Espírito Santo publicou no DOM/RN e no DOU (peça 22, p. 22-23) cinco alterações no Edital 1/2014. Essas alterações envolveram a retirada de exigências dos itens 6.1.10, 6.1.11 e 6.1.12, a mudança do item 6.3.3 relativa à comprovação da capacitação técnica, que estava irregular no edital inicial e agora passava a se adequar às normas vigentes, bem como uma pequena alteração do caput do termo de referência, seguida da retirada da exigência do inciso I do item 6.1.6 relativa à certidão específica, emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, quanto às contribuições sociais, que não mais existem, e excluiu do item 6.3.6, referente a parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, a necessidade de apresentar declarações ou certidões para quatro atividades que foram tidas como menos relevantes.

21. Em 17/11/2014 (peça 5, p. 1-3), 3 dias após a publicação das alterações no edital, foi realizada a sessão de abertura dos envelopes de habilitação, conforme estava previsto no edital original, com a participação de dez empresas (peça 5, p. 3). Nessa sessão foram registradas diversas impropriedades nas habilitações (peça 5, p. 1) e seis pedidos de impugnação de licitantes (peça 5, p. 4-9). No final da ata dessa sessão foi registrado o seguinte: 'Encerrando os trabalhos, a comissão comunicou a todos os presentes que o resultado da análise da documentação de habilitação seria publicado pela mesma forma que se deu a publicação inicial' (peça 5, p.1-2).

22. Nessa sessão de 17/11/2014, foram apresentados diversos pedidos de impugnação (peça 5, p. 1), cabendo ressaltar os pedidos relativos à empresa Crisal – Construção, Engenharia e Comércio Ltda., CNPJ: 00792407/0001-07, declarada vencedora do certame, segundo publicações de 22 e 23/12/2014, respectivamente, no Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Norte (DOM/RN) e no Diário Oficial da União (peça 22, p. 38-39).

23. Entre as irregularidades apontadas por licitantes em relação à Crisal durante a fase de habilitação existem falhas como: falta de apresentação do ato constitutivo primitivo da empresa, em desacordo com o item 6.1.1; ausência do procedimento de segurança e prevenção de risco de trabalho – PCMAT, requisitado no item 6.3.9.1; apresentação de atestado para comprovação de capacitação técnico-operacional, ou técnico-profissional, fornecido por terceiros, e não por pessoa jurídica contratante, conforme previsto no item 6.3.12; apresentação de atestado de capacidade técnica idêntico ao fornecido pela empresa AJF Incorporação, Construção e Locação Ltda., não tendo acervo registrado no seu nome, mas sim de uma terceira empresa (peça 5, p. 1 e 9). Na peça da presente representação está evidenciado que a Crisal foi inabilitada em processo licitatório na cidade de Extremoz/RN por ter apresentado acervo técnico igual ao de outra licitante (peça 22, p. 4, 29 e 40), fato também registrado na Concorrência Pública 1/2014 ora em análise, mas que tal irregularidade não foi considerada como fator desclassificatório para essa empresa, que acabou por sagrar-se vitoriosa no certame em tela. Deve-se atentar que, conforme será explicitado abaixo, a CPL concedeu prazo para correções de falhas a todos os licitantes.

24. Na sequência histórica, a representante Ibiúna alegou (peça 22, p. 2) que:

[...] diante das documentações apresentadas na fase de habilitação pelas empresas licitantes a CPL verificou que existiam falhas em todas elas, decidindo, por sua vez, 'pela abertura do prazo de (5) cinco dias para que TODAS as empresas corrijam as falhas ocorridas na fase de habilitação, sob pena de se tomar DESABILITADA a concorrente que não o faça no prazo estabelecido a partir da presente publicação', publicação disponibilizada em 03 de dezembro de 2014.

25. De fato, em 3/12/2014, foi publicado no DOM/RN (peça 22, p. 24) um extrato do julgamento da fase de habilitação que explicitou essa abertura de prazo de cinco dias para correção de falhas, fato que demonstra que todos os licitantes haviam sido inabilitados. Contra esses cinco dias concedidos para as correções, a Ibiúna apresenta o texto do art. 48, § 3º, da Lei 8.666/93 em que são previstos oito dias, no lugar dos cinco concedidos.



26. Irresignada com a inabilitação, a empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda. interpôs tempestivamente em 8/12/2014 recurso administrativo contra ato da CPL (peça 22, p. 25-35) em razão de ilegalidade praticada no julgamento da habilitação da Concorrência Pública 1/2014, considerando-o ato ensejador de nulidade absoluta.

27. Segundo a representante, em seu recurso administrativo, os motivos alegados pela CPL para a inabilitação da empresa Ibiúna eram indevidos e a empresa apresentou toda a documentação exigida, tendo deixado de apresentar apenas o atestado de visita exigido porque esse documento foi substituído, segundo o art. 30, III, da Lei 8.666/1993, por comprovações de ciências das informações, as quais ela teria apresentado. E ainda alega que cumpriu fielmente o que foi solicitado, bem como que a CPL cometeu erro ao inabilitá-la.

28. O recurso administrativo, segundo a Ibiúna, não teria sido apreciado, uma vez que a empresa expõe em seu instrumento de representação (peça 22, p. 3) o seguinte:

Sabe-se que diante de um Recurso Administrativo, caberia à Comissão, consoante texto legal, dar conhecimento e, conseqüentemente, abrir prazo para que as licitantes interessadas pudessem apresentar as contrarrazões ao Recurso interposto. Mas, a Comissão não o fez. Retirando das licitantes os direitos ao contraditório e à ampla defesa, constitucionalmente previstos tanto para o âmbito administrativo quanto judicial e, conseqüentemente, o recorrente licitante, ora Representante, teve o seu direito de Recurso sepultado, pois claramente se pode dizer que o mesmo sequer fora apreciado pela CPL e, se o foi, sem as publicações devidas, é o mesmo que não ter sido.

29. O próximo documento presente nos autos em sequência histórica refere-se à publicação do DOM/RN de 15/12/2014 (peça 22, p. 36-37), em que a Comissão Permanente de Licitação (CPL) comunica que, decorrido o prazo concedido para que os participantes sanassem as falhas apontadas na fase de habilitação, restaram aptas para o prosseguimento no certame apenas três empresas, entre as quais não figuravam a Engmaq nem a Ibiúna, mas sim a Crisal – Construção, Engenharia e Comércio Ltda. que, apesar das irregularidades apontadas no processo, findou por sagrar-se vencedora do certame em 22/12/2014, segundo, desta feita, publicações no DOM/RN e no DOU (peça 1, p. 38-39).

30. Também inconformada com o procedimento da CPL da prefeitura municipal de Espírito Santo (RN), em 17/12/2014 a representante Engmaq Locação e Serviços Técnicos Ltda., como licitante, registrou contra aquela prefeitura municipal o Boletim de Ocorrência 1954/2014 da Delegacia Municipal de Polícia Civil de Goianinha/RN (peça 1, p. 13), nos seguintes termos:

Informa que a empresa licitante solicitou, através de requerimento, cópia da ata de abertura de habilitação, cópia da ata de abertura de proposta, cópia da publicação no diário oficial da união, da convocação das empresas para apresentarem nova documentação e cópia do parecer jurídico, habilitando as empresas classificadas. Que a comissão permanente de licitação negou a entrega dos referidos documentos, alegando que as documentações estavam em um escritório de assessoria jurídica na cidade de Natal/RN.

31. Inconformados com as suas desabilitação, com a habilitação e adjudicação em favor de uma empresa que apresentava falhas na habilitação, bem como com a alegada falta de publicidade dos atos e a decorrente impossibilidade de apresentação de recursos, as representantes Engmaq e Ibiúna impetraram separadamente representações neste TCU, as quais serão ora analisadas.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

32. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, uma vez que conta com recursos provenientes de convênio com a Funasa/MS, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

33. Além disso, a Engmaq Locação e Serviços Técnicos Ltda.-EPP, CNPJ 05.831.917/0001-51, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso VII do art. 237 do RI/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, por se tratar de irregularidade na aplicação da Lei de Licitações.



34. O instrumento de representação da Engmaq foi assinado pelo senhor Harllington Luiz Avelino Pinheiro, sócio da Engmaq Locação e Serviços Técnicos Ltda., devidamente qualificado para tal ato, conforme Contrato Social Consolidado (peça 1, p. 15-16).

35. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

EXAME TÉCNICO

36. Desde já é importante explicitar uma importante diferença entre o TC 034.702/2014-8 e o TC 000.639/2015-0, uma vez que a primeira mencionara que o edital de convocação para a Concorrência 1/2014 do município de Espírito Santo/RN havia sido publicado no DOU, enquanto a segunda representação alegou a ausência dessa necessária publicação, uma vez que as obras previstas na licitação contam com recursos do convênio C/PAC 0475/14, Siafi, 679279, no valor total de R\$ 2.498.985,11, assinado com a Funasa/MS e, portanto, possui recursos federais, sendo exigível tal publicação, nos termos do art. 21, I, da Lei 8.666/1993, que prevê a publicação dos resumos dos editais das concorrências, os resumos dos editais das concorrências, no Diário Oficial da União, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais.

37. Tal discrepância de informações e possível irregularidade na licitação CP 1/2014, portanto, está completamente sanada, uma vez que no anexo da resposta à diligência efetivada existe cópia da publicação da convocação inicial para a CP 1/2014 no DOU (peça 28, p. 60), fato que foi confirmado por esta Secex-PE em 10/2/2015 (peça 31), o que torna a eventual irregularidade inexistente, não sendo necessário discussões adicionais sobre o tema.

38. Quanto à informação adicional à primeira representação, trazida ao conhecimento da Secex-PE pela Ibiúna, consiste nas publicações de 12/11/2014 e 11/11/2014, respectivamente no DOM/RN e DOU (peça 22, p. 22-23), pelas quais foram comunicadas seis alterações nas exigências relativas à comprovação de capacitação técnica, sem que tivesse sido reaberto o prazo para a abertura dos envelopes de habilitação, nos termos do art. 21, § 4º da Lei 8.666/1993, que prevê: 'Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas'.

39. Essas alterações não têm o condão de, inquestionavelmente, afetarem a formulação das propostas, tanto que não foram apresentados novos envelopes de propostas, mas apenas feitas correções nas habilitações das empresas que voltaram a apresentar os respectivos documentos, o que motivará a desconsideração da informação dada pela Ibiúna quanto a possível infração ao art. 21, § 4º da Lei 8.666/1993.

40. Também não cabe razão às representantes quanto à publicação feita em 3/12/2014, realizada apenas no DOM/RN e relativa ao extrato do julgamento da fase de habilitação, pelo qual foi anunciada a abertura de um novo prazo de cinco dias para correção de falhas, uma vez que todos os licitantes estavam avisados, conforme texto do final da ata de abertura de envelopes de habilitação (peça 5, p.1-2).

41. Quanto às publicações dos atos subsequentes à convocação inicial, entende-se que a frase aposta ao final da ata de abertura dos envelopes de habilitação, onde se lê: 'Encerrando os trabalhos, a comissão comunicou a todos os presentes que o resultado da análise da documentação de habilitação seria publicado pela mesma forma que se deu a publicação inicial' (peça 5, p.1-2), permite que as respectivas publicações pudessem ser realizadas no DOM/RN, onde também, em adição à primeira convocação no DOU, foi feito chamamento para a CP 1/2014 (peça 22, p. 6).

42. Adicionalmente, quanto às publicações desses atos subsequentes à convocação inicial, considerando que, as dez empresas participantes estavam cientes da possibilidade de publicação no DOM/RN, a eventual falta de divulgações no DOU, não deve ser considerada de tal relevância a ponto de macular todo o procedimento, uma vez que as respectivas chamadas ou alterações não afetavam a formulação das propostas e, portanto, não infringiram o art. 21, § 4º da Lei 8.666/1993. Ademais, atente-se que, das dez empresas participantes do certame, sete eram do estado do Rio Grande do Norte (peça 32, p. 1-8) e duas eram do estado vizinho, Paraíba (peça 32, p. 9-10), o que significa que elas tinham



condições de ter fácil acesso ao DOM/RN e aos avisos da CP 1/2014 caso assim o desejassem. Esclarece-se que, quanto à décima licitante, não foi feita a pesquisa da sua localização por falta do respectivo CNPJ.

43. Em relação à impugnação ao edital feito pela Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda. (peça 22, p. 7-21) a termos do edital, houve uma pronta resposta da CPL, que em 12/11/2014 e 14/11/2014, respectivamente, publicou no DOM/RN e no DOU (peça 22, p. 22-23) cinco alterações no Edital 1/2014 que sanavam as irregularidades apontadas. Por essa razão, a reclamação da Ibiúna não deve ser considerada como procedente.

44. Com relação à alegada obstrução da ampla defesa no processo de recurso administrativo interposto pela empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda. contra ato da CPL (peça 22, p. 25-35), o fato de a CPL não ter aberto prazo para as demais licitantes opinarem ou apresentarem suas contrarrazões ao recurso interposto não deve ser considerado ensejador de nulidade absoluta, como propõe a licitante, uma vez que a sua inabilitação foi devidamente motivada e, portanto, legal.

45. Pela divergência entre os cinco e os oito dias concedidos pela CPL para as correções dos vícios de todas as licitantes em seus documentos na fase de habilitação, tal prazo foi concedido por orientação da assessoria jurídica (peça 29, p. 41), também não devendo a falta desses três dias ser considerado como um descumprimento do art. 48, § 3º, da Lei 8.666/93 capaz de promover a suspensão ou anulação do certame em tela, uma vez que tal prazo foi concedido em 2/12/2014 (peça 22, p. 24) e não foram trazidos aos autos dados sobre a exata data de realização da sessão, ao passo que é possível saber que apenas em 12/12/2014 (peça 22, p. 36-37) foi comunicada a habilitação de três empresas.

46. Ora, caso tenha ocorrido a falha de uma redução de três dias na faculdade oferecida a todos os licitantes para corrigirem vícios em suas habilitações e, mesmo assim ainda restaram três habilitados, tal falha no número de dias não pode macular o certame, devendo tal alegação da representante também ser considerada improcedente.

47. No que se refere a falhas na documentação da Crisal, não há fortes evidências de que tais documentos tenham sido fraudados pela vencedora do certame e que, por tal motivo, ela devesse ter sido inabilitada, como o foi em outro município, uma vez que as decisões de um município não são vinculantes aos demais.

48. Quanto à alegação da Engmaq de que deixou de receber atas e cópias de publicações no DOU, inclusive tendo registrado o fato em Boletim de Ocorrência policial, deve-se estar alerta para o fato de que aqui estão em questão apenas alegações, mesmo com a juntada de um Boletim de Ocorrência, não havendo no âmbito do presente processo espaço para os esclarecimentos que neste caso seriam necessários e são aplicáveis apenas no âmbito do Poder Judiciário, com a participação das partes e de testemunhas. Todos os documentos que teriam sido requisitados pela Engmaq foram apresentados a esta Secex-PE após a realização de diligência, como por exemplo a cópia da publicação no DOU (peça 28, p. 60), a cópia da ata de abertura de habilitação (peça 29, p. 27-28), cópia de parecer jurídico (peça 29, p. 155-156), cópia de ata de sessão de acolhimento de parecer jurídico (peça 29, p. 159-160), e a cópia da abertura de propostas (peça 29, p. 3-4).

49. Conclusivamente, deve-se evidenciar que todo o processo está documentado (peças 26-29) e culminou com três empresas habilitadas que ofereceram preços diferentes, tendo resultado na sagração da Crisal com vencedora, com o preço de R\$ 3.185.325,31 (peça 29, p. 3-4), que corresponde a um valor R\$ 59.437,39 inferior aos R\$ 3.244.762,70 inicialmente admitidos como preço máximo para a licitação.

50. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

51. Analisados os elementos apresentados na presente representação, restou patente que as diversas alegações de irregularidades trazidas aos autos não constituem indícios dos pressupostos do *fumus boni iuris*, uma vez que cada uma delas foi avaliada e, por fim, demonstrado que houve a devida publicação inicial no DOU, conforme determina o art. 21, I da Lei 8.666/1993, não subsistindo a



afirmação de indevida publicidade da licitação TP 12/2014 do município de Serra Caiada. Quanto às demais publicações, já que nove dos dez licitantes presentes na habilitação eram das proximidades, as publicações no DOM/RN atenderam bem aos objetivos da publicidade, não sendo tal fato bastante para anulação ou repreensão ao certame, o mesmo sendo aplicável às alegações de cerceamento da ampla defesa. Por essas razões, considera-se que não estão presentes nos autos os pressupostos do fumus boni iuris e, por conseguinte, não se aplique ao caso em tela a medida acauteladora requerida.

52. Quanto ao periculum in mora que poderia ensejar prejuízo à Funasa ou ao interesse público, além de comprometer a eficácia da decisão de mérito que viesse a ser proferida pelo Tribunal, este não existe, uma vez que será proposta a improcedência das alegações apresentadas.

53. Adicionalmente, verifica-se que a anulação da CP 1/2014, seguida de uma nova licitação caracteriza o periculum in mora ao reverso, porque não há fundamentos fáticos capazes de corroborar o bom direito da representante.

54. Deve-se ainda ter em mente, principalmente quanto ao registro de Boletim de Ocorrência Policial pela representante Engmaq, o texto do recente Acórdão TCU 2082/2014 - Segunda Câmara, que se aplica ao caso em tela, abaixo parcialmente transcrito:

22. Venho observando que tem sido expressivo o número de processos autuados nesta Corte, em decorrência de representações oferecidas por empresas licitantes, em que se busca fundamentalmente a tutela de interesses privados. Ora, o TCU não é o foro adequado para isso. Essas empresas devem recorrer ao Judiciário na defesa de seus direitos.

23. Ocorre que, em muitos casos, esse aspecto - risco de lesão ao interesse público grave o suficiente para mobilizar este Tribunal - não tem sido objeto de análise nas instruções das unidades técnicas.

24. Temo, em função disso, que preciosos esforços estejam sendo despendidos pelas secretarias desta Corte no aprofundamento de análises que se mostram inócuas por tratar de matéria que refoge às competências do Tribunal.

25. A própria Segecex já externou sua preocupação com esse cenário quando da edição do memorando circular 25-Segecex, de 12/6/2013, no qual menciona estudos que sinalizam que as representações formuladas com base no § 1º do art. 113 da Lei 8.666/1993 alcançaram cerca de 20% do total de autuações de processos de controle externo de 2012.

26. Essa comunicação da Segecex a suas unidades subordinadas apresentou a seguinte orientação, ao final:

‘Considerando-se, então, o elevado número de processos e os riscos da utilização do TCU, por parte de licitantes, para defesa de seus interesses particulares, faz-se imperativo que as propostas de concessão de cautelares sejam precedidas de criteriosa avaliação quanto aos requisitos exigíveis para sua concessão (condições estabelecidas no art. 276 do Regimento Interno do TCU, existência do fumus boni iuris e do periculum in mora e inexistência do periculum in mora reverso), sendo necessária, para tanto, a avaliação das seguintes circunstâncias, além de outras particularidades inerentes a cada caso concreto:

a) existência de interesse público;

b) existência de restrição à competitividade do certame (se possível, à luz do efetivo número de participantes, se esse já for conhecido) ou a outro princípio de envergadura constitucional;

c) inegável dano à lisura do procedimento licitatório e à economicidade da contratação.’ (grifos acrescidos)

CONCLUSÃO

55. Pelo exposto, os documentos de representação do presente TC 034.702/2014-8 devem ser conhecidos como representação, por preencherem os requisitos previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para julgá-los improcedentes no mérito, uma vez que cada uma das reclamações apresentadas foi esclarecida e devidamente justificada após a realização da diligência proposta na instrução inicial.

56. Dessa forma, no que tange ao requerimento de medida cautelar, esse não deve ser acolhido, por não estarem presentes nos autos os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora, devendo-



se partir diretamente para o julgamento do mérito pela improcedência da presente representação, seguida do seu arquivamento após as devidas comunicações aos representantes dos dois processos.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

57. Entre os benefícios do exame desta representação pode-se mencionar a expectativa de controle e o exercício da competência do TCU em resposta à demanda da sociedade, conforme, respectivamente, os itens 66.1 e 66.7 constantes do anexo da Portaria – Segecex 10 de 30/3/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

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

b) indeferir o requerimento de medida cautelar formulado por Engmaq Locação e Serviços Técnicos Ltda., CNPJ 05.831.917/0001-51, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

c) considerar improcedente a representação formulada pela Engmaq Locação e Serviços Técnicos Ltda., CNPJ 05.831.917/0001-51;

d) comunicar à Prefeitura Municipal de Espírito a decisão que vier a ser adotada nestes autos;

e) comunicar à representante Engmaq Locação e Serviços Técnicos Ltda., CNPJ 05.831.917/0001-51 a decisão que vier a ser adotada nestes autos;

f) comunicar à empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda., CNPJ 06.176.355/0001-12, referente ao TC 000.639/20150, a decisão que vier a ser adotada nestes autos;

g) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU”.

VOTO

Aprecia-se representação com pedido de cautelar formulada pela empresa Engmaq Locação e Serviços Técnicos Ltda., com amparo no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, em face de supostas irregularidades na condução da Concorrência Pública 1/2014 pelo Município de Espírito Santo/RN, cujo objeto foi a contratação da execução de obras de implantação de sistema de esgotamento sanitário na municipalidade.

2. Esclareço que tais obras serão custeadas com recursos oriundos do Convênio TC/PAC 475/14 (Siafi 679279), celebrado com a Fundação Nacional de Saúde em 7/5/2014, no valor de R\$.2.498.985,11.

3. Examina-se, também, representação formulada pela empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda., com idêntico pedido de cautelar, em face do mesmo certame e apresentando reclamações similares, a qual deu origem ao TC 000.639/2015-0, apenso a estes autos por tratar de matéria conexa.

4. Em síntese, alegam as representantes a inobservância, por parte da Comissão Permanente de Licitação, de princípios e regras inerentes ao procedimento licitatório, ante as seguintes ocorrências:

4.1. ausência de publicação no DOU do edital de convocação e de atos subsequentes do certame, em afronta ao art. 21, inciso I e § 4º, da Lei 8.666/1993;

4.2. ausência de reabertura do prazo para a apresentação das propostas de habilitação em decorrência da realização de alterações nas exigências relativas à comprovação de capacitação técnica, em afronta ao art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993;

4.3. estabelecimento de prazo inferior ao previsto no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no item 9.2.13 do edital licitatório para a correção dos vícios nos documentos de habilitação por parte das licitantes;

4.4. habilitação indevida da empresa vencedora do certame, em razão de falhas na documentação apresentada para fins de comprovação da capacidade técnica;



4.5. ausência de abertura de prazo para apresentação de contrarrazões a recurso administrativo interposto pela empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda.; e

4.6. recusa no fornecimento de cópia de peças do processo licitatório.

5. Em sede de admissibilidade, entendo que a representação merece ser conhecida porquanto atendidos os requisitos aplicáveis à espécie.

6. Quanto ao mérito, anuindo ao entendimento da unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, considero-a improcedente, uma vez que não restaram apuradas falhas na condução da concorrência analisada que pudessem ter ocasionado prejuízo aos licitantes e/ou à competitividade do certame.

7. De fato, quanto à publicidade dos atos licitatórios, verificou-se que o edital de convocação e sua posterior retificação foram devidamente publicados no DOU, em consonância com o previsto no art. 21 da Lei nº 8.666/1993. Lembro que esse dispositivo legal faz referência, apenas, à notícia da abertura da licitação, ou seja, à publicação do aviso com o resumo do edital.

8. Já os demais atos da licitação tiveram sua publicidade efetuada utilizando-se de outros meios disponíveis de divulgação (imprensa oficial estadual e particular, meio eletrônico, registro em ata de reunião, etc), não se apurando quanto a eles inobservância à legislação aplicável à matéria.

9. Relativamente à ausência de reabertura do prazo inicialmente estabelecido para a apresentação das propostas de habilitação, em decorrência da realização de alterações nas exigências relativas à comprovação de capacitação técnica, verifico que o art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993 excepciona essa reabertura de prazo quando, inquestionavelmente, as modificações realizadas no edital não afetarem a formulação das propostas. Eis o teor desse dispositivo legal:

“Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas”.

10. Nessa linha é a jurisprudência deste Tribunal, que considera infração legal a ocorrência de alterações de regras de edital, desacompanhadas das necessárias devoluções de prazo para elaboração ou reformulação das propostas, que venham a afetar a formulação das propostas.

11. No caso em exame, constato que as alterações promovidas no edital licitatório se deram em resposta a impugnações de licitantes e envolveram a retirada de exigências relacionadas à comprovação da regularidade fiscal (itens 6.1.6, 6.1.10, 6.1.11 e 6.1.12) e da qualificação técnica (itens 6.3.3 e 6.3.6), que não estavam compatíveis com as normas vigentes.

12. As exigências suprimidas, as quais objetivaram a realização de correções de pequena monta, não tiveram o condão de permitir às proponentes, em tese, a obtenção de novos valores para a contratação licitada e, portanto, de impactar a formulação das propostas econômicas.

13. Em vista disso, não se mostrava exigível a reabertura de prazo questionada, mas apenas a divulgação do aviso de retificação do edital licitatório no mesmo meio e veículo utilizado para publicidade do texto original.

14. É possível concluir ainda, quanto a eventual entendimento de que as retificações introduzidas no edital pudessem ter alterado a percepção dos potenciais interessados acerca de comandos editalícios pré-existent, que isso não ocorreu, dada a participação de dez empresas na sessão de abertura dos envelopes de habilitação, aliada à inexistência de impugnações contra a não-reabertura de prazo.

15. Destarte, não restou apurada a ocorrência de irregularidade como resultado dessa ação.

16. No que tange ao prazo estabelecido às licitantes para a correção de falhas na documentação de habilitação, tanto a Lei 8.666/1993 como o edital licitatório prevêm, de fato, que, em caso de inabilitação de todos os participantes do certame, a administração poderá fixar o prazo de 8 (oito) dias para a apresentação de nova documentação.



17. No caso, observo que a comissão de licitação, ao constatar que as falhas identificadas na documentação de habilitação das licitantes consistiam em vícios de natureza sanáveis, que não inviabilizavam, naquele momento, a participação dessas empresas no certame, optou por definir um prazo de 5 (cinco) dias para que todas regularizassem tais falhas e se adequassem aos termos do edital.

18. Tal decisão deu-se com amparo em parecer da área jurídica, tendo como fundamento a observância aos princípios da razoabilidade e da celeridade, e foi devidamente comunicada a todas as empresas que acudiram ao chamamento do certame.

19. Ainda que as normas legais e licitatórias previssessem prazo diverso, percebe-se que a comissão de licitação concedeu uma dilação de prazo às licitantes que fosse suficiente à reformulação da documentação exigida, considerando-se o caráter formal das falhas, e, ao mesmo tempo, não tornasse o processo licitatório excessivamente moroso, com prejuízo aos interessados.

20. Em vista disso e considerando, ainda, a inexistência de impugnações contra o procedimento adotado pela comissão de licitação e de indícios de favorecimento a alguma empresa, considero a ocorrência em tela mera falha formal, a qual não tem o condão de macular todo o certame.

21. Quanto à alegação de que a empresa Crisal Construção Engenharia e Comércio Ltda., vencedora do certame, teria sido habilitada indevidamente, por ter apresentado como acervo técnico obra similar, no mesmo quantitativo, a de outra licitante, indicando a ocorrência de fraude, os elementos inseridos nos autos não são suficientes para permitir essa conclusão, razão pela qual tal alegação não merece acolhida.

22. Ora, assim como todas as demais licitantes que acudiram ao certame, a empresa Crisal Construção Engenharia e Comércio Ltda. apresentou, inicialmente, a documentação de habilitação em desacordo com o exigido no edital, ante as seguintes falhas: falta de apresentação do ato constitutivo primitivo da empresa, em desacordo com o item 6.1.1; ausência do procedimento de segurança e prevenção de risco de trabalho – PCMAT, requisitado no item 6.3.9.1; apresentação de atestado para comprovação de capacitação técnico-operacional, fornecido por terceiros, e não por pessoa jurídica contratante, conforme previsto no item 6.3.12; apresentação de atestado de capacidade técnica idêntico ao fornecido pela empresa AJF Incorporação, Construção e Locação Ltda., não tendo acervo registrado no seu nome, mas sim de uma terceira empresa.

23. Acolhendo parecer da área jurídica, a comissão de licitação decidiu conceder novo prazo a todas as licitantes, incluindo a aludida empresa, para que regularizassem as falhas observadas nas respectivas documentações de habilitação.

24. Em resposta, a empresa Crisal Construção Engenharia e Comércio Ltda. apresentou, entre os documentos, cópia do instrumento particular de constituição de Sociedade em Conta de Participação – SCP celebrado em 1º/6/2012 entre ela, na condição de sócia participante, e a empresa EIT Construções S.A., na condição de sócia ostensiva, para a realização conjunta de contrato firmado entre o Município de Upanema/RN e essa última empresa, objeto da Concorrência nº 2/2011, visando à execução do serviço de esgotamento sanitário.

25. Consta na cláusula 4.1 das normas de administração e execução do aludido contrato a obrigação da referida SCP de fornecer às sócias a anotação de responsabilidade técnica junto aos órgãos competentes de todos os serviços executados, de tal forma que o acervo técnico será representativo da execução do serviço de esgotamento sanitário no município de Upanema/RN, considerada a efetiva execução realizada por cada sócia.

26. Com essa nova documentação, restou regularizada a falha alusiva à comprovação da capacidade técnica da empresa Crisal Construção Engenharia e Comércio Ltda., retratada em acervo técnico apresentado pela empresa, com a anuência da prefeitura de Upanema/RN, demonstrando a realização de obra compatível com a licitada.

27. Cabe ressaltar que, conforme consta dos autos, todas as demais falhas apontadas na documentação de habilitação da aludida empresa também foram regularizadas, o que deu ensejo à sua habilitação ao certame.

28. Saliento, por fim, quanto à alegação de que a empresa Crisal Construção Engenharia e Comércio Ltda. teria sido inabilitada em certame conduzido por outra municipalidade, por ter apresentado acervo sob as mesmas condições ora denunciadas, que não foram apresentados elementos suficientes que



pudessem esclarecer as reais circunstâncias dessa ocorrência, fato que, aliado à constatação acima, não justifica o aprofundamento dos exames.

29. No que diz respeito à ausência de abertura de prazo para apresentação de contrarrazões a recurso administrativo interposto pela empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda., verifico que esse recurso foi interposto posteriormente à decisão da Comissão de Licitação que concedeu prazo às licitantes para regularizarem as falhas observadas na documentação de habilitação.

30. Basicamente, insurgia-se a empresa contra a sua inabilitação e, especificamente, quanto à exigência editalícia de visita técnica ao local da obra como requisito de habilitação ao certame.

31. Ao se pronunciar sobre tal recurso, a Comissão de Licitação decidiu pelo seu não-conhecimento por ter sido apresentado contra decisão que tão-somente concedeu prazo às licitantes para adequação da documentação de habilitação às exigências editalícias.

32. Segundo o parecer jurídico que amparou a decisão da comissão de licitação, o recurso administrativo da empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda. teria sido apresentado a destempo, pois naquela fase processual ainda não teria havido o julgamento da fase de habilitação do certame.

33. Nesse caso, por não se tratar de decisão de inabilitação, não caberia a interposição de recurso administrativo e, por conseguinte, a questionada abertura de prazo para apresentação de contrarrazões por parte dos outros licitantes.

34. Não vejo, portanto, falhas no procedimento adotado pela comissão de licitação que pudessem configurar inobservância ao princípio da ampla defesa e confirmar o indício de irregularidade denunciado.

35. Ressalto que a empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda. foi posteriormente inabilitada para o certame por não ter atendido, no prazo pré-estabelecido, a convocação para corrigir a falha apresentada na documentação de habilitação, qual seja, a ausência de apresentação de atestado de visita ao local da obra, exigida no subitem 6.3.10 do edital licitatório.

36. Sobre isso, esclareço que, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, a administração pública poderá exigir, para efeito de qualificação técnica, quando for o caso, comprovação de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações relativas ao objeto licitado. Já na hipótese de exigência de vistoria a ser feita pelo licitante, o edital deverá disciplinar a forma de fazê-la, a exemplo da inserção de condições que estabeleçam prazo, data, horário, endereço etc. Ainda, a declaração de vistoria tem cabimento, como requisito de habilitação, quando for necessário que os potenciais interessados tenham conhecimento do local e das condições de execução do objeto licitado.

37. No caso, vejo que o edital licitatório atende aos requisitos consignados acima, inclusive quanto ao estabelecimento de todas as condições para a realização da visita técnica ao local da obra, não havendo, destarte, qualquer condicionante que importasse em restrição injustificada da competitividade do certame.

38. Assim, a inabilitação da empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda. foi devidamente motivada e, portanto, legal.

39. Por fim, relativamente à recusa no fornecimento de cópia de peças do processo licitatório, verifico que, afora o registro de ocorrência policial, não foi apresentada a este Tribunal qualquer outra evidência concreta do ocorrido, que pudesse demonstrar as circunstâncias em que se deu a suposta recusa, o que impede uma análise mais acurada do alegado e eventual confirmação da sua ocorrência.

40. Ressalto que, ao contrário, há evidências nos autos que a Comissão de Licitação atendeu a pedidos de mesma natureza formulados por outras licitantes, em observância ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa assegurados pela Constituição Federal.

41. Destarte, a representação deve ser considerada igualmente improcedente quanto a essa alegação.

42. Em vista da presente apreciação de mérito da matéria, na qual não se vislumbrou qualquer infringência aos princípios e normativos legais nos procedimentos adotados pela comissão de licitação que pudesse configurar cerceamento de defesa ou restrição à competitividade do certame, e ante a



ausência de plausibilidade do direito invocado pelas representantes, estão prejudicados os pedidos de medida cautelar constantes das peças representativas, consistentes na suspensão do certame licitatório.

43. Ressalto, ademais, que o contrato advindo da Concorrência em tela já foi celebrado, em 5/1/5015, conforme extrato publicado no DOU (peça 29).

Pelo exposto, acompanhando o parecer da unidade técnica, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 535/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 034.702/2014-8.

1.1. Apenso: TC 000.639/2015-0.

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

3. Representantes: Engmaq Locação e Serviços Técnicos Ltda., CNPJ 05.831.917/0001-51, e Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda., CNPJ 06.176.355/0001-12.

4. Órgão: Município de Espírito Santo/RN.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (Secex/PE).

8. Advogados: Felipe Augusto Cortez Meira de Medeiros, OAB/RN 3640, Afonso Adolfo de Medeiros Fernandes, OAB/RN 3937, Elton Olímpio de Medeiros Maia, OAB/RN 5913, e Thatyana Menguita de Lima Costa, OAB/RN 868.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que se noticiam irregularidades na condução da Concorrência Pública 1/2014 pelo Município de Espírito Santo/RN, cujo objeto foi a contratação da execução de obras de implantação de sistema de esgotamento sanitário no município,

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. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. considerar prejudicado o pedido de medida cautelar formulado pelas empresas Engmaq Locação e Serviços Técnicos Ltda. e Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda.;

9.3. dar ciência desta deliberação às representantes.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0535-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 046.387/2012-9

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão: Ministério da Previdência Social.

Advogado constituído nos autos: não há.



SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO PARA FINANCIAMENTO PARCIAL DO PROGRAMA DE APOIO À MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (PROPREV) – 2ª FASE. ACORDO FIRMADO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). ACOMPANHAMENTO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. INFORMAÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência, que contou com a anuência de seus dirigentes (peças 28 a 30):

INTRODUÇÃO

O presente processo trata de expediente encaminhado pela Presidência do Senado Federal em 13/12/2012, recomendando ao Tribunal de Contas da União a realização de acompanhamento da aplicação dos recursos oriundos de operação de crédito externo contratada pela União com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tal operação foi autorizada pela Resolução 60/2012 do Senado Federal, tendo como limite o valor de US\$ 10 milhões. Os recursos são destinados ao financiamento parcial do Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (Proprev) – 2ª Fase (peça 1), complementados por contrapartida em igual valor pela União, segundo o ajuste inicial.

2. O Proprev – 2ª Fase tem por objetivo fortalecer a sustentabilidade dos regimes públicos de previdência brasileiros, apoiando técnica e financeiramente os entes federativos possuidores de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Sua gestão está sob responsabilidade da Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPPS/MPS).

3. Os recursos devem ser aplicados na contratação de empresas para realização de censos cadastral e funcional, aquisição de equipamentos de informática e realização de assistência técnica para desenvolver estudos sobre equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. Considerando a insuficiência dos recursos para atender todos os entes com RPPS, foi aberto, em 2013, edital para seleção dos interessados em aderir ao programa (peça 6).

HISTÓRICO

4. Após análise inicial realizada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag (peça 4), o presente processo foi encaminhado à SecexPrevidência para realização do acompanhamento sugerido pelo Congresso Nacional.

5. A SecexPrevidência, em exame realizado em 16/5/2013, propôs diligência solicitando uma série de documentos relativos ao ajuste. Acolhida a proposta pelo Ministro Relator e promovida a diligência (Ofício 0758/2013-TCU/SecexPrevidência), a Unidade Técnica analisou os documentos encaminhados (peças 7, 10, 11, 13 e 15).

6. Verificou-se, nessa oportunidade (instrução datada de 3/9/2013, peça 15), que o programa estava em sua fase inicial. Havia sido selecionados os entes federativos beneficiados, e estavam sendo adotadas medidas para contratação de empresas para realização dos censos e treinamentos de servidores e gestores, bem como providências para elaboração de editais para contratação de serviços de consultoria. Havia, ainda, segundo o cronograma, previsão de publicação de editais, no início de 2014, para contratação de serviços gráficos, capacitação de auditores da SPPS e dos tribunais de contas, e estruturação de cursos à distância. Na resposta enviada, também foram elencados, pelo MPS, os controles previstos para acompanhamento da execução.

7. Diante desse quadro, o Ministro Relator entendeu não ser possível formar um juízo quanto à aplicação dos recursos naquele momento, tendo em vista a fase inicial do programa, motivo pelo qual se



determinou futura realização de fiscalização para verificar a regular aplicação (Acórdão 3.454/2012-9) (peças 18 e 19).

8. Em novo exame realizado em 24/11/2014, considerando que o plano resumido de aquisições enviado pelo MPS em setembro de 2013 previa que nove das treze contratações teriam término do contrato até dezembro de 2014, propôs-se a realização de nova diligência ao Ministério solicitando informações sobre o estágio atual do ajuste, sobre o grau de implementação das contratações previstas no planejamento, além de justificativas para eventuais discrepâncias entre o previsto e o realizado (peça 13, p. 5-6; peça 22).

9. A diligência foi realizada por meio do Ofício 0948/2014-TCU/SecexPrevidência (peça 25), tendo a resposta do MPS passado a constituir a peça 27.

EXAME TÉCNICO

10. A resposta do MPS à diligência promovida pelo Ofício 0948/2014-TCU/SecexPrevidência foi encaminhada por meio do Ofício 388/2014/SE/MPS, de 23/12/2014 (peça 27). O Ministério encaminhou o Memo 405/SPPS/MPS que tem os seguintes anexos: (I) relatório da situação atual do programa; (II) planilha com a relação dos entes federativos que já assinaram o acordo de cooperação com o MPS; (III) último relatório Progress Monitoring Report encaminhado ao BID em 7/8/2014.

11. Na nova documentação enviada, o MPS informa que foram alocados valores adicionais para a contrapartida do governo brasileiro com o objetivo de atender um número maior de entes federativos, passando o montante total destinado ao programa de US\$ 10 milhões para cerca de US\$ 32 milhões. Informa, ainda, que o desembolso dos recursos do programa está previsto para os anos de 2015 a 2017, conforme cronograma mais recente (peça 27, p. 5-6).

12. Segundo o relatório sobre a situação atual do programa, diversos fatores de ordem administrativa, entre eles a mudança na alta administração da SPPS/MPS ocorrida em 2014, impactaram a execução das ações programadas. Por isso, não houve contratações no primeiro semestre de 2014, nem entrega de qualquer produto. Em consequência, não houve pagamentos ou pedido de desembolsos ao BID (peça 27, p. 7).

13. O quadro constante do Anexo I desta instrução detalha o estágio, em dezembro de 2014, das ações previstas para o programa, conforme informações ora enviadas pelo Ministério. Esse quadro toma por base o Resumo do Plano de Aquisições (PA) enviado pelo MPS ao TCU em setembro de 2013 (peça 13, p. 5-6) e as informações atualizadas para dezembro de 2014 constantes do Memo 405/SPPS/MPS.

14. Verifica-se que nenhuma das ações previstas para terem início no período de 11/2013 a 09/2014 observaram o cronograma inicial. As contratações que estão em estágio mais adiantado são as relativas ao “Censo Cadastral” e a dois estudos (“Perfil Epidemiológico-Previdenciário” e “Inclusão Previdenciária”), que tiveram contrato firmado em 8/12/2014 com as empresas selecionadas, bem como valores empenhados (esses valores constam do Progress Monitoring Report de 7/8/2014, no quadro Outputs Financial Progress para o ano de 2014 – peça 27, p. 23). Também foi contratada empresa para realizar processo seletivo simplificado para contratação de quarenta profissionais para assistência técnica à SPPS/MPS.

15. O processo de aquisição de equipamentos de informática está em fase de licitação. Já as contratações relativas ao “Censo Funcional” e à consultoria referente à “Modernização da Gestão do RPPS – Certificação de Qualidade” estão previstas para 2015, uma vez que, em 2014, a nova administração da SPPS optou por constituir grupos de trabalho para reavaliar o termo de referência, no primeiro caso, e para definir parâmetros para credenciamento de instituições avaliadoras, no segundo.

16. As demais contratações previstas tiveram suas metas adiadas de 2014 e 2015 para 2015 e 2016, de acordo com o relatório Progress Monitoring Report de 7/8/2014.

17. Pelo exposto, observa-se que a situação atual do projeto não difere substancialmente daquela verificada em setembro de 2013, quando da primeira análise do andamento do projeto pela SecexPrevidência, ou seja, ainda não é possível formar um juízo quanto à aplicação dos recursos, tendo em vista que ainda não houve desembolsos ou entrega de produtos.

18. Ressalte-se que, segundo o documento de peça 27, p. 4, a assinatura do contrato de empréstimo com o BID (Contrato 2791/OC-BR) ocorreu em 10/6/2013, e a data limite para o último desembolso



seria 10/6/2018. Dessa forma, o novo cronograma de desembolso, em que pesem os atrasos na execução, ainda está dentro do prazo máximo fixado contratualmente.

19. Considerando os fatos descritos, propõe-se determinar ao MPS que encaminhe cópia dos Planos Operacionais Anuais (POA) e Plano de Aquisições (PA) aprovados pelo BID, bem como dos Relatórios Semestrais de Progresso, para que o Tribunal de Contas da União conheça os resultados alcançados no decorrer do exercício e programe a realização de novo acompanhamento para verificar o estágio de execução das ações e a regular aplicação dos cursos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) determinar ao MPS que encaminhe ao TCU cópia dos Planos Operacionais Anuais (POA) e Plano de Aquisições (PA), quando da aprovação pelo BID, bem como dos Relatórios Semestrais de Progresso;

b) dar conhecimento à Presidência do Senado Federal sobre o atual estágio Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (Proprev) – 2ª Fase.

É o relatório.

VOTO

A presente solicitação do Congresso Nacional foi conhecida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por meio do Acórdão 3.454/2013-Plenário, oportunidade em que o Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (Proprev)-2ª Fase ainda se encontrava em sua fase inicial, com a adoção de medidas preparatórias para contratação de empresas para realização dos censos e treinamentos de servidores e gestores, bem como de providências para elaboração de editais para contratação de serviços de consultoria. Diante desse estágio embrionário, foi determinado à época que a SecexPrevidência realizasse futura fiscalização para verificar a regularidade do andamento das ações afetas à aludida operação.

2. Em exame empreendido ao término do exercício de 2014, diante do cronograma previsto inicialmente de que nove das treze contratações seriam concluídas até dezembro, a referida secretaria obteve, por meio de diligência junto ao Ministério da Previdência Social (MPS), informações de que diversos fatores de ordem administrativa, entre eles a mudança na alta administração da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) ocorrida no decorrer do ano, impactaram a execução das ações programadas. Como consequência, não ocorreram contratações no primeiro semestre de 2014, nem entrega de qualquer produto, o que acarretou a ausência de pagamentos ou pedido de desembolsos ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

3. Por esses motivos, a situação do projeto não diferia daquela verificada em setembro de 2013, quando da primeira análise realizada por este Tribunal, ou seja, continuava inviável a formação de juízo quanto à aplicação dos recursos em face da inexistência de desembolsos ou entrega de produtos. Em face desse contexto, a proposta formulada pela unidade técnica foi no sentido de que seja determinado ao MPS que encaminhe cópia dos Planos Operacionais Anuais (POA) e Plano de Aquisições (PA), quando da aprovação pelo BID, bem como dos Relatórios Semestrais de Progresso, a fim de viabilizar o atendimento à solicitação formulada pelo Senado Federal.

4. A análise desenvolvida pela SecexPrevidência foi pertinente, razão pela qual a incorporo às presentes razões de decidir. Entendo conveniente, entretanto, proceder a um ajuste na forma em que foi encaminhada a proposta de acompanhamento do programa em comento, em especial pelo provável elevado decurso de prazo até a conclusão do objeto pretendido por conta do financiamento junto ao BID. Cabe destacar que, decorridos mais de dois anos da aprovação da operação de crédito externa pela Resolução 60 de 2012 (SF), pouco foi empreendido até o momento pela SPPS/MPS.

5. Oportuno lembrar que a referida operação de crédito tem a União como responsável pela aplicação dos recursos, de modo que ficam afastadas da presente análise as diretrizes fixadas na IN-TCU



59/2009, que estabeleceu normas de tramitação e de acompanhamento das solicitações do Senado Federal acerca das resoluções de autorização das operações de crédito externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com garantia da União, ou seja, a avaliação desta Corte deverá ser empreendida durante todo o curso da validade do contrato de financiamento.

6. Com efeito, diante desse cenário em que a operação de crédito poderá se prolongar por considerável período, esta Casa já adota, de forma sistemática, procedimentos de análise da execução de projetos e programas financiados com recursos oriundos de operações de crédito externas auferidos diretamente pela República Federativa do Brasil no contexto dos processos de tomadas e prestações de contas anuais, a partir de informações prestadas pelo responsável no Relatório de Gestão e pela Secretaria Federal de Controle Interno, no âmbito do Relatório de Auditoria de Gestão respectivo.

7. O art. 2º, § 2º, da Decisão Normativa TCU 140, de 15 de outubro de 2014, estabelece que “para fins de constituição do processo de contas pelo Tribunal, será considerado o relatório de gestão enviado nos termos da Decisão Normativa TCU 134, de 4 de dezembro de 2013”. Por sua vez, esta decisão normativa, em seu anexo II, parte B, item 59, demanda que as unidades jurisdicionadas que gerenciem projetos e programas financiados com recursos externos incluam em seu relatório de gestão a devida avaliação sobre o andamento e aplicação desses valores. Na posse dessas informações, que são auditadas pela Controladoria-Geral da União antes de serem encaminhadas a esta Casa, a unidade técnica competente poderá avaliar em maior profundidade a correção do andamento da aplicação dos valores obtidos por meio do financiamento em tela.

8. Assim, parece mais apropriado que a avaliação do programa pelo TCU passe a ser realizada nas contas anuais da SPPS/MPS, gestora do Proprev, e não mais na presente solicitação, sem prejuízo de se informar à Presidência do Senado Federal o modo como a sua recomendação de acompanhamento afeta à aplicação dos recursos derivados da operação de crédito externa autorizada por meio da Resolução 60 de 2012 (SF) será atendida.

9. Ante o exposto, acompanho os pareceres coincidentes da SecexPrevidência, com os ajustes necessários, e voto por que o Tribunal adote a deliberação que submeto ao Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 536/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 046.387/2012-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II - Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Senado Federal (SF).
4. Órgão: Ministério da Previdência Social.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, realizada por meio do Ofício 2.366 (SF), de 13/12/2012, pelo qual requer o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes da operação de crédito externo autorizada à República Federativa do Brasil a contratar com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), aprovada pela Resolução 60 de 2012 (SF), no valor de US\$ 10 milhões, com o objetivo de financiar o Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (Proprev) – 2ª Fase,

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

9.1. determinar ao Ministério da Previdência Social que encaminhe ao TCU cópia dos Planos Operacionais Anuais (POA) e Plano de Aquisições (PA) relativos ao “Programa de Apoio à



Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (Proprev) - 2ª Fase”, quando da aprovação pelo BID, bem como dos Relatórios Semestrais de Progresso;

9.2. informar à Presidência do Senado Federal que:

9.2.1 o acordo firmado para a aplicação dos recursos no “Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (Proprev) - 2ª Fase” ainda não apresentou aplicação significativa de recursos;

9.2.2 o acompanhamento desse programa, com o objetivo de verificar o estágio de execução das ações e a regular aplicação dos recursos, será incorporado à análise das contas anuais da unidade jurisdicionada responsável pela gestão da operação de crédito externa aprovada;

9.2.3. o TCU incorporou à sua rotina de controle o acompanhamento da aplicação dos recursos federais oriundos de operações de créditos externos, tais como aqueles que comporão o Proprev-2ª Fase, e exige que o demonstrativo do fluxo financeiro de projetos ou programas financiados com recursos externos faça parte do relatório de gestão encaminhado anualmente a esta Corte pelos vários órgãos e entidades pertencentes à administração pública federal, conforme estabelecido pela Instrução Normativa TCU 63/2010 e Decisões Normativas TCU 134/2013 e 140/2014;

9.2.4. o controle interno de cada órgão ou entidade avalia especificamente a regularidade da execução das ações, programas e projetos financiados com recursos externos, efetivando análise crítica dos resultados alcançados no relatório de auditoria de gestão que acompanha as tomadas e prestações de contas encaminhadas a este Tribunal na forma prevista na IN-TCU 63/2010;

9.2.5. essa atuação sistemática do TCU no âmbito dos relatórios de gestão e nas tomadas e prestações de contas ocorre sem prejuízo de eventual ação específica julgada necessária em virtude de denúncias ou representações sobre a execução do programa ou projeto, ou, ainda, de procedimento a constar do plano anual de fiscalização, nos termos do art. 244 do Regimento Interno do TCU;

9.3. determinar à SecexPrevidência que realize o acompanhamento da aplicação dos recursos advindos da operação de crédito externo aprovada pela Resolução 60 de 2012 (SF) por intermédio das contas anuais prestadas pela Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPPS/MPS), oportunidade em que deverá ser dada especial atenção aos elementos relacionados no subitem 9.1 e proposto o encaminhamento das informações pertinentes ao Senado Federal;

9.4. em atendimento ao art. 17, § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 215, de 20 de agosto de 2008, considerar atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Presidência do Senado Federal; e

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0536-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 014.089/2009-2

Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional

Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Ministério das Cidades (vinculador); Prefeitura Municipal de Santarém - PA

Responsáveis: Alba Valéria Jorge Lima (451.470.601-97); Construtora Mello de Azevedo S/a (17.154.899/0001-08); Ednelza Maria Uchoa Gonzaga (163.448.552-15); Eduardo Souza de Araújo (165.857.982-87); Eliana Tomoko Mogami (867.538.517-04); João Santos da Silva (232.909.942-87); Ludmila Ribeiro da Silva de Mattos (559.939.822-68); Marcus Alan Ferreira Duarte (572.628.882-34);



Maria Adelaide Dolzany da Costa (099.044.252-72); Maria do Carmo Martins Lima (117.863.102-87); Pedro Gilson Valério de Oliveira (656.627.412-04); Petterson Diniz (205.628.022-15)

Interessados: Departamento de Polícia Federal (00.000.000/0200-00); Ministério Público Federal (00.000.002/0006-90); Senado Federal

Advogado constituído nos autos: Alberto Cavalcante Braga (OAB 9.170/DF); André de Almeida Rodrigues (OAB 74.489/MG); Cristiane Freitas Santos (OAB 16.062-A/PA), Mauro Cesar Lisboa dos Santos (4.288/PA) e outros.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. OBRAS DE INFRAESTRUTURA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM. SUPERFATURAMENTO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria em obras de infraestrutura urbana, realizadas no Município de Santarém/PA e financiadas com recursos dos Contratos de Repasse 218.748-38/2007 (Construção e melhorias de unidades habitacionais, implantação de rede de energia elétrica, esgotamento sanitário e pavimentação), no valor de R\$ 53.800.388,50, e C.R. 224.988-61/2007 (Implantação da primeira etapa do sistema de esgotamento sanitário de Santarém-PA), de R\$ 31.578.947,37.

2. O último relatório da Unidade Técnica, então SecobEnergia, analisou Laudo Pericial elaborado pelo Departamento de Polícia Federal / Instituto Nacional de Criminalística (peça 239), requisitado no subitem 9.1 do Acórdão 1710/2013-TCU-Plenário:

9.1. com fundamento no art.101 da Lei 8.443/1992, requisitar ao Departamento de Polícia Federal / Instituto Nacional de Criminalística a prestação de serviços técnicos especializados com o objetivo de apoiar a Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento a identificar, por meio de levantamento topográfico de campo, os volumes de aterro executados nas obras de contenção de cheias nos bairros Mapiri e Uruará, em Santarém, referente ao Contrato 2/2008/SEMINF, de modo a permitir posicionamento definitivo quanto aos indícios de irregularidades de que tratam os subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.224/2012-TCU-Plenário;

3. Transcrevo, com as adaptações na forma que entendo necessárias, o citado relatório, que contou com a anuência dos dirigentes da unidade (peças 283, 284 e 285):

“(…)

1. A Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal solicitou ao Tribunal de Contas da União (TCU) a realização de auditoria em duas obras com irregularidades constatadas em fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), no mês de setembro de 2008, na cidade de Santarém, no estado do Pará.

2. A auditoria foi realizada pela Secex/PA, no período entre setembro e novembro de 2009. No Relatório de Auditoria (peça 1, p. 117-146), foram apontados os sete achados a seguir descritos:

- a) existência de preços diferentes para o mesmo serviço;
- b) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado;
- c) fiscalização inadequada da obra consubstanciada na existência de pagamentos de serviços não recebidos ou feitos a empresas não vinculadas à obra;
- d) o aditivo ao convênio não foi devidamente justificado;
- e) alteração injustificada de quantitativos;
- f) adiantamento de pagamentos; e
- g) quantitativos inadequados na planilha orçamentária.

3. Registra-se que, dos achados descritos acima, apenas o item "b" (sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado) dizia respeito ao contrato administrativo firmado no âmbito do CR 224.988-61/2007, todos os demais achados eram referentes ao Contrato 2/2008/SEMINF, celebrado



entre a Prefeitura de Santarém/PA e a Construtora Mello de Azevedo S/A, custeado com recursos oriundos do CR 218.748-38/2007.

4. Aquela unidade técnica propôs a realização de audiência dos responsáveis, proposta que contou com a concordância do Ministro-Relator (peça 1, p. 168).

5. Na sequência, tendo em vista a especificidade da matéria e o vulto dos valores envolvidos, o presente processo foi enviado à SecobEnergia, unidade técnica especializada.

6. Nesta unidade, foi realizada a análise das razões de justificativa dos responsáveis (peça 2, p. 58-107). Foram acatados os argumentos referentes a cinco achados e rejeitadas as alegações referentes aos achados de “Fiscalização inadequada da obra, consubstanciada na existência de pagamentos de serviços não executados” e “Adiantamento de pagamentos”, ambos referentes exclusivamente ao Contrato 2/2008/SEMINF.

7. Os indícios de superfaturamento por pagamento de serviços não executados, que haviam sido inicialmente apontados pela Secex/PA por meio de levantamento expedito em campo, foram confirmados pela SecobEnergia a partir do uso de imagens de satélites. Foram demonstradas inconsistências entre os volumes pagos e executados de aterro, cuja diferença alcançava, em termos de quantidades, 210.583 m³ e, em termos financeiros, o valor de R\$ 5.050.658,96. Na mesma instrução, também foram reiterados os indícios de adiantamento de pagamentos, no valor de R\$ 3.235.048,33, referente aos serviços de aterro no bairro Mapiri, que, embora já medidos e pagos pela Prefeitura, à época da auditoria ainda não haviam sido executados.

8. Por meio do Acórdão 1.224/2012- TCU-Plenário, determinou-se a realização de oitiva da Caixa Econômica Federal, da Prefeitura Municipal de Santarém e da Construtora Mello Azevedo S.A. (item 9.2 daquele Acórdão) e a realização de retenção cautelar pela Prefeitura Municipal de Santarém no respectivo valor de R\$ 3.253.048,33 (item 9.3 do citado Acórdão).

9. De acordo com a segunda análise empreendida pela SecobEnergia, à peça 163, as justificativas apresentadas pela Caixa, Prefeitura de Santarém e Construtora Mello de Azevedo não elidiram os indícios de irregularidade que foram objeto de apontamento nos dois achados de auditoria anteriormente descritos. Por outro lado, não foi possível concluir quanto ao valor do superfaturamento com as informações até então disponíveis. Ademais, verificou-se informação da Prefeitura de que começaria a efetuar as retenções determinadas por meio do Acórdão 1224/2012-TCU-Plenário.

10. Em consequência dessa situação, foi prolatado o Acórdão 1710/2013-TCU-Plenário, transcrito no início desta instrução, requisitando ao Departamento de Polícia Federal / Instituto Nacional de Criminalística a prestação de serviços técnicos especializados com o objetivo de apoiar a então Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento a identificar, por meio de levantamento topográfico de campo, os volumes de aterro executados nas obras de contenção de cheias nos bairros Mapiri e Uruará, em Santarém, referente ao Contrato 2/2008/SEMINF, de modo a permitir um posicionamento definitivo quanto aos indícios de irregularidades de que tratam os subitens 9.2.1 (indício de pagamento de serviço não executado relativo ao quantitativo não comprovado de 210.582,65m³ de aterro nos Bairros Mapiri e Uruará, no valor de R\$ 5.050.658,96) e 9.2.2 (indício de adiantamento de pagamentos nos serviços de contenção dos bairros de Mapiri e Uruará, bem como nos serviços de aterro realizados no trecho compreendido entre as estacas 00 a 34 do Bairro de Mapiri, ocasionado adiantamento de pagamentos de R\$ 3.235.048,33) do Acórdão 1.224/2012-TCU-Plenário.

11. Em cumprimento ao Acórdão supra, realizou-se, com o apoio técnico Departamento de Polícia Federal, levantamento topográfico nos aterros dos bairros do Mapiri e Uruará no período de 2/12/2013 a 10/12/2013. O Laudo Pericial conclusivo desse levantamento topográfico foi acostado aos autos em 22/05/2014 (Peça 239).

12. Nesse ínterim, em 6/12/2013, a Construtora Mello de Azevedo S/A também protocolou no Tribunal documentação técnica com novas alegações de defesa (peças 223 a 226), bem como optou por paralisar, por iniciativa própria, a continuidade das obras, para aguardar a decisão de mérito deste Tribunal.



13. Assim, a presente instrução objetiva analisar as alegações de defesa apresentadas pela Construtora Mello de Azevedo e os resultados referentes ao levantamento topográfico que foi realizado em Santarém/PA.

EXAME TÉCNICO

I- Apuração do volume efetivamente realizado

14. A equipe técnica do Tribunal e do Departamento de Polícia Federal (DPF)/Instituto Nacional de Criminalística (INC) estiveram em Santarém/PA, no período de 02/12/2013 a 10/12/2013, cumprindo a determinação contida no item 9.1 do Acórdão 1.710/2013-TCU-Plenário, conforme transcrição a seguir:

9.1. com fundamento no art.101 da Lei 8.443/1992, requisitar ao Departamento de Polícia Federal / Instituto Nacional de Criminalística a prestação de serviços técnicos especializados com o objetivo de apoiar a Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento a identificar, por meio de levantamento topográfico de campo, os volumes de aterro executados nas obras de contenção de cheias nos bairros Mapiri e Uruará, em Santarém, referente ao Contrato 2/2008/SEMINF, de modo a permitir posicionamento definitivo quanto aos indícios de irregularidades de que tratam os subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.224/2012-TCU-Plenário;

15. Durante esse período citado foram realizados a seguintes atividades: i) diligência na Prefeitura Municipal de Santarém para levantamento de dados e documentos; ii) visita técnica ao escritório local da Construtora Mello de Azevedo para acerto dos trabalhos e atividades a serem desenvolvidos em conjunto de levantamento topográfico; e iii) realização das atividades de campo.

16. Na diligência realizada na Prefeitura Municipal, foi disponibilizada pela Secretaria de Planejamento Municipal cópia das cartas planialtimétricas do município de Santarém/PA.

17. As referidas cartas foram elaboradas pelo Consórcio formado pelas empresas Engefoto – Engenharia e Aerolevantamento S/A., e Aeroimagem – Aerofotogrametria S/A. no ano de 2001 (peça 242), contratado no âmbito do Contrato 009/99, pela Companhia de Habitação (Cohab) em conjunto com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedurb) do Governo do Estado do Pará. Os trabalhos abrangeram o mapeamento planialtimétrico na escala 1:2.000 e execução de ortofotocartas digitais na escala 1:2.000 da área urbana do município de Santarém e distrito de Alter do Chão.

18. Portanto, a base cartográfica utilizada como referência no laudo pericial é um documento oficial, elaborado pelo Governo do Estado do Pará.

19. Nas cartas planialtimétricas constam as cotas primitivas (cotas originais) do terreno nos locais onde foram realizados os aterros dos Bairros Mapiri e Uruará. Em reunião realizada na sede da Prefeitura Municipal de Santarém, em 9/12/2013, essa mesma base cartográfica foi disponibilizada para os representantes da Construtora Mello de Azevedo S/A, conforme cópia da ata de reunião (peça 241).

20. A visita técnica no escritório da Construtora Mello de Azevedo teve por objetivo atender à solicitação anteriormente acostada aos presentes autos pela empresa (peça 197) para que “os trabalhos sejam acompanhados pelos representantes da ora requerente, sob pena de nulidade do ato”.

21. Quanto à citada solicitação da empresa, o Ministro Relator, por meio de despacho (peça 204), acolheu-a e autorizou que a empresa fizesse o acompanhamento requerido.

22. No escritório da Construtora Mello de Azevedo foi estabelecido o cronograma de realização das atividades de levantamento de campo, bem como foram designados os responsáveis pela empresa para acompanhamento das atividades:

i) Advogado André de Almeida, OAB 74.489, CPF 752.627.206-25;

ii) Engenheiro Aluísio Cesar de Castro Roesberg, CREA 04.0.0000045734/MG (CPF 418.908.846-34);

iii) Engenheiro Marcelo de Almeida – Supervisor de obras da Mello de Azevedo S/A em Santarém/PA, CREA 04.0.0000073668/MG (CPF: 990.438.406-10);

iv) Tecnólogo em estradas e topografia Ismael Rosa de Almeida, CREA 6160/D-AC (CPF: 135.032.941-04); e

v) Equipe de apoio de levantamento de campo formada por 2 ajudantes.

23. Na vistoria realizada em campo, constatou-se que as obras de terraplenagem na área dos Bairros Mapiri e Uruará estavam concluídas até o Boletim de Medição n. 45 (BM-45), tendo sido posteriormente paralisadas pela contratada. Os serviços referentes à movimentação de terra realizados foram todos medidos nos boletins de medição BM-2 a BM-45 e os respectivos quantitativos foram ajustados por meio dos aditivos contratuais TAC-01 a TAC-07. Esclarece-se que cópias desses boletins foram fornecidas pela Caixa e pela Construtora Mello de Azevedo, e constam como peças processuais (peça 205 e 226).

24. Em decorrência do serviço de aterro estar concluído (não há saldo contratual dos respectivos serviços), foi realizado o levantamento topográfico de toda região em que ele ocorreu, a saber, bairros Mapiri e Uruará, excetuando o conjunto habitacional denominado de Paulo Corrêa, conforme mostrado na figura apresentada a seguir. No citado loteamento verificaram-se dificuldades operacionais para levantamento de topografia devido ao aterro estar densamente ocupado por residências.

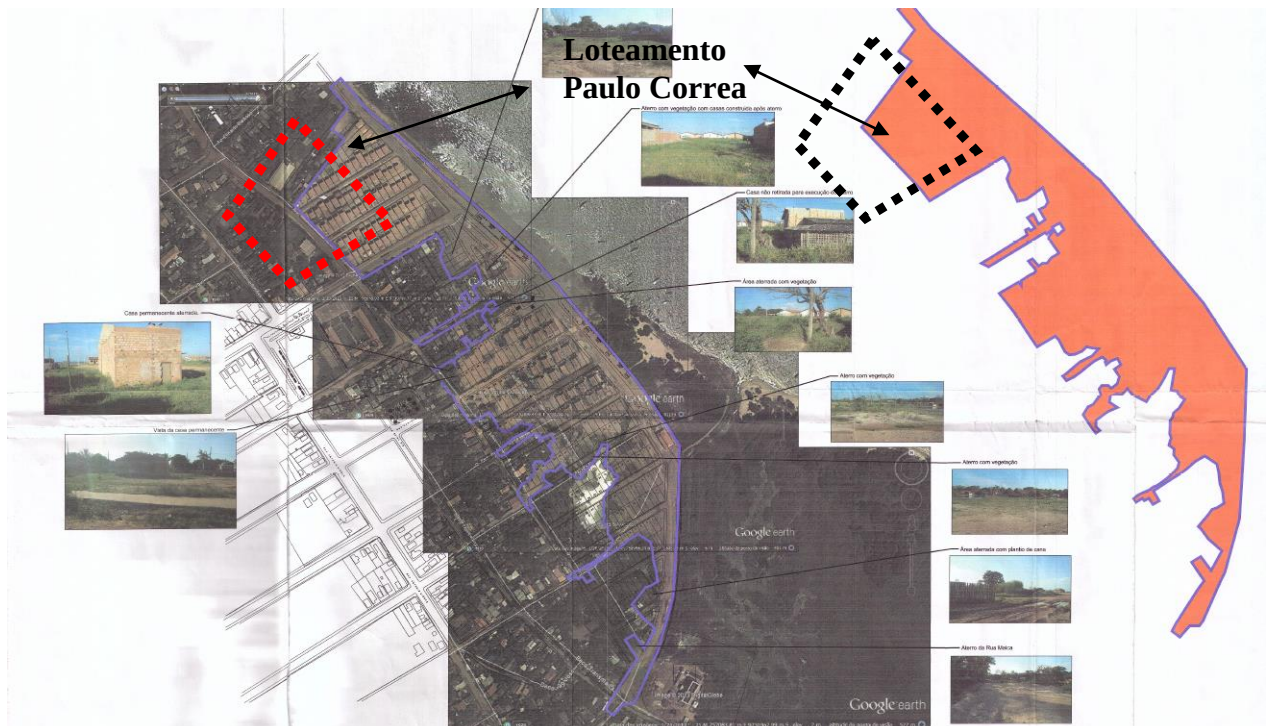


Figura 1 - área em que foi realizado o levantamento topográfico

25. O levantamento topográfico de campo foi realizado em conjunto pela equipe técnica do DPF/INC, do TCU e a designada pela Construtora Mello de Azevedo S/A. Vale ressaltar que as medições dos pontos para obtenção da “nuvem de pontos” (conjuntos de pontos de coordenadas para modelagem do terreno em software específico de topografia) dos aterros Uruará e Mapiri foram realizadas de forma simultânea pelas duas equipes de topografia, desse modo, a cota de cada ponto era levantada tanto pela equipe de peritos da Polícia Federal como pela equipe de topografia designada pela Construtora Mello de Azevedo S/A.

26. O resultado da medição originou um conjunto de cotas (pontos com coordenadas x, y e z) dos locais de aterro que serviram para modelagem da superfície dos aterros realizados nos citados bairros, conforme apresentado no laudo pericial 695/2014 INC/DITEC/DPF (peça 239, p. 11 e p.17).

27. No documento técnico foi também descrita detalhadamente a metodologia utilizada pelos peritos da Polícia Federal para determinação dos volumes de aterro, bem como demais informações necessárias para determinação dos quantitativos, dentre as quais: o processo utilizado; softwares de topografia/desenho/modelagem de dados utilizados; modelo digital do terreno que foi construído a partir dos dados; e os resultados finais onde foram apurados os quantitativos de aterro realizados.

28. De acordo com o referido Laudo Pericial, o volume de aterro contabilizado no bairro Uruará foi de 120.418 m³ e no bairro Mapiri foi de 71.893 m³, sendo, portanto, o valor total de aterro realizado nos dois bairros de 192.311 m³.

29. Esse quantitativo apresentado no laudo pericial será utilizado para apuração do débito nos serviços de movimentação de terra nos dois bairros. Não é demais ressaltar que os dados levantados em campo que subsidiaram esse quantitativo foram também levantados simultaneamente pela equipe de topografia da própria empresa contratada (Construtora Mello de Azevedo S/A).

30. No laudo ocorre a ressalva que esse valor representa o quantitativo de movimento de terra necessário para aterrar entre a cota atualmente existente, a qual foi realizada a medição in loco, e a cota primitiva constante nos registros cartográficos fornecidos, necessitando-se contabilizar ainda o volume retirado durante a etapa de remoção da camada superficial de solo para limpeza e retirada da vegetação. Para subsidiar o cálculo desses volumes foi informado que área de aterro do Uruará foi de 82.124 m² e do Mapiri de 59.374 m².

II – Defesa apresentada pela contratada

31. A Construtora Mello de Azevedo S/A. protocolou neste Tribunal, em 6/12/2013, ou seja, durante à realização dos trabalhos de campo, diversos documentos técnicos (peças 223, 224, 225, 226 e 227) no sentido de contestar os indícios de irregularidades nos aterros do Mapiri e Uruará, que foram apontados originalmente no relatório de auditoria da Secex/PA (peça 1, p. 117-146) e reiterados nas instruções realizadas pela Secob (peças 2 e 163), sintetizados na tabela a seguir.

Peça	Descrição
223	Manifestação apresentada pelo escritório Almeida Advogados – Direito Corporativo, representante legal da Construtora Mello de Azevedo S/A.
224	Anexo I da manifestação contendo Parecer Técnico – PEA 198/13 elaborado pela empresa Francisco Maia & Associados Consultoria em soluções de conflitos, em 15/10/2013
225	Continuação do Parecer Técnico – PEA 198/13 com reportagens, imagens de satélite, cópia do boletim de medição n. 14, fotos, relatórios de sondagens, curriculum dos peritos e ART da perícia técnica realizada em 15/10/2013.
226	Anexo II da manifestação contendo cópia dos boletins de medição de n. 8 a 45, cópia dos correspondentes RAE e cópia das notas fiscais correspondentes às medições.
227	Cópia dos relatórios de sondagens realizados.

II.1 – Manifestação apresentada pelo advogado da Mello de Azevedo (peça 223)

32. Na documentação apresentada pela defesa, informa-se que “Os documentos apresentados devem elucidar as supostas irregularidades dos achados investigados [...]”, bem como:

serão esclarecidos pontos fulcrais para o julgamento deste processo, a saber: i) regularidade das medições e pagamentos recebidos pela Mello Azevedo; ii) análise de documentos com erros nas legendas, que induziram a fiscalização da área do TCU a erro; iii) utilização de métodos impróprios para fiscalização da obra; e iv) inconsistências na fiscalização realizada pela área técnica do TCU.

33. Inicialmente, é apresentada a descrição do processo que envolve a execução, medição e pagamento da obra (peça 223, p.4-5). Esclarece-se que os boletins de medição são aprovados pela fiscalização da prefeitura, e em seguida pelos fiscais da Caixa, por meio do RAE, sendo todos com visita no local da obra.

34. Informa ainda que no Anexo II (peça 226) são apresentadas as cópias dos boletins de medição, RAE's e Notas fiscais. Além disso, relata que “29,51% do total medido no período em análise foi pago com atraso superior a 90 dias, o que demonstra que ao invés de adiantamentos de pagamento, houve significativos atrasos nos pagamentos das medições” (peça 223, p. 6). Acrescenta que os documentos disponibilizados no período 1/3/2008 até 31/7/2009 (BM-08 a BM-14) “atestam as quantidades medidas



e pagas e a data dos pagamentos, tendo sido verificada estrita correspondência entre o que foi executado e o que foi pago à Mello Azevedo”.

35. São levantados supostos equívocos nos documentos apresentados pela Mello Azevedo em 23/2/2010 (peça 114), que subsidiaram a análise da Secob empreendida na instrução de peça 2. Após terem passados 42 meses da informação prestada, a empresa verificou uma "divergência entre a documentação apresentada preliminarmente pela Construtora Mello de Azevedo ao Tribunal de Contas da União e os documentos que acompanharam as medições e pagamentos efetivamente recebidos pela Mello Azevedo durante o período objeto da fiscalização” (peça 223, p. 6-7).

36. O advogado alegou equívocos nas informações prestadas em relação ao seguinte aspecto:

Foram verificadas na documentação apresentada na peça nº 114 falhas nas legendas das peças gráficas topográficas enviadas, que indicavam que a Mello de Azevedo teria executado serviços que em verdade estavam apenas projetados. Toda análise realizada sobre esta base de dados teve seu resultado comprometido e divergente dos serviços realmente executado e pago à Mello Azevedo, tendo a área técnica do TCU sido levada a conclusões diversas por se basear em informações equivocadas. (peça 223, p. 7)

37. Também foram abordadas supostas desconformidades encontradas na análise técnica realizada pela área técnica do Tribunal, que “aliadas aos dados equivocados mencionados acima, culminaram no resultado errôneo apurado”. (peça 223, p. 7)

38. A primeira desconformidade relatada diz respeito à utilização de imagens de satélite e uso de softwares para realização de auditoria e para fundamentação das conclusões de irregularidades nas obras. O advogado argumenta que essas ferramentas seriam expedientes inidôneos e sem previsão legal para a realização da fiscalização da obra e para apuração dos achados relativos aos supostos pagamentos de serviços não executados e ao adiantamento de pagamento.

39. Em seguida, discorre que esses métodos de fiscalização ou admissão de provas de veracidade supostamente duvidosa, não deveriam ser admitidos pela administração pública, pois estaria em desacordo o princípio constitucional da legalidade. Para isso, fundamenta-se na doutrina acerca da proibição de prova ilícita, conforme transcrição a seguir:

Há vários critérios para não se admitir determinado meio de prova. Esses critérios podem recair (i) sobre o objeto da prova (p. ex. se a alegação de fato que se pretende comprovar não é controvertida), (ii) sobre os meios pelos quais os dados dela decorrentes são inseridos no processo (utilização de testemunhas para demonstração de alegação de fato que exige conhecimento técnico-especializado), (iii) sobre os procedimentos pertinentes à coleta do material probatório (p. ex. produção de prova pericial sem participação das partes ou dos seus assistentes técnicos), (iv) bem como, em alguns casos, sobre o valor da prova produzido (p.ex. testemunha que não presenciou os fatos sobre o qual é chamada a falar, ou que tem interesse na solução do litígio).

[...]

Em relação aos dois outros critérios (fontes indignas e meios de produção reprováveis) percebemos que o fim por eles colimado é o resguardo dos direitos materiais, sobretudo os de índole constitucional, dentre estes, em destaque, os fundamentais. (peça 223, p. 8-9)

40. O advogado argumenta que o princípio da legalidade não admite a utilização de provas por meios inidôneos, e cita como exemplo a utilização de softwares e imagens de satélite para realização de auditoria na presente obra. Menciona trecho do voto do Ministro Relator deste processo ao Acórdão 1710/2013-TCU-Plenário que consignou que as metodologias utilizadas são "consideradas não usuais pelo tribunal”.

41. Aponta-se também a ausência de legalidade dos procedimentos de fiscalização adotados, pois, segundo a contratada, as imagens de satélite “são fornecidas por empresa estrangeira, do grupo Google, de capital totalmente privado, cujas informações não tem legalidade ou mesmo qualquer caráter oficial, inexistindo presunção de veracidade quanto ao seu conteúdo” (peça 223, p. 10). A defesa também alega que:

a utilização de softwares e tomada de tais documentos como prova é extremante temerária, ferindo o princípio constitucional da legalidade. Isto, posto, data vênia, seria irresponsável uma decisão deste

respeitado Tribunal com base em premissas ilícitas, cujo conteúdo não se pode conferir autenticidade ou veracidade.

Vivemos hodiernamente em um cenário de extrema desconfiança, onde empresas privadas e governos são sorrateiramente espionados, conforme amplamente noticia a imprensa nos mais recentes escândalos de espionagem do governo norte americano. Também é norte americano o grupo privado que fornece o software e fotografias de satélite, com estreita relação aos recentes eventos, e cujo conteúdo paira dúvida ainda maior quanto à sua veracidade e confiabilidade. (peça 223, p. 10)

42. Adicionalmente, afirmou-se que os softwares e as imagens de satélite "não são cancelados por nenhum órgão oficial, seja do Ministério da Defesa ou por departamento da aeronáutica, inexistindo licitude quanto à utilização de tais métodos na fiscalização da área técnica" (peça 223, p. 10).

43. Argumentou-se, ainda, que não existiria previsão legal, tanto na lei 8.443/92, bem como no regimento interno do Tribunal, para que os servidores em atividades de auditoria e fiscalização pudessem utilizar procedimentos não previstos em lei para realização da fiscalização, tal qual a utilização de fotografias de satélites, obtidas de empresa privada internacional, que disponibiliza conteúdo na internet, sem o crivo das autoridades oficiais.

44. Especificamente, a respeito do método utilizado por meio de análise de imagem de satélite alegou que não "substitui a técnica de engenharia, utilizada para medição e fiscalização realizada na obra" e que "pela simples análise visual de fotografias e utilização de softwares é impossível apurar o volume de aterro executado, não servindo o método utilizado ao objeto da presente fiscalização" (peça 223, p. 12).

45. Ainda nesse sentido, transcreveu trecho do voto do Acórdão 1730/2013-TCU-Plenário, que relata que "se as obras fossem executadas tal como descrito pelo material técnico apresentado (projeto de terraplenagem e seções topográficas), ter-se-ia a execução do aterro sobre ruas e casas existentes no local, conforme Figura 1 e 2" (peça 223, p. 13).

46. Contestando o trecho citado anteriormente em relatório, a contratada apresenta fotos de locais onde foram aterrados e que mostra que casas foram construídas sobre o aterro, concluindo que tal técnica utilizada é questionável e "sem garantia de veracidade das informações".

47. Os próximos argumentos apresentados dizem respeito ao Parecer Técnico –PEA 198/13, que serão sintetizados e analisados no próximo item.

II.2 - Análise da defesa apresentada pelo advogado da contratada

48. Conforme exposto, a construtora Mello de Azevedo S/A. argumentou, inicialmente, que todos os boletins de medição são atestados pela fiscalização da Prefeitura e reatestados posteriormente pela equipe técnica da Caixa.

49. Nesse ponto, é de se destacar que o aceite da medição pela Prefeitura e pela Caixa não impede sua verificação posterior por este Tribunal para que, caso verifique indícios de irregularidade, proceda à apuração e quantificação dos eventuais débitos e, inclusive, identificação dos responsáveis pelos respectivos atos que porventura tenham dado causa a danos ao erário.

50. Quanto à informação prestada de que 29,51% do que foi medido foi pago com atraso superior a 90 dias, entende-se que essa argumentação não elide o achado adiantamento de pagamento, pois ainda assim houve, por parte de todos os fiscais que assinaram as medições, o ateste de serviços não executados à época. Esse fato é evidenciado na manifestação apresentada pela defesa (peça 226, p. 2).

51. Na planilha consolidada com as medições e datas, é mostrado que os BM-15A, 15B e 15C foram aprovados pela Prefeitura de Santarém na data de 31/7/2009. As medições são acompanhadas da documentação técnica atestando a execução total do aterro do Mapiri, aterro este que, à época da auditoria, a Secex/PA verificara que ainda não havia sido executado. As cópias dos boletins de medição também confirmam a medição desses serviços, sendo todas referentes ao período 1/7/2009 a 31/7/2009 (BM-15-A - peça 226, p. 39; BM15-B - peça 226, p.44; e BM-15-C - peça 226, p.49).

52. Verificou-se que as medições aprovadas em 31/7/2009 (BM-15A, 15B e 15C) foram pagas, respectivamente, nas seguintes datas: 18/7/2011, 24/8/2011 e 21/10/2011 (peça 226, p.2).

53. Não obstante, o achado referente ao adiantamento de pagamentos versava sobre a medição e faturamento de 100% das quantidades/volumes de aterro no bairro Mapiri que, à época da auditoria da

Secex/PA, ainda não havia sido executado. Entretanto, durante a visita técnica realizada no local para levantamento das quantidades efetivamente executadas, em dezembro/2013, foi constatada a execução do citado aterro do Mapiri.

54. Assim, embora a medição e faturamento tenha sido feito antes da realização do serviço, por estar o mesmo agora já executado, entende-se saneado o indício de irregularidade acerca do adiantamento de pagamentos. Dessa forma, doravante será avaliado somente o achado referente à ocorrência de superfaturamento de quantitativos.

55. Quanto à ocorrência de equívocos nos documentos apresentados pela Construtora Mello de Azevedo, especificamente na peça 114 dos autos do processo, que supostamente teriam maculado a análise realizada pela Secob, é de se atentar ao fato de que a informação havia sido originalmente prestada pela empresa em 22/2/2010. Posteriormente, aquelas mesmas informações foram reiteradas pela empresa em 30/7/2012. Somente em 6/12/2013, ou seja, passados quase quatro anos de que a informação foi originalmente prestada, é alegada suposta incorreção daquelas informações.

56. Nas razões de justificativa dos demais responsáveis, esse mesmo quantitativo de aterro, o qual supostamente estaria equivocado, está sendo por diversas vezes reiterado, conforme tabela apresentada a seguir.

Data	Peça/página	Responsáveis
25/3/2010	Peça 110, p. 33	Manifestação de Maria do Carmo Martins (ex. Prefeita de Santarém) e Alba Valéria Jorge Lima (ex. secretária de obras), confirmando os quantitativos de aterro apresentados nas peças gráficas.
22/2/2010	Peça 110, p.59	Manifestação de Eduardo Souza de Araújo (fiscal responsável pela obra), Eliana Tomoko Mogami (fiscal da secretaria de infraestrutura) e João Santos da Silva (fiscal da Secretaria de infraestrutura), referenciando os quantitativos de aterro realizados conforme levantamentos topográficos apresentados anteriormente.
22/2/2010	Peça 111, p.55-60	Manifestação da ex. Prefeita Maria do Carmo Martins apresentando plantas e seções transversais para comprovação da realização dos serviços de aterro, bem como os quantitativos realizados, de acordo com os anteriormente apresentados.

57. Verifica-se que somente a contratada manifestou sobre a ocorrência do erro no quantitativo de aterro presentes nos autos, ainda assim com atraso de 42 meses e após tê-los reiterado em suas defesas apresentadas anteriormente. Os demais responsáveis não manifestaram sobre a ocorrência do equívoco.

58. Além disso, apurou-se que os quantitativos presentes na documentação contestada, nos valores de 360.790,21 m³ (peça 114, p. 64) no bairro Uruará e de 120.721,85 m³ (peça 114, p.69) no Mapiri, que totalizam 481.512,06 m³, estão contabilizados também nos boletins de medição 15-A (peça 226, p.39-41), 15-B (peça 226, p.44-46) e 15-C (peça 226, p.49-51), todos aprovados pela Prefeitura de Santarém em 31/7/2009 (peça 226, p.2). É importante ressaltar, que essa data é anterior a realização da auditoria pela equipe da Secex/PA (outubro/2009).

59. Observa-se no item 04.03.02 do boletim de medição 15-C que o quantitativo acumulado de aterro como executado é de 499.892,16 m³ (peça 274), ou seja, valor superior ao referenciado na defesa de 481.512,06 m³ mesmo se considerada a ocorrência de equívoco na legenda. Portanto, o quantitativo de aterro dos dois bairros medido pela Construtora Mello de Azevedo e aprovado pela fiscalização da Prefeitura de Santarém (assinado pelo fiscal Eng.º Eduardo Araújo) até no boletim BM-15C é superior ao utilizado pela Secob para análise, o que ensejaria, de todo modo, o achado referente ao superfaturamento.

60. De qualquer forma, ainda que as incorreções alegadas fossem procedentes, elas versariam sobre erros nas quantidades/volumes executados de aterro até a medição n. 15. No presente momento, está se analisando a fidedignidade das informações até a medição n. 45, informações estas que, em obediência ao princípio constitucional da verdade material, foram devidamente recalculadas na ocasião



da inspeção in loco com o auxílio da equipe de peritos da Polícia Federal. Assim, no atual momento, não se falar sobre supostas incorreções em dados de projetos utilizados anteriormente para estimativa das quantidades superfaturadas.

61. Nesse sentido, na análise realizada nesta instrução para apuração do quantitativo efetivamente executados nos aterros dos bairros Mapiri e Uruará, serão levados em consideração **somente os dados e informações levantados a partir do laudo pericial do DPF/INC**, que serão comparados com os valores presentes nos boletins de medição e termos aditivos ao contrato.

62. Quanto à alegação de que o Tribunal teria utilizado provas e meios impróprios e inadequados para fiscalização da obra, entende-se que esta não merece prosperar, pelos motivos expostos a seguir.

63. Na análise efetuada com o uso de imagens de satélite e com o uso de softwares de geoprocessamento, os resultados foram apresentados como indícios de irregularidades nos quantitativos de aterro. Por esse motivo, os quantitativos inicialmente apurados tiveram de ser confirmados por meio da inspeção in loco descrita no item anterior desta instrução. Esse procedimento, evitou a imputação de débito em montante inadequado/excessivo.

64. Além disso, na instrução processual precedente, o uso de imagens de satélite veio apenas como mais um elemento para reforçar o indício de irregularidade inicialmente verificado por meio das inconsistências dos documentos obtidos durante a realização da auditoria, pela Secex/PA.

65. Corroborando essa afirmação, transcreve-se trecho do Voto do Ministro-Relator ao proferir o Acórdão 1710/2013-TCU-Plenário, citado na defesa da construtora:

14. Ademais, os indícios de irregularidade observados não advêm apenas da utilização de imagens de satélite e de maquete digital, consideradas não usuais pela instituição, mas de inconsistências nas peças apresentadas pela própria construtora para comprovar as medições. Há, por exemplo, trechos nos quais a construtora afirma que as sessões transversais do aterro possuem mais de 150 metros lineares, enquanto sua medida real não supera 20 metros. (...)

15. Em acréscimo, ressalto que a SecobEnergia trouxe aos autos diversas informações que, muito embora não possam ser utilizadas para fundamentar a diferença de quantitativos questionada ao tempo das oitivas, confirmam os apontamentos deste Tribunal, relacionados à não execução de serviços. Tais informações advêm de registros fotográficos da equipe de fiscalização da Secex/PA, de notícias jornalísticas contidas em diversos sítios da internet, conforme é possível se observar no citado anexo I da instrução elaborada pela SecobEnergia.

66. Quanto ao questionamento de que o Google Earth é um “software estrangeiro de capital totalmente privado, cujas informações não tem legalidade ou mesmo qualquer caráter oficial, inexistindo presunção de veracidade quanto ao seu conteúdo” (peça 223, p. 10) e não haveria chancela por nenhum órgão governamental, mais uma vez se entende que não procede tal argumento apresentado, pois o software Google Earth é amplamente utilizado no governo federal como base cartográfica de aplicativos governamentais.

67. Cita-se como exemplo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que utiliza o Google Earth como ferramenta para apresentação de seus mapas temáticos sobre informações geográficas de características físicas, econômicas, climas, agricultura e outros dados afeitos ao Instituto (fonte: <http://mapas.ibge.gov.br/interativos/arquivos/kmz-do-google-earth-tematicos>).

68. Também o Ministério das Cidades possui o programa governamental Brasil em Cidades – Sistema de Nacional de Informações das Cidades (SNIC) – disponibilizado em: <http://www.brasilemcidades.gov.br/src/html/home.html>). No SNIC, são disponibilizados recursos de geotecnologia com a finalidade de “fomentar a produção de informações municipais, inclusive geográficas e geotecnologias, úteis ao planejamento e desenvolvimento urbano”. Nesse programa, o citado Ministério apoia o desenvolvimento institucional dos municípios brasileiros disponibilizando imagens de satélite e softwares para aplicações de geotecnologias, bem como ofertando treinamento e capacitação de pessoal para sua utilização, para elaboração de estudos e projetos de infraestrutura, dentre outras diversas aplicações (peça 252). Esclarece-se que o MCidades utiliza-se da ferramenta Google Earth como base de suas referências cartográficas dos municípios e na elaboração dos mapas temáticas presentes no site.



69. Pelos exemplos citados, demonstra-se que o uso de ferramentas de geotecnologias, bem como o acesso ao banco de imagens do Google Earth é amplamente utilizado pelos órgãos federais no desenvolvimento de suas atividades finalísticas, como também no apoio técnico aos entes federados, não havendo razão para duvidar da sua veracidade.

70. O advogado também argumentou que não existiria previsão legal, tanto na lei 8.443/92, quanto no regimento interno do Tribunal, para que o auditor em suas atividades de auditoria de obras utilizasse essas ferramentas de geotecnologia.

71. Novamente, discorda-se da argumentação, haja vista, que tanto a Constituição Federal, quanto a Lei 8.443/92 como o Regimento Interno do Tribunal amparam as atividades realizadas pelo auditor.

72. A Constituição Brasileira no art. 71, inciso IV, estabelece que compete ao Tribunal realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II daquele artigo.

73. Da mesma forma, consta no art. 1º, inciso II, da Lei 8443/92 que cabe ao Tribunal “à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior” e, no art. 41, inciso II, que cabe ao Tribunal “realizar, por iniciativa própria, na forma estabelecida no Regimento Interno, inspeções e auditorias de mesma natureza que as previstas no inciso I do art. 38º desta Lei” [grifo nosso].

74. No art. 87 da mesma lei, consta que o Auditor Federal de Controle Externo, durante a execução de suas atribuições funcionais é autorizado, “quando credenciado pelo Presidente do Tribunal ou, por delegação deste, pelos dirigentes das unidades técnicas da secretaria do Tribunal, para desempenhar funções de auditoria, de inspeções e diligências”, a ter acesso a todos os documentos e informações necessários à realização de seu trabalho.

75. No regimento interno do TCU, art. 247, esclarece-se que “As modalidades e procedimentos a serem observados na realização de fiscalizações serão definidos em ato normativo”.

76. O ato normativo interno deste Tribunal que define as regras para os trabalhos de auditoria são as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas por meio da Portaria-TCU 280, de 8/12/2010. Nas NAT é explicado sobre como devem ser as evidências de cada achado de auditoria, transcritas a seguir:

As evidências, elementos essenciais e comprobatórios do achado, devem ser suficientes e completas de modo a permitir que terceiros, que não participaram do trabalho de auditoria, cheguem às mesmas conclusões da equipe; adequadas e fidedignas, gozando de autenticidade, confiabilidade e exatidão da fonte; pertinentes ao tema e diretamente relacionadas com o achado.

77. Desse modo, as evidências utilizadas como base dos achados da presente auditoria contemplam todos os atributos previstos nas Normas de Auditoria do TCU, acima descritos.

78. Além disso, quanto à utilização de imagens de satélite como evidências, consta no documento Padrões de Auditoria de Conformidade, aprovado pela Portaria-Segecex n. 26, de 19 de outubro de 2009, o que segue:

23. Os documentos considerados como evidências podem ser:

23.1. originais de ofícios, cartas, relatórios ou outros documentos emitidos pelo fiscalizado ou por terceiros endereçados à equipe;

23.2. cópias de documentos devidamente autenticadas (“confere com o original”), exceto no caso de documentos publicados, para os quais é dispensada a autenticação;

23.3. fotografias ou mídias contendo arquivos de dados, de vídeo ou de áudio;

23.4. extratos de entrevista, conforme modelo do Anexo VII;

23.5. consolidações de respostas a questionários;

23.6. planilhas de cálculos, quadros comparativos, demonstrativos e **outras evidências construídas pela equipe a partir de fontes de informação internas ou externas ao órgão/entidade fiscalizado.**



79. Complementarmente, apresenta-se a definição de evidência documental extraída do material do Programa de Aprimoramento Profissional em Auditoria (Proaudi), publicado pelo TCU e disponibilizado no portal deste Tribunal (www.tcu.gov.br).

As evidências documentais tanto podem ser extraídas de registros documentais internos ou externos à entidade, bem como, mais comum nos dias atuais, em registros eletrônicos. Neste último caso, denominadas evidências eletrônicas.

As evidências eletrônicas são informações produzidas ou mantidas em meio eletrônico. São bancos de dados, planilhas, softwares, enfim, quaisquer informações baseadas em tecnologia da informação ou em base de dados eletrônicos que possam ser referenciados no processo ou mesmo juntados.

(...)

Com a informatização da Administração Pública, os auditores e órgãos de controle devem considerar a crescente importância das evidências eletrônicas. (páginas 288 e 289)

80. Pelo exposto acima, verifica-se que é perfeitamente adequada a utilização, em auditorias, de evidências oriundas de sistemas e tecnologias da informação.

81. Além disso, nos apontamentos dos achados, não foi utilizado o termo provas, conforme alegação do Advogado, e sim, indícios de irregularidades ou evidências, pois, segundo as NAT, são as evidências que devem embasar as conclusões do auditor.

82. Frise-se, mais uma vez, que o uso destas tecnologias visou reforçar as inconsistências que já haviam sido detectadas por meio do exame documental das informações obtidas na ocasião da auditoria, em especial o confronto entre os projetos básico e executivo das obras, boletins de medição e registros fotográficos da obra realizados pela própria equipe de auditoria e/ou fornecidos pelos órgãos/entes auditados, dentre outros documentos.

83. Portanto, as evidências técnicas utilizadas na fiscalização e auditoria, atendem ao disposto nos normativos deste Tribunal (NAT) e não constituem impedimento legal nos trabalhos de auditoria, tal como alegado pela defesa.

84. Com relação à argumentação apresentada de que análise visual de imagem de satélite não substitui a técnica de engenharia, utilizada para a medição e fiscalização realizada na obra repisa-se que a análise realizada pela Secob utilizou-se de imagens de satélite para a ratificação dos indícios de irregularidades nos aterros dos bairros Mapiri e Uruará. A quantificação dos volumes efetivamente executados deu-se por meio da realização da perícia local de topografia dos aterros dos dois bairros com o apoio do DPF/INC.

85. Pelo exposto, entende-se que não procede a argumentação apresentada pela defesa quanto à suposta ilegalidade dos procedimentos adotados pela unidade técnica deste Tribunal para o apontamento dos indícios de irregularidades nos aterros dos bairros Mapiri e Uruará.

86. Esclarece-se que na jurisprudência do Tribunal cabe ao jurisdicionado comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos repassados por convênio, conforme dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986. Tal entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), é também consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU-Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

87. Desse modo, o gestor deveria fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU. No entanto, nas manifestações anteriores da Caixa, Prefeitura e Construtora Mello de Azevedo S/A., não foram apresentadas as provas que comprovem a boa utilização dos recursos públicos federais e como consequência disso, ocorreu a necessidade de realização da perícia local para comprovação in loco dos quantitativos realmente executados e quantificação dos indícios de irregularidades.

II.3 – Parecer técnico apresentado pela Construtora Mello de Azevedo S/A.



88. A Construtora Mello de Azevedo S/A. apresentou o Parecer Técnico – PEA 198/13 (peça 224), elaborado pela empresa Francisco Maia & Associados Consultoria em soluções de conflitos, datado de 15 de outubro de 2013.

89. No início do documento técnico é informado que se trata de parecer técnico sobre os serviços de terraplenagem e contenções executados nos bairros Mapiri e Uruará. Conforme consta no documento, o objetivo do referido parecer é:

esclarecer as inconsistência e vícios técnicos apresentados pelos relatórios juntados ao processo 014.089/2009-2 junto ao TCU-Tribunal de Contas da União, referente à execução da obra de aterro e contenção, nos termos da concorrência pública nº 005/2007-SEMINF, que fazem no Município de Santarém, através da Secretaria Municipal de Infraestrutura e a empresa Construtora Mello de Azevedo S/A., e que respaldaram a tomada de decisão do Ministro Relator José Jorge, através do Acórdão 1710/2013, em que são detalhados dois achados a serem auditados sobre o contrato em tela: o indício de medição e pagamento de serviços não prestados; e adiantamento de pagamento de serviços ainda não executados. (peça 224, p. 7)

90. Foi abordado, inicialmente, que os serviços de terraplenagem para realização do aterro com material importado começaram no ano de 2008, e que ocorreram diversas dificuldades para a realização da atividade, “tais como: paralisações das frentes de trabalho, falta de regularização fundiária das áreas abrangidas pelo projeto, invasões das áreas após iniciados os serviços” (peça 224, p. 29). Foi apresentado em anexo um conjunto de reportagens sobre as “dificuldades encontradas e que são alheios à intenção e vontade da construtora” (peça 224, p. 29).

91. Na sequência, em linhas gerais, o relatório aborda que na maior parte da região norte do Brasil é comum a presença de solos moles que apresentam características desfavoráveis a execução de serviços de terraplenagem por possuírem baixas resistências e, devido a essa característica, poderia ocorrer fuga do material devido aos esforços ocasionados pelo peso próprio do aterro.

92. Outro ponto abordado, é sobre a sazonalidade anual de cheias no rio Tapajós, que poderia causar movimentação, acomodação e até mesmo levar parte dos materiais utilizados no aterro. Consta no parecer técnico ainda que a área técnica do Tribunal “levou em consideração que as áreas aterradas seriam simplesmente aquelas com indícios visuais, obtidos através de fotografia de satélite, que permaneciam com características do trabalho executado, sobretudo a cor característica de argila” (peça 224, p. 34) o que poderia ser contestado por meio de fotos retiradas dos locais onde ocorreu a terraplenagem e aterro nos dois bairros, conforme segue:

Em análise às fotos de satélite atualizadas nota-se que em alguns pontos onde aparentemente não havia sido executado o aterro objeto deste estudo, a área anteriormente trabalhada já se encontrava coberta por camada vegetal ou já havia sido ocupada por construções irregulares (invasões), o que caracteriza de maneira objetiva, que a metodologia empregada, quando adotada isoladamente, pode levar a um equívoco de interpretação. (peça 224, p. 34)

93. Em seguida são apresentadas diversas fotos de locais onde foram realizados os aterros dos setores Mapiri e Uruará para ilustração do argumento apresentado anteriormente.

94. Após, é argumentado que, em trabalhos realizados em áreas de invasão ou que necessitem regularização fundiária, o projeto executivo é elaborado a medida em que são feitas as desapropriações ou a regularização pela municipalidade. Para exemplificar a situação, cita o exemplo do loteamento Paulo Correa, localizado no Bairro Uruará, que foi desapropriado e urbanizado recentemente e que não foi objeto de análise pela unidade técnica do Tribunal. Outro exemplo refere-se ao terreno denominado de Marques Pinto, também localizado no Bairro Uruará, que não foi desapropriado e que se encontra sem a urbanização.

95. Na sequência, são apresentadas possíveis inconsistências na memória de cálculo do TCU, notadamente em relação aos seguintes aspectos:

- i) As informações apresentadas pela contratada em 22/2/2010 continham equívocos nas legendas dos projetos, o que teria induzido a incorreções nos volumes calculados pela equipe de auditoria;
- ii) A Secex teria considerado em seus cálculos uma altura média de aterro no bairro Mapiri equivalente a 1,317 metros, o que resultou num quantitativo de 20.049,20 m³. Porém, a Secex/PA teria

verificado in loco que a altura média seria 2,22 metros, o que representaria uma diferença superior a 68%;

iii) A equipe de auditoria não teria considerado em seus cálculos o volume de solo retirado na limpeza superficial do terreno do bairro Mapiri, que precisou ser integralmente substituído por solo importado de jazida, o que representaria mais 25.200,59 m³ a mais de aterro;

iv) Se o volume fosse calculado com base nas quantidades medidas e pagas até o Boletim de Medição n. 14 (boletim este utilizado nas primeiras análises empreendidas por este Tribunal), a equipe de auditoria teria identificado inconsistência na ordem de 134.367,64 m³;

v) Alegou que as rápidas e constantes movimentações demográficas, bem como o crescimento acelerado da vegetação característico da região amazônica, teriam contribuído para o diagnóstico equivocado da área efetivamente trabalhada, fazendo com esta pareça reduzida em relação a sua verdadeira dimensão; e

vi) Por meio do uso de imagens de satélite, a equipe teria considerado erroneamente uma extensão de contenção de 300 metros, enquanto que a extensão real seria igual a 492 metros, o que caracterizaria uma diferença significativamente superior a 64%.

96. No referido parecer técnico, é apresentada uma simulação para caso se utilizasse uma profundidade média de aterro do bairro Mapiri igual a 4,45 metros, ter-se-ia como resultado no quantitativo de 67.744,07 m³.

97. Adiante, é destacado que o referido parecer técnico apresentado foi registrado no CREA-PA e concluído que, saneadas as inconsistências da análise da Secob, os resultados respaldariam os quantitativos medidos e efetivamente executados, que são acompanhados pela Caixa e pela Prefeitura Municipal de Santarém.

98. Ao final do Parecer Técnico, é apresentada fotografia ilustrando como podem ser esclarecidas as dúvidas quanto a determinação da altura da contenção com uso de fotografia e apresentada outra memória de cálculo de volumes, dessa vez considerando contenção com altura de 3,0 metros.



Figura 2 - método para se calcular as alturas de contenção

99. O Parecer Técnico-PEA 198/13 encerra-se com a relação de anexos, currículo dos pareceristas técnicos, data, declaração de conformidade com o código de ética e imagens de satélite com as poligonais dos aterros Mapiri e Uruará.

II.4 –Análise do Parecer Técnico-PEA 198/13

100. De início, cabe ressaltar que o referido parecer é datado de outubro/2013, ou seja, dois meses antes do levantamento de campo realizado por este Tribunal em conjunto com a equipe de peritos da Polícia Federal. Desse modo, tem-se que o laudo pericial possui informações mais atualizadas que o referido parecer.

101. Quanto às supostas incorreções oriundas do uso de imagens de satélite, entende-se que nesse momento restaram superadas, pois todas as medidas que suscitavam dúvidas acerca da extensão em que se deram os serviços de movimento de terra e da altura efetivamente executada do aterro foram confirmadas no levantamento in loco, ocorrido no período de 02 a 10 de dezembro de 2013.

102. Ademais, a própria empresa contratada (Construtora Mello de Azevedo S/A) designou equipe de topografia para acompanhar os trabalhos de levantamento de campo efetuados pelo TCU/DPF e efetuar medição concomitante, de modo a conferir cada um dos pontos levantados.

103. Diante disso, entende-se que as inconsistências alegadas acerca da análise anterior efetuada pela Secob apontadas no parecer técnico apresentado perderam seu objeto.

104. Ainda assim, cabe analisar a alegação quanto aos problemas e dificuldades ocorridos durante a execução dos serviços de aterro, que impediram o correto desenvolvimento das atividades, bem como o conjunto de reportagens apresentadas referentes a enchente e situação social nos dois bairros.

105. O argumento apresentado, embora relevante sobre as dificuldades encontradas, não interfere na avaliação dos quantitativos dos aterros dos bairros Mapiri e Uruará.

106. Quanto à sazonalidade do rio, que supostamente poderia carregar parte do material aterrado, é de se ressaltar que, conforme se pode observar na figura a seguir, todo o aterro executado foi devidamente protegido por um muro de contenção construído com bolsacreto. Nenhum material foi lançado diretamente na margem do rio sem que tenha sido devidamente protegido. Com a sazonalidade do rio, quando em época de cheias, ele alcança o muro de bolsacreto, mas deixa intacto o corpo do aterro. Sendo assim, não procede a alegação de que o material lançado poderia ter sido carregado pela correnteza do rio.



Figura 3- Detalhe do muro de contenção construído em bolsacreto para proteger o corpo do aterro da sazonalidade do rio.

107. Quanto à necessidade de se considerar o volume de solo retirado na limpeza superficial ocorrida durante a realização dos serviços de terraplenagem para realização do aterro, essa questão será devidamente contemplada na contabilização dos quantitativos de aterro dos bairros Mapiri e Uruará, no cálculo do débito, apresentado em item específico desta instrução (item III).

108. Esclarece-se que doravante nesta instrução serão utilizadas somente as informações do laudo pericial do levantamento realizado em campo, independentemente de qualquer medida anteriormente considerada.

III – Metodologia para determinação e cálculo do superfaturamento

109. Conforme exposto no item I desta instrução, de acordo com o laudo pericial 695/2014 INC/DITEC/DPF (peça 239), o volume total de aterro efetivamente realizado foi de 192.311 m³, dos quais 120.418 m³ referem-se ao aterro no Bairro Uruará e 71.893 m³ no bairro Mapiri.

110. Constatou-se que até o boletim de medição 45- BM-45 (peça 253), referente aos meses de janeiro e fevereiro de 2013, foi efetuada a medição dos seguintes quantitativos acumulados:

Descrição do serviço	Unid.	Quant. Após aditivos	Quant. Medida	Preço BDI 40%	Preço BDI 30%	Preço total
Aterro compactado com fornecimento	m ³	347.143,57	100%	24,21		8.404.345,83

de material						
Aterro compactado com fornecimento de material	m ³	220.292,350	100%		22,48	4.952.172,03
TOTAL	m ³	567.435,92	100%			13.356.517,86

111. O quantitativo de 567.435,92 m³ de aterro, presente no citado BM-45 corresponde ao valor total de serviços de terraplenagem após a realização de todos os termos aditivos. O motivo pelo qual os serviços estão com valores diferentes é a alteração do percentual de BDI, que foi reduzido no decorrer do contrato de 40% (BDI originalmente contratado) para 30% no aditivo contratual TAC-3.

112. No relatório consolidado da Construtora Mello de Azevedo S/A (peça 226, p. 3), consta que foram pagas todas as medições até o BM-43. As medições referentes aos boletins de medição 44 e 45 ainda não haviam sido pagas. Avaliando a planilha detalhada do BM-43 constata-se que esse quantitativo de 567.435,92 m³ de aterro encontra-se 100% medido e pago. Nos boletins posteriores, ainda não pagos, não houve medições dos serviços de terraplenagem.

113. Portanto, a diferença de quantitativos de aterro entre o que foi calculado pela perícia criminal e o que foi medido/faturado até o BM-45 foi de 375.124,92 m³. Entretanto, esse valor não é o montante do débito, pois será necessário promover alguns ajustes, conforme explicação a seguir.

114. O levantamento topográfico realizado pela perícia criminal não contemplou o loteamento Paulo Correa. Por conseguinte, entende-se pertinente não contabilizar o quantitativo de aterro desse loteamento para apuração do débito.

115. Verificou-se que os serviços de aterro realizados nessa localidade foram medidos nos BM-23 a 26, e contabilizados com o quantitativo total de 25.859,25 m³. Portanto, esse valor será descontado na apuração total.

116. Ademais, na planilha do BM-26 verificou-se que foi retirado o quantitativo de 5.435,34 m³ de solo orgânico nesta região, referentes à camada superficial removida durante a limpeza do terreno.

117. No Laudo 695/2014 – INC/DITEC/DPF (peça 239), é apresentada a seguinte consideração:

Conforme detalhado no item III.5 deste Laudo Pericial, caso tenha havido a previsão de remoção da camada superficial do solo das áreas questionadas antes do serviço de aterramento, os signatários sugerem que este quantitativo representa um volume a se recompor com material de empréstimo, devendo ser contabilizado e acrescido no volume total de aterro.

118. No orçamento da obra houve a previsão de remoção de camada superficial para a realização dos serviços de aterro dos bairros Mapiri e Uruará. Por conta disso, a Construtora Mello de Azevedo, em sua manifestação analisada no item II.1 desta instrução, ponderou sobre a necessidade de se contabilizar o volume de material que foi retirado para realização do aterro, apontando o montante de 25.200,59 m³ de material proveniente da camada superficial que foi repostado com solo importado.

119. Na verificação do BM-45, constatou-se foram medidos serviços de retirada de solo orgânico de 30.635,91 m³. Descontando-se desse total o volume de 5.435,34 m³ referente ao loteamento Paulo Correa, tem-se que foram repostos 25.000,59 m³, devido à remoção do solo.

120. Diante disso, têm-se os seguintes ajustes a serem efetuados:

- Quantitativos medidos (A): 567.435,92 m³
- Quantitativo calculado pela perícia da PF (B): 192.311 m³.
- Quantitativo realizado no loteamento Paulo Correa (D): 25.859,25 m³
- Quantitativo de reposição de material devido remoção da camada superficial (E): 25.200,59 m³
- Quantitativo medido a maior (A-B-C-D-E): 324.065,08 m³

121. A partir desse quantitativo, calculou-se o superfaturamento do contrato, tendo sido encontrado o montante de R\$ 7.464.610,78, conforme planilha de memória de cálculo à peça 282.

122. Os valores do débito estão individualizados de forma detalhada na citada planilha (peça 282). A tabela apresentada a seguir sintetiza o débito apontado e seus responsáveis.

Responsável pelo superfaturamento	Cargo	TOTAL	Observações
Ludmila Ribeiro da Silva de Mattos (mat. 065831-4) - CPF: 559.939.822-68, CREA 11.130-D	Engenheira CEF	R\$ 720.225,71	Assinou RAE que aprovou os BM-6 e 13. Assinou LAE aprovando TAC-01 e 02
Marcus Alan Ferreira Duarte (mat. 083999-0) CPF: 572.628.882-34, CREA 12454-D	Engenheiro CEF	R\$ 6.744.385,07	Assinou RAE que aprovou os BM-14 a 42 e LAE aprovando os TAC-03 a 08
Eduardo Souza de Araújo CPF: 165.857.982-87 – CREA 7479/D-PA	Fiscal da PMS	R\$ 7.464.610,78	Assinou os BM-6 a 45 que ocasionaram o superfaturamento de quantitativos. Assinou a responsabilidade pelo Aditivo Contratual de TAC-01 a 08.
Alba Valéria CPF: 451.470.601-97 – CAU A20909	Secretária Obras PMS	R\$ 2.512.338,76	Assinou os BM-6 a 14 que ocasionaram o superfaturamento de quantitativos. Assinou os TAC 01 a 03
Construtora Mello de Azevedo CNPJ: 17.154.899/0001-08		R\$ 7.464.610,78	Elaborou os BM, planilhas e peças gráficas com superfaturamento de quantitativos

Tabela com a individualização do débito apurado

IV – Descumprimento de determinação exarada pelo TCU

123. Na análise do cumprimento de determinação exarada no item 9.3 do Acórdão 1224/2012 – TCU- Plenário, data de 23/5/2012, transcrição a seguir, verificou-se que a Prefeitura Municipal de Santarém, não atendeu por completo o determinado:

9.3. Determinar à Prefeitura Municipal de Santarém, que retenha, cautelarmente, nos pagamentos relativos ao contrato 8/2009/SEMINF, o valor de R\$ 3.235.048,33 (três milhões, duzentos e trinta e cinco mil, quarenta e oito reais e trinta e três centavos), considerando os robustos indícios de irregularidades verificados nos serviços de aterro, proteção e contenção das margens do Bairro de Mapiri;

124. A ex. Prefeita de Santarém, Sra. Maria do Carmo Martins Lima, tomou conhecimento do teor do Acórdão 1224/2012-TCU-P em 18/6/2012, conforme cópia do AR (peça 131). O mandato da ex. prefeita encerrou-se em 31/12/2012.

125. Na manifestação apresentada pela Prefeitura de Santarém (peça 140, p. 2), com data de 13/8/2012, o procurador informa que “a Prefeitura Municipal de Santarém absteve-se de efetuar pagamentos relativos ao contrato ao contrato 8/2009/SEMINF”.

126. Constatou-se nos boletins de medição e nos Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento (RAE), que já foram medidos e faturados 100% das quantidades previstas nos serviços de terraplenagem (peça 226, p.2-3). As medições (BM-38 a 42) e os pagamentos foram realizados após a data do recebimento pela ex. prefeita de cópia do Acórdão 1224/TCU-P.

127. Portanto, entende-se que não ocorreu o cumprimento da determinação contida no item 9.3 do Acórdão 1224/2012 – TCU- Plenário, datado de 23/5/2012 pela Sra. Maria do Carmo Martins (ex. prefeita de Santarém).

128. A SecobEnergia encaminhou em 26/6/2014, ofício 0296/2014-TCU/SecobEnerg endereçado a Prefeitura de Santarém (peça 247), solicitando informações que comprovem a retenção cautelar no valor de R\$ 3.235.048,33, conforme determinação do item 9.3.

129. A Prefeitura Municipal de Santarém informou (peça 272) que não realizou os pagamentos das medições 44 e 45 em cumprimento à determinação do Tribunal, o que deu ensejo à paralisação da obra por iniciativa da contratada. A resposta foi apresentada pelo atual Prefeito de Santarém (Sr. Alexandre

Raimundo de Vasconcelos Wanghon) que assumiu o mandato em 1/1/2013. Observa-se que ocorreu um intervalo de aproximadamente 6 meses para o cumprimento da determinação.

130. Portanto, entende-se que houve o descumprimento da determinação contida no item 9.3 do Acórdão 1224/2012 – TCU- Plenário, pela ex. prefeita, Sra. Maria do Carmo Martins, referente à retenção no valor de R\$ 3.235.048,33.

131. Verificou-se, em planilha que consolidou os pagamentos realizados, apresentada pela Construtora Mello de Azevedo S/A (peça 226, p.3), que as únicas medições não pagas eram as medições 44 (janeiro/2013) e 45 (março/2013), nos valores de R\$ 201.510,02 e R\$ 201.125,31, respectivamente e que foram realizadas na gestão do atual prefeito. Conforme planilha do BM45 (peça 282), verifica-se que ocorre um saldo contratual de R\$ 10.514.723,41.

132. Em decorrência da situação apresentada, entende-se que deve ser realizada audiência da ex. prefeita de Santarém, para que apresente razões de justificativa pelo não cumprimento da retenção cautelar no valor de R\$ 3.235.048,33, conforme determinação do item 9.3 do Acórdão 1224/2012 – TCU- Plenário.

V – Análise quanto à responsabilização dos servidores

133. Preliminarmente à apresentação das matrizes de responsabilização, entende-se pertinente demonstrar que os indícios de irregularidade referentes ao superfaturamento em tela poderiam ter sido facilmente identificados pela fiscalização da Prefeitura e/ou da Caixa mediante vistoria in loco às obras.

V.1 – Análise local realizada para comprovação de existência de superfaturamento de quantitativos

134. A peça gráfica apresentada a seguir é um croqui do aterro do Uruará representado o intervalo de estacas 12 a 42. Destaca-se o local onde ocorre a deflexão do muro de contenção.

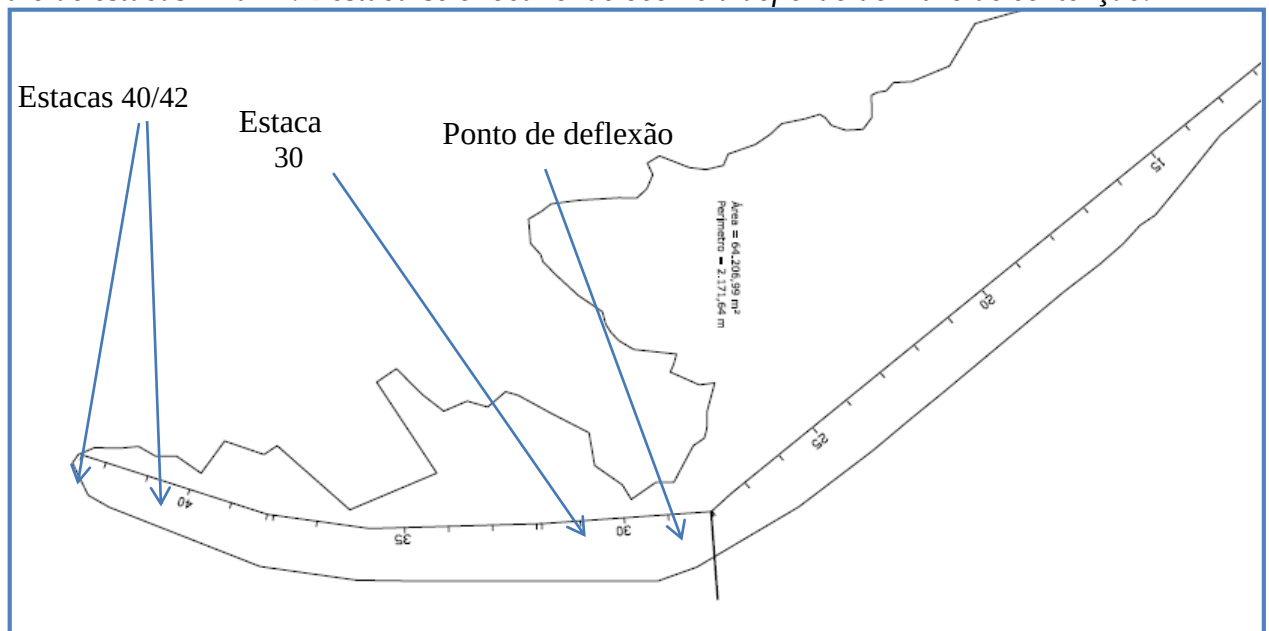


Figura 4 - Croqui do aterro Uruará.

135. O desenho da seção transversal a seguir foi extraído da memória de cálculo do Boletim de Medição 15A (peça 251), com data de aprovação na prefeitura de Santarém de 31/7/2009 e se refere à seção transversal da estaca 30 adotada para fins de quantificação do volume a ser medido de aterro, e acrescidos de desenho simulativo da parede de contenção e de setas indicadoras. O desenho foi utilizado para atestar a medição do BM-15-A. Ele aponta as cotas geométricas da estaca 30 nas imediações da deflexão que ocorre no muro de contenção.

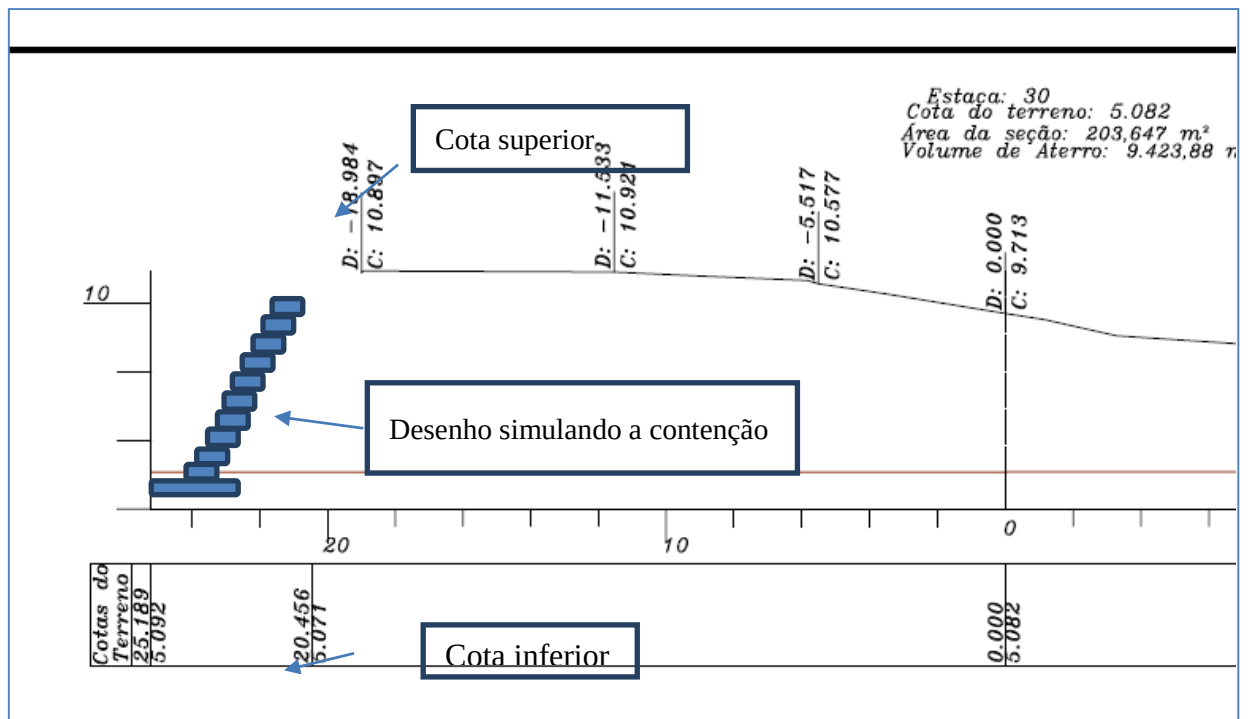


Figura 5 - croqui extraído do BM-15A para a seção transversal da estaca 30

136. Observa-se que cota máxima do aterro no local da contenção é de 10,95 m e a cota de fundo é de 5,17 m. A diferença de cotas seria a profundidade do aterro executado no local, que de acordo com o croqui acima supostamente seria 5,78 metros.

137. Conforme foto a seguir, nesse local foi constatada a existência de 10 bolsacretos com altura de 0,35 metros apoiados sobre uma unidade de colchacreto com altura de 0,15 m, resultando em uma altura total da parede de contenção de 3,65 metros.



Figura 6 - Fotografia da região da estaca 30

138. Registra-se que a altura prevista no projeto para cada bolsacreto é próxima de 35 cm, altura esta que foi confirmada in loco, conforme figura a seguir.



Figura 7 - detalhe da altura dos bolsacretos

139. Comparando esse valor (3,65 metros) com a altura do aterro presente na seção transversal utilizada para atestar a medição (5,82 metros), ocorre uma diferença de 2,17 metros de cota entre o que foi medido e a que foi verificada na vistoria local. Tal diferença, poderia ter sido facilmente detectada por meio de visita ao local das obras pela fiscalização.

140. Outro exemplo que ilustra os erros facilmente identificáveis nas seções transversais utilizadas nas medições é na região das estacas 40 até a estaca 42. Essas estacas localizam-se no final do aterro, nas proximidades da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) do Uruará. Novamente, na peça gráfica utilizada para atestar o boletim de medição 15A (peça 251), consta que a cota superior do aterro na estaca 40 é de 10,92 m e a cota inferior é de aproximadamente de 5,6 m, resultando em uma suposta altura da contenção de 5,32 m. Na estaca 42, a peça gráfica aponta uma altura de contenção de 5,6 m. A figura a seguir, extraída do citado boletim de medição, ilustra a situação exemplificada.

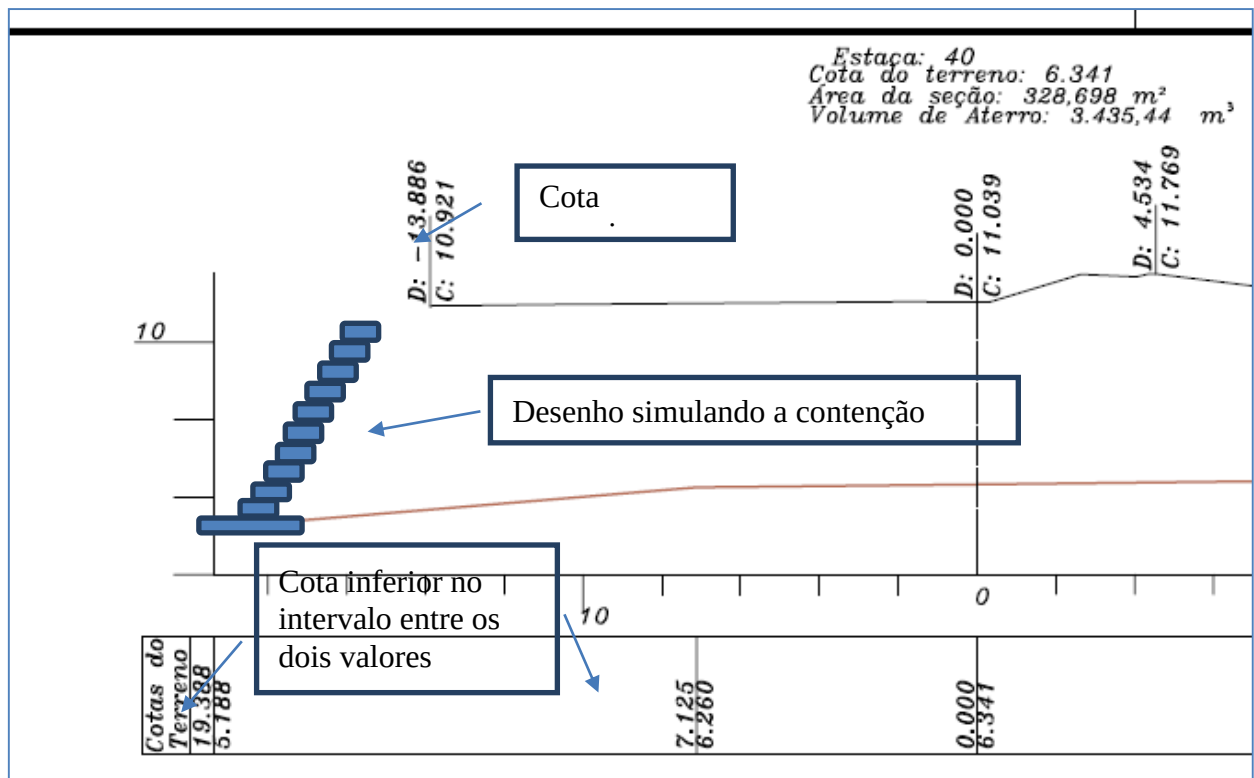


Figura 8 - Croqui extraído do BM-15A para a seção transversal da estaca 40

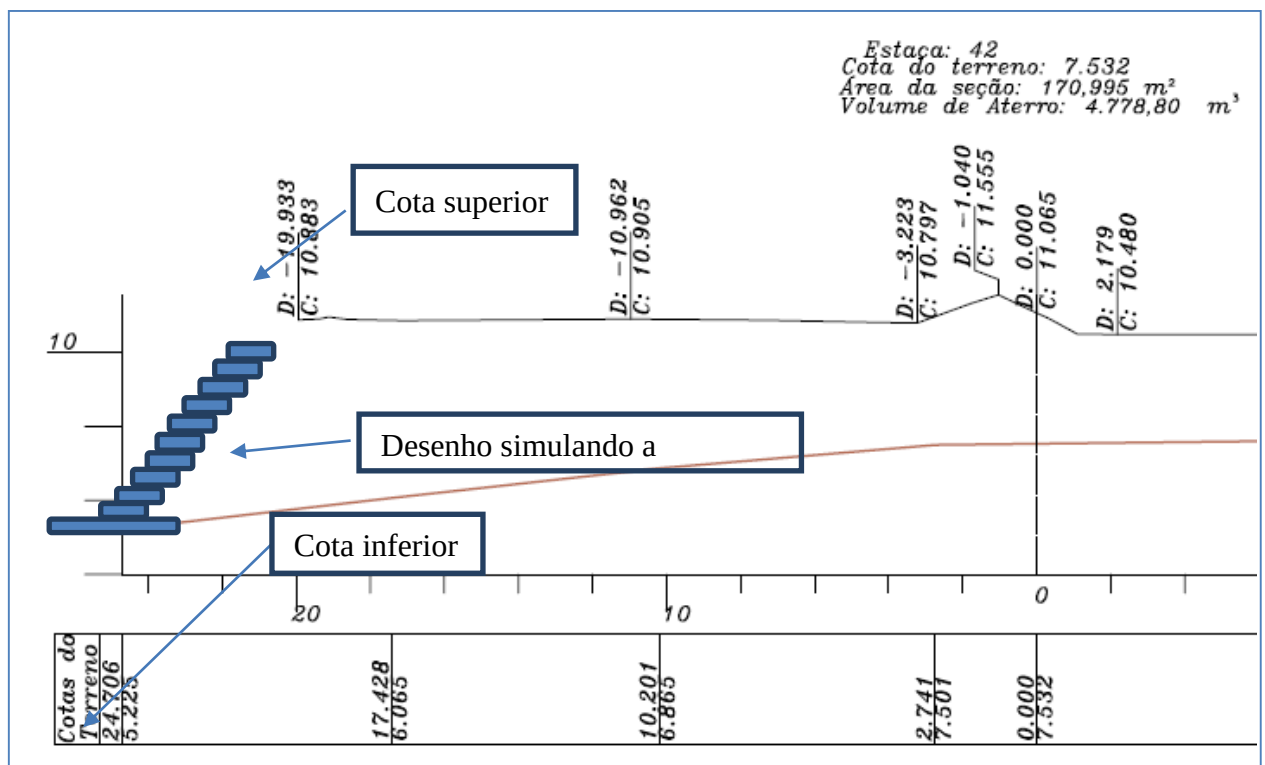


Figura 9 - Croqui extraído do BM-15A para a seção transversal da estaca 42

141. Entretanto, em visita ao referido local, verificou-se que a altura da parede do aterro vai diminuindo de forma progressiva, até concordar geometricamente com o nível do solo primitivo do local e da rua.



Figura 10 - Fotografia panorâmica do aterro do Uruará

142. As fotos mostradas a seguir também foram feitas nas proximidades do final do aterro (imediações do trecho entre estacas 40 a 42) e exibe de forma detalhada o local da concordância do aterro com a rua. Observa-se que nesse ponto o aterro já está praticamente nivelado com a cota primitiva, ou seja, aterro com altura próxima de 0 metros, e já não estão presentes sequer as unidades de bolsacretos utilizadas para realização da contenção do aterro. Porém, as medições apontam que existiria nesse local um aterro realizado com altura aproximada de 4,5 a 5,3 metros.



Figura 10 - Fotos detalhando as imediações do final do aterro Uruará, entre as estacas 40 e 42

143. Como se pode verificar, somente por uma rápida inspeção visual comparando as informações presentes nas peças gráficas utilizadas para atestar os boletins de medição dos aterros do Mapiri e Uruará com a contenção efetivamente executada no local, sem a necessidade de nenhum instrumento específico de medição, já seria possível constatar a ocorrência de informações inexatas nas medições e, assim, evitar a ocorrência do superfaturamento de quantitativos nos serviços de aterro.

144. Além disso, no decorrer do contrato as quantidades de aterro foram sendo substancialmente majoradas, chegando a extrapolar mais de quatro vezes o valor originalmente previsto na planilha orçamentária, conforme se passa a demonstrar.

145. Inicialmente, na concorrência pública 05/2007 (01/2008), estava previsto o quantitativo de 106.673,66 m³ de aterro compactado nos aterros dos bairros Mapiri e Uruará (peça 16, p.12), no valor de R\$ 2.582.569,31. Com a realização de termos aditivos ao contrato, ocorreram sucessivas alterações nos quantitativos conforme tabela a seguir.

Aterros dos bairros Mapiri e Uruará	Data	Quantitativo (m ³)	Valor total (R\$)
Valor contratado (peça 16,	17/1/2008	106.673,66	2.582.569,31

p.12)			
Primeiro aditivo (contrato-peça 114, p.24-25 e planilha - p.26)	4/7/2008	253.465,74	6.136.406,57
TAC-01 (peça 114, p.80)	4/2009	273.119,96	6.612.234,23
TAC-02 (peça 114, p. 150)	6/2009	347.143,57	8.404.345,83
TAC-03 (peça 280, p. 1)	8/2009	524.571,99	12.392.936,57
TAC-05 (peça 280, p.2)	3/2012	548.181,95	12.923.688,61
TAC-06 (peça 280, p.15-16)	6/2012	564.919,95	13.299.958,84
TAC-07 (peça 280, p.23-24)		567.919,91	13.656.517,86

146. Observa-se que houve a alteração do quantitativo inicial do serviço de aterro/compactação dos bairros Mapiri e Uruará de 106.673,66 m³ para 567.435,92 m³, o que representa um acréscimo de aproximadamente 431% dos valores inicialmente contratados.

147. Considerando que até última medição foi medido/pago o valor total de R\$ 36.446.372,17 (peça 281), o serviço de aterro corresponde a 36,6% de tudo que foi medido e pago nessa obra, o que demonstra sua relevância.

148. Do exposto, conclui-se que pela materialidade dos serviços envolvidos e pela significativa alteração dos quantitativos inicialmente previstos, tais serviços de aterro/compactação necessitavam de avaliação e análise criteriosas para a devida aprovação, tanto na realização de medições, quanto na realização de aditivos contratuais, avaliação esta que não foi elaborada com o devido rigor.

149. Feitos os devidos esclarecimentos, apresenta-se, a seguir, as matrizes de responsabilização para o achado referente ao superfaturamento, de modo a embasar as citações a serem propostas.

V.2-Matriz de responsabilização

Nomes: Eduardo Souza de Araújo-CPF: 165.857.982-87 – CREA 7479/D-PA Cargo: engenheiro fiscal da Prefeitura Municipal de Santarém no período das obras, e Alba Valéria Jorge Lima - CPF: 451.470.601-97 – CAU A20909-0, Cargo: Secretária de Infraestrutura da prefeitura de Santarém à época dos fatos.

Conduta: Assinar os boletins de medição (BM-6 a 45), juntamente com as planilhas que apresentam os valores e as seções transversais dos aterros dos bairros Mapiri e Uruará, atestando quantidades/volumes de aterro superiores às efetivamente executadas, quando deveriam ter conferido as quantidades dos serviços medidos na planilha de modo a atestar somente o que tivesse sido efetivamente executado.

O fato de terem sido medidas quantidades superiores às efetivamente executadas e às constantes no projeto deu causa à necessidade de assinar termos aditivos para majorar as quantidades da planilha e, conseqüentemente, o valor das obras. Assim, o fiscal e a Secretária municipal de Infraestrutura também assinaram e aprovaram os Termos de Acréscimos ao Contrato (TAC-1 a 8), com acréscimos de quantitativos de aterro nos bairros Mapiri e Uruará superiores a 400% do valor inicialmente contratado, com base em planilhas e seções transversais do aterro contendo dados não condizentes com situação verificada no local.

Nexo de causalidade: O ateste das medições contendo quantidades/volumes de aterro superiores às efetivamente executadas e a assinatura de termos aditivos ao contrato implicando aumento dos quantitativos propiciaram um superfaturamento de quantitativo de 324.065 m³ de aterro nos bairros Mapiri e Uruará, que corresponde ao valor de R\$ 7.464.610,78.

Culpabilidade: O engenheiro fiscal das obras assinou os boletins de medições de BM-6 a 45 (peça 226), atestando a execução dos quantitativos de aterros nos bairros Mapiri e Uruará superiores às efetivamente executadas. A Secretária de Infraestrutura, por sua vez, assinou conjuntamente com o engenheiro anteriormente mencionado, os boletins de medição de 06 a 15(peça 226).

É razoável afirmar que ambos tinham consciência da ilicitude dos fatos apresentados. O engenheiro fiscal, como profissional graduado em engenharia civil (CREA 7479/D-PA), detém os conhecimentos técnicos necessários e suficientes para avaliação de um projeto e execução de um aterro,



e tem dentre suas atribuições como fiscal de obras, conferir as quantidades dos serviços mais significativos das obras, atestando apenas os quantitativos efetivamente executados. A Secretária Municipal de Infraestrutura é formada em arquitetura (CAU A20909-0) e, da mesma forma, também detinha os conhecimentos técnicos para avaliação do projeto e das medições.

Conforme análise efetuada no início deste item V.1, era facilmente identificável mediante inspeção visual às obras, a detecção das incompatibilidades existentes nas dimensões apresentadas nas peças gráficas e boletins de medição com os serviços efetivamente executados. Ademais ocorreram alterações significativas nos volumes de aterro, por meio de aditivos contratuais durante a execução da obra, que demandariam avaliação criteriosa antes do seu aceite.

Dessa forma, era razoável exigir dos responsáveis condutas diversas daquela que foi adotada.

Não foram constatados excludentes de ilicitude.

Como fato agravante da situação, o fiscal da obra aprovou medições e termos aditivos ao contrato, mesmo após a realização da auditoria pela equipe da Secex/PA, que apontou no relatório de auditoria indícios de irregularidade nos aterros dos bairros Mapiri e Uruará.

Portanto, a conduta dos responsáveis é culpável, ou seja, reprovável, motivo pelo qual serão propostas suas respectivas citações para apresentar alegações de defesa quanto ao superfaturamento de quantitativos nos bairros Mapiri e Uruará de 324.065 m³, que deu origem ao débito total de R\$ 7.464.610,78.

Nome: Marcus Alan Ferreira Duarte (mat. 083999-0), CPF: 572.628.882-34, CREA 12454-D e Ludmila Ribeiro da Silva de Mattos (mat. 065831-4) - CPF: 559.939.822-68, CREA 11.130-D, ambos engenheiros da Caixa Econômica Federal.

Conduta: Assinar os Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento (RAE) que atestaram os boletins de medição (BM-06 a 42), contendo no item 3 – Informações Complementares, a resposta negativa para a questão “Há ocorrência de desvios de quantitativos das obras?”, quando deveriam ter conferido as quantidades dos serviços mais relevantes da planilha de modo a atestar somente o que tivesse sido efetivamente executado.

Os engenheiros da CEF também são responsáveis por assinar e aprovar os laudos técnicos de engenharia da Caixa (LAE) que permitiram os Termos de Acréscimos ao Contrato (TAC-01 a 8), com acréscimos de quantitativos de volume de aterro nos bairros Mapiri e Uruará superiores a 400% do volume inicialmente contratado, com planilhas e seções transversais do aterro com dados não condizentes com situação verificada no local.

Nexo de causalidade: O ateste dos Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento contendo quantidades/volumes de aterro superiores às efetivamente executadas propiciou a liberação dos recursos para pagamento de serviços de aterro nos bairros Mapiri e Uruará com um superfaturamento de quantitativo de 324.065 m³, que corresponde a R\$ 7.464.610,78.

Entende-se que os engenheiros citados não cumpriram suas responsabilidades estabelecidas nos itens 4.6.3.1 do normativo AE 099-003 (normativo vigente no período de 8/6/2009 a 22/1/2010), contribuindo para a ocorrência do superfaturamento de quantitativos nos aterros dos bairros Mapiri e Uruará, provocando danos ao erário público.

Culpabilidade: O engenheiro Marcus Alan Ferreira Duarte assinou os Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento n. 14 a 43 (peça 226, p.31-170), atestando a execução dos quantitativos de aterros nos bairros Mapiri e Uruará superiores às efetivamente executadas.

A engenheira Ludmila Ribeiro da Silva de Mattos, por sua vez, assinou os Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento n. 03 a 13 (peça 266, 267, 268 e 226, p.4-30), também atestando a execução dos quantitativos de aterros nos bairros Mapiri e Uruará superiores às efetivamente executadas.

É razoável afirmar que ambos tinham consciência da ilicitude dos fatos apresentados, pois, como profissionais formados em engenharia, eles detêm os conhecimentos técnicos necessários e suficientes para avaliação de um projeto e execução de um aterro, e dentre suas atribuições, dever-se-ia conferir as



quantidades dos serviços mais significativos das obras, atestando apenas os quantitativos efetivamente executados.

Conforme análise efetuada no início deste item V.1, era facilmente identificável em visita técnica mensal e em inspeção visual a incompatibilidade existente nas dimensões apresentadas nas peças gráficas e boletins de medição apresentados com os serviços efetivamente executados. Além disso, bem como ocorreram alterações significativas nos volumes de aterro por meio de aditivos contratuais durante a execução da obra, que demandariam avaliação criteriosa antes do seu aceite.

Ademais, consta no item 4.6.3.1 do normativo AE 099, versão 003, vigente à época, que o engenheiro deveria confrontar os serviços efetivamente executados com os indicados nos documentos da medição atestada pelo agente promotor/executor. Dessa forma, era razoável exigir da responsável conduta diversa daquela que foi adotada.

Como agravante da irregularidade apontada, o engenheiro da Caixa, Marcus Alan Duarte, atestou os citados RAE e termos aditivos contratuais, mesmo após a auditoria realizada pelo Tribunal pela equipe da Secex/PA ter alertado sobre a ocorrência de indícios de irregularidades nos quantitativos de aterro dos dois bairros por meio de relatório de auditoria (peça 1).

Não foram constatados excludentes de ilicitude.

Portanto, a conduta dos responsáveis é culpável, ou seja, reprovável, motivo pelo qual serão propostas suas respectivas citações para apresentar alegações de defesa quanto ao superfaturamento de quantitativos nos bairros Mapiri e Uruará de 324.065 m³, que deu origem ao débito total de R\$ 7.464.610,78.

CONCLUSÃO

150. Tratam os autos de auditoria realizada originariamente pela Secretaria de Controle Externo do Pará (Secex/PA), com o objetivo de verificar indícios de sobrepreço em obras de infraestrutura urbana realizadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no Município de Santarém/PA. A fiscalização foi empreendida em função de solicitação realizada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

151. As obras supracitadas utilizam recursos federais dos Contratos de Repasse 218.748-38/2007 (Construção e melhorias de unidades habitacionais, implantação de rede de energia elétrica, esgotamento sanitário e pavimentação – Peça 6, p.22-30), no valor inicial de R\$ 45.948.172,67, posteriormente majorado para R\$ 53.800.388,30 (Peça 273, p. 4), e 224.988-61/2007 (Implantação da primeira etapa do sistema de esgotamento sanitário de Santarém-PA – Peça 33, p.9-17), no valor de R\$31.578.947,37.

152. Neste momento, analisou-se Laudo Pericial (peça 239) elaborado pelo Departamento de Polícia Federal / Instituto Nacional de Criminalística (DPF/INC), em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 1710/2013-TCU-Plenário.

153. Além do citado Laudo Pericial, a empresa responsável pela execução das obras do Contrato 2/2008/SEMINF, Construtora Mello de Azevedo S/A, apresentou novos elementos de defesa (peças 223 a 227), os quais também foram objeto de análise desta instrução.

154. A manifestação apresentada pela contratada contestava as premissas adotadas pela Secob para a apuração do montante de adiantamento de pagamentos e de superfaturamento, a legalidade dos métodos utilizados para detectar os indícios de irregularidades e a imprecisão oriunda do uso de imagens de satélite. Os argumentos apresentados II.1 foram devidamente analisados no item II.2 desta instrução.

155. Todavia, tendo sido realizado levantamento topográfico na área para apuração do real volume de serviços executado, entende-se que as contestações da Construtora quanto ao método anteriormente aplicado por este tribunal perderam o objeto. As dúvidas acerca da extensão em que se deram os serviços de movimento de terra e da altura efetivamente executada do aterro foram esclarecidas no levantamento topográfico in loco, ocorrido no período de 02 a 10, de dezembro de 2013.



156. Ademais, a própria empresa contratada (Construtora Mello de Azevedo S/A) designou equipe de topografia para acompanhar os trabalhos de levantamento de campo efetuados pelo TCU/DPF e efetuar medição concomitante, de modo a conferir cada um dos pontos levantados.

157. Da última análise realizada por esta Unidade Técnica remanesciam pendentes os seguintes achados: (i) superfaturamento por pagamento de serviços não executados referente à medição a maior de quantidades no montante de 210.583 m³ que, em termos financeiros, representavam o valor de R\$ 5.050.658,96; e (ii) adiantamento de pagamentos, no valor de R\$ 3.235.048,33, referente aos serviços de aterro no bairro Mapiri, que, embora já medidos e pagos pela Prefeitura, à época da auditoria ainda não haviam sido executados.

158. Com relação aos indícios de adiantamento de pagamento, relativo à medição de 100% das quantidades/volumes de aterro no bairro Mapiri que, à época da auditoria da Secex/PA, ainda não estava executado, considerou-se afastada a irregularidade. Durante a visita técnica realizada no local para levantamento das quantidades efetivamente executadas, em dezembro/2013, foi constatada a execução do citado aterro do Mapiri.

159. No tocante ao segundo achado, foram apurados os quantitativos efetivamente executados nos aterros dos bairros Mapiri e Uruará, **considerando-se os dados e informações levantados a partir do laudo pericial do DPF/INC.**

160. No laudo encaminhado pela DPF/INC (Laudo pericial 695/2014 INC/DITEC/DPF peça 239), o volume de aterro contabilizado no bairro Uruará foi de 120.418 m³ e no bairro Mapiri foi de 71.893 m³, sendo, portanto, o valor total de aterro realizado nos dois bairros de 192.311 m³ (item I e III desta instrução).

161. Verificou-se por meio do boletim de medição BM-45 (peça 253, p.1) e da manifestação da Mello de Azevedo S/A (peça 226, p.2), que foi medido e pago o quantitativo total acumulado de 567.435,92 m³ de aterro.

162. De acordo com a análise empreendida no item III desta instrução, a diferença de quantitativos de aterro entre o que foi calculado pela perícia criminal e o que foi medido/faturado até o BM-45 seria de 375.124,92 m³. No entanto, nesse valor tiveram de ser efetuados alguns ajustes visando descontar os volumes de aterro realizados no loteamento Paulo Correa, os quais não foram medidos pela perícia, e o volume de solo orgânico presente nas áreas antes da realização do aterro. Dessa forma, o superfaturamento de quantitativos de aterros nos bairros Mapiri e Uruará medidos a maior corresponde a 324.065,08 m³, que representa um débito de R\$ 7.464.610,78, apurado conforme memória de cálculo à peça 282, na qual consta inclusive a individualização desse valor.

163. Em decorrência da situação apresentada, será proposto converter os autos em Tomada de Contas Especial, promover a citação dos responsáveis pelo débito ocasionado pelo superfaturamento de quantitativos nos aterros dos dois bairros, os quais foram devidamente identificados no item III. desta instrução, e enviar cópia da deliberação plenária que vier a ser proferida nestes autos para ao Ministério das Cidades, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Caixa Econômica Federal e à Prefeitura Municipal de Santarém. Também será proposto o envio de cópia ao Ministério Público Federal no Estado do Pará e ao Departamento de Polícia Federal, por meio da Superintendência do Estado do Pará, para subsidiar o inquérito em andamento.

164. Por fim, conforme análise empreendida no item IV, verificou-se que a ex. prefeita de Santarém, Sra. Maria do Carmo Martins, não cumpriu a determinação exarada no item 9.3 do Acórdão 1224/2012–TCU-Plenário, referente à retenção cautelar no valor de R\$ 3.235.048,33. Conforme manifestação do atual Prefeito Municipal de Santarém (Sr. Alexandre Raimundo de Vasconcelos Wanghon), foi informado que o cumprimento da retenção cautelar se concretizou somente nas medições 44 e 45 (referente aos meses de 01 e 03/2013), o que deu ensejo à paralisação da obra por iniciativa da contratada. Portanto, será proposta a realização de audiência da ex. prefeita pelo descumprimento da determinação do item 9.3 do Acórdão 1224/2012–TCU-Plenário.



165. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator José Jorge, propondo:

166. Declarar, nos termos inciso IV do art. 14 da Resolução-TCU nº 215/2008, que foram atendidas de forma integral à solicitação da Comissão Parlamentar de Inquérito criada pelo Requerimento n. 42/2009, de iniciativa do Senador Flexa Ribeiro, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, por meio do Ofício n. 039/2009-CMA, de 16/6/2009;

167. Nos termos do parágrafo 1º do art. 8 da Resolução-TCU n. 215/2008, autorizar que a Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Aeroportos encaminhe à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, de imediato, as cópias integrais, em meio eletrônico, dos documentos que compõem o processo citado;

172. Com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/92, converter os presentes autos em Tomadas de Contas Especial e determinar com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8443/1992, a citação solidária dos seguintes responsáveis pela ocorrência de irregularidades e danos ao erário no contrato 2/2008/SEMINF, celebrado entre a Prefeitura de Santarém/PA e a Construtora Mello de Azevedo S/A, custeado com recursos federais oriundos do CR 218.748-38/2007:

i) Sr. Marcos Alan Ferreira Duarte, Engenheiro da Caixa, (mat. 083999-0), CPF 572.628.882-34, CREA 12454-D, pela responsabilidade de danos ao erário no valor R\$ 6.744.385,07, por ter aprovado os boletins de medição 14 a 43, bem como os termos aditivos contratuais TAC-03 a 08, que permitiram a ocorrência do superfaturamento de quantitativos de aterro nos bairros Mapiri e Uruará no valor total de 324.065,08 m³ e débito total de R\$ 7.464.610,78;

ii) Sra. Ludmila Ribeiro da Silva Mattos, Engenheira da Caixa, (mat. 065831-4) - CPF: 559.939.822-68, CREA 11.130-D, pela responsabilidade de danos ao erário no valor R\$ 720.225,71, por ter aprovado os boletins de medição 3 a 13, bem como os termos aditivos contratuais TAC-01 e 02, que permitiram a ocorrência do superfaturamento de quantitativos de aterro nos bairros Mapiri e Uruará no valor total de 324.065,08 m³ e débito total de R\$ 7.464.610,78;

iii) Sr. Eduardo Souza de Araújo, Engenheiro fiscal da Prefeitura Municipal de Santarém, CPF: 165.857.982-87 – CREA 7479/D-PA, pela responsabilidade de danos ao erário no valor R\$ 7.464.610,78, por ter aprovado os boletins de medição 3 a 43, bem como os termos aditivos contratuais TAC-01 e 08, que permitiram a ocorrência do superfaturamento de quantitativos de aterro nos bairros Mapiri e Uruará no valor total de 324.065,08 m³ e débito total de R\$ 7.464.610,78;

iv) Sra. Alba Valéria Jorge Lima, Ex. Secretária de Infraestrutura da Prefeitura Municipal de Santarém, CPF: 451.470.601-97, CAU A20909-0, pela responsabilidade de danos ao erário no valor R\$ 2.512.338,76, por ter aprovado os boletins de medição 3 a 14, bem como os termos aditivos contratuais TAC-01 a 03, que permitiram a ocorrência do superfaturamento de quantitativos de aterro nos bairros Mapiri e Uruará no valor total de 324.065,08 m³ e débito total de R\$ 7.464.610,78; e

v) Construtora Mello de Azevedo S/A (CNPJ 17.154.899/0001-08), pela responsabilidade de danos ao erário de R\$ 7.464.610,78, ocasionado por superfaturamento de quantitativos de aterro nos bairros Mapiri e Uruará no valor total de 324.065,08 m³.

172.1 Realizar audiência da Sra. Maria do Carmo Martins, ex. prefeita municipal de Santarém, por descumprimento do item 9.3 do Acórdão 1224/2012–TCU-Plenário, referente a não realização da retenção cautelar no valor de R\$ 3.235.048,33

172.2 Enviar cópia da deliberação que vier a ser proferida nestes autos, acompanhada dos respectivos relatório e voto que a subsidiarem ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal;

172.3 Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida nestes autos, acompanhada dos respectivos relatório e voto, para subsidiarem ao Ministério Público Federal no Estado do Pará (MPF/PA) e ao Departamento de Polícia Federal (DPF/PA), por meio da Superintendência do Estado do Pará, o inquérito em andamento, bem como autorizar a SecobEnergia e Aeroportos, o fornecimento de cópia em meio eletrônico das peças processuais; e

172.4 Arquivar o presente processo.”



É o relatório.

VOTO

Examina-se auditoria realizada em obras de infraestrutura urbana executadas no município de Santarém/PA, financiadas, parcialmente, com recursos do Ministério das Cidades, por meio dos Contratos de Repasse 218.748-38/2007, no valor de R\$ 53.800.388,50, e 224.988-61/2007, no valor de R\$ 31.578.947,37. As intervenções acordadas contemplam construção e melhoria de unidades habitacionais, implantação de rede de energia elétrica, esgotamento sanitário, pavimentação e drenagem, nos bairros Mapiri e do Uruará.

2. O trabalho é decorrente de requisição apresentada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (Ofício 39/2009-CMA, de 16/6/2009), que encaminhou o Requerimento 42/2009-CMA, de iniciativa do Senador Flexa Ribeiro. Solicitou-se a realização de auditoria nas referidas obras, em razão de indícios de sobrepreço/superfaturamento constatados pela Controladoria Geral da União (CGU), em setembro de 2008.

3. Dos indícios de irregularidade inicialmente aventados, restaram pendentes os de “Fiscalização inadequada da obra, consubstanciada na existência de pagamentos de serviços não executados” e de “Adiantamento de pagamentos”.

4. Esses dois apontamentos, realizados inicialmente pela Secex/PA em levantamento expedito em campo, foram confirmados pela unidade especializada (Secob-3) por meio do uso de imagens de satélites. A partir das memórias de cálculo dos serviços de movimentação de terra e da sobreposição dos perfis topográficos às imagens de satélite dos locais das obras, a equipe demonstrou inconsistências entre os volumes de aterro pagos e executados. A diferença estimada alcançava, em termos de quantidades, 210.583 m³ e, em termos financeiros, o valor de R\$ 5.050.658,96.

5. Também se confirmou o adiantamento de pagamentos no aterro do bairro Mapiri, no valor de R\$ 3.235.048,33. Embora já estivessem medidos e pagos pelo Município, à época daquela auditoria, os serviços ainda não haviam sido executados.

6. Em face das irregularidades, o Tribunal, por meio do Acórdão 1224/2012-TCU-Plenário, decidiu determinar ao Município de Santarém retenção cautelar no valor do superfaturamento por adiantamento de pagamento, bem como promover a oitiva do ente municipal, juntamente com a Caixa Econômica Federal e a Construtora Mello Azevedo S.A, responsável pela execução do Contrato 2/2008/SEMINF, firmado para construção das obras.

7. Na análise das manifestações que foram acostadas aos autos, a unidade técnica responsável (à época, Secob-3) concluiu que as justificativas apresentadas não elidiam os indícios de irregularidade. No entanto, entendeu que não seria possível se posicionar quanto ao exato valor do superfaturamento de quantitativos no serviço de aterro com as informações até então disponíveis.

8. Para o desfecho da matéria, a unidade especializada propôs requisitar o apoio do Instituto Nacional de Criminalística (INC) do Departamento de Polícia Federal para a identificação dos volumes de aterro efetivamente executados nas obras referentes ao Contrato 2/2008/SEMINF. A proposta contou com a anuência do Plenário, tendo sido prolatado o Acórdão 1710/2013-TCU-Plenário.

9. Assim, com o apoio técnico do Departamento de Polícia Federal, foi realizado levantamento topográfico nos aterros dos bairros do Mapiri e Uruará, no período de 2/12/2013 a 10/12/2013. **Os trabalhos foram acompanhados também por técnicos do Tribunal e por uma equipe de topografia indicada pela construtora contratada, a pedido da própria** (peças 197 e 204).

10. De acordo com o laudo pericial conclusivo, acostado aos autos em 22/5/2014 (Peça 239), o volume de aterro contabilizado no bairro Uruará foi de 120.418 m³ e no bairro Mapiri de 71.893 m³. Tem-se, portanto, um volume total de 192.311 m³ de aterro realizado nos dois bairros.

11. A unidade técnica considerou necessário promover alguns ajustes nos volumes levantados pela perícia a fim de contemplar: i) o volume de aterro realizado no loteamento Paulo Correa e não computado

pela perícia; e ii) o volume de solo orgânico removido e, em seguida, recomposto para obtenção da altura final do aterro nos dois bairros. Realizados os referidos ajustes, a secretaria especializada concluiu por um superfaturamento equivalente a 324.065,08 m³. Esse volume, quando comparado ao volume total medido e pago (567.440,41 m³), representa um débito de R\$ 7.464.610,78, cujo cálculo encontra-se detalhado à peça 282 deste processo, na qual consta inclusive a individualização desse valor.

12. No tocante ao achado de adiantamento de pagamentos, referente aos serviços de aterro no bairro Mapiri, na derradeira instrução, a Secretaria considerou afastada a irregularidade. Durante a visita técnica realizada no local para o levantamento das quantidades efetivamente executadas, em dezembro/2013, a equipe de inspeção constatou que o citado aterro encontrava-se agora com 100% de execução.

13. Em sua última instrução, a SecobEnergia também analisou nova manifestação apresentada pela Construtora Mello de Azevedo S/A (peças 223 a 226). **Esclareço ter sido a terceira apresentada por ela ao longo do processo** (maio/2012, agosto/2013 e dezembro/2013). A contratada contestou as premissas adotadas pelo TCU para a apuração do montante de adiantamento de pagamentos e de superfaturamento, a legalidade dos métodos utilizados para detectar os indícios de irregularidades e a imprecisão oriunda do uso de imagens de satélite.

14. Todavia, entendo que tais argumentos perderam objeto, uma vez que, nessa etapa processual, os valores estão sendo apontados com base no levantamento topográfico realizado na área. O uso de imagens de satélite, método questionado, serviu para confirmar os indícios de superfaturamento e não para quantificá-los, o que foi feito com os trabalhos *in loco*.

15. Por todo o exposto, diante de irregularidade que repercutiu em dano aos cofres públicos, estou de acordo com a proposta de abertura de Tomada de Contas Especial e citação dos responsáveis pelo débito ocasionado pelo superfaturamento de quantitativos no serviço de aterro do Contrato 2/2008/SEMINF, assinado entre o Município de Santarém e a Construtora Mello de Azevedo S/A.

16. Proponho, no mesmo entendimento da unidade, a citação solidária da construtora e dos engenheiros/arquitetos da prefeitura e da Caixa Econômica Federal que realizaram o acompanhamento da obra e assinaram os boletins de medição e demais documentos de acompanhamento das obras. O serviço em que se constatou superfaturamento era relevante no contexto do contrato (36% do valor final), foram significativos os acréscimos ocorridos durante a execução do contrato por meio de termos aditivos (431% do quantitativo inicial). Esperava-se, portanto, avaliação e acompanhamento mais criteriosos por parte dos responsáveis, o que não ocorreu.

17. Concordo também com a proposta de realização de audiência da ex-prefeita de Santarém, Sra. Maria do Carmo Martins, quem não cumpriu a determinação exarada no item 9.3 do Acórdão 1224/2012-TCU-Plenário, referente à execução de retenção cautelar no valor de R\$ 3.235.048,33. Conforme manifestação da atual administração da Prefeitura Municipal de Santarém, o cumprimento da retenção cautelar se concretizou somente nas medições 44 e 45 (referente aos meses de janeiro e março de 2013, no valor aproximado de R\$ 400 mil), já na nova gestão.

18. A medida, inclusive, deu ensejo à paralisação da obra por iniciativa da contratada (peça 272). Conforme as informações mais atuais do processo, a execução continua suspensa, tendo sido realizados, aproximadamente, 75% do previsto, restando ainda um saldo contratual a executar de R\$ 10.514.723,14.

19. Como se desprende, dificilmente a construtora concordará em retomar a obra. Isto porque, dos R\$ 10 milhões que ela teria a receber pela execução dos serviços pendentes (25% do contrato), cerca de R\$ 7,5 milhões, sem considerar a atualização monetária desse valor, deveriam ficar retidos pelo superfaturamento apontado.

20. Ainda assim, por considerar temerária a simples revogação da cautelar que determinou retenção de valores no contrato, e por não haver nos autos informação sobre uma possível rescisão, acrescento proposta de determinação à Prefeitura de Santarém, para que realize encontro de contas do Contrato 2/2008/SEMINF. Caso a empresa ainda tenha valores a receber, promova a retenção de pagamentos em valor suficiente para cobrir o superfaturamento apontado, se possível, e encaminhe ao Tribunal os dados levantados no prazo de 30 (trinta) dias. Tais informações deverão ser consideradas pela unidade técnica na instrução da Tomada de Contas Especial.

21. Esclareço que no tocante a aplicação de multa a ex-prefeita não é possível a aplicação do §3º do



art. 268 Regimento Interno, que prevê a aplicação de multa por descumprimento de decisão do Tribunal sem necessidade de prévia audiência da responsável, pois o ofício que lhe comunicou a decisão não previu essa possibilidade.

22. De resto, acompanho as demais propostas da unidade técnica, com adequações de ritos processuais apenas.

23. Por fim, gostaria de ressaltar a importância do trabalho conjunto dos órgãos da rede controle. Nesse processo, em especial, os benefícios alcançados são resultados dos esforços dos servidores desta Casa, da Controladoria Geral da União, quem primeiro fiscalizou as obras, e da Polícia Federal, que nos auxiliou com trabalhos periciais de levantamento de campo.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 537/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.089/2009-2.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Alba Valéria Jorge Lima (451.470.601-97); Construtora Mello de Azevedo S/A (17.154.899/0001-08); Ednelza Maria Uchoa Gonzaga (163.448.552-15); Eduardo Souza de Araújo (165.857.982-87); Eliana Tomoko Mogami (867.538.517-04); João Santos da Silva (232.909.942-87); Ludmila Ribeiro da Silva de Mattos (559.939.822-68); Marcus Alan Ferreira Duarte (572.628.882-34); Maria Adelaide Dolzany da Costa (099.044.252-72); Maria do Carmo Martins Lima (117.863.102-87); Pedro Gilson Valério de Oliveira (656.627.412-04); Petterson Diniz (205.628.022-15).

4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Ministério das Cidades (vinculador); Município de Santarém - PA.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraTel).

8. Advogado constituído nos autos: Alberto Cavalcante Braga (OAB 9.170/DF); André de Almeida Rodrigues (OAB 74.489/MG); Cristiane Freitas Santos (OAB 16.062-A/PA), Mauro Cesar Lisboa dos Santos (OAB 4.288/PA) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual foi requisitada a realização de auditoria em obras de infraestrutura urbana, localizadas no Município de Santarém/PA e financiadas parcialmente com recursos federais, por meio dos Contratos de Repasse 218.748-38/2007 (Construção e melhorias de unidades habitacionais, implantação de rede de energia elétrica, esgotamento sanitário e pavimentação), no valor de R\$ 53.800.388,50, e C.R. 224.988-61/2007 (Implantação da primeira etapa do sistema de esgotamento sanitário de Santarém-PA), de R\$ 31.578.947,37, em razão de indícios de sobrepreço constatados por fiscalização realizada pela Controladoria Geral da União;

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

9.1 conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

9.2 com fundamento nos arts. 47 e 12, inciso II, da Lei 8.443/92, constituir tomada de contas especial e determinar a citação solidária dos seguintes responsáveis pela ocorrência de dano ao erário no



Contrato 2/2008/SEMINF, celebrado entre a Prefeitura de Santarém/PA e a Construtora Mello de Azevedo S/A para execução de obras de infraestrutura no município de Santarém, custeado com recursos federais oriundos do CR 218.748-38/2007:

9.2.1 Sra. Ludmila Ribeiro da Silva de Mattos (CPF: 559.939.822-68), Engenheira da Caixa, por ter aprovado os boletins de medição 3 a 13, bem como os termos aditivos contratuais TAC-01 e 02, que permitiram a ocorrência de superfaturamento de quantitativos no serviço de aterro nos bairros Mapiri e Uruará, nos valores a seguir discriminados:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 236.201,96	28/2/2009
R\$ 8.195,09	31/3/2009
R\$ 475.828,67	31/5/2009

9.2.2 Sr. Marcus Alan Ferreira Duarte (CPF 572.628.882-34), Engenheiro da Caixa, por ter aprovado os boletins de medição 14 a 43, bem como os termos aditivos contratuais TAC-03 a 08, que permitiram a ocorrência de superfaturamento de quantitativos no serviço de aterro nos bairros Mapiri e Uruará, nos valores a seguir discriminados:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 1.792.113,05	31/7/2009
R\$ 1.072.445,27	18/7/2011
R\$ 1.457.683,23	24/8/2011
R\$ 134.333,74	18/10/2011
R\$ 174.014,31	28/2/2011
R\$ 209.601,50	31/3/2011
R\$ 150.948,91	30/4/2011
R\$ 46.751,41	31/5/2011
R\$ 121.541,04	30/6/2011
R\$ 66.466,17	31/7/2011
R\$ 62.406,73	30/8/2011
R\$ 96.363,44	31/9/2011
R\$ 369.244,12	30/11/2011
R\$ 242.784,00	31/12/2011
R\$ 144.658,80	31/1/2012
R\$ 167.649,77	29/2/2012
R\$ 143.791,52	30/4/2012
R\$ 52.236,55	31/5/2012
R\$ 50.213,58	30/8/2012
R\$ 45.823,23	31/9/2012
R\$ 143.314,72	31/10/2012

9.2.3 Sra. Alba Valéria Jorge Lima (CPF: 451.470.601-97), ex-Secretária de Infraestrutura da Prefeitura Municipal de Santarém, por ter aprovado os boletins de medição 3 a 14, bem como os termos aditivos contratuais TAC-01 a 03, que permitiram a ocorrência de superfaturamento de quantitativos no serviço de aterro nos bairros Mapiri e Uruará, nos valores a seguir discriminados:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA OCORRÊNCIA	DA



R\$ 236.201,96	28/2/2009
R\$ 8.195,09	31/3/2009
R\$ 475.828,67	31/5/2009
R\$ 1.792.113,05	31/7/2009

9.2.4 Sr. Eduardo Souza de Araújo (CPF: 165.857.982-87), Engenheiro fiscal da Prefeitura Municipal de Santarém, por ter aprovado os boletins de medição 3 a 43, bem como os termos aditivos contratuais TAC-01 e 08, que permitiram a ocorrência de superfaturamento de quantitativos no serviço de aterro nos bairros Mapiri e Uruará, nos valores a seguir discriminados:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 236.201,96	28/2/2009
R\$ 8.195,09	31/3/2009
R\$ 475.828,67	31/5/2009
R\$ 1.792.113,05	31/7/2009
R\$ 1.072.445,27	18/7/2011
R\$ 1.457.683,23	24/8/2011
R\$ 134.333,74	18/10/2011
R\$ 174.014,31	28/2/2011
R\$ 209.601,50	31/3/2011
R\$ 150.948,91	30/4/2011
R\$ 46.751,41	31/5/2011
R\$ 121.541,04	30/6/2011
R\$ 66.466,17	31/7/2011
R\$ 62.406,73	30/8/2011
R\$ 96.363,44	31/9/2011
R\$ 369.244,12	30/11/2011
R\$ 242.784,00	31/12/2011
R\$ 144.658,80	31/1/2012
R\$ 167.649,77	29/2/2012
R\$ 143.791,52	30/4/2012
R\$ 52.236,55	31/5/2012
R\$ 50.213,58	30/8/2012
R\$ 45.823,23	31/9/2012
R\$ 143.314,72	31/10/2012

9.2.5 Construtora Mello de Azevedo S/A (CNPJ 17.154.899/0001-08), pelo superfaturamento de quantitativos no serviço de aterro nos bairros Mapiri e Uruará, no valor total de R\$ 7.464.610,78, nos valores a seguir discriminados:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 236.201,96	28/2/2009
R\$ 8.195,09	31/3/2009
R\$ 475.828,67	31/5/2009
R\$ 1.792.113,05	31/7/2009
R\$ 1.072.445,27	18/7/2011
R\$ 1.457.683,23	24/8/2011



R\$ 134.333,74	18/10/2011
R\$ 174.014,31	28/2/2011

VALOR ORIGINAL (R\$) - CONTINUAÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 150.948,91	30/4/2011
R\$ 46.751,41	31/5/2011
R\$ 121.541,04	30/6/2011
R\$ 66.466,17	31/7/2011
R\$ 62.406,73	30/8/2011
R\$ 96.363,44	31/9/2011
R\$ 369.244,12	30/11/2011
R\$ 242.784,00	31/12/2011
R\$ 144.658,80	31/1/2012
R\$ 167.649,77	29/2/2012
R\$ 143.791,52	30/4/2012
R\$ 52.236,55	31/5/2012
R\$ 50.213,58	30/8/2012
R\$ 45.823,23	31/9/2012
R\$ 143.314,72	31/10/2012

9.3 determinar à Prefeitura Municipal de Santarém que realize encontro de contas do Contrato 2/2008/SEMINF e, caso a Construtora Mello de Azevedo S/A ainda tenha valores a receber, promova a retenção de pagamentos em valor suficiente para cobrir o indício de superfaturamento apontado, se possível, e encaminhe a este Tribunal as informações levantadas e as providências adotadas, no prazo de 30 (trinta) dias;

9.4 realizar, em processo apartado, audiência da Sra. Maria do Carmo Martins, ex-prefeita municipal de Santarém, por descumprimento de determinação exarada no subitem 9.3 do Acórdão 1224/2012-TCU-Plenário, referente a não realização da retenção cautelar no valor de R\$ 3.235.048,33 nos pagamentos atinentes ao Contrato 2/2008/SEMINF, nos termos do art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.5 encaminhar ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal, cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e o voto que a fundamentam;

9.6 nos termos do art. 14, inciso IV, c/c/ o art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, considerar integralmente atendida a solicitação apresentada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, por meio do Ofício 39/2009-CMA, de 16/6/2009, que encaminhou o Requerimento 42/2009-CMA, de iniciativa do Senador Flexa Ribeiro; e

9.7 encerrar os presentes autos e apensá-los à tomada de contas especial a ser constituída, com base no art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0537-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.



GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 011.817/2010-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Ministério dos Transportes (vinculador)

Responsáveis: Gustavo Adolfo Andrade de Sá (160.953.084-53); José Ivalmir Neves Cavalcanti (685.992.504-34); Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00); Luiz Clark Soares Maia (040.065.774-00); Luiz Eduardo Diogo Pompeu (687.456.057-34); Marcelo Almeida Lima (003.869.047-07); Marcos Jose Pupin (010.262.428-35); Moacir Carlos Araújo Júnior (010.135.914-45); Normando Lima de Oliveira Filho (806.592.334-87); Rosemberg Pereira da Silva (789.069.114-91)

Interessados: Congresso Nacional; Consórcio ARG/EGESA (08.348.751/0001-05)

Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles, OAB/DF 28108; Tathiane Viera Viggiano Fernandes, OAB/DF 27154; Patrícia Guércio Teixeira Delage, OAB/MG 90459; Nayron Sousa Russo, OAB/MG 106011; Fernando Antônio dos Santos Filho – OAB/DF 37.934.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2010. OBRAS DE ADEQUAÇÃO VIÁRIA DA BR101/NE, TRECHO DO ESTADO DA PARAÍBA. REVOGAÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES POR PERDA DE OBJETO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE COM PROPOSTA DE CONTINUIDADE DO EMPREENDIMENTO. ILÍCITOS VERIFICADOS NA CONDUÇÃO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E NA EXECUÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS E OITIVA DE TERCEIROS. ACOLHIMENTO DE RAZÕES ACERCA DE DETERMINADOS FATOS. REJEIÇÃO DE JUSTIFICATIVAS SOBRE OUTROS ILÍCITOS. MULTA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada nas obras de Adequação Viária da BR-101/NE, trecho do Estado da Paraíba, no âmbito do programa de fiscalização de obras públicas de 2010 (Fiscobras 2010).

O objeto da auditoria teve por escopo a fiscalização dos Lotes 3, 4 e 5, cujo valor global das obras foi estimado em R\$ 536.756.650,72 (data-base: dezembro/2005), referente aos contratos de execução do empreendimento, então vigentes.

A realização obras dos Lotes 3 e 4 coube ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, para cuja execução foram contratados, respectivamente, o Consórcio C. R. Almeida/Via Engenharia/EMSA, por meio do Contrato TT-253/2006-00, e o Consórcio ARG/EGESA, por intermédio do Contrato TT-251/2006-00. Por fim, a implementação das obras do Lote 5 ficou sob responsabilidade do Exército Brasileiro.

Transcrevo, a seguir, instrução de mérito elaborada pela Secretaria de Obras Rodoviárias:

“II - HISTÓRICO

3. Na auditoria, procedeu-se ao exame dos projetos das obras, medições, aditivos e contratos celebrados, bem como à fiscalização in loco do empreendimento. Em resumo, no Relatório de Fiscalização constam os seguintes achados (peça 9, p. 1-44 e peça 10, p. 1-27):

- a) 3.1 - Projeto básico/executivo sub ou superdimensionado (Lotes 3 e 4) - IGC;*
- b) 3.2 - Liquidação irregular da despesa (Lotes 3 e 4) - IGC;*
- c) 3.3 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento (Lote 5) - IGC;*
- d) 3.4 - Modalidade indevida de licitação (Lote 5) - IGC;*
- e) 3.5 - Acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido (Lotes 3 e 4) - IGC;*
- f) 3.6 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação (Lote 5) - OI;*
- g) 3.7 - Adoção de regime de execução contratual inadequado ou antieconômico (Lote 5) - OI;*

h) 3.8 - Projeto executivo deficiente ou desatualizado (Lote 4) - OI.

4. Os achados acima listados podem ser subdivididos em dois grupos, considerando os executores das obras nas quais essas irregularidades foram constatadas:

a) Grupo 1 – Executor: Exército Brasileiro (1º BEC e 2º BEC) – Lote 5 (Achados 3.3, 3.4, 3.6 e 3.7);

b) Grupo 2 – Executores: Empresas privadas - Lotes 3 e 4 (Achados 3.1, 3.2, 3.5 e 3.8).

5. Tendo como base os apontamentos e a proposta de encaminhamento constantes no Relatório de Fiscalização, o Exmo. Ministro Relator, por meio de Despacho (peça 10, p. 29-36) deferiu a proposta de adoção de medidas cautelares em relação aos achados 3.3 e 3.7, sem embargo da oitiva dos responsáveis do 2º BEC e das empresas envolvidas, bem como determinou a realização de audiências, em relação aos Achados 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, e oitivas, em relação ao Achado 3.2. Além das proposições de adoção de medidas cautelares, audiências e oitivas, no Relatório de Fiscalização consta proposta de determinações a serem direcionadas ao Ministério da Defesa/Comando do Exército (Achados 3.3, 3.6 e 3.7) e ao DNIT (Achado 3.8). Contudo, o Exmo Ministro Relator, no seu despacho, não acatou a proposição da equipe de auditoria, considerando que as determinações sugeridas remetiam-se à análise de mérito deste processo, a ser oportunamente submetida ao Plenário, após o saneamento dos autos.

6. As oitivas referentes às medidas cautelares foram objeto de análise por esta Secretaria (peça 11, p. 183-212), entretanto, antes de haver deliberação quanto ao mérito dessas cautelares, o Exmo. Ministro Relator, por meio de despacho (peça 11, p. 216) decidiu restituir este processo à então Secob-2 para que se promovesse a análise das demais razões de justificativa dos responsáveis e alegações de terceiros interessados, de maneira a possibilitar o encaminhamento dos autos conclusos ao Relator com proposta de mérito.

7. As manifestações encaminhadas pelos responsáveis em respostas às oitivas e audiências encontram-se nos autos conforme detalhado no Quadro a seguir:

Responsável	Função	Manifestação	Achado	Respostas
DNIT	Contratante Lotes 3 e 4	Oitiva	3.2	Peça 11, p. 35-39
2º BEC	Executor - Lote 5	Oitiva Cautelar	3.3/3.7	Peça 11, p. 171-181
1º Grupamento de Engenharia - MD/CE	Responsável pelo Pregão Presencial 12/2008	Oitiva Cautelar	3.3	Peças 36 e 37 e Peça 38, p. 1-100
Consórcio C. R. Almeida - Via Engenharia – EMSA	Executor - Lote 3	Oitiva	3.2	Peça 38, p. 101-111
Consórcio ARG/EGESA	Executor - Lote 4	Oitiva	3.2	Peça 12, p. 4-21
Sr. José Ivalmir Cavalcanti CPF: 685.992.504-34	Chefe da Assessoria Jurídica - 1º Grupamento de Engenharia - MD/CE	Audiência	3.3	Peças 39 e 40 e Peça 41, p. 1-93
Sr. Luiz Eduardo Diogo Pompeu CPF: 687.456.057-34	Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia	Audiência	3.3	Peça 12, p. 28-45
Sr. Marcos José Pupin CPF: 010.262.428-35	Comandante do 2º BEC	Audiência	3.4	Peça 11, p. 91-107
Sr. Marcelo Almeida Lima	Chefe de Seção	Audiência	3.3	Peça 11, 118-125

CPF: 003.869.047-07	Técnica do 2º BEC			
Sr. Rosemberg Pereira da Silva CPF: 789.069.114-91	Pregoeiro Pregão Presencial 12/2008	Audiência	3.3	Peça 11, 126-145
Sr. Gustavo Adolfo Andrade de Sá CPF: 160.953.084-53	Integrantes da Comissão de Aprovação de Revisões de Projeto e Termos Aditivos da SR-DNIT/PB	Audiência	3.5	Peça 11, p. 40-45
Sr. Moacir Carlos Araújo Júnior CPF: 010.135.914-45				
Sr. Normando Lima de Oliveira Filho CPF: 806.592.334-87				
Sr. Luiz Clark Soares Maia CPF: 040.065.774-00	Fiscal dos Contratos 251/2006 e 253/2006 (Lotes 3 e 4)	Audiência	3.1/3.2	Peça 11, p. 46-58

8. O presente relatório, portanto, tem por objetivo avaliar as razões de justificativa dos responsáveis e as alegações de terceiros interessados, conforme Despacho do Exmo. Ministro Relator, constante na peça 11, p. 216.

III - EXAME TÉCNICO

9. Considerando que nestes autos estão sendo tratadas irregularidades verificadas em diversos lotes das obras da BR-101/PB e buscando facilitar a compreensão dos exames efetivados, dividiram-se as análises em dois grupos, levando-se em conta os executores das obras nas quais foram constatadas as irregularidades, cujas razões de justificativas e alegações de defesa serão examinadas:

a) Grupo 1 – Executor: Exército Brasileiro (1º BEC e 2º BEC) – Lote 5 (Achados 3.3, 3.4, 3.6 e 3.7);

b) Grupo 2 – Executores: Empresas privadas - Lotes 3 e 4 (Achados 3.1, 3.2, 3.5 e 3.8).

III.1 – GRUPO 1 - ACHADOS 3.3, 3.4, 3.6 E 3.7

III.1.1 – IRREGULARIDADES QUE MOTIVARAM A ADOÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES (ACHADOS 3.3 E 3.7).

III.1.1.1 – DETERMINAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR AO 2º BATALHÃO DE ENGENHARIA DE CONSTRUÇÃO E 1º GRUPAMENTO DE ENGENHARIA – MD/CE – ACHADOS 3.3 E 3.7

10. No Despacho presente às folhas 29/36 da peça 10 do presente processo, o relator deferiu as propostas de medida cautelar inaudita altera pars, sugerida pela instrução em relação aos achados 3.3 e 3.7 do relatório. Adequado transcrever o trecho da decisão:

1) Determinar ao 2º Batalhão de Engenharia de Construção - MD/CE, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do Tribunal, cautelarmente, sem oitiva prévia que:

1.1) não permita adesão, por outros órgãos/entidades, ou proceda novas contratações baseadas na ata de registro de preços do Pregão 18/2009; (3.3)

1.2) não permita a adesão, por outros órgãos/entidades, às atas de registro de preços dos Pregões 15/09 e 19/09. (3.7)

2) Determinar ao 1º Grupamento de Engenharia - MD/CE, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do Tribunal, cautelarmente, sem oitiva prévia, que não autorize novas adesões de órgãos interessados ou proceda novas contratações baseadas na ata de registro de preços do Pregão 12/2008. (3.3)



11. A adoção da medida cautelar naquele momento preveniu a adesão por outros órgãos a atas de registro de preço que poderiam conduzir a celebração de contratos desvantajosos aos interesses públicos.

12. Todavia, considerando o lapso temporal decorrido desde a finalização daquela instrução, cabe avaliar se as determinações propostas ainda são adequadas para este momento processual.

13. Nesse sentido, observando o firmado no art. 4º do Decreto 3931/2001, verifica-se que o prazo de validade da Ata de Registro de Preço, não poderá ser superior a um ano, computadas neste as eventuais prorrogações.

14. A Orientação Normativa 19, de 1º de abril de 2009 da Advocacia Geral da União – AGU também se pronunciou sobre a matéria, nos seguintes termos:

O prazo de validade da Ata de Registro de Preços é de no máximo um ano, nos termos do art. 15, §3º, inc. III, da Lei nº 8.666, de 1993, razão porque eventual prorrogação da sua vigência, com fundamento no § 2º do art. 4º do Decreto nº 3.931, de 2001, somente será admitida até o referido limite, e desde que devidamente justificada, mediante autorização da autoridade superior e que a proposta continue se mostrando mais vantajosa.

15. Desse modo, considerando que os pregões e suas respectivas atas foram concretizados em 2009, avalia-se que mesmo que tenham sido prorrogadas, o seu prazo expirou no ano de 2010, não havendo mais espaço para novas contratações com base nas atas de registro de preços dos Pregões 12/2009, 15/2009, 18/2009 e 19/2009.

16. Assim, avalia-se que a medida cautelar cumpriu seu papel naquele momento, encontrando-se atualmente prejudicada, em função da perda do objeto.

III.1.1.2 – OITIVAS DO 2º BEC E DO 1º GRUPAMENTO DE ENGENHARIA - MD/CE, DETERMINADAS COM BASE NO ART. 276 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU.

17. Conforme descrito no item 6, supra, as oitivas referentes às medidas cautelares propugnadas no âmbito deste processo (Achados 3.3 e 3.7) já foram objeto de análise por esta Secretaria (peça 11, p. 183-212). Naquela oportunidade, concluídas as análises das manifestações apresentadas em resposta às oitivas, esta unidade técnica propôs rejeitar as alegações do 2º BEC e do 1º Grupamento de Engenharia - MD/CE e sugeriu direcionar determinações àquelas unidades militares no sentido de não permitir a adesão, por outros órgãos/entidades, ou realizar novas contratações baseadas nas atas de registro de preços dos Pregões 12/2009, 15/2009, 18/2009 e 19/2009. Também, propôs determinar que o Ministério da Defesa/Comando do Exército orientasse suas unidades de maneira a evitar a recorrência das irregularidades verificadas na fiscalização objeto destes autos.

18. Com a perda do objeto das medidas cautelares em função do lapso temporal decorrido, cabe avaliar se as determinações propostas (peça 11, p.211/212) ainda são adequadas para este momento processual.

19. Quanto às determinações dos itens um, dois e quatro da proposta de encaminhamento, transcritos a seguir, adequado desconsiderá-las, tendo em vista o encerramento dos contratos em função da conclusão da obra (item quatro) e a perda de validade das atas de registro de preço (itens um e dois).

1. Rejeitar as alegações apresentadas em resposta à oitiva do 2º Batalhão de Engenharia de Construção - MO/CE, determinando à unidade militar que, nos termos do art. 251, caput, do Regimento Interno do Tribunal:

1.1) não permita adesão, por outros órgãos/entidades, ou proceda novas contratações baseadas na ata de registro de preços do Pregão 18/2009;

1.2) não permita a adesão, por outros órgãos/entidades, às atas de registro de preços dos Pregões 15/09 e 19/09.

2. Rejeitar as alegações apresentadas em resposta à oitiva do 1º Grupamento de Engenharia - MD/CE, determinando à unidade militar, nos termos do art. 251, caput, do Regimento Interno do Tribunal, que não autorize novas adesões de órgãos interessados ou proceda a novas contratações baseadas na ata de registro de preços do Pregão 12/2008.

4. Determinar ao 1º Grupamento de Engenharia e ao 2º Batalhão de Engenharia de Construção do Exército, nos termos do art. 251, caput, do Regimento Interno do Tribunal, em decorrência do art. 49 da



Lei 8.666/1993 e em face do dever de autotutela da administração, com relação aos contratos 69/2008, 84/2008, 28/2009, 13/2009, 51/2009, 3/2010, 46/2009, 1/2010, 11/2010 e 48/2009 e demais pactuações decorrentes dos Pregões 12/2008, 15/2009, 18/2009 e 19/2009, adote as providências necessárias para a realização de novos pregões, no prazo de 60 (sessenta) dias, caso necessárias novas contratações de insumos e serviços objeto daqueles contratos, observando as orientações constantes da proposta emanada no item 3, supra;

20. Em relação ao item três da citada proposta de encaminhamento, transcrito a seguir, verifica-se que faz referência a questões de observância a legislação e de entendimentos consolidados pelo TCU, cabendo neste caso à proposição do instrumento “dar ciência”, regulamentado pela Portaria-Segecex 13/2011.

3. Determinar ao Ministério da Defesa/Comando do Exército, nos termos do art. 251, caput, do Regimento Interno do Tribunal, que orientem suas unidades para o seguinte:

3.1) utilizem-se do pregão, na forma eletrônica, para as licitações para aquisição de bens/serviços comuns, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, devidamente motivada e documentada no processo licitatório, conforme determina o art. 4º, § 1º do Decreto 5450/2005;

3.2) restrinjam-se, nas exigências de habilitação técnica constantes de seus editais, aos documentos elencados no art. 30 da Lei 8666/1993;

3.3) incluam nos processos administrativos de suas licitações, o original das propostas e dos documentos que o constituírem, conforme o inciso IV do art. 38 da Lei 8.666/1993 e inciso X. art. 21 do Decreto 3.555/2000;

3.4) utilizem-se do Sistema de Registro de Preços apenas para serviços onde seja possível garantir, nos contratos decorrentes da licitação, a padronização do objeto e o equilíbrio entre encargos e a respectiva contraprestação remuneratória da proposta vencedora do certame;

III.1.2 – ACHADOS 3.3 E 3.4 - AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS

III.1.2.1 – ACHADO 3.3 - RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DA LICITAÇÃO DECORRENTE DE CRITÉRIOS INADEQUADOS DE HABILITAÇÃO E JULGAMENTO.

SÍNTESE DO ACHADO

21. Identificaram-se indícios de irregularidades em procedimentos licitatórios realizados pelo 2º BEC, sobretudo, em relação às seguintes questões:

a) uso do Pregão Presencial fora das hipóteses previstas na legislação – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o prescrito no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005;

b) exigência de laudos de ensaios geotécnicos para habilitação técnica, sem cobertura legal – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993;

c) exigência de licenças, alvará e registros na fase de habilitação, sem cobertura legal – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993;

d) exigência de comprovação da execução de quantitativo mínimo para a capacidade técnico-profissional – Pregão Presencial 18/2009, em desacordo com o disposto no § 1º, inciso I do art. 30 da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste TCU (Acórdãos 2.882/2008 e 1.891/2006, ambos do Plenário);

e) ausência, no processo do certame licitatório, de documentos que fundamentem a inabilitação de empresa que apresentou proposta mais vantajosa – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no inciso IV do art. 38 da Lei 8.666/1993;

f) habilitação de empresa que não atendeu às exigências constantes no edital do Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993;

22. Em relação a essas questões foram chamados a apresentar razões de justificativas os seguintes responsáveis:

a) Sr. Luiz Eduardo Diogo Pompeu – CPF: 687.456.057-34, na qualidade de Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, por ter elaborado o Termo de Referência do



Pregão Presencial 12/2008 e ter homologado este certame licitatório, incorrendo nas irregularidades descritas no Achado 3.3 – Questões “a”, “b”, “c”, “e” e “f”;

b) Sr. Marcelo Almeida Lima – CPF: 003.869.047-07, na qualidade de Chefe da Seção Técnica do 2º BEC, por ter elaborado edital e termo de referência do Pregão 18/2009 com exigências fora das hipóteses legais, de quantitativo mínimo de serviço executado para a capacidade técnico-profissional, incorrendo nas irregularidades descritas no Achado 3.3 – Questão “d”;

c) Sr. Rosemberg Pereira da Silva – CPF: 789.069.114-91, na qualidade de pregoeiro responsável pelo Pregão Presencial 12/2008, incorrendo nas irregularidades descritas no Achado 3.3 – Questão “e”, “f”;

d) Sr. José Ivalmir Cavalcanti – CPF: 685.992.504-34, na qualidade de Chefe da Assessoria Jurídica do 1º Grupamento de Engenharia-MD/CE, por ter emitido parecer aprovando edital e termo de referência dos Pregões Presenciais 12/2008 e 18/2009, contendo as irregularidades descritas no Achado 3.3 – Questões “a”, “b”, “c” e “d”.

23. A seguir, apresentam-se as argumentações dos responsáveis, acompanhadas das respectivas análises, considerando separadamente cada uma das questões retrocitadas.

III.1.2.1.1 - USO DO PREGÃO PRESENCIAL FORA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO – PREGÃO PRESENCIAL 12/2008 (ACHADO 3.3 – QUESTÃO “a”)

SÍNTESE DA QUESTÃO

24. Conforme consta no Relatório de Fiscalização (peça 9, p. 1-44 e peça 10, p. 1-27), adotou-se o Pregão Presencial 12/2008 para aquisição da brita, em desacordo com o prescrito no Decreto 5.450/2005, que regulamentou a utilização do Pregão Eletrônico. No seu artigo 4º, §1º, a legislação determina que na aquisição de bens comuns deva ser utilizado o pregão na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade.

III.1.2.1.1.1 - SR. LUIZ EDUARDO DIOGO POMPEU – CPF: 687.456.057-34, ORDENADOR DE DESPESAS DO 1º GRUPAMENTO DE ENGENHARIA DO EXÉRCITO.

ARGUMENTAÇÃO

25. Em suas razões de justificativas (peça 12, p. 28-45), o responsável esclarece que seu entendimento sempre foi pelo processamento eletrônico de todos os pregões realizados pelo Grupamento de Engenharia, e no período de quase dois anos em que ficou a frente da Instituição, apenas oito pregões foram processados presencialmente.

26. Afirma que exceções ocorreram apenas em caso de extrema necessidade, quando a forma eletrônica revelava-se arriscada para salvaguarda do interesse público.

27. Relata que a realização de pregões no 1º Grupamento de Engenharia, foram feitos de forma centralizada, objetivando otimizar a elaboração dos Termos de Referência, evitando repetição de licitações e desonerando os Batalhões dos trabalhos de processamento dos certames, ante a qual cada Batalhão licitava de forma autônoma o mesmo objeto, o que implicaria, por vezes, prejuízos para a administração, notadamente com as diferenças de preços que eventualmente ocorriam.

28. Informa que a opção por processar o Pregão 012/2008 presencialmente, se deu em função de tratar-se da aquisição de um insumo que requeria substancial conhecimento de suas características técnicas, da alta representatividade daquele material na composição dos principais serviços das obras,

da necessidade de verificar a localização e condições do britador e da pedreira a ser explorada pela licitante, do estado de conservação dos equipamentos, da capacidade de produção e produtividade, da distância de transporte entre o britador e as obras da BR-101 e Aeroporto/RN de modo que não houvesse descontinuidade do fornecimento da brita durante a realização da obra.

29. Avalia o auditado, que o Pregão Presencial possibilita maior segurança à Administração durante a fase de habilitação dos licitantes, pois facilitaria a análise das propostas, a iteração e o esclarecimento de dúvidas dos licitantes durante o certame, bem como, a realização das diligências que se fizerem necessárias.

30. Destaca que modalidade pregão presencial não foi vedada pela Lei, assim como, tem sido respaldado (com ressalvas) pelo Tribunal de Contas da União, notadamente, quando preservada a competitividade entre os participantes da licitação.

31. Esclarece que consta da Ata de Realização do Pregão Presencial 12/2008, a participação das empresas CBM Construções LTDA, RC Química LTDA, Hipermanta Engenharia e Geologia LTDA e Pedreira Potiguar LTDA, e que a única inabilitada foi a CBM Construções que sequer tinha registro no CREA para exploração de jazida.

32. Conclui afirmando que o processamento presencial do Pregão 12/2008 não causou nenhum prejuízo a competitividade e ainda preservou o interesse público, não trazendo prejuízo às empresas licitantes nem à Administração.

ANÁLISE

33. Conforme já relatado em instrução anterior (peça 11, p. 183-212) nos itens relativos à análise da oitiva do 1º Grupamento de Engenharia de Construção do Exército (peça 11, p. 206-208), a norma que regulamenta o pregão para aquisições de bens e serviços é o Decreto 5.450/2005. Dispõem os artigos 1º e 4º:

(...)

Art. 1º A modalidade de licitação pregão, na forma eletrônica, de acordo com o disposto no § 1º do art. 2º da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, e submete-se ao regulamento estabelecido neste Decreto.

(...)

Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória à modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§ 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

(...)

34. Com base na legislação acima e no caso em apreço, avalia-se que não há espaço para opção discricionária entre o pregão eletrônico e o presencial, pois a forma presencial só pode ser empregada quando a forma eletrônica se mostrar inviável. Registre-se que no caso em apreço, os elementos constantes nos autos não são suficientes para demonstrar a inviabilidade da realização dos pregões na forma eletrônica.

35. Quanto à alegação de que a prática do 1º Grupamento é pelo processamento eletrônico dos pregões, constata-se que, de fato, à época, a maioria dos pregões foi realizada na forma eletrônica, porém, verifica-se que os de valores mais representativos, no geral, foram realizados na forma presencial. Como exemplo cita-se:

Pregão Presencial	Objeto	Valor Global da Ata (R\$)
4/2008	Aquisição de cimento	35.442.000,00
12/2008	Aquisição de brita	34.635.000,00
13/2008	Aquisição de areia	2.766.000,00
15/2008	Serviços de terraplenagem	15.960.175,01
24/2008	Aditivos para concreto	2.075.450,00
35/2008	Serviços de terraplenagem	28.720.234,34
38/2008	Aquisição de selantes	2.354.850,00

Fonte: Peça 41, p. 94-103 e sítio www.comprasnet.gov.br

36. A justificativa do Grupamento que, para salvaguardar o interesse público, somente ocorrem pregões presenciais quando o processamento eletrônico revela-se arriscado, não se encontra fundamentada adequadamente. Das informações expostas no Quadro 2, acima, verifica-se que quando o processo licitatório envolve maior materialidade, no geral, a forma adotada é presencial, indicando que, nesses casos, a interpretação dos responsáveis é no sentido de não ser apropriado à realização de licitação por meio eletrônico. Registre-se que apenas a materialidade envolvida na licitação não é suficiente para inviabilizar a adoção da forma eletrônica.

37. Importante observar que, conforme consta no Relatório de Fiscalização (peça 9, p. 17-18), o valor de aquisição da brita nesse Pregão Presencial 12/2008 é superior em mais de 70% aos preços obtidos no Pregão Eletrônico 14/2007, realizado pelo 2º BEC para aquisição do mesmo objeto, na mesma região, no ano anterior. Apesar de não ter sobrepreço em relação ao Sicro, a título de ilustração, se os quantitativos licitados no pregão presencial fossem adquiridos pelo preço do pregão eletrônico citado, o total licitado teria um desconto de R\$ 14.985.000,00 (2008).

38. Ademais, não existem nos autos elementos que indiquem a ocorrência das ditas dificuldades na execução contratual naqueles casos pretéritos.

39. No que se refere às justificativas da necessidade de verificação e avaliação da pedreira e de suas instalações quanto à capacidade de fornecer a brita, verifica-se que tal procedimento poderia ter sido feito, também, no pregão eletrônico, pois, da mesma forma que no pregão presencial, o pregoeiro poderia designar a equipe de apoio para realização das diligências necessárias a elucidação do processo. Tal faculdade encontra respaldo no § 3º, inciso VI, do artigo 43 da Lei 8666/1993, que é de aplicação subsidiária às normas do pregão.

40. Quanto à alegação de que o pregão presencial não teria reduzido o caráter competitivo do pregão, avalia-se que tal assertiva pode ser considerada como mera ilação do auditado, pois não é possível prever que nível de competitividade seria alcançado com a adoção da forma eletrônica. Relembre-se que a forma eletrônica, em princípio, viabiliza maior acesso de concorrentes à licitação.

41. Sobre a argumentação de que o Tribunal tem respaldado (com ressalvas) a modalidade de pregão presencial quando preservada a competitividade entre os participantes da licitação, pondera-se que a avaliação quanto ao cumprimento ou não dos requisitos que satisfazem a exigência de comprovação da inviabilidade do § 1º, art. 4º do Decreto 5.450/2005 é feita considerando casos concretos. Para os casos em geral, o Tribunal tem reiterado em diversas decisões, como nos Acórdãos 1707/2007, 2304/2007, 2406/2007, 732/2008, 988/2008, 2627/2009, todos do Plenário, no sentido da utilização do pregão na sua forma eletrônica. Apropriado transcrever trechos do Acórdão 1.700/2007-TCU-Plenário:

Voto

(...)

45. Não se deve perder de vista também que a forma eletrônica de pregão é a que viabiliza o maior acesso de concorrentes à licitação, ou seja, é a que propicia a mais ampla competitividade. Não é à toa que foi definida em regra como obrigatória.

(...)



Acórdão

(...)

9.2.1. determinar o uso da modalidade pregão obrigatoriamente na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, não confundível com opção discricionária, de conformidade com o § 1º do art. 4º do Decreto nº 5.450/2005;

(...)

42. Assim, para o Pregão Presencial 12/2008, avalia-se que não restaram demonstrados pelo Ordenador de Despesas do Grupamento os requisitos de comprovada inviabilidade a que se refere o § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005, pois o objeto da licitação trata-se de uma compra convencional de um produto com características sui generis, mas perfeitamente mensuráveis e possíveis de serem objetivadas na descrição do termo de referência.

43. Do exposto, rejeitam-se as razões de justificativas do responsável em relação a esta questão. Em razão disto, propõe-se que a ele seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.

III.1.2.1.1.2 - SR. JOSÉ IVALMIR NEVES CAVALCANTI - CPF 685.992.504-34, CHEFE DA ASSESSORIA JURÍDICA DO 1º GRUPAMENTO DE ENGENHARIA-MD/CE

ARGUMENTAÇÃO

44. O responsável esclarece (peças 39 e 40 e peça 41, p. 1-93) que o Parecer Jurídico 126, de 13/8/2008, não aprovou o processamento presencial do Pregão 12/2008, posto ter informado e exigido a comprovação da inviabilidade do processamento eletrônico, a qual seria juntada aos autos do Processo 265/2008 (referente ao Pregão 12/2008).

45. Informa, também, que o entendimento do Assessor Jurídico é pelo processamento eletrônico de todos os pregões processados no Grupamento de Engenharia. A exceção seria hipótese a ser comprovada - e não meramente alegada - a inviabilidade dessa forma de processamento. Segundo ele, o entendimento está comprovado pelo número de pregões processados, na Organização Militar, no período de 2005 a 2009.

46. No período citado, informa que houve mais de 170 pregões processados, sendo que apenas oito foram processados presencialmente, o que comprovaria o esmero do Comando da Organização Militar e da Seção de Aquisição Licitações e Contratos (SALC) em cumprir, levando em conta as orientações de sua assessoria jurídica e de sua assessoria técnica, com máximo rigor, o § 1º do artigo 4º do Decreto 5.450, de 31/5/2005.

47. Informa que exceções ocorreram somente quando o processamento eletrônico revelou-se arriscado para salvaguarda do interesse público, em situações excepcionais. Nessas situações, teria consubstanciado em seus pareceres (peça 40, p. 21-32 e peça 41, p. 75-84), de forma exaustiva, que os agentes da Administração deveriam, sem nenhuma escusa ou pretexto, justificar com provas documentais, a inviabilidade do processamento eletrônico da licitação, consoante estabelecido no § 1º do artigo 4º do Decreto 5.450, de 31/5/2005.

48. Afirma que não houve simples, direta e imediata aprovação do edital regulador do Pregão Presencial 12/2008, citando o item 18 do seu parecer (peça 40, p. 30):

18. Ante o exposto, opino nos seguintes termos:

a. salvo pequenas retificações o processo está adequado à legislação pertinente à matéria;

b. É possível a adoção da modalidade pregão na forma **PRESENCIAL**, desde que apresentadas justificativas pelo Responsável pela confecção do processo. O Gestor, não se vincula apenas à estrita legalidade, mas a princípios como a Transparência, Responsabilidade, Equilíbrio e Publicidade, que dentre outros, informam a Lei de Responsabilidade Fiscal (os destaques constam do texto original).

49. Dessa forma, afirma que o uso da conjunção condicional “desde que” comprova que o deferimento estava condicionado à prova, notadamente quanto à demonstração da inviabilidade do processamento eletrônico do mencionado pregão.

50. Informa, também, que depois de exarado o parecer, o Assessor Jurídico não exerce nenhum controle sobre os trabalhos atinentes ao processo de licitação, não podendo exigir a execução das



orientações nele consubstanciadas, principalmente na Administração Pública Militar, que segue o princípio da hierarquia rígida.

51. Ressalta o responsável, que o processamento presencial de licitações na modalidade pregão não foi vedado pela Lei, assim como, tem sido respaldado (com ressalvas) pelo Tribunal de Contas da União, notadamente, quando preservada a competitividade entre os participantes da licitação.

52. Após trazer outros argumentos com intuito de demonstrar que a utilização do Pregão Presencial não teria prejudicado a competitividade do certame, conclui afirmando que a análise jurídica é prévia, devendo os demais agentes da Administração, responsáveis pelo processamento da licitação, seguirem à risca as orientações jurídicas consubstanciadas no Parecer ou justificarem com provas nos autos, os motivos pelos quais a deixaram de cumprir.

ANÁLISE

53. Conforme já analisado nos itens 33 a 43 retro, o uso da forma presencial no Pregão 12/2008 afronta a norma legal, pois não foi demonstrado o requisito de comprovada inviabilidade, exigido no § 1º, art. 4º do Decreto 5.450/2005.

54. Quanto à responsabilidade do parecerista jurídico, ajuíza-se que, neste caso, a ressalva elencada na conclusão do Parecer Jurídico - item 18, acima transcrita, é suficiente para demonstrar ao Gestor, a necessidade de justificar adequadamente o uso da forma presencial no Pregão 12/2008. Diante disso, avalia-se que devem ser acatadas as justificativas apresentadas pelo responsável.

III.1.2.1.2 - EXIGÊNCIA DE LAUDOS DE ENSAIOS GEOTÉCNICOS PARA HABILITAÇÃO TÉCNICA SEM COBERTURA LEGAL – PREGÃO PRESENCIAL 12/2008 (ACHADO 3.3 – QUESTÃO “b”)

SÍNTESE DA QUESTÃO

55. Constatou-se que no edital do Pregão 12/2008, cujo objeto é a aquisição de brita, incluiu-se como exigência de habilitação técnica dos licitantes a apresentação de resultados de dois ensaios geotécnicos (Abrasão Los Angeles e Reação Álcali-agregado). No entanto, tais ensaios não estão previstos no artigo 30 da Lei 8.666/1993, que indica de maneira exaustiva a documentação que pode ser exigida nos processos licitatórios a título de qualificação técnica.

56. Assim dispõe o Edital do Pregão Presencial 12/2008(peça 16, p.42):

9.5 - Habilitação Técnica:

9.5.1 - A licitante deverá apresentar, na Documentação de Habilitação, todas as licenças necessárias ao funcionamento e à operação de britagem, inclusive ambientais, a saber:

(...)

- resultado do ensaio de abrasão Los Angeles nos limites estabelecidos no edital, realizado em laboratório credenciado pelo INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial;

- resultado negativo do ensaio para a reação álcali-agregado, com emprego do cimento portland comum CP II F - 32 da CIMPOR/PB, realizado em laboratório de análise de concreto e agregado credenciado pelo INMETRO.

III.1.2.1.2.1 - SR. LUIZ EDUARDO DIOGO POMPEU – CPF: 687.456.057-34, ORDENADOR DE DESPESAS DO 1º GRUPAMENTO DE ENGENHARIA DO EXÉRCITO.

ARGUMENTAÇÃO

57. Em suas razões de justificativas (peça 12, p. 28-45), o auditado esclarece que as exigências dos ensaios, no entendimento do Centro de Operações de Engenharia do 1º Grupamento de Engenharia, foi necessária devido à preservação do interesse público, e que sob o ponto de vista técnico, deveriam ter sido até mais rigorosas.

58. Argumenta que a engenharia de construção, pela sua dinâmica diferenciada, não pode depender de ensaios, alvarás e licenças providenciadas pela licitante vencedora somente quando chamada para assinar o termo de contrato. Se, somente no momento de assinar o contrato, a licitante tivesse que providenciar de quatro a cinco licenças, além de certificados, alvará, e ensaios como Abrasão e Álcali-agregado, restaria comprometida a eficiência e seria impossível a execução de grandes obras.



59. Explica que no caso do Pregão Presencial 12/2008, se houvesse a postergação das exigências para o momento da contratação, teria ficado exposto a risco o interesse público, pois que a execução das obras estaria prejudicada, notadamente pelo fato de a brita se tratar de um insumo essencial para os serviços de engenharia. Alerta que se não cumprido o cronograma de execução dos serviços/obras haveria inevitáveis prejuízos para o Erário.

60. Afirma que, como oficial na função de Ordenador de Despesa, se valeu de especificações técnicas constantes no Termo de Referência elaborado com suporte nas orientações fornecidas pelos engenheiros do Centro de Operações de Engenharia do 1º Grupamento de Engenharia, com vistas a oferecer às obras o material da melhor qualidade disponível no mercado e em observância ao prescrito no Projeto da Obra.

61. Observa que as exigências documentais revelaram, segundo a sua ótica, a preocupação da Administração do 1º Grupamento de Engenharia com a qualidade do material a ser utilizado na obra, não objetivando com tal prescrição restringir o acesso ao certame.

62. Ressalta que o edital regulador do Pregão Presencial 12/2008 não foi objeto de nenhum questionamento e nem houve pedido de esclarecimento por parte das licitantes.

ANÁLISE

63. Em relação à cobrança de laudos dos ensaios "Abrasão Los Angeles" e "Reação Álcali-Agregado" para a aquisição de brita na fase de habilitação, pondera-se que tal exigência não encontra respaldo legal.

64. A exigência dos laudos, em princípio, seria necessária para a comprovação da adequação do material entregue (brita) para a execução de obras rodoviárias. O insumo precisa possuir características de resistência à abrasão e ausência de reatividade e faixas padronizadas, de acordo com as normas do DNIT.

65. Logo, essa peculiaridade, na verdade, é a própria descrição do objeto; seu detalhamento. Para fins licitatórios, portanto, trata-se de exigência que deveria se enquadrar no típico conceito de amostra ou protótipo, admitida pela jurisprudência com fundamento nos incisos IV e V do art. 43 da Lei 8.666/1993. A publicação Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª edição, página 529, esclarece: "Condições relativas à apresentação de amostras ou protótipos estendem-se a exigências de provas de conceito, testes, laudos etc.".

66. Entretanto, ainda que cada ente público possa prever em seu edital a entrega de laudos ou amostras, é pacífico, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, que eles não poderão ser exigidos para fins de habilitação de licitantes, uma vez que não podem ser considerados como documentos de habilitação (artigos 28 a 31 da Lei de Licitações). A fase do certame para se verificar essa exigência seria a de classificação e julgamento das propostas, e apenas do classificado provisoriamente em primeiro lugar.

67. Apropriado, pois, transcrever decisões e jurisprudência sobre o assunto.

Acórdão 1.113/2008-TCU-Plenário (Sumário).

(...)

A exigência de amostras a todos os licitantes, na fase de habilitação ou de classificação, além de ser ilegal, pode impor ônus excessivo aos licitantes, encarecer o custo de participação na licitação e desestimular a presença de potenciais interessados.

Acórdão 1.168/2008-TCU-Plenário.

(...)

Adote em editais de pregão critérios objetivos, detalhadamente especificados, para avaliação de amostras que entender necessárias a apresentação. Somente as exija do licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar no certame.

(...)

Acórdão 1.332/2007-TCU-Plenário.

(...)

"Limite-se a inserir exigência de apresentação de amostras de bens a serem adquiridos na fase final de classificação das propostas, apenas ao licitante provisoriamente em primeiro lugar".



Segundo Marcelo Palavéri: "Com efeito, as amostras nada têm a ver com a fase de habilitação, de modo que não estão elas vinculadas, não podendo permitir, no caso de inadequadas, a inabilitação dos licitantes. Amostras dizem respeito ao objeto da disputa, portanto vinculadas à proposta comercial, devendo ser analisada como parte integrante desta". (cf. in *Licitações Públicas*, 1ª ed., Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2009, p. 303 e 304)".

Segundo Marçal Justen Filho: "(...) Não poderá, por exemplo, ser prevista a apresentação de amostras de produtos para exames na fase de habilitação. Porém, essas exigências podem ocorrer para propostas, mesmo em licitação de menor preço. (cf. in *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 12ª ed., São Paulo, Dialética, 2008, p. 378)".

68. A alegação de que a apresentação dos resultados dos ensaios geotécnicos em momento posterior à habilitação prejudicaria o bom andamento das obras, por não estarem prontos em tempo hábil, não se sustenta, pois é necessário que a Administração conceda prazo suficiente aos licitantes para apresentação dos laudos e certificados exigidos. Nesse tema, o livro *Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU*, 4ª edição, página 530, traz a seguinte abordagem: "De modo a não restringir a participação de potenciais competidores (...), a competitividade e a isonomia da licitação, deve ser estabelecido prazo suficiente para apresentação de amostras ou protótipos solicitados ou para obtenção de laudos e certificados exigidos".

69. Ademais, o tempo disponibilizado aos licitantes para a apresentação dos laudos desses ensaios, inclusive com certificação do Instituto de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Inmetro é mais um indicador de restrição à competitividade. Levando-se em conta que o prazo decorrido entre a publicação do instrumento convocatório e a apresentação das propostas foi de apenas vinte dias (publicação do edital, 1/7/2008, entrega das propostas, 21/7/2008 – peça 37, p.12-13), avalia-se que eventuais interessados que apresentassem capacidade técnica de fornecer a brita com as características geotécnicas adequadas, mas que, naquele momento, não possuísem os referidos laudos, ficariam impossibilitados de fazê-lo, haja vista que seria improvável conseguirem realizar os ensaios e obter os laudos com certificação do Inmetro nesse curto espaço de tempo.

70. No que se refere à justificativa de que o edital não foi objeto de questionamentos nem de pedidos de esclarecimentos, avalia-se que essas afirmações não elidem a irregularidade, pois possíveis concorrentes podem simplesmente ter desistido de participar do certame sem protocolar qualquer questionamento, por não ter havido tempo hábil para conseguir realizar os ensaios e obter os laudos exigidos.

71. Assim, a exigência da apresentação de laudos de ensaios de Abrasão Los Angeles e Reação Álcali-agregado na fase de habilitação não se justifica, pois tal exigência só poderia ter sido cobrada a partir da fase de julgamento e classificação das propostas, oferecendo tempo suficiente para a realização dos ensaios pelos interessados, consoante jurisprudência dessa Corte de Contas.

72. Assim, considerando que os argumentos apresentados pelo auditado não elidiram a irregularidade, rejeitam-se suas razões de justificativas em relação a esta questão. Em razão disto, propõe-se que a ele seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.

III.1.2.1.2.2 - SR. JOSÉ IVALMIR NEVES CAVALCANTI - CPF 685.992.504-34, CHEFE DA ASSESSORIA JURÍDICA DO 1º GRUPAMENTO DE ENGENHARIA-MD/CE

ARGUMENTAÇÃO

73. Esclarece o auditado (peça 39, p. 10-23), que as exigências de ensaio de Abrasão Los Angeles e de Reação Álcali-Agregado revelaram-se, no entendimento do Centro de Operações de Engenharia, necessárias à tutela do interesse público, motivo pelo qual deixou de ser refutada no Parecer Jurídico 126, sendo considerados como requisitos de habilitação para participação no Pregão 12/2008.

74. Segundo consta da justificativa (peça 39, p. 10), a equipe Técnica de Engenheiros do 1º Grupamento entendera que a exigência dos ensaios da brita deveria ter sido até mais rigorosa, cobrando outros ensaios que são obrigatórios pela Norma DNIT 049/2004 para execução do pavimento rígido da obra, dentre eles: material pulverulento (DNER-ME 266/97); materiais carbonosos (ASTM c123); resistência ao esmagamento (DNER ME 197/97); durabilidade (DNER - ME 089/94).



75. Cita que os resultados dos ensaios solicitados demoram em média 40 (quarenta) dias. Dessa forma, não poderia protelá-lo para o momento da contratação, tendo em conta o cronograma da obra e a relevância do insumo. Afirma que protelar seria relegar o interesse público a segundo plano e afrontar ao princípio da eficiência estatuído no caput do artigo 37, da Constituição da República, de 5 de outubro de 1988.

76. Relata, também, que a experiência na engenharia de construção vivenciada pelo Comando teria revelado que, em se tratando de obras de grande vulto, a Administração Pública não pode depender de providências ultimadas por licitantes, no momento de assinar o termo de contrato e de iniciar a execução dos serviços. Afirma que isso provocaria atrasos e contratemplos, com sérios reflexos para o cronograma de execução das obras, prejudicando o interesse público, em obras e serviços de grande relevância e expectativa social e econômica, como seria a obra da BR-101 Nordeste.

77. Narra que, sob o ponto de vista jurídico, a interpretação do artigo 30 da Lei de Licitações tem sido assunto de muita controvérsia, sempre balizado por um grande esforço para, de um lado preservar o interesse público e, do outro, cumprir a estrita legalidade. Relata que a interpretação desse dispositivo exige um empenho conciliatório para garantir a competitividade e a preservação do interesse público.

78. Descreve que a exigência revelou-se necessária, adequada e proporcional; necessária, na medida em que preservou interesse público; adequada, posto referir-se a insumo de grande vulto e de importância para a obra, e proporcional, porque não restringiu a competitividade dos licitantes, consoante se depreende da leitura da ata que registrou o processamento do Pregão Presencial 12/2008.

79. Expõe que restou comprovado que não houve restrição de competitividade, conforme informações a seguir expostas:

a) o edital que regulou o Pregão Presencial 12/2008 não foi objeto de nenhum questionamento por parte das licitantes;

b) não houve nenhum pedido de esclarecimentos acerca desse edital;

c) participaram do Pregão Presencial 12/2008, as seguintes licitantes:

c.1) Pedreira Potiguar LTDA (CNPJ 02.343.047/0001-83);

c.2) RC Química (CNPJ 05.686.604/0001-57);

c.3) CBM Construções Ltda (CNPJ 06.148.344/0001-29); e

c.4) Hipermanta Engenharia e Geologia Ltda.

d) das licitantes, no que tange à habilitação, verificou-se o seguinte:

d.1) Pedreira Potiguar LTDA (CNPJ 02.343.047/0001-83) — atendeu à exigência, apresentando a documentação requisitada;

d.2) RC Química (CNPJ 05.686.604/0001-57) - atendeu à exigência, apresentando a documentação requisitada;

d.3) CBM Construções Ltda (CNPJ 06.148.344/0001-29) - não foi inabilitada apenas em razão desta exigência. A sua inabilitação ocorreu principalmente pelo não atendimento ao requisito do inciso I, do artigo 30, da Lei 8.666/1993, qual seja, falta de registro ou inscrição na entidade profissional competente;

d.4) Hipermanta Engenharia e Geologia LTDA - deixou de ser credenciada para participar do certame, posto que não apresentou documentação básica.

80. Relata que resta comprovado que não houve restrição da competitividade, evidenciando que as exigências dos ensaios de abrasão Los Angeles e de Reação Álcali-agregado não limitaram o universo de competidores do certame, não tendo prejudicado a competitividade ou direcionado o resultado do Pregão Presencial 12/2008.

81. Segundo o Assessor, o entendimento de que qualquer exigência não expressamente prevista no artigo 30 da Lei 8.666/1993 é sempre ilegal não tem sido recepcionado pela doutrina renomada e pela jurisprudência dos tribunais.

82. Na justificativa dada, apresenta trechos de diversas decisões do TCU e STJ, com o entendimento que não é ilegal exigir das licitantes documentos não expressamente previstos no artigo 30, da Lei 8.666/1993:

a) Acórdão 32/2003-TCU- Primeira Câmara;



(...)

16. Pelo que observo dos textos acima transcritos, entendo que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal permite **três conclusões possíveis** no que se refere à questão da **qualificação técnica como requisito à habilitação prévia dos interessados em participar de processos licitatórios implementados pela Administração Pública**: 1º) o termo 'qualificação técnica', previsto no mencionado dispositivo constitucional, é **genérico** e comporta a **capacidade técnico-profissional e a capacidade técnico-operacional**; 2) a exigência de qualificação técnica, como pressuposto indispensável à garantia mínima de que aqueles que vierem a contratar com a Administração cumprirão suas obrigações, prevista expressamente no texto constitucional acima indicado, está reproduzida no inciso II do art. 30 da Lei n. 8.666/1993 e **não constitui, por si só, quando inserida nos instrumentos convocatórios, restrição indevida ao caráter competitivo de licitações realizadas pelo Poder Público** (os destaques constam do texto original);

(...)

b) Enunciado da Decisão 351 do TCU (há citação deste texto no Voto do Acórdão citado anteriormente);"

(...)

A **proibição de cláusulas ou condições restritivas do caráter competitivo da licitação não constitui óbice** a que a Administração estabeleça os **requisitos mínimos para participação no certame considerados necessários à garantia da execução do contrato, à segurança e perfeição da obra ou do serviço, à regularidade do fornecimento ou ao atendimento de qualquer outro interesse público** (fundamentação legal: art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93) (os destaques constam do texto original).

(...)

c) Recurso Especial 474.481-2002/0147947-1 STJ;

(...)

Na Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, por meio da relatoria do Excelentíssimo Senhor Ministro Franciulli Netto, no Recurso Especial nº 474.481-2002/0147947 — 1, constata-se a seguinte interpretação conferida à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

É certo que não pode a Administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando o maior número possível de concorrentes, desde que tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações. Destarte, inexistente violação ao princípio da igualdade entre as partes se os requisitos do edital, quanto à capacidade técnica, são compatíveis com o objeto da concorrência.

Nesse julgamento, o Exmo Sr Ministro cita, para fundamento de sua decisão, os seguintes entendimentos da doutrina especializada:

Adilson Abreu Dallari: no tocante à habilitação de licitantes, é inegável que a autoridade administrativa dispõe de certa margem de discricionariedade, pois a fixação dos requisitos de

capacidade técnica e financeira depende do objeto do futuro contrato ('Aspectos Jurídicos da Licitação', 5ª ed., Ed. Saraiva, São Paulo, 2000, p. 126).

Marçal Justen Filho: É evidente ser impossível eliminar o risco de a pessoa contratada revelar-se incapaz tecnicamente de executar a prestação devida. Ao estabelecer certas exigências, a Administração busca reduzir esse risco. Configura-se uma presunção: a comprovação da qualificação técnica, na fase de habilitação, induz que o sujeito, se contratado, disporá de grande probabilidade de executar satisfatoriamente as prestações devidas. Ou, mais precisamente, a ausência dos requisitos de capacitação técnica, evidenciada na fase de habilitação, faz presumir que o interessado provavelmente não lograria cumprir satisfatoriamente as prestações necessárias à satisfação do interesse público. A fixação das exigências de qualificação técnica é muito relevante. Não se pode fazer em termos puramente teóricos ou burocráticos.

Carlos Ary Sundfeld: A formulação, nos editais de licitação, de exigências a serem atendidas pelo licitante, a fim de comprovar sua qualificação técnica e econômica, tem base constitucional. É evidente que tais exigências limitam a competição no certame licitatório, pois resultam no alijamento de todos aqueles que, não podendo atendê-las, veem-se privados da oportunidade de contratar com o Estado. Está-se aqui, no entanto, perante uma limitação perfeitamente legítima à ampla possibilidade de disputa nos mercados públicos, que a licitação visa a propiciar; trata-se simplesmente de fazer prevalecer o interesse público (qual seja: o de não correr o risco de contratar com empresas desqualificadas) sobre o interesse privado (a saber: o de obter o máximo possível de negócios). ('A Habilitação nas Licitações e Atestados de Capacidade Técnico-Operacional', in 'Licitações e Contratos Administrativos', Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1999, p. 100/101).

(...)

83. Esclarece que, desse modo, comprovaria que as exigências de ensaio de Abrasão Los Angeles e de Reação Álcali-agregado não restringiram a competitividade no Pregão Presencial 12/2008. A Empresa CBM Construções Ltda (CNPJ 06148344/0001-29), que não teria atendido a essa exigência, havia sido inabilitada também porque não atendeu à exigência do inciso I, do artigo 30, da Lei 8.666/1993, qual seja, registro ou inscrição na entidade profissional competente (peça 41, p. 56-74).

ANÁLISE

84. Conforme já exposto na análise da oitiva do Grupamento (peça 11, p. 196-197) e nos itens 62 a 72, supra, avalia-se que as exigências dos laudos de ensaios "Abrasão Los Angeles" e "Reação Álcali-Agregado" para a aquisição de brita na fase de habilitação do pregão não encontram respaldo legal.

85. No que se refere à justificativa de que a apresentação dos ensaios não foi à única causa que motivou a inabilitação da empresa que apresentou a proposta de menor preço, e quanto ao edital não ter sido objeto de questionamento nem de pedido de esclarecimento, pondera-se que essas afirmações não elidem a irregularidade, pois possíveis concorrentes podem simplesmente ter desistido de participar do certame por não ter havido tempo hábil para se conseguir realizar os ensaios e obter os laudos requeridos ou a certificação do Inmetro, no caso de já possuir os laudos.

86. Sobre a vasta jurisprudência e explicações de doutrinadores apresentada, observa-se que se referem a requisitos de qualificação técnica diferentes dos tratados nesta questão e já estão sendo considerados na análise do indício de irregularidade ligado às exigências de licenças, alvarás e certificados cobrados pelo Grupamento no Pregão 12/2008 (Achado 3.3 – Questão "c").

87. Quanto à responsabilidade do parecerista jurídico, a Corte de Contas tem decidido que a natureza opinativa e não vinculante do parecer não exclui a responsabilidade de quem o emitiu, se tal ação ou omissão tenha contribuído para prática de ato ilícito. Decisões nesse sentido são observadas nos Acórdãos 994/2006, 2189/2006 e 2199/2008, todos do Plenário.

88. Segundo Marçal de Justen Filho:

Ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos.



Há dever de ofício de manifestar-se pela nulidade, quando os atos contenham defeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilidade pessoal quanto tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo.

89. Do exposto, considerando que os argumentos apresentados pelo responsável não foram suficientes para elidir a irregularidade apontada e levando-se em conta que a natureza opinativa e não vinculante do parecerista jurídico não exclui sua responsabilidade, se tal ação ou omissão tenha contribuído para prática de ato ilícito, rejeitam-se as razões de justificativa do auditado em relação a esta questão. Em razão disto, propõe-se que a ele seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.

III.1.2.1.3 - EXIGÊNCIA DE LICENÇAS, ALVARÁ E REGISTROS NA FASE DE HABILITAÇÃO, SEM COBERTURA LEGAL – PREGÃO PRESENCIAL 12/2008 (ACHADO 3.3 – QUESTÃO “c”)

SÍNTESE DA QUESTÃO

90. Constatou-se que no edital do Pregão 12/2008, cujo objeto é a aquisição de brita, incluiu-se como exigência de habilitação técnica dos licitantes a apresentação dos seguintes documentos: i) licença no Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM para realização das atividades minerais; ii) licença no órgão estadual e/ou municipal de meio ambiente que autorize a operação para extração e beneficiamento de rocha; iii) alvará de licença para funcionamento junto à prefeitura do município onde seria realizada a produção do insumo; iv) certificado de Registro do Ministério de Exército para aquisição, armazenamento e consumo de explosivos; e v) certificado de regularidade, emitido pelo Ibama para cadastro de atividades potencialmente poluidoras. No entanto, tais documentos não estão previstos no artigo 30 da Lei 8.666/1993, que indica de maneira exaustiva a documentação que pode ser exigida nos processos licitatórios.

91. Assim dispõe o Edital do Pregão Presencial 12/2008 (peça 16, p.42):

9.5 - Habilitação Técnica:

9.5.1 - A licitante deverá apresentar, na Documentação de Habilitação, todas as licenças necessárias ao funcionamento e à operação de britagem, inclusive ambientais, a saber:

- Licença no DNPM para realização das atividades minerais;
- Licença do órgão estadual e/ou municipal de meio ambiente que autorize a operação para extração e beneficiamento de rocha;
- Alvará de Licença para funcionamento junto à prefeitura do município de produção;
- Registro da atividade da pedreira e responsável técnico junto ao CREA;
- Certificado de Registro do Ministério de Exército para aquisição, armazenamento e consumo de explosivos; e
- Certificado de Regularidade emitido pelo Ibama para Cadastro de Atividades Potencialmente Poluidoras.

III.1.2.1.3.1 - SR. JOSÉ IVALMIR NEVES CAVALCANTI - CPF 685.992.504-34, CHEFE DA ASSESSORIA JURÍDICA DO 1º GRUPO DE ENGENHARIA-MD/CE

ARGUMENTAÇÃO

92. O responsável esclarece (peça 39, p. 24-40) que as exigências de licenças (certificados/alvará) perante os órgãos revelaram-se, no entendimento do Centro de Operações de Engenharia do Grupo, necessárias à tutela do interesse público, expondo as considerações a seguir formuladas:

a. acerca da exigência de licença perante o DNPM: esclareço que se trata de requisito previsto no Decreto n. 277, de 28 de fevereiro de 1967, para o exercício de extração e manejo de substância mineral. Esse Decreto, conhecido como Código de Mineração, estabelece os seguintes regimes de exploração de substâncias minerais:

Art. 20. Os regimes de aproveitamento das substâncias minerais, para efeito deste Código, são: (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996) (...).

III - regime de licenciamento, quando depender de licença expedida em obediência a regulamentos administrativos locais e de registro da licença no Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)(...).

Essa exigência, anterior ao momento da contratação, objetivou otimizar o princípio da eficiência (caput do artigo 37, da Constituição da República), no que tange a evitar que, ao ser chamada para assinar o contrato e mobilizar-se, a Empresa ficasse a depender desta licença, o que exporia a risco, ante a inevitável demora, o interesse público, porque retardaria o cumprimento do cronograma da obra (os destaques constam do texto original).

93. O responsável registra que o Centro de Operações de Engenharia do 1º Grupamento destacou os seguintes argumentos para fundamentar a exigência da licença:

- a) o DNPM tem um rito processual demorado para emitir a licença;
- b) a área a ser licenciada para exploração tem que estar disponibilizada pelo DNPM;
- c) o interessado na licença tem de possuir direito à pesquisa já registrado no DNPM;
- d) isso implica um procedimento licitatório minucioso, publicado no Diário Oficial da União.

94. O auditado alega, também, que a exigência de licença perante o DNPM não restringiu a competitividade no Pregão Presencial 12/2008, pois a Empresa CBM Construções Ltda (CNPJ 06.148.344/0001-29) que não atendeu a essa exigência, foi inabilitada também porque não atendeu à exigência do inciso I, do artigo 30, da Lei 8.666/1993, qual seja, registro ou inscrição na entidade profissional competente.

95. Assim, esclarece que o escopo da exigência de licença perante o DNPM foi exatamente garantir a execução do contrato a contento, preservando o cumprimento do cronograma da obra e ensejando a sua execução, alegando que o contrário seria deixar que a licitante vencedora viesse a licenciar no momento da contratação, ficando o Comando a depender dos trâmites burocráticos inerentes ao licenciamento.

96. Quanto às exigências para as demais licenças, alvarás, certificados e registros, discorre que tiveram as mesmas justificativas que a exigência de licenciamento prévio perante o DNPM, qual seja, evitar que somente no momento da contratação a licitante vencedora adotasse providências para obtê-las, o que implicaria comprovados atrasos no cronograma de execução da obra.

97. Expõe, também, que os licenciamentos obrigatórios perante os órgãos competentes requerem a prática de atos que demandam um mínimo de tempo, e postergá-los para o momento da contratação seria arriscar-se a retardos desnecessários no fornecimento de um insumo extremamente importante para a conclusão da obra, causando inevitáveis prejuízos para o interesse público.

98. Defende que o TCU vem sufragando o entendimento de que as licenças, para maior segurança jurídica e salvaguarda do interesse público, devem ser exigidas no momento da habilitação, prevenindo prejuízos diretos e indiretos para o Erário e que esse entendimento, consolidado em acórdãos, difere da posição adotada pela equipe de auditores. Cita os Acórdãos:

a) 1.895/2010-TCU-Plenário:

10. Examinando mais detidamente a questão cheguei às seguintes conclusões. Primeiramente, sob o aspecto legal, ressalto que o cumprimento da legislação ambiental deve ser verificado ainda na fase de habilitação dos licitantes conforme **os arts. 28, inciso V, e 30, inciso IV, da Lei 8.666/1993**, ambos situados na Seção II - Da Habilitação, da referida lei. No primeiro dispositivo, determina a lei que 'Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em: (...) V - ... autorização para funcionamento expedido pelo Órgão competente, quando a atividade assim o exigir'.

No segundo, dispõe-se que: Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...) IV prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso'. Vê-se, portanto, que requisitos previstos em lei especial, para fins de habilitação e qualificação técnica, deverão ser verificados no momento da habilitação. **A lei não previu outro momento para se exigir o cumprimento de leis específicas (como as ambientais), nem para aquelas que impõem o cumprimento de certas condições para o funcionamento da licitante (grifo nosso).**

b) 247/2009-TCU-Plenário :

9.3. determinar à Academia Militar das Agulhas Negras que, nas futuras licitações, observe o disposto nos arts. 28, inciso V, e 30, inciso IV, da Lei 8.666/1993, atentando para que as situações que envolvam aspectos referentes à legislação ambiental, especificamente no que se refere à exigência de apresentação da licença de operação concedida pelo Órgão ambiental do estado onde a licitante esteja



localizada e/ou daquele onde os serviços serão prestados, conforme for o caso, e segundo dispuser a regulamentação ambiental específica, contemplando a autorização para o funcionamento de suas instalações e a prestação do serviço licitado;

9.4. recomendar à Academia Militar das Agulhas Negras que, nas futuras licitações em que realizar com o atendimento à determinação exarada no subitem 9.3 retro, realize adequado planejamento do procedimento licitatório de forma a que, seja lançado o edital com antecedência, com margem de tempo suficiente para que, observada a legislação ambiental e os prazos requeridos pelo Órgão local Responsável pela concessão de licenças, possam as empresas interessadas requerer, antecipadamente, bem como dispor, **no momento da licitação, das respectivas licenças ambientais necessárias à execução do objeto do contrato** (grifo nosso);

99. Finaliza afirmando que o entendimento do Tribunal difere da posição adotada pela equipe de auditoria e que as licenças não restringiram a competitividade entre os participantes do Pregão Presencial 12/2008, tendo as exigências em questão sido voltadas especificamente para garantir a execução a contento do futuro contrato, prevenindo sob o ponto de vista da execução, retardos no fornecimento da brita.

ANÁLISE

100. Conforme exposto na análise da oitiva do 1º Grupamento de Engenharia do Exército (peça 11, p. 200-201), às exigências do rol de documentos relativos à qualificação técnica do art. 30 da Lei 8.666/1993 é exaustivo, e não comportaria novos documentos, pois até mesmo o caput do artigo é claro em restringi-los. A Lei dispõe:

"Art. 30 - A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:"

101. Contudo, para o caso em exame, é sabido que, para o funcionamento das pedreiras, há normas legais que exigem a posse de todos os documentos que foram solicitados na fase de habilitação da licitação (licenciamento ambiental e no DNPM, alvará, registro no Ibama e Certificado de Registro no Exército para consumo de explosivo). Assim, mesmo que o edital não exigisse esses documentos, era de se esperar que a empresa vencedora da licitação estivesse em funcionamento e que possuísse toda a documentação exigida atualizada. Situação diferente da analisada no Achado 3.3 – Questão “b”, itens 57 a 89 supra, em que a exigência da apresentação de laudos de ensaios técnicos na fase de habilitação foi considerada irregular, pois tal exigência só poderia ter sido cobrada a partir da fase de julgamento e classificação das propostas, oferecendo tempo suficiente para a realização dos ensaios pelos interessados, considerando que a pedreira poderia encontrar-se em operação, mas não dispor desses laudos.

102. Diante disso, especificamente para o caso em análise, pondera-se que as exigências impostas pelo edital não frustraram o caráter competitivo da licitação. Registre-se que essa avaliação está alinhada com o entendimento desta Corte emitido nos Acórdãos 247/2009-TCU-Plenário e 1895/2010-TCU-Plenário. Em razão do exposto, acatam-se as razões de justificativas do responsável em relação a esta questão.

III.1.2.1.3.2 - SR. LUIZ EDUARDO DIOGO POMPEU – CPF: 687.456.057-34, ORDENADOR DE DESPESAS DO 1º GRUPAMENTO DE ENGENHARIA DO EXÉRCITO.

ARGUMENTAÇÃO

103. As razões de justificativa do auditado em relação a esta questão foram apresentadas em conjunto com as referentes à questão anterior (Achado 3.3 – Questão “b”) e já se encontram resumidas nos itens 58-62 supra.

ANÁLISE

104. Examinando-se os elementos trazidos pelo auditado, bem como os argumentos oferecidos nas razões de justificativa do Sr. José Ivalmir Neves Cavalcanti, CPF: 685.992.504-34 - Assessor Jurídico do 1º Grupamento de Engenharia de Construção do Exército, sintetizados nos itens 92-99, retro, avalia-se que, especificamente para o caso em análise, as exigências impostas pelo edital não frustraram o caráter competitivo da licitação. Essa avaliação está alinhada com o entendimento desta Corte emitido nos Acórdãos 247/2009-TCU-Plenário e 1895/2010-TCU-Plenário.



105. Em razão do exposto, igualmente à análise desse apontamento efetivada em relação ao Sr. José Ivalmir Neves Cavalcanti, CPF: 685.992.504-34 (itens 100-102, *supra*), acatam-se as razões de justificativas do responsável quanto a esta questão.

III.1.2.1.4 - EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DE QUANTITATIVO MÍNIMO PARA A CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL, SEM COBERTURA LEGAL – PREGÃO PRESENCIAL 18/2009 (ACHADO 3.3 – QUESTÃO “d”)

SÍNTESE DA QUESTÃO

106. No Pregão Presencial 18/2009, realizado pelo 2º BEC, exigiu-se quantitativo mínimo de serviço executado para a habilitação técnico-profissional (profissional da empresa), o que contraria o art. 30, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 2.882/2008 e 1.891/2006 ambos do Plenário), que indica que essa exigência deve se restringir à habilitação técnico-operacional (relacionada à empresa).

107. Assim dispõe o Edital 18/2009 (peça 21, p. 8/9):

10.3 - Habitação Técnica:

10.3.1 Da Empresa

10.3.1.1 Comprovação da licitante de possuir em seus quadros permanente na data prevista para entrega da proposta, **profissional(is)** (engenheiro)(s) devidamente reconhecido (s) pelo CREA, detentor(es) de atestado (s) e/ou certidão(ões) de responsabilidade técnica que comprove(m) ter o(s) profissional(is) executado para Órgão ou entidade da administração pública, (...), obras/serviços de características técnicas similares as do objeto da presente licitação.

10.3.1.2 - O quadro abaixo indica os itens de serviços e parcelas de maior relevância com quantidades mínimas a serem comprovadas através de atestados pela licitante para os profissionais do item.

Item	Descrição	Unid	Qtde Mínima
1	Fornecimento e execução de Base de Brita Graduada	m³	75.000,00

(...)

10.3.2 - Do Profissional:

10.3.2.1 - O quadro abaixo indica os itens de serviço e parcelas de maior relevância com quantidades mínimas a serem comprovadas **pela empresa** através de atestados de obras ou serviços executados pela licitante para cada item (destaques inseridos):

Item	Descrição	Unid
1	Execução de Base de Brita Graduada	m³

III.1.2.1.4.1 - SR. MARCELO ALMEIDA LIMA – CPF: 003.869.047-07, CHEFE DA SEÇÃO TÉCNICA DO 2º BEC.

ARGUMENTAÇÃO

108. Relata o auditado (peça 11, 118-125) que no termo de referência do Pregão Presencial 18/2009, elaborado por ele, não constam exigências de qualificação técnica, e que tais requisitos, estavam presentes apenas no edital que regulou o certame e este não foi elaborado por ele.

109. Argui a ilegitimidade passiva para prestar os esclarecimentos suscitados pelo Tribunal, visto não ter elaborado o edital do referido pregão. Ademais, com o intuito de auxiliar a Administração no deslinde do indício de irregularidade, apresenta uma série de argumentos buscando demonstrar que não teria ocorrido exigência irregular e habilitação inadequada no processamento do Pregão Presencial 18/2009.

110. Conclui solicitando que sejam recepcionadas as justificativas apresentadas e excluída a responsabilidade que lhe foi imputada pela Equipe Técnica, em razão da não restrição a competitividade no Pregão Presencial 18/2009 e, também, por não ter sido ele o responsável pela elaboração e aprovação do parecer jurídico do referido certame.



ANÁLISE

111. Confrontando as razões de justificativa apresentadas pelo Chefe da Seção Técnica do 2º BEC e as evidências do processo, observa-se que, no Pregão 18/2009, competiu ao responsável apenas a elaboração do Termo de Referência do Pregão, não cabendo a ele a responsabilidade pela elaboração do edital. Assim, cabe afastar a responsabilidade do auditado para este item.

112. Registre-se que a elaboração do edital do referido Pregão, coube ao então Ordenador de Despesas do 2º BEC, Cel. Marcos José Pupin, que já responde a audiência nestes autos por utilizar o pregão presencial fora das hipóteses legais (Achado 3.4).

III.1.2.1.4.2 - SR. JOSÉ IVALMIR NEVES CAVALCANTI - CPF 685.992.504-34, CHEFE DA ASSESSORIA JURÍDICA DO 1º GRUPAMENTO DE ENGENHARIA-MD/CE

ARGUMENTAÇÃO

113. Relata o auditado (peça 39, p. 41-44) que no Pregão Presencial 18/2009 do 2º BEC apenas apontou a necessidade do processamento ocorrer eletronicamente, e que o responsável pela elaboração do Parecer Jurídico 45/2009 seria o 1º Tenente QCO - Direito: Antônio da Silva Calisto Neto (peça 41, p. 77-84).

114. Assim, argui a ilegitimidade passiva para prestar os esclarecimentos suscitados pelo tribunal, em razão de não ter elaborado o Parecer Jurídico do referido pregão.

115. Ademais, apresenta argumentos com intuito de minimizar a gravidade da questão apontada, assegurando que tal irregularidade em nada alterou o espírito da norma editalícia.

116. Conclui solicitando que sejam recepcionadas as justificativas apresentadas e excluída a responsabilidade que lhe foi imputada pela Equipe Técnica, em razão da não restrição a competitividade no Pregão Presencial 18/2009 e, também, por não ter sido ele o responsável pela elaboração e aprovação do parecer jurídico do referido certame.

ANÁLISE

117. Confrontando as razões de justificativa apresentadas pelo Assessor Jurídico do 1º Grupamento de Engenharia do Exército e as evidências do processo, observa-se que, no Pregão 18/2009, competiu ao responsável apenas uma ressalva quanto à forma de realização do pregão, não cabendo a ele a responsabilidade pela elaboração e aprovação do edital. De fato, a emissão do parecer jurídico do referido Pregão coube ao Assessor Jurídico do 2º Batalhão de Engenharia de Construção, 1º Ten. Antônio da Silva Calisto Neto. Assim, cabe afastar a responsabilidade do auditado quanto a essa questão.

III.1.2.1.5 - AUSÊNCIA, NO PROCESSO DO CERTAME LICITATÓRIO, DE DOCUMENTOS QUE FUNDAMENTEM A NÃO HABILITAÇÃO DE EMPRESA QUE APRESENTOU PROPOSTA MAIS VANTAJOSA – PREGÃO PRESENCIAL 12/2008 (ACHADO 3.3 – QUESTÃO “e”)

SÍNTESE DA QUESTÃO

118. No Pregão Presencial 12/2008, foi excluído do certame o primeiro colocado, empresa CBM Construções Ltda, que apresentou proposta de R\$ 28.110.000,00, valor 18% mais baixo que o valor registrado na ata de preços (R\$ 34.635.000,00). O motivo para a exclusão da empresa constou na ata do referido pregão e, resumidamente, deveu-se a inconsistências na sua habilitação técnica. Porém, não foi encontrado no processo de licitação nenhum documento referente à inabilitação da referida empresa, o que está em desacordo com o inciso IV do art. 38 da Lei de Licitações, que determina que devam ser juntados oportunamente ao respectivo processo administrativo o original das propostas e dos documentos que a instruírem.

III.1.2.1.5.1 - SR. LUIZ EDUARDO DIOGO POMPEU – CPF: 687.456.057-34, ORDENADOR DE DESPESAS DO 1º GRUPAMENTO DE ENGENHARIA DO EXÉRCITO.

ARGUMENTAÇÃO

119. Em suas razões de justificativa (peça 12, p. 28-45), o auditado relata que durante a seção pública do Pregão Presencial 12/2008 foi constatada a ausência do registro da pedreira junto ao CREA, e a apresentação de tal documento seria necessária em virtude de exigência do art. 1º da Lei Federal 5.194/1966, que regulamenta a profissão de engenheiro e da Lei de Licitações que dispõe:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:



I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;”

120. Ressalta, ainda, que durante o certame, com base no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, suspendeu-se a sessão e foi solicitada uma diligência à equipe técnica do 1º Grupamento de Engenharia, por tratar-se de documentos de cunho eminentemente técnico, com riscos ao interesse público.

121. Na diligência (peça 12, p. 43), realizada pela equipe técnica composta por dois engenheiros, foi constatada a ausência de registro da atividade de pedreira junto ao CREA.

122. Afirma, com base no resultado da diligência, que mesmo se não tivessem sido exigidos ensaios e licenças, ainda assim a Empresa CBM Construções teria sido inabilitada.

123. Salienta que a inserção da exigência do registro junto ao CREA no edital de licitação foi em razão, também, do risco do fornecimento do objeto viesse a ser embargado pelo Conselho, caso fornecido por empresa não registrada no órgão competente.

124. Explana que em virtude da atividade de exploração de pedreira ser potencialmente perigosa, exigia-se planejamento de segurança e critérios para armazenamento e uso de explosivos, além de necessitar de profissional de engenharia para definir o seu plano de fogo. A exploração de pedreira por alguém não habilitado colocaria em risco os seus prepostos, o meio ambiente e a população que circunda o empreendimento.

125. Por fim, ressalta que a exigência de registro perante o CREA, feita com amparo no inciso I, do artigo 30 da Lei de Licitações e Contratos objetivou preservar pessoas, tutelar o interesse público, viabilizando a execução a contento do contrato, e que o não atendimento deste requisito pela Empresa CBM Construções Ltda implicou em sua inabilitação, restando desnecessária outras explicações, posto que mesmo se tivesse apresentado os ensaios e todas as licenças, ainda assim a licitante teria sido inabilitada.

ANÁLISE

126. Analisando os argumentos apresentados, observa-se que o auditado limitou-se a justificar a legalidade da exigência do registro da licitante no CREA e enfatizou a necessidade de inabilitar a empresa que apresentou o menor preço em função de possíveis riscos à Administração, causados pela ausência de tal documento.

127. De fato, o art. 30 da Lei 8.666/1993 relaciona o registro ou inscrição na entidade profissional competente como documento a ser exigido na qualificação técnica das licitantes, porém, não é isso que se questiona, pois o Ordenador de Despesas do Grupamento foi chamado a apresentar suas razões de justificativa em razão de: “Inabilitar, sem a devida comprovação documental, o licitante que apresentou a proposta de menor preço, em desconformidade ao inciso IV do art. 38 da Lei 8.666/1993”.

128. Assim, mesmo que o responsável tenha promovido diligência para auxiliar na análise dos documentos apresentados pelas empresas, era de se esperar que os documentos de habilitação da empresa que ofereceu o menor preço, fossem devidamente arquivados, evidenciando o cumprimento às normas legais.

129. A incorreção observada, além de infringir o inciso IV do art. 38 da Lei de Licitações já mencionado no relatório de auditoria, enquadra-se também no art. 8º da Lei 10.520/2002, concomitante com o inciso X, do art. 21 do Decreto 3.555/2000. Acertado transcrever o trecho destas normas:

Lei 10.520/2002:

Art. 8º Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados no processo respectivo, com vistas à aferição de sua regularidade pelos agentes de controle, (...).

Decreto 3.555/2000:

Art. 21. Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados ou juntados no respectivo processo, cada qual oportunamente, compreendendo, sem prejuízo de outros, o seguinte: (...)

X - originais das propostas escritas, da documentação de habilitação analisada e dos documentos que a instruírem;

130. Dessa forma, evidencia-se o descumprimento à norma legal, tendo em vista que não foram observadas as exigências da legislação quanto à guarda da documentação do Pregão Presencial



12/2008, persistindo, assim, o indício de irregularidade levantado pela equipe de auditoria, razão pela qual se rejeitam as razões de justificativas do auditado em relação a esta questão e propõe-se que a ele seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.

III.1.2.1.5.2 - SR. ROSEMBERG PEREIRA DA SILVA – CPF: 789.069.114-91, PREGOEIRO RESPONSÁVEL PELO PREGÃO PRESENCIAL 12/2008

ARGUMENTAÇÃO

131. Em suas razões de justificativas (peça 11, 126-145) o auditado, no geral, apresenta a mesma linha de argumentação oferecida pelo Sr. Luiz Eduardo Diogo Pompeu - CPF: 687.456.057-34, abordada nos itens 119 a 125, acima. Em complemento, inclui trecho de Decisão do STJ que encampou doutrina de Marçal Justen Filho a respeito da importância da fixação de exigências de qualificação técnica com o intuito de reduzir os riscos da administração e satisfazer o interesse público.

132. Por fim, ressalta que o entendimento exposto se coaduna com a jurisprudência deste TCU, no sentido de que, nos processos licitatórios, devem ser observados aspectos referentes ao registro ou inscrição na entidade profissional competente.

ANÁLISE

133. Considerando que os argumentos apresentados pelo Sr. Rosemberg Pereira da Silva - CPF: 789.069.114-91 são semelhantes aos apresentados pelo Sr. Luiz Eduardo Diogo Pompeu - CPF: 687.456.057-34 e levando-se em conta que tal argumentação já se encontra analisada, conforme itens 126 a 130, acima, pode-se concluir que resta caracterizado o descumprimento ao inciso IV do art. 38 da Lei de Licitações, ao art. 8º da Lei 10.520/2002, concomitante com o inciso X, do art. 21 do Decreto 3.555/2000, tendo em vista que não foram observadas as exigências da legislação quanto à guarda da documentação do Pregão Presencial 12/2008, razão pela qual se rejeitam as razões de justificativas do auditado em relação a esta questão e propõe-se que a ele seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.

III.1.2.1.6 - HABILITAÇÃO DE EMPRESA QUE NÃO ATENDEU ÀS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL 12/2008 (ACHADO 3.3 – QUESTÃO “f”)

SÍNTESE DA QUESTÃO

134. Constatou-se que na análise da qualificação técnica da empresa vencedora não foi avaliado, conforme exigência do edital, o credenciamento no Inmetro do laboratório que realizou os ensaios apresentados pela empresa Pedreira Potiguar Ltda, vencedora do certame. Em consulta ao sistema do Inmetro, verificou-se que os laboratórios da Associação Brasileira de Cimento Portland - ABCP e do Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT, responsáveis pelos ensaios da Pedreira Potiguar, não possuem acreditação para a realização dos ensaios de Abrasão Los Angeles e de Reação Álcali-agregado naquela entidade.

III.1.2.1.6.1 - SR. LUIZ EDUARDO DIOGO POMPEU – CPF: 687.456.057-34, ORDENADOR DE DESPESAS DO 1º GRUPAMENTO DE ENGENHARIA DO EXÉRCITO.

ARGUMENTAÇÃO

135. Afirma o auditado (peça 12, p. 28-45) que, na qualidade de Ordenador de Despesa, habilitou o vencedor considerando que nas diligências realizadas pela equipe técnica para verificar a documentação apresentada pela empresa Pedreira Potiguar Ltda se verificou a conformidade em relação às exigências do edital.

136. Relata que objetivando preservar o princípio da competitividade, estatuído no artigo 3º da Lei de Licitações, se flexibilizou o edital para todos os licitantes, autorizando-os a apresentarem ensaios feitos por instituições de notório reconhecimento técnico-científico, a exemplo do Instituto de Pesquisas Tecnológica — IPT. Assim, a Comissão de Diligência constatou que a ABCP tem acreditação nº CLF 0024, desde o ano de 2007 pelo Inmetro e que o IPT possui acreditação n. CRL 0364, também expedida pelo Inmetro.

137. Observa que a flexibilidade do edital pelo Pregoeiro do Comando, em relação aos ensaios feito pelo IPT, tutelou maximamente o princípio da competitividade e comprova-se, por meio dos anexos a estas informações, que ambas as instituições têm credenciamento perante o Inmetro.



138. Explana que os trabalhos do Pregoeiro não implicaram em nenhuma restrição para os licitantes, pois a flexibilidade do edital teria sido adotada de forma isonômica, tratando igualmente os participantes do Pregão Presencial 12/2008, e tendo como escopo exclusivamente viabilizar o processamento da licitação.

139. Informa, ainda, que o resultado dos ensaios feitos pela ABCP e IPT constituem testes feitos por instituições de reconhecida reputação técnico-científica e se encontram acreditadas pelo Inmetro. Não acarretando prejuízos para a competitividade, tampouco para o interesse público.

140. Conclui, observando que, ante a ausência de prejuízos para particulares e para a Administração Pública, não subsistiriam motivos para serem considerados irregulares os atos praticados no pregão Presencial 12/2008.

ANÁLISE

141. Analisando as razões de justificativa apresentadas pelo auditado para este indício de irregularidade, avalia-se que a comissão de licitação deveria ter cobrado esses ensaios com base no Edital, em cumprimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, esculpido no caput do art. 41, da Lei 8.666/1993, haja vista tais laudos se tratarem de um condicionante restritivo do instrumento convocatório, que pode ter contribuído para a diminuição do universo de concorrentes.

142. Quanto à culpabilidade do então Ordenador de Despesas do Grupamento, avalia-se que não existem elementos nos autos que permitam concluir que a responsabilidade de conferência de tal documento caberia ao auditado, em razão disso acatam-se suas razões de justificativa em relação e esta questão.

III.1.2.1.6.2 - SR. ROSEMBERG PEREIRA DA SILVA – CPF: 789.069.114-91, PREGOEIRO RESPONSÁVEL PELO PREGÃO PRESENCIAL 12/2008

ARGUMENTAÇÃO

143. O auditado afirma (peça 11, 126-145) que durante o Certame, suspendeu a sessão pública, e solicitou uma diligência (peça 11, p.136) à Equipe Técnica composta por Engenheiros do Instituto Militar de Engenharia, a fim de verificar a documentação de habilitação técnica da empresa Pedreira Potiguar Ltda, com fulcro no art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93, que dispõe:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

144. O responsável apresenta documento elaborado pela Equipe Técnica (peça 11, p. 135), responsável pela diligência, com a conclusão que a documentação de habilitação técnica se encontrava em conformidade com as exigências do edital.

145. Justifica, ainda, que os engenheiros do Exército teriam a prerrogativa de realizarem a inspeção nos documentos e emitirem o parecer, tendo em vista o disposto na alínea “c”, do art. 7º, da Lei Federal 5194/1966, que dispõe:

Art. 7º As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em:

c) estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica;

146. Esclarece que sob o ponto de vista técnico, objetivando tutelar o interesse público e administração, a Comissão Técnica consultou o sistema do Inmetro, constatando que a ABCP é acreditada no Inmetro pelo CLF 0024 (peça 12, p.44). Afirma que embora a exigência de que os ensaios técnicos fossem realizados por laboratório credenciado pelo Inmetro, a Comissão teria achado sensato aceitar ensaios realizados por instituições de reconhecido saber e de confiança quanto aos ensaios realizados, especialmente, as fundações vinculadas às Universidades Públicas, pois já teriam prestado excelentes serviços à sociedade de forma geral. Com exemplo cita os laboratórios: IPT/USP - acreditação no Inmetro de nº CRL 0364 (peça 11, p. 138).

147. Informa o Pregoeiro, que seguindo o parecer da Comissão Técnica de Diligência, manteve a decisão que entendeu pela habilitação.

148. Conclui afirmando que as análises das qualificações técnicas constantes do processo edital, sob nenhum pretexto, tiveram a finalidade de restringir a competitividade, visto que teria objetivado cumprir às exigências do Ato convocatório, elaborado com base em concepção cujo fundamento é a preservação do interesse público e a concretização do princípio da eficiência.

ANÁLISE

149. De início, cabe repisar que a comissão de licitação deveria ter cobrado a realização dos ensaios com base no disposto no Edital, em cumprimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. A exigência de resultados de ensaios a serem realizados por laboratórios devidamente credenciados no Inmetro para realizá-los trata-se de um condicionante restritivo do instrumento convocatório, que pode ter contribuído para a diminuição do universo de concorrentes.

150. A alegação que houve a "flexibilização" da exigência do edital, não cobrando mais credenciamento junto ao Inmetro da empresa responsável pela emissão dos laudos, não se encontra fundamentada adequadamente e representa infração aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da impessoalidade. Tal procedimento beneficiaria apenas quem já estava presente para participar do pregão presencial, não contemplando possíveis interessados que deixaram de se apresentar por não atenderem as exigências do certame. Ademais, tal informação não constou da ata do pregão presente no sítio do ComprasNet, estando disponível apenas num documento elaborado pelo Centro de Operações de Engenharia em 2010, ou seja, dois anos após a licitação.

151. Registre-se que em consulta ao sítio do Inmetro (peça 41, p. 104-112), para verificar a conformidade do credenciamento do IPT e da ABCP para realização dos ensaios de Reação Álcali-agregado e Abrasão Los Angeles, verifica-se que as duas instituições são credenciadas no Inmetro, porém, não possuem acreditação junto ao Órgão para realizarem os dois ensaios cobrados pelo edital do Pregão 12/2008.

152. Quanto ao parecer elaborado pela comissão técnica de diligência em que conclui pela habilitação da empresa Pedreira Potiguar, avalia-se que levou em conta apenas o registro das entidades no Inmetro e não a acreditação delas para realizar aqueles ensaios específicos.

153. No tocante a responsabilidade do Pregoeiro, pondera-se que a falha no parecer elaborado pela comissão técnica de diligência, composta por Engenheiros do Instituto Militar de Engenharia, pode ter contribuído significativamente para ocorrência da irregularidade, pois pode ter induzido o Pregoeiro a decidir equivocadamente sobre o mérito da questão, razão pela qual acatam-se as razões de justificativa do auditado em relação a esta questão.

III.1.2.2 – ACHADO 3.4 - MODALIDADE INDEVIDA DE LICITAÇÃO

SÍNTESE DO ACHADO

154. Os Pregões 17/2008, 01/2009, 15/2009, 18/2009, 19/2009 e 20/2009 foram realizados na forma presencial, sem que ficasse devidamente evidenciada a impossibilidade de utilização da forma eletrônica.

III.1.2.2.1 - SR. MARCOS JOSE PUPIN – CPF: 010.262.428-35, COMANDANTE DO 2º BEC.

ARGUMENTAÇÃO

155. O então Comandante do 2º BEC em suas razões de justificativa (peça 11, p. 91-107) esclarece que o seu entendimento e da Seção Técnica do Batalhão sempre foi pelo processamento eletrônico de todos os pregões realizados no Batalhão e que as exceções ocorreram somente quando tal procedimento revelou-se arriscado para salvaguarda do interesse público, como teria ocorrido no caso dos pregões questionados.

156. Relata que o objeto dos referidos pregões envolve serviços de grandes dimensões, relativa complexidade técnica e de grande relevância para conclusão das obras de adequação de capacidade da BR-101/PB, Lote 5.

157. Informa que o distanciamento dos licitantes na forma eletrônica causaria insegurança quando se realiza uma licitação com objeto de grande vulto, no sentido de que os cuidados que a Administração deve ter na realização de licitações como essas, não podem ser comparados com certames, por exemplo, para aquisição de material de expediente. Descreve que a falha na execução de um dos contratos dos mencionados pregões poderia causar transtornos imensuráveis para a Administração. Confirma que

foram esses fatores que evidenciaram a inviabilidade de adoção do pregão na forma eletrônica para os casos ora analisados.

158. Narra que, conforme poderia ser verificado nas justificativas contidas nos autos do processo administrativo dos referidos pregões (1/2009; 15/2009; 16/2009; 17/2009; 18/2009; 19/2009 e 20/2009), o motivo para escolha do pregão na forma presencial seria: a necessidade de maior segurança para a Administração durante as fases do certame no sentido analisar mais detidamente as propostas e a capacitação técnica dos licitantes, visto que o pregão presencial proporcionaria uma intervenção mais ativa do pregoeiro, evitando inconvenientes que poderiam causar atrasos na execução do objeto.

159. Cita que esse é o entendimento defendido pelo jurista Joel de Menezes Niebuhr no artigo publicado na Revista Zênite 605/149/Jul/2006:

É importante destacar que a análise da conveniência ou inconveniência a respeito da utilização do pregão eletrônico é intrinsecamente discricionária, dependendo, pois, da avaliação subjetiva da autoridade competente. De qualquer maneira, se a autoridade competente reputa que o pregão eletrônico não é a medida mais conveniente, ela deve motivar referida decisão, externando as razões de tal juízo.

Dentre as justificativas possíveis, pode-se listar as seguintes:

- a) a contratação é de pequena monta, portanto não atrai licitantes de outras localidades;
- b) o universo de competidores é conhecido e limitado e todos, em princípio, se dispõem a vir até a sede do órgão que promoverá a licitação; (...);
- c) é necessário fazer uma análise mais detida das propostas dos licitantes, especialmente no que tange ao objeto, sendo conveniente, inclusive, exigir amostras;
- d) é necessário proceder à análise mais detida da capacitação técnica dos licitantes;
- e) é interessante uma intervenção mais ativa do pregoeiro, por efeito do qual o contato dele com os licitantes — direto e presencial — seria mais proveitoso (grifo nosso);
- f) o pregão eletrônico já fora realizado para aquele objeto, sem que se tenha obtido resultados favoráveis ao interesse público etc.

160. Assegura o auditado que esse era o entendimento que se tinha a época da realização das referidas licitações, pois a interpretação do caput e do § 1º do art. 4º do Decreto Federal 5.450/2005 seria polêmica e deixaria dúvidas sobre a ausência (ou não) de discricionariedade na adoção do pregão presencial, conforme verificado no posicionamento jurista citado anteriormente.

161. Cita, novamente, Niebuhr:

Em síntese, o caput do art. 4º do Decreto Federal nº 5.450/2005, ao prescrever que o pregão eletrônico é preferencial, confere competência aos agentes administrativos para avaliarem a conveniência e a adequação dele aos casos concretos, muito embora ele deva ser adotado em regra, de maneira prioritária.

162. Relata, também:

O entendimento da Unidade Técnica de que as justificativas apenas informaram os motivos para a sua não utilização é tão rigoroso, que corresponderia à própria extinção do processamento do pregão na forma presencial, pois se as razões nelas expostas não servirem para demonstrar a inviabilidade do pregão eletrônico, pergunta-se: o que seria suficiente para justificar, na prática, essa inviabilidade então?

163. Alega que não cabe simplesmente afirmar que a legislação não permite a adoção do pregão presencial com base em critérios de conveniência, pois os problemas (impedimentos, solos moles, chuvas anormais etc.) do dia-a-dia vivenciados pelo ordenador de despesas numa obra da magnitude da BR-101 devem ser considerados no momento da decisão.

164. Afirma que não são cabíveis as alegações da equipe de que a semelhança das justificativas não evidencia uma análise profunda da inviabilidade da utilização do pregão eletrônico, pois seriam situações idênticas: pregões com objetos que envolviam serviços de grande dimensão, relativa complexidade técnica e de grande relevância para conclusão da obra de adequação de capacidade da BR-101/PB, Lote 5. Assim, afirma que não haveria razão para as justificativas serem diferentes.

165. Cita que a assertiva levantada pela equipe técnica de que o uso do pregão presencial diminuiu a abrangência na participação de licitantes não poderia prosperar, pois não haveria nos autos dos



processos administrativos dos referidos pregões nenhuma prova concreta de que a opção pelo processamento presencial tenha interferido no caráter competitivo dessas licitações e que foi dada ampla publicidade ao certame, incluído sua divulgação no sítio do ComprasNet, e em nenhum momento teria sido suscitado esclarecimentos ou impugnações junto ao 2º BEC. Como exemplo, cita o caso do Pregão Presencial 001/2009, com a participação de nove empresas, conforme informado na sua ata de realização.

166. Afirma que a assertiva da equipe de auditores de que houve pouca competitividade entre os licitantes porque, muitas vezes, não houve nenhum lance no processo seria improcedente, posto que o problema teria ocorrido em razão de falhas operacionais do sistema Comprasnet.

167. Informa que o sistema Comprasnet não disponibiliza a operação direta do Pregão Presencial nos casos em que há adjudicação por grupo, obrigando a realização de suas fases fora do sistema, com a utilização de planilhas para posterior lançamento apenas dos últimos lances de cada licitante, como teria ocorrido no caso, sendo tal fato foi registrado pelo Pregoeiro na ata, no campo "informações gerais do pregão". Afirma que esse teria sido o motivo da equipe de auditores não ter verificado a ocorrência de lances na ata.

168. O auditado apresenta a planilha em que foi realizada a fase de lances do Pregão 020/2009, na qual está registrada a ocorrência de 12 (doze) lances. Acrescenta que na ata de realização do pregão apenas foram registrados os últimos lances dos licitantes, o que fez transparecer a pouca competitividade observada na auditoria.

169. Cita o teor do Voto do Acórdão 1.099/2010-TCU-Plenário:

13. Considero, portanto, que, a despeito de haver sido adotado o pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico, o certame contou com a participação de empresas que ofereceram propostas com valores consideravelmente inferiores aos do valor orçados pelo MPA, o que sinaliza ter havido disputa efetiva entre os licitantes. Entendo, pois, que a presente representação merece ser julgada parcialmente procedente, a fim de que se determine ao MPA que somente adote o pregão na forma presencial, quando restar demonstrada a impossibilidade de adoção da forma eletrônica, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, §1º, do Decreto 5.450/2005.

170. Esclarece que não houve dolo ou culpa na decisão de adotar a forma presencial para os Pregões 1/2009, 15/2009, 17/2009, 18/2009, 19/2009 e 20/2009, posto que restaria demonstrada a necessidade de salvaguardar o interesse público, e as empresas teriam oferecido preços inferiores aos orçados pela Administração, comprovando ter havido disputa efetiva entre os licitantes.

171. Solicita o acolhimento das justificativas apresentadas para excluir sua responsabilidade das irregularidades imputadas, posto que estariam ausentes a culpabilidade e o nexo de causalidade da conduta.

ANÁLISE

172. Cumpre observar, preliminarmente, que essa irregularidade já foi objeto de avaliação na análise das oitivas do 2º BEC e 1º Grupamento de Engenharia em relação às medidas cautelares propugnadas no âmbito deste processo (peça 11, p. 183-212). Naquela análise, concluiu-se que as justificativas apresentadas não foram suficientes para elidir a irregularidade apontada.

173. Quanto à fundamentação utilizada pelo 2º BEC e 1º Grupamento de Engenharia para descartar o emprego da forma eletrônica nos pregões em análise, impende destacar que a exposição de motivos utilizada repete-se, não importando o objeto a ser licitado. Apropriado transcrever a justificativa apresentada em todos os pregões:

A necessidade de maior segurança para a Administração durante as fases do certame no sentido de analisar mais detidamente as propostas e a capacitação técnica dos licitantes, visto que o pregão presencial proporciona uma intervenção mais ativa do pregoeiro, evitando inconvenientes que poderiam causar atrasos na execução do objeto.

174. Para os casos em análise, constata-se que a justificativa apresentada não comprova a inviabilidade da utilização da forma eletrônica, exigida no art. 4º do Decreto 5450/2005. Recorra-se aos entendimentos que o Tribunal tem dado em circunstâncias congêneres. No Acórdão 604/2009-TCU-Plenário, o Tribunal deixa bem claro esse entendimento:



Utilize, como regra, a modalidade pregão, em sua forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, empregando o pregão presencial exclusivamente quando inquestionável a excepcionalidade prevista no art. 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005, devidamente justificada no procedimento licitatório.

175. A justificativa que a forma eletrônica causaria insegurança em licitações com objetos e obras de grande vulto não legitima a conduta adotada, pois a ausência ou presença do licitante no momento da licitação não garante maior segurança ao pleito. Nesses termos, tanto a descrição do objeto quanto as exigências de habilitação (e demais diligências eventualmente necessárias) podem ser realizadas tanto na forma presencial quanto na eletrônica.

176. Aliás, o pregão eletrônico foi criado justamente para prestigiar a impessoalidade do processo licitatório. Dentre outras vantagens, citam-se:

a) reduz a burocracia, minimizando o uso de papel, pois as propostas e atos são enviados e recebidos por meio da Internet;

b) simplifica as atividades do pregoeiro em virtude das facilidades oferecidas pela tecnologia da informação;

c) incrementa a competitividade e, conseqüentemente, reduz os custos de aquisição ao ampliar a possibilidade de participação de um maior número de fornecedores;

d) moderniza e simplifica os processos licitatórios, permitindo maior agilidade nas aquisições;

e) garante uma maior visibilidade e transparência das contratações públicas, facilitando o controle dos processos.

177. Quanto à discricionariedade na escolha das modalidades de licitação, convém lembrar que o poder discricionário não é um salvo conduto para agir como convém ao gestor; é uma liberdade restrita, para agir como convém ao interesse público. Mesmo nesses casos, os limites da lei – lato sensu – hão de ser observados. No caso concreto, o interesse público está ungido nos exatos termos do art. 4º do Decreto 5.450/2005: a modalidade presencial só deve ser realizada quando cabalmente comprovado o prejuízo da forma eletrônica; de forma inquestionável.

178. Não se faz suficiente, portanto, um juízo de escolha da autoridade competente; ou uma breve exposição de motivos. A inviabilidade deve ser construída e demonstrada por fatos, e justificativas capazes de plenamente caracterizar a excepcionalidade.

179. A respeito da alegação de que não haveria provas quanto à possibilidade do pregão presencial ter reduzido o caráter competitivo do certame, constata-se, igualmente, não haver provas de que a escolha da forma presencial não prejudicou o caráter competitivo da licitação. Repise-se que a forma eletrônica é a que viabiliza maior acesso de concorrentes aos certames licitatórios.

180. Quanto ao entendimento do Acórdão 1.099/2010-TCU - Plenário, que julgou parcialmente procedente às alegações de um jurisdicionado em razão de ter havido disputa entre os licitantes do certame, pondera-se que não é adequado generalizar esse entendimento, visto que somente no caso concreto deve ser feito tal julgamento. Ademais, convém ressaltar que nesse mesmo Acórdão o TCU determina:

Acórdão

(...)

9.3. determinar ao Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA que, nos futuros certames conduzidos por esse órgão, somente adote o pregão na forma presencial, quando restar demonstrada a impossibilidade de utilização de sua forma eletrônica, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, §1º, do Decreto 5.450/2005;

(...)

181. O Tribunal tem reiterado em diversas decisões, como nos Acórdãos 1.700/2007, 2.304/2007, 2.406/2007, 732/2008, 988/2008, 2.627/2009, todos do Plenário, a preferência da utilização do pregão na sua forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade. Apropriado transcrever trechos do Acórdão 1.700/2007 TCU-Plenário:

Voto

(...)



45. Não se deve perder de vista também que a forma eletrônica de pregão é a que viabiliza o maior acesso de concorrentes à licitação, ou seja, é a que propicia a mais ampla competitividade. Não é à toa que foi definida em regra como obrigatória.

(...)

Acórdão

(...)

9.2.1. determinar o uso da modalidade pregão obrigatoriamente na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, não confundível com opção discricionária, de conformidade com o § 1º do art. 4º do Decreto nº 5.450/2005;

182. Do exposto, avalia-se que as justificativas apresentadas não foram capazes de elidir a irregularidade apontada, razão pela qual se rejeitam as razões de justificativa do auditado em relação a esta questão e propõe-se que a ele seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.

III.1.3 – PROPOSTA DE DETERMINAÇÃO AO MINISTÉRIO DA DEFESA/COMANDO DO EXÉRCITO – ACHADOS 3.3, 3.6 E 3.7

183. No Relatório de Fiscalização (peça 9, p. 1-44 e peça 10, p. 1-27) consta proposta de determinação direcionada ao Ministério da Defesa/Comando do Exército, fundamentada no caput do art. 251, do Regimento Interno do Tribunal, visando corrigir irregularidades apontadas nos Achados 3.3, 3.6 e 3.7.

184. Nesta instrução, a síntese do Achado 3.3 já se encontra descrita nos itens 21 e 22, supra. Para os Achados 3.6 e 3.7, apresenta-se a seguir um breve resumo.

SÍNTESE DO ACHADO 3.6

185. Constatou-se a exigência de visita técnica, em data previamente estipulada no instrumento convocatório e acompanhada de técnicos da entidade contratante, como comprovação de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e se inteirou de todos os aspectos referentes à execução do objeto dos Pregões Presenciais 15/2009 e 18/2009, cujos objetos são serviços de terraplenagem e execução de base de brita graduada, respectivamente. Tal exigência, conforme jurisprudência deste Tribunal, está em desacordo com o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações (Acórdãos 1174/2008- Plenário, 727/2009- Plenário, 800/2008-Plenário e 2150/2008-Plenário).

SÍNTESE DO ACHADO 3.7

186. Verificou-se a utilização do Sistema de Registro de Preços nos pregões 12/08, 15/09 e 19/09, para serviços onde os custos decorrentes das distâncias médias de transporte (DMTs) tem peso relevante no preço final dos serviços contratados, não sendo, portanto, compatíveis com esse sistema e sem que tenha sido devidamente comprovada a vantagem dessa medida, contrariando o disposto no Decreto 3931/2001, art. 8º, § 2º; art. 8º, caput.

ANÁLISE

187. Considerando que a determinação sugerida no Relatório de Fiscalização (peça 9, p. 1-44 e peça 10, p. 1-27) trata de forma geral as irregularidades apontadas nos Achados 3.3, 3.6 e 3.7, buscando prevenir a recorrência das falhas apontadas na auditoria em futuros certames licitatórios, avalia-se que se mostra pertinente, neste momento processual, substituir tais determinações (item 14 do Relatório de Fiscalização) pelo encaminhamento “dar ciência”, conforme recomendado no art. 4º da Portaria- Segecex 13/2011.

III.1.4 – CONCLUSÃO – GRUPO 1

188. Neste Grupo 1, que trata dos tópicos relativos ao Lote 5 da BR-101/PB, executado pelo Exército Brasileiro, cuidaram-se das análises das oitivas relativas às irregularidades, constantes no Relatório de Fiscalização, que motivaram a adoção de medidas cautelares (Achados 3.3 e 3.7) no âmbito deste processo; das audiências dos responsáveis chamados a apresentar suas razões de justificativas em relação aos Achados 3.3 e 3.4; e da proposta de determinação, constante no Relatório de Fiscalização, direcionada ao Ministério da Defesa/Comando do Exército em razão dos Achados 3.3, 3.6 e 3.7.

189. No que se refere às oitivas relativas às irregularidades, constantes no Relatório de Fiscalização, que motivaram a adoção de medidas cautelares no âmbito deste processo (Achados 3.3 e 3.7), observou-se que o prazo de validade das atas de registro de preço expirou, não havendo mais



possibilidade de prorrogação, restando prejudicada a manutenção da medida cautelar em função da perda do objeto. Assim, avalia-se, neste momento processual, adequado desconsiderar as determinações sugeridas nos itens um e dois da proposta de encaminhamento da instrução anterior (peça 11, p. 183-212).

190. Em relação ao item três da citada proposta de encaminhamento, observa-se que faz referência a questões de observância à legislação e de entendimentos consolidados pelo TCU, cabendo neste caso sugerir a adoção do instrumento “dar ciência”, regulamentado pela Portaria-Segecex 13/2011.

191. Apropriado também, desconsiderar a determinação presente no item quatro da referida proposta, tendo em vista o encerramento dos contratos em função da conclusão da obra.

192. Quanto às audiências, propõe-se:

a) acatar as razões de justificativas dos responsáveis, conforme descrito a seguir:

a.1) Sr. Luiz Eduardo Diogo Pompeu, CPF: 687.456.057-34, Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, responsável pela elaboração do Termo de Referência do Pregão Presencial 12/2008 e pela homologação deste certame licitatório, em relação ao Achado 3.3, especificamente no que se refere:

a.1.1) à exigência de licenças, alvará e registros na fase de habilitação, sem cobertura legal – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993 (Questão “c”); e

a.1.2) à habilitação de empresa que não atendeu às exigências do Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993 (Questão “f”);

a.2) Sr. José Ivalmir Cavalcanti, CPF: 685.992.504-34, Chefe da Assessoria Jurídica do 1º Grupamento de Engenharia-MD/CE, responsável pela emissão do parecer aprovando edital e termo de referência do Pregão Presencial 12/2008, em relação ao Achado 3.3, especificamente no que se refere:

a.2.1) ao uso do Pregão Presencial fora das hipóteses previstas na legislação – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o prescrito no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005 (Questão “a”);

a.2.2)) à exigência de licenças, alvará e registros na fase de habilitação, sem cobertura legal – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993 (Questão “c”)

a.4) Sr. Rosemberg Pereira da Silva – CPF: 789.069.114-91, pregoeiro responsável pelo Pregão Presencial 12/2008, em relação ao Achado 3.3, no que se refere:

a.4.1) à habilitação de empresa que não atendeu às exigências constantes no edital do Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993 (Questão “f”);

b) afaste a responsabilidade dos seguintes responsáveis, com fundamento no art. 250, inciso IV, §1º do Regimento Interno/TCU:

b.1) Sr. José Ivalmir Cavalcanti, CPF: 685.992.504-34, Chefe da Assessoria Jurídica do 1º Grupamento de Engenharia-MD/CE, responsável pela emissão do parecer aprovando edital e termo de referência do Pregão Presencial 18/2009, em relação ao Achado 3.3, especificamente no que se refere:

b.1.1) à exigência de comprovação da execução de quantitativo mínimo para a capacidade técnico-profissional – Pregão Presencial 18/2009, em desacordo com o disposto no § 1º, inciso I do art. 30 da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste TCU - Acórdãos 2.882/2008 e 1.891/2006, ambos do Plenário (Questão “d”);

b.2) Sr. Marcelo Almeida Lima, CPF: 003.869.047-07, Chefe da Seção Técnica do 2º BEC, responsável pela elaboração edital e termo de referência do Pregão 18/2009, em relação ao Achado 3.3, especificamente no que se refere:

b.2.1) à exigência de comprovação da execução de quantitativo mínimo para a capacidade técnico-profissional – Pregão Presencial 18/2009, em desacordo com o disposto no § 1º, inciso I do art. 30 da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste TCU - Acórdãos 2.882/2008 e 1.891/2006, ambos do Plenário (Questão “d”);

c) rejeitar as razões de justificativas dos responsáveis, conforme descrito a seguir, e, em razão disto, propor que a eles seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993:

c.1) Sr. Luiz Eduardo Diogo Pompeu – CPF: 687.456.057-34, Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, responsável pela elaboração do Termo de Referência do Pregão



Presencial 12/2008 e pela homologação deste certame licitatório, em relação ao Achado 3.3, no que se refere:

c.1.1) ao uso do Pregão Presencial fora das hipóteses previstas na legislação – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o prescrito no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005 (Questão “a”);

c.1.2) à exigência de laudos de ensaios geotécnicos para habilitação técnica, sem cobertura legal – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993 (Questão “b”); e

c.1.3) à ausência, no processo do certame licitatório, de documentos que fundamentem a inabilitação de empresa que apresentou proposta mais vantajosa – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no inciso IV do art. 38 da Lei 8.666/1993 (Questão “e”);

c.2) Sr. José Ivalmir Cavalcanti, CPF: 685.992.504-34, Chefe da Assessoria Jurídica do 1º Grupamento de Engenharia-MD/CE, responsável pela emissão do parecer aprovando edital e termo de referência dos Pregões Presenciais 12/2008 e 18/2009, em relação ao Achado 3.3, no que se refere:

c.2.1) à exigência de laudos de ensaios geotécnicos para habilitação técnica, sem cobertura legal – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993 (Questão “b”);

c.3) Sr. Rosemberg Pereira da Silva – CPF: 789.069.114-91, pregoeiro responsável pelo Pregão Presencial 12/2008, em relação ao Achado 3.3, no que se refere:

c.3.1) à ausência, no processo do certame licitatório, de documentos que fundamentem a inabilitação de empresa que apresentou proposta mais vantajosa – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no inciso IV do art. 38 da Lei 8.666/1993 (Questão “e”); e

c.4) para o Sr. Marcos José Pupin – CPF: 010.262.428-35, Comandante do 2º BEC, em relação ao Achado 3.4, no que se refere ao emprego de modalidade indevida de licitação nos Pregões 17/2008, 01/2009, 15/2009, 18/2009, 19/2009 e 20/2009; em desacordo com o disposto no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005.

193. Em relação à proposição de determinação, constante no item 14 do Relatório de Fiscalização (peça 9, p. 1-44 e peça 10, p. 1-27), direcionada ao Ministério da Defesa/Comando do Exército, que visa corrigir as irregularidades apontadas nos Achados 3.3, 3.6 e 3.7, avalia-se que se mostra pertinente, neste momento processual, substituir tais determinações pelo encaminhamento “dar ciência”, conforme recomendado no art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011.

III.2 – GRUPO 2 - ACHADOS 3.1, 3.2, 3.5 E 3.8

III.2.1 – ACHADO 3.1 - PROJETO BÁSICO/EXECUTIVO SUB OU SUPERDIMENSIONADO.

SÍNTESE DO ACHADO

194. Identificou-se superdimensionamento das estruturas das barreiras de concreto armado nos Lotes 3 e 4, em desconformidade com o princípio da economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal e no art. 12, incisos III e VI da Lei 8666/1993. Tal superdimensionamento gerou um gasto dispensável de R\$ 6.174.160,42 (12/2005), na medida em que, sendo as barreiras executadas in loco, seria possível utilizar, em substituição ao projeto para execução pré-moldada previsto originalmente, o projeto tipo, detalhado na DNER PRO-176/94, desenvolvido considerando a execução no local das obras, no qual o consumo dos insumos, sobretudo o aço, proporciona significativa redução do preço do produto entregue.

III.2.1.1 – ACHADO 3.1 – AUDIÊNCIA

III.2.1.1.1 - SR. LUIZ CLARK SOARES MAIA – CPF: 040.065.774-00, FISCAL DOS CONTRATOS 251/2006 E 253/2006.

ARGUMENTAÇÃO

195. Em sua defesa (peça 11, p. 46-58), o auditado esclarece que a aludida execução dos serviços de barreira de concreto New Jersey em técnica diferente do projeto executivo efetivamente ocorreu. Contudo, expõe que:

(...)

a) não houve a mínima alteração no que se refere à qualidade do produto final, em qualquer dos seus aspectos, sejam eles, geometria, insumos, quantitativos, indicadores de qualidade etc, conforme atestou a Comissão de Auditoria, ao afirmar que "Quanto à responsabilidade da empresa contratada,



avalia-se que não existe débito a ser ressarcido pela empresa, haja vista que a contratada executou fielmente o objeto avençado...". Pergunta-se: se a contratada executou fielmente o objeto avençado, em que consistiria a falha da respectiva fiscalização?

b) na realidade, esta Fiscalização, unicamente permitiu que as barreiras, repito, preservadas todas as características de projeto, fossem confeccionadas in loco, uma vez que as Composições de Custos do Edital e das Propostas de Preços dos executantes não incluíam os itens relativos a transporte, razão pela qual não havia como exigir a sua execução em local diverso, a menos que se optasse por custos adicionais;

c) por seu turno, uma vez que não está apresentada a metodologia do cálculo que lhe deu origem, nos parece vazia e desprovida de sentido a afirmação de um possível prejuízo ao erário de R\$ 6.174.160,42, restando-me repelir veementemente tal afirmação.

196. Ademais, apresenta cópias das composições de custos referentes ao edital de concorrência, bem como, das respectivas propostas de preços apresentadas pelos Consórcios executantes das obras, onde se evidenciaria a inexistência de valores referentes aos itens de transportes. Apresenta, também, as correspondências com os esclarecimentos prestados pelas duas supervisoras, nos quais, em suma, corroboram os pontos de vista esposados pela fiscalização da Autarquia.

ANÁLISE

197. De início, cabe lembrar que a irregularidade apontada não questiona a qualidade do produto executado nem a ocorrência de débito, e sim a conduta do fiscal em ter permitido a execução do serviço em técnica diferente à projetada, caracterizando ato antieconômico, e sem que fosse providenciada a repactuação do contrato.

198. Quanto a esse aspecto, analisando as alegações apresentadas, constata-se que o fiscal assumiu que a barreira New Jersey foi executada em técnica diferente da projetada.

199. A Norma DNER PRO-176/94, vigente à época da execução do serviço, é clara em especificar as dimensões e características da barreira para as situações moldada in loco e pré-moldada, e se a execução estava sendo realizada pela contratante na forma moldada no local, era de se esperar que a fiscalização promovesse a revisão do projeto, ou seja, readequasse o projeto da barreira, reduzindo as dimensões e os insumos utilizados na execução, e consequentemente o seu preço unitário.

200. Quanto à justificativa que a execução in loco foi permitida devido a suposto custo adicional relativo ao transporte na modalidade pré-moldada, tal alegação não deve prosperar, visto que despesas com transporte incidem nas duas situações. Na condição pré-moldada, remunera-se o transporte das peças confeccionadas no canteiro e levadas até o local de sua instalação e na condição moldada no local, remunera-se o transporte dos insumos desde suas fontes de origem até à pista para a execução das peças in loco.

201. O argumento de que não está demonstrado, à metodologia que explica o cálculo do gasto desnecessário de R\$ 6.174.160,42 (12/2005) não se fundamenta, visto que tais documentos encontram-se acostados aos autos à peça 14, p.1- 6. Ademais, cabe lembrar que na página 5 do Relatório de Fiscalização, documento que o auditado teve acesso, haja vista ter sido encaminhada sua cópia em anexo ao Ofício 496/2010-Secob-2 (peça 11, p. 16-17), recebido pelo responsável conforme Aviso de Recebimento, de 13/8/2010 (peça 11, p. 33), informa-se a localização nos autos, considerando a forma "processo físico", da citada metodologia de cálculo: "Quadros demonstrativos do cálculo do prejuízo pelo superdimensionamento do projeto (folhas 51/79 do Anexo 1 - Principal)". Ademais, saliente-se que vista e cópia dos autos poderia ter sido solicitada ao Relator com base no artigo 163 do Regimento Interno do Tribunal.

202. Assim, rejeitam-se as alegações apresentadas pelo auditado, visto que a não repactuação do contrato resultou em ato antieconômico, em desacordo com o princípio da economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal e no art. 12, incisos III e VI da Lei 8666/1993. Em razão disto, propõe-se que a ele seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.

III.2.2 – ACHADO 3.2 - LIQUIDAÇÃO IRREGULAR DA DESPESA.

SÍNTESE DO ACHADO



203. Em visita às obras dos lotes 3 e 4 da BR-101/PB, verificou-se que estava sendo pago o serviço de enlevamento, e sendo executado o serviço de revestimento vegetal com mudas, não previsto no projeto e mais barato. Isso gerou um possível prejuízo de R\$ 419.519,95 (12/2005).

III.2.2.1 – ACHADO 3.2 - OITIVAS

III.2.2.1.1 - DNIT

ARGUMENTAÇÃO

204. O DNIT (peça 11, p. 35-39) apresenta várias comunicações entre a Sede e a SR-DNIT/PB concordando que de fato foi executado o serviço de revestimento vegetal de mudas em lugar de enlevamento e solicitando a revisão de projeto para estorno dos valores relativos aos serviços de enlevamento.

205. O memorando 2.997/2010/CGCONT/DIR do DNIT solicita ainda a abertura imediata de procedimento administrativo visando a aplicação de sanções contratuais às Empresas Supervisoras dos lotes 3 e 4, devido a omissão do dever de fiscalizar os referidos serviços.

ANÁLISE

206. Analisando a oitiva do DNIT, chama atenção o teor do segundo parágrafo do memorando 2.997/2010/CGCONT/DIR/DNIT (peça 11, p. 33), que traz o seguinte conteúdo:

Os procedimentos adotados tempestivamente pela Unidade Regional levam ao entendimento de que as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União, de fato, estão configuradas. Assim, esta CGCONT solicitou a abertura imediata de procedimento administrativo visando a aplicação de sanções contratuais às empresas Supervisoras dos lotes 3 e 4, devido a omissão de dever de fiscalizar os referidos serviços.

207. Dessa forma, resta caracterizada a irregularidade levantada pela equipe de fiscalização, relativa ao pagamento de serviço diferente do executado.

208. Analisando os mais recentes relatórios de medição das obras (peças 56 e 58), verificou-se que houve repactuação de contrato com reflexo financeiro para esse serviço apenas no Lote 4 - Contrato 251/2006 (peça 58), persistindo, ainda, a irregularidade no Lote 3 - Contrato 253/2006 (peça 56).

III.2.2.1.2 - CONSÓRCIO C.R. ALMEIDA/ VIA ENGENHARIA/EMSA – LOTE 3

ARGUMENTAÇÃO

209. O Consórcio C.R. Almeida/VIA/EMSA (peça 38, p.101-111), concorda que os dois serviços são diversos, implicando em diferenças no consumo dos insumos (equipamentos, mão de obra e materiais) e forma de execução.

210. Esclarece que na 2ª Revisão de Projeto em Fase de Obras, foram incluídas na planilha contratual 365.097,92m² do serviço denominado - Plantio de Gramíneas/Mudas - contido no item “31. Projeto de Paisagismo”.

211. Afirma que o serviço – Plantio de Gramíneas/Mudas - foi descrito equivocadamente como “enlevamento” possivelmente porque a empresa teria apresentado uma composição simplificada com o mesmo preço para ambos os serviços. Entretanto, o serviço efetivamente incluído no contrato corresponderia ao Revestimento Vegetal com Mudas. Observa que nas CPU's foi inserido corretamente o nome de cada um dos referidos serviços, o que corroboraria para a existência apenas de um erro material na denominação inserida na planilha.

212. Ressalta que o fato de o Consórcio ter apresentado o mesmo preço para os serviços “Enlevamento” e “Revestimento Vegetal com Mudas” não consubstancia, por si só, qualquer irregularidade, sendo importante apenas verificar se o valor se mostra compatível com o preço de mercado.

213. Defende que o método mais apropriado para verificar se o valor do serviço estaria de acordo com a realidade do mercado, seria avaliá-lo considerando a época de sua inclusão no contrato, simulado, assim, um novo orçamento para o item “Revestimento Vegetal com Mudas”.

214. Cita os Acórdãos 1752/2007, 296/2004 e 583/2003, todos Plenário do TCU, que contemplam determinações no sentido que as revisões de projeto devem ser elaboradas com preços unitários do Sicro à época das alterações.



215. Dessa forma, argumenta que a análise da Unidade Técnica necessitaria ser reavaliada, tendo em vista se tratar de serviço novo, com data base de setembro/2009 em vez da data base contratual, janeiro/2006. Seguindo esses parâmetros afirma que não haveria sobrepreço.

216. Apresenta novas composições de preços com a adoção dessa metodologia citada anteriormente, incluindo serviço de transporte para DMT de 22,04 km. Quanto ao BDI, utiliza os percentuais de 19,60% como referência, valor inferior ao percentual de 27,84 aprovado pelo Dnit para obras a partir de outubro de 2009.

217. Conclui afirmando inexistir sobrepreço no serviço questionado e requer que seja reconhecida a regularidade do valor pactuado para o serviço de revestimento de grama em mudas.

ANÁLISE

218. Quanto a esse tema, inicialmente vale destacar que a mesma questão foi analisada nas obras da BR-101/RN no âmbito do TC 016.332/2010-5 que culminou no Acórdão 2065/2013 – TCU – Plenário, tendo sido o valor do serviço Revestimento Vegetal com Mudas corrigido naquela obra.

219. Em relação ao Contrato 253/2006, tratado nestes autos, especificamente sobre o valor do serviço a ser considerado na revisão contratual, consoante sugerido pela contratada, importante observar que o § 1º do art. 65 da Lei 8666/93 estabelece que o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, até 25%. Assim, os critérios que a contratada utilizou para formular os preços inicialmente propostos devem ser os mesmos para formulação do preço do novo serviço.

220. Dizendo de outra forma, devem-se buscar no Sicro 2 a composição de equipamentos, mão de obra, materiais e transporte para o novo serviço. Registre-se que a composição de equipamentos, mão de obra, materiais e transporte utilizados no serviço revestimento vegetal com mudas é a mesma do serviço de enlívamento, mudando apenas os coeficientes de consumo dos insumos. Assim, considerando que o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, até 25% do valor contratual, deve-se aplicar o preço dos insumos pactuado no contrato aos coeficientes de consumo do novo serviço, para se alcançar o preço do item revestimento vegetal com mudas.

221. No que se refere aos Acórdãos citados pelo Consórcio, avalia-se que o entendimento constante naquelas decisões, ante a ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários, é no sentido de se evitar justamente sobrepreços/superfaturamentos decorrentes de acréscimos ou supressões de itens de serviços ao longo de revisões de contrato de obras já em andamento, ponderação idêntica à adotada nesta avaliação em curso.

222. Relembre-se, ainda, que a análise adotada nestes autos está em consonância com a metodologia utilizada pelo DNIT para a aprovação de serviços novos, conforme Memorando-Circular nº 37/2003/DIT da Autarquia, veja-se:

II - no caso de itens novos, deverá ser adotada a seguinte sistemática:

a - utilizar o valor de insumos constantes da proposta da contratada, dentro da composição orçamentária do Sicro;

b - não existindo o insumo na proposta da contratada, será adotado o valor do insumo do Sicro;

c) não existindo este novo item no Sicro, deverá ser apresentada justificativa detalhada da nova composição de preços, utilizando, quando possível, valores dos insumos constantes da proposta, e, em caso contrário, utilizar preços de mercado obtidos por meio de cotações fornecidas por fontes independentes. Este novo item deverá ser comparado com outro similar constante do Sicro.

223. Quanto a essa orientação normativa do DNIT, o item 9.2.5 do Acórdão 3.003/2009-TCU-Plenário, no tocante à definição de preços de itens novos, adotou a seguinte orientação:

9.2.5. em atenção ao subitem anterior, faça constar, dos respectivos processos administrativos, composições de custo unitário - devidamente aprovadas pela unidade responsável - de todos os itens acrescidos aos contratos sob sua gestão, inclusive os referentes a serviços de fabricação de peças pré-moldadas, em grau de detalhamento que viabilize comparação com os insumos e equipamentos constantes do Sicro, sempre que possível, em conformidade com a orientação predominante desta Corte e com o próprio entendimento da autarquia (**Memorando-Circular nº 37/2003-DIT**);(grifo nosso)



224. Conclui-se, assim, que as manifestações da contratada não conseguiram elidir a irregularidade.

225. Em consulta recente ao sistema SIAC do DNIT (24/10/13 – peça 56 e 57), observou-se que a obra em análise se encontra paralisada com 98,25% de execução e que não houve, até o presente momento, repactuação para o serviço questionado. Dessa forma, cabe determinar a repactuação da avença, conforme já ocorreu no contrato relativo às obras do Lote 4.

III.2.2.1.3 - CONSÓRCIO ARG/EGESA – LOTE 4

ARGUMENTAÇÃO

226. O Consórcio ARG/EGESA (peça 12, p. 4-21) afirma que apesar do serviço efetivamente executado ser revestimento vegetal com mudas, não haveria irregularidade a ser sanada, pois não teria gerado dano ao erário.

227. Afirma a executora que o preço do serviço de enleivamento (R\$ 4,46), apresentado à época da celebração do Contrato TT-251/2006-00, seria compatível com o preço do Sicro 2 para o serviço de revestimento vegetal com mudas (R\$ 4,39).

228. Para chegar nesses valores, o Consórcio realizou ajustes nas composições dos serviços do Sicro 2, adicionando o custo relativo ao transporte das mudas até a obra e aplicação do adicional de mão de obra de 20,51%.

229. Relata que segundo o Sicro e os itens 5.4.1 e 7.4 do Manual de Custos Rodoviários do DNIT, o custo de transporte deve ser calculado na fase de orçamento, junto aos outros custos, utilizando as distâncias médias de transporte para cada trecho.

230. Esclarece que conforme definição do próprio Manual de Custos de DNIT, o transporte de mudas realizado nos trechos em obras é considerado transporte local.

231. Com relação ao adicional de mão de obra, explica que à época do contrato (janeiro/2006), o Sicro previa um percentual de apenas 5%. Entretanto, o próprio DNIT já considerava a necessidade de correção deste percentual, de modo que, em 20/12/2006, o Diretor Geral da Autarquia emitiu a Instrução de Serviços nº 15, na qual determinou o aumento do percentual para 20,51 %, quando da utilização de ferramentas.

232. Relata que apesar de a formalização do uso deste percentual ter sido regulamentada somente em dezembro de 2006, o Manual de Custos do DNIT no item 4.1.3, desde 2003, já determinava que na elaboração de orçamentos de obras rodoviárias deveria ser incluído os custos com adicional de mão de obra.

233. Ressalta que o Manual de Custos Rodoviários é claro ao dispor que os percentuais referentes aos equipamentos de proteção individual - EPI, transporte e alimentação não são considerados no cálculo dos custos unitários das composições de custos do Sicro 2, estes só devem ser levados em consideração nos orçamentos de acordo com as exigências locais. Observa, também, que o percentual referente às ferramentas manuais deverá ser incluído no cálculo do custo unitário sempre que for necessária a execução do serviço.

234. Assegura que, considerando os cálculos de EPI, transporte de pessoal, alimentação, ferramentas e transporte local, teria chegado ao valor unitário de R\$ 4,39 para o serviço de plantio de grama em mudas, valor bem próximo aos R\$ 4,46 do serviço de enleivamento.

235. Baseando-se nessa diferença de R\$ 0,07, que representa cerca de 1,5% do valor do serviço, o Consórcio apresenta trechos dos Acórdãos 2.130/2010, 1.620/2005, 1.171/2003, todos Plenário, definindo que pequenas diferenças de valor não caracterizam sobrepreço.

236. Informa, também (peça 12, p.11-13), que foram regulares os pagamentos decorrentes da execução dos quantitativos objeto do 5º termo aditivo, datado de setembro de 2009, pois os preços contratuais deveriam ser avaliados com base no Sicro vigente à época dos respectivos aditamentos. Cita os Acórdãos 1.752/2007, 296/2004 e 583/2003 que contemplam esse entendimento.

237. Afirma que é com base em cotações atualizadas e compatíveis que deve ser feita a inserção de novos quantitativos no instrumento contratual, e que o Consórcio teria levado em conta esse fato para comparar o preço atualizado de setembro de 2009 com o Sicro 2/PB, que estava vigente nessa mesma data-base.



238. De acordo com a metodologia empregada pelo Consórcio, ao utilizar o BDI do Sicro de 23,90%, vigente à época da contratação, o valor de referência por m² do serviço de revestimento vegetal com mudas seria de R\$ 6,06 e se fosse empregado o BDI de 27,84%, adotado pelo DNIT a partir de 10/2009, o valor seria R\$ 6,25.

239. Conclui afirmando que o preço praticado está de acordo com o do Sicro 2, o que demonstraria a regularidade do valor pago pelo serviço efetivamente executado.

ANÁLISE

240. O § 1º do art. 65 da Lei 8666/1993 estabelece que o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, até 25% do valor contratual. Assim, os critérios que a contratada utilizou para formular o preço do serviço de enleivamento devem ser os mesmos para formulação do preço do novo serviço.

241. Na composição do Sicro 2 para esses serviços (peça 14, p.35-35), verifica-se que é necessário a utilização de 1 m² de grama para execução de 1 m² de enleivamento. No caso do plantio em mudas, 0,20 m² de grama é suficiente para executar 1 m² de revestimento vegetal com mudas. Registre-se que a composição de equipamentos, mão de obra, materiais e transporte utilizados no serviço revestimento vegetal com mudas é a mesma do serviço de enleivamento, mudando apenas os coeficientes de consumo dos insumos. Assim, considerando que o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, até 25% do valor contratual, deve-se aplicar o preço dos insumos pactuado no contrato aos coeficientes de consumo do novo serviço, para se alcançar o preço do item revestimento vegetal com mudas.

242. Quanto a atual situação do contrato, em consulta recente ao último relatório de medição desse Contrato (peça 63), observou-se que a correção foi realizada substituindo a quantidade medida de serviço de enleivamento pela de plantio de grama em mudas, reduzindo o valor do m² de R\$ 4,46 para R\$ 3,78. Dessa forma, avalia-se que a irregularidade foi saneada com a correção efetivada pelo DNIT, restando apenas à análise quanto à responsabilização dos fiscais, matéria tratada a seguir.

III.2.2.2 – ACHADO 3.2 - AUDIÊNCIA

III.2.1.1.1 - SR. LUIZ CLARK SOARES MAIA – CPF: 040.065.774-00, FISCAL DOS CONTRATOS 251/2006 E 253/2006.

ARGUMENTAÇÃO

243. Em suas razões de justificativa (peça 11, p. 46-58), o responsável relata que, na qualidade de fiscal dos contratos, não teria a incumbência de autorizar o pagamento de serviços, apenas atestá-los, a partir dos elementos apresentados pelas empresas Supervisoras, responsáveis em primeira instância pela fiscalização e avaliação qualitativa e quantitativa direta, no campo, dos serviços executados.

244. Complementarmente explica que há uma "comissão de medições", designada por Portaria Administrativa, com a finalidade de verificar e, se for o caso, convalidar as informações contidas em cada medição, hipótese em que é emitido o "Atestado de Execução de Serviços" pela Superintendência Regional, o qual o remete à Administração Central, onde ocorre a liquidação das despesas.

245. Ressalta que todas as medições mensais, elaboradas na fase de obras, são de caráter provisório, havendo, por consequência, uma "medição final", onde se processaria os eventuais ajustes, podendo haver inclusive, a caução prestada pelos contratados com a finalidade de garantir eventualidades.

246. Expõe que em virtude dos questionamentos da equipe de fiscalização em relação a esse achado, foi elaborado pela Coordenação Geral de Construção Rodoviária - CGCONT o Memorando 2.872/2010, solicitando manifestação da Superintendência quanto aos indícios de irregularidades apontados, e ao mesmo tempo autorizando, cautelarmente, as glosas dos valores apontados no item 3.2 do Relatório de Fiscalização.

247. Explana que a Superintendência deu conhecimento às empresas envolvidas do pleno acatamento às determinações, realizando o confronto entre as reais importâncias medidas e devidas, sem prejuízo do imediato estorno dos valores dos valores contestados. Informa que o acerto final se dará após a inclusão de novos preços unitários no relatório de revisão em fase de obras.



248. Reafirma a fundamental importância das empresas supervisoras nos processos de medição, pois seriam elas as responsáveis pela formulação básica das medições relativas a todos os itens, em todos os serviços da obra.

249. Conclui que fica evidenciado que todas as providências estão sendo tomadas visando à salvaguarda do interesse público.

ANÁLISE

250. Analisando os argumentos apresentados pelo auditado, avalia-se que, de fato, o fiscal não autorizou formalmente o pagamento dos serviços questionados, contudo, ao realizar o ateste de medição contribuiu efetivamente para a ocorrência da irregularidade, pois o pagamento indevido não teria ocorrido se os serviços de enleivamento não fossem atestados pela fiscalização.

251. Quanto a atuação do fiscal, em que pese haver comissão complementar de medições, como também supervisoras contratadas para auxiliar nos trabalhos de fiscalização, fato previsto no art. 67 da Lei 8.666/1993, as Portarias 74 e 76 do DNIT, de 14/11/2006 (peça 3, p. 3-4), evidenciam a responsabilidade do auditado na condição de titular dos serviços de fiscalização dos Lotes 3 e 4 da BR-101/PB.

252. Cabe destacar que, apesar de as medições mensais terem caráter provisório, a conferência dos serviços deve ser feita regularmente de forma rigorosa, de maneira a não permitir a ocorrência de medição antecipada de serviços ou, como no caso em análise, medição de serviços incompatíveis com a realidade das obras, fatos que podem acarretar prejuízos à Administração. Ademais, conforme disposto nos artigos 1º e 2º da Instrução de Serviço DNIT nº 5, de 30/5/2006, as medições e avaliações das obras e serviços de engenharia devem ser realizadas, relatadas e atestadas conjuntamente pelo Superintendente Regional do DNIT no Estado e pelo Engenheiro Fiscal da obra ou serviço, por este designado em portaria específica, e deverão observar rigorosamente as normas do DNIT e demais documentos pertinentes. Registre-se que na citada instrução de serviço não há qualquer distinção entre as medições mensais e final.

253. Destaca-se, também, o fato que, após certo período de tempo, o serviço de plantio de grama em mudas pode ser confundido com o de enleivamento, tendo em vista que as mudas se desenvolvem, havendo um entrelaçamento entre elas, formando um gramado. Assim, se mostra inviável postergar para a época da medição final do contrato a identificação do tipo de revestimento vegetal executado na obra. Tal situação se aplica nas obras dos Lotes 3 e 4 da BR-101/PB, executadas a mais de cinco anos.

254. Quanto ao cumprimento do Memorando 2.872/2010-CGCONT, que solicita manifestação da Superintendência Regional do DNIT sobre os indícios de irregularidades apontadas e também sobre a glosa dos valores apontados pela auditoria, verifica-se que foram efetuadas as devidas correções no Lote 4 da rodovia, não havendo esse mesmo tratamento no Lote 3 dessa duplicação. Contudo, as providências adotadas para evitar a ocorrência de dano ao erário não eliminam por completo a irregularidade apontada, uma vez que ainda resta caracterizado o apontamento relativo à omissão da fiscalização em não verificar o real serviço executado, plantio de grama em mudas em lugar de enleivamento, possibilitando a realização de medições mensais com irregularidades que afrontam o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 66 da Lei 8.666/1993.

255. Os pareceres das supervisoras com análise das DMTs e outros custos envolvidas nos serviços também não alteram a responsabilidade do servidor, visto que mesmo com o estorno dos valores pagos indevidamente, a irregularidade não estará totalmente sanada, conforme explicitado no item supra.

256. Assim, cabe rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo auditado, em razão de manter conduta em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 66 da Lei 8.666/1993, e propor que a ele seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.

III.2.3 – ACHADO 3.5 - ACRÉSCIMOS OU SUPRESSÕES EM PERCENTUAL SUPERIOR AO LEGALMENTE PERMITIDO.

SÍNTESE DO ACHADO



257. Analisando os Termos Aditivos dos Contratos 251/2006 e 253/2006, celebrado entre o DNIT e os Consórcios A.R.G / Egesa e C.R. Almeida/Via/Emsa, respectivamente, verificou-se que foi ultrapassado o limite de 25% previsto no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993.

258. Realizaram-se três revisões de projeto em fase de obras, com consequente formalização de termos aditivos em cada contrato, que acrescentaram um percentual superior ao permitido legalmente, quando consideradas as supressões de insumos e serviços presentes na planilha orçamentária.

III.2.3.1 – ACHADO 3.5 – AUDIÊNCIAS

III.2.3.1.1 – SR. GUSTAVO ADOLFO ANDRADE DE SÁ – CPF: 160.953.084-53, SR. MOACIR CARLOS ARAÚJO JÚNIOR – CPF: 010.135.914-45 E DO SR. NORMANDO LIMA DE OLIVEIRA FILHO, CPF: 806.592.334-87, INTEGRANTES DA COMISSÃO DE APROVAÇÃO DE REVISÕES DE PROJETO E TERMOS ADITIVOS – SR- DNIT/PB ARGUMENTAÇÃO

259. Em suas razões de justificativas (peça 11, p. 40-45), os responsáveis alegam que a Lei 8.666/1993 estabelece o percentual de 25% do valor inicial do contrato, fato este estritamente observado pela Comissão que analisou e aprovou as Revisões de Projeto dos Contratos TT 251/2006-00 e TT 253/2006-00.

260. Apresentam quadros (peça 11, p. 41) detalhando a evolução contratual até a 3ª Revisão, comprovando que não teriam ocorrido acréscimos superiores a 25%.

261. Ressaltam que as supressões citadas no Relatório de Auditoria do TC 011.817/2010-0, não se caracterizam como Serviços Orçados em Duplicidade, nem como eventuais itens popularmente conhecidos como "Gorduras de Contratos" que são inclusos com intuito de "inflar" o valor inicial licitado e assim majorar a possibilidade de eventuais acréscimos em função do limite de 25% imposto pela Lei.

262. Informam que no Acórdão 2.206/2006-TCU-Plenário, citado no Processo TC 011.817/2010-0, a Secex-SP identificou que o item Transporte Local em Rodovia Pavimentada para os serviços de Concreto Asfáltico (CBUQ), foram duplicados, quando do projeto aprovado e posteriormente licitado. Assim, restaria demonstrado, que no Voto, o Ministro baseou-se em uma premissa de um equívoco grosseiro do orçamento, que devidamente corrigido reduziria o Valor Inicial do Contrato.

263. Afirmam que os acréscimos de serviço tiveram o intento exclusivo de adequar a obra a sua realidade, de modo a entregar aos usuários daquela rodovia um produto de qualidade, com preços compatíveis aos praticados no mercado.

264. Citam dois exemplos de substituição de serviço que ocorreram no Lote 3: o primeiro de troca do serviço de Reestabilização de sub-base sem adição de solo - 20.480 m², que foi substituído pelo item Sub-base de solo estabilizado granulometricamente sem mistura - 2.452 m³; o segundo referente ao serviço de Remanejamento de serviços de utilidade pública, originalmente previstos em projeto, que não foram executados, pois as concessionárias de Telefonia e Eletricidade realizaram o remanejamento de suas redes, fato este não previsível à época.

265. Explicam que, em contrapartida à redução do segundo item, houve um aumento dos serviços de iluminação, pleiteada pelas comunidades situadas às margens da rodovia, que em função da negativa por parte da concessionária de energia local para utilização da subestação existente da Vila Pitanga, ensejou um aumento no custo desse item.

266. Argumentam que não são raros os casos em que a morosidade e/ou a recusa por parte de empresas concessionárias em retirar seus dispositivos, até mesmo dentro da faixa de domínio, ensejam acréscimos nos custos de contratos.

267. Afirmam que a atuação dos gestores neste caso teria sido no sentido de diminuir custos no momento de sua execução de modo que os recursos do erário fossem utilizados de maneira racional.

268. Para o Lote 4 (Contrato TT 251/2006-00), citam o caso da Placa de Cimento Portland, que em função da alteração do posicionamento da junta de dilatação, que foi prevista pelo projeto original disposta a cada 6,0m (seis metros) e posteriormente por meio de uma Errata a projetista dispôs a cada 5,0m (cinco metros), tal item foi suprimido, dando lugar a nova placa com os insumos corrigidos de modo a espelhar a realidade de campo. Desta forma, não haveria a retirada de item não necessário ao contrato e sim sua adequação.



269. Ainda citando o Lote 4, mencionam o caso da Tubulação para drenagem urbana $\varnothing=0,40$ m; $\varnothing= 0,60$ m e $\varnothing= 0,80$ m, que quando de sua execução a fiscalização do contrato teria exigido a execução dos berços de concreto, quando na composição de custo licitada tal dispositivo não teria sido contemplado. Desta forma, restaria demonstrado que a drenagem prevista foi executada, sofrendo alteração apenas para serviços correspondentes que contemplavam a utilização do berço de concreto, que no entender da fiscalização resultaria num serviço de maior durabilidade.

270. Os auditados citam trecho do Acórdão 1.203/2010-TCU-Plenário, em que entendem se tratar de caso semelhante ao da BR-101/PB.

271. Ressaltam que em todo o processo de execução das obras da BR-101/PB os gestores do DNIT tentaram não descaracterizar os projetos licitados, buscando realizar alterações dentro de critérios técnicos, de modo a não ferir os termos do Edital convocatório das obras e as premissas da Lei 8.666/1993.

272. Destacam, ainda, que nas atualizações feitas para ambos os contratos, os serviços de Escavação, Carga e Transporte em Material de 1ª Categoria (ECT) com escavadeira foram redistribuídos de modo a equacionar o Movimento de Terra à realidade do trecho, e as inclusões de passagens inferiores tiverem a finalidade de desviar os treminhões de cana de açúcar da rodovia, para dar maior segurança à via.

273. Finalizando, reforçam que os itens retirados e inclusos nos contratos pela fiscalização da obra, se mostraram com a função precípua de adequar as obras à sua realidade quando de sua execução, não se caracterizando como itens dúbios que propiciassem danos ao erário, mas sim, serviços de mesma natureza com a finalidade de com o menor custo e no menor prazo possível, entregar a população brasileira uma rodovia segura, tecnicamente viável e dentro das premissas da Lei.

ANÁLISE

274. Avaliando os argumentos apresentados pelos responsáveis, nota-se que diferente da interpretação efetuada pelos auditados, o limite de 25% previsto no art. 65, §§ 1º e 2º, Lei 8.666/1993 foi ultrapassado, pois devem ser verificados, separadamente, tanto os acréscimos quanto as supressões de itens ao contrato, e não pelo cômputo final que tais alterações possam provocar na equação financeira do contrato.

275. Nos aditivos dos Lotes 3 e 4 da BR-101/PB, os analistas do DNIT não consideraram a supressão de vários itens retirados do contrato, conforme pode-se observar nos autos desse processo (peça 28, p. 30-51, peça 29, p. 1-50 e peça 30, p. 1-24). Nem mesmo a supressão do material betuminoso, ocorrida na 1ª Revisão de Projeto, foi considerada, como se pode verificar no quadro de revisões apresentado pelos auditados (peça 11, p. 41).

276. Quanto ao entendimento do Acórdão 2.206/2006-TCU-Plenário, observa-se que, naquele caso, houve, também, o acréscimo indevido de itens tidos como "desnecessários", mas não só esses itens devem entrar no cálculo das supressões a serem efetuadas, visto que o objetivo da limitação das alterações da Lei é evitar desfigurar o objeto do contrato (Acórdãos 1.200/2010 e 2.331/2011, ambos TCU-Plenário).

Do exposto, avalia-se que os elementos apresentados pela equipe responsável pela aprovação dos termos aditivos não elidiu a irregularidade, visto que foi ultrapassado o limite de 25% de aditivos em relação ao valor inicial do contrato.

277. No entanto, em relação à responsabilização, avalia-se apropriado não imputar multa aos auditados, visto que em razão de pedido de reexame interposto pelo DNIT, no âmbito do TC 022.689/2006-5, o Tribunal proferiu o Acórdão 2.819/2011-TCU-Plenário postergando a aplicação do cálculo das supressões e acréscimos de forma isolada, apenas para obras contratadas a partir de novembro de 2011.

278. Adequado transcrever trecho do Acórdão 2819/2011-TCU-Plenário, publicado do Diário Oficial da União em 9/11/2011, que dispôs:

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, nas futuras contratações celebradas a partir da data de publicação deste Acórdão no Diário Oficial da União, passe a considerar, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei



nº 8.666/1993, as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal;

279. Assim, para esse caso, poupa-se a penação dos responsáveis.

III.2.4 – ACHADO 3.8 - PROJETO EXECUTIVO DEFICIENTE OU DESATUALIZADO.

SÍNTESE DO ACHADO

280. Constataram-se falhas no projeto de restauração de obras de arte especiais no Lote 4, em afronta ao disposto no art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993, especialmente quanto ao dimensionamento das pontes. As responsabilidades relativas a essa irregularidade já estão sendo apuradas internamente pelo DNIT, processo administrativo 50613.000456/2009-86, conforme se verifica às peças 30 (p. 42-50) e 31 (p. 1-58) do presente processo.

III.2.4.1 – PROPOSTA DE DETERMINAÇÃO AO DNIT

ANÁLISE

281. No Relatório de Fiscalização (peça 9, p. 1-44 e peça 10, p. 1-27) consta proposta de determinação direcionada ao DNIT, transcrita a seguir, fundamentada no caput do art. 251, do Regimento Interno do Tribunal, visando corrigir irregularidades apontadas no Achado 3.8. Diante disso, considerando que essa determinação busca tratar as irregularidades levantadas no Achado 3.8 de forma geral, objetivando prevenir sua recorrência em futuros contratos a serem firmados pela Autarquia, avalia-se que ainda se mostra pertinente manter, neste momento processual, tal determinação (item 13 do Relatório de Fiscalização).

13) Determinar ao DNIT, nos termos do art. 251, caput, do Regimento Interno do Tribunal, que:

13.1) inclua cláusula específica no contrato-padrão de confecção de projeto executivo para penação da contratada por erros e deficiências de projeto, em cumprimento ao art.55, inciso VII da Lei 8.666/93;

13.2) dê andamento à apuração de responsabilidades no processo administrativo 50613.000456/2009-86, com prévio contraditório; e

13.3) no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência, encaminhe ao TCU as providências tomadas quanto às determinações supra. (3.8)

III.2.5 – CONCLUSÃO – GRUPO 2

282. Neste Grupo 2, que trata dos tópicos relativos aos Lotes 3 e 4 da BR-101/PB, executados pelos Consórcio C. R. Almeida/Via Engenharia/EMSA - Contrato TT-253/2006-00 e Consórcio ARG/EGESA - Contrato TT-251/2006-00, respectivamente, cuidaram-se das análises das audiências dos responsáveis chamados a apresentar suas razões de justificativas em relação aos Achados 3.1, 3.2 e 3.5; das oitivas do DNIT e dos consórcios executores em relação ao Achado 3.2, e da proposta de determinação, constante no Relatório de Fiscalização, direcionada ao DNIT em razão do Achado 3.8.

283. No que se refere às audiências, propõe-se:

a) acatar as razões de justificativas dos auditados, conforme descrito a seguir:

a.1) Sr. Gustavo Adolfo Andrade de Sá - CPF: 160.953.084-53, Sr. Moacir Carlos Araújo Júnior - CPF: 010.135.914-45 e Sr. Normando Lima de Oliveira Filho - CPF: 806.592.334-87, integrantes da Comissão de Aprovação de Revisões de Projeto e Termos Aditivos da SR-DNIT/PB, em relação à aprovação de termos aditivos aos contratos 251/2006 e 253/2006 em valor superior ao limite de 25%, estabelecido no art. 65, §1º da Lei 8.666/1993 (Achado 3.5);

b) rejeitar as razões de justificativas do auditado, conforme descrito a seguir, e, em razão disto, propor que a ele seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993:

b.1) Sr. Luiz Clark Soares Maia - CPF: 040.065.774-00, Fiscal dos Contratos 251/2006 e 253/2006 (Lotes 3 e 4), em relação à execução dos serviços de barreira de concreto New Jersey em técnica diferente do projeto executivo, sem que fosse providenciada a devida repactuação do contrato, em desacordo com o princípio da economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal e no art.



12, incisos III e VI da Lei 8666/1993 (Achado 3.1), e em razão de autorizar o pagamento de serviço de enleivamento, quando o serviço efetivamente executado na obra foi revestimento vegetal com mudas, conduta em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 66 da Lei 8.666/1993 (Achado 3.2).

284. Quanto às oitivas referentes ao Achado 3.2, com a repactuação do Contrato 251/2006 efetuada pelo DNIT, verifica-se que foi saneada a irregularidade naquele contrato. Contudo, o problema permanece pendente de solução no Contrato 253/2006, cabendo à Autarquia adotar providências para corrigi-la, realizando para esse contrato as mesmas ações já efetivadas em relação ao Contrato 251/2006.

285. Ademais, cabe ao DNIT, por meio da autuação de processo administrativo específico, apurar as responsabilidades das empresas supervisoras dos lotes 3 e 4 da BR-101/PB por atestarem a execução do serviço de revestimento vegetal em mudas como enleivamento, em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 66 da Lei 8.666/1993, visando aplicação das sanções contratuais cabíveis.

286. Em relação à proposição de determinação, constante no item 13 do Relatório de Fiscalização (peça 9, p. 1-44 e peça 10, p. 1-27), direcionada ao DNIT, que visa corrigir as irregularidades apontadas no Achado 3.8, avalia-se que ainda se mostra pertinente mantê-la, uma vez que busca tratar a irregularidade apontada de forma geral, buscando prevenir sua recorrência em futuros contratos firmados pela Autarquia.

IV – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

287. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo que o Tribunal:

a) em relação às responsabilidades dos agentes públicos envolvidos na condução das obras do Lote 5 da BR-101/PB, executadas pelo Exército Brasileiro:

a.1) acate as razões de justificativas dos seguintes responsáveis, com fundamento no art. 250, inciso IV, §1º do Regimento Interno/TCU:

a.1.1) Sr. Luiz Eduardo Diogo Pompeu, CPF: 687.456.057-34, Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, responsável pela elaboração do Termo de Referência do Pregão Presencial 12/2008 e pela homologação deste certame licitatório, em relação ao Achado 3.3, especificamente no que se refere:

a.1.1.1) à exigência de licenças, alvará e registros na fase de habilitação, sem cobertura legal – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993 (Questão “c”); e

a.1.1.2) à habilitação de empresa que não atendeu às exigências do Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993 (Questão “f”);

a.1.2) Sr. José Ivalmir Cavalcanti, CPF: 685.992.504-34, Chefe da Assessoria Jurídica do 1º Grupamento de Engenharia-MD/CE, responsável pela emissão do parecer aprovando edital e termo de referência do Pregão Presencial 12/2008, em relação ao Achado 3.3, especificamente no que se refere:

a.1.2.1) ao uso do Pregão Presencial fora das hipóteses previstas na legislação – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o prescrito no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005 (Questão “a”);

a.1.2.2)) à exigência de licenças, alvará e registros na fase de habilitação, sem cobertura legal – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993 (Questão “c”)

a.1.3) Sr. Rosemberg Pereira da Silva – CPF: 789.069.114-91, pregoeiro responsável pelo Pregão Presencial 12/2008, em relação ao Achado 3.3, no que se refere:

a.1.3.1) à habilitação de empresa que não atendeu às exigências constantes no edital do Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993 (Questão “f”);

a.2) afaste a responsabilidade dos seguintes responsáveis, com fundamento no art. 250, inciso IV, §1º do Regimento Interno/TCU:

a.2.1) Sr. José Ivalmir Cavalcanti, CPF: 685.992.504-34, Chefe da Assessoria Jurídica do 1º Grupamento de Engenharia-MD/CE, responsável pela emissão do parecer aprovando edital e termo de referência do Pregão Presencial 18/2009, em relação ao Achado 3.3, especificamente no que se refere:

a.2.1.1) à exigência de comprovação da execução de quantitativo mínimo para a capacidade técnico-profissional – Pregão Presencial 18/2009, em desacordo com o disposto no § 1º, inciso I do art.



30 da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste TCU - Acórdãos 2.882/2008 e 1.891/2006, ambos do Plenário (Questão “d”);

a.2.2) Sr. Marcelo Almeida Lima , CPF: 003.869.047-07, Chefe da Seção Técnica do 2º BEC, responsável pela elaboração edital e termo de referência do Pregão 18/2009, em relação ao Achado 3.3, especificamente no que se refere:

a.2.2.1) à exigência de comprovação da execução de quantitativo mínimo para a capacidade técnico-profissional – Pregão Presencial 18/2009, em desacordo com o disposto no § 1º, inciso I do art. 30 da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste TCU - Acórdãos 2.882/2008 e 1.891/2006, ambos do Plenário (Questão “d”);

a.3) rejeite as razões de justificativas dos responsáveis, conforme descrito a seguir, e, em decorrência, aplique a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993, fixando o prazo de 15 dias, contados da efetiva notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento das respectivas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data da deliberação que vier a ser proferida, até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

a.3.1) Sr. Luiz Eduardo Diogo Pompeu – CPF: 687.456.057-34, Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, responsável pela elaboração do Termo de Referência do Pregão Presencial 12/2008 e pela homologação deste certame licitatório, em relação ao Achado 3.3, no que se refere:

a.3.1.1) ao uso do Pregão Presencial fora das hipóteses previstas na legislação – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o prescrito no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005 (Questão “a”);

a.3.1.2) à exigência de laudos de ensaios geotécnicos para habilitação técnica, sem cobertura legal – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993 (Questão “b”); e

a.3.1.3) à ausência, no processo do certame licitatório, de documentos que fundamentem a inabilitação de empresa que apresentou proposta mais vantajosa – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no inciso IV do art. 38 da Lei 8.666/1993 (Questão “e”);

a.3.2) Sr. José Ivalmir Cavalcanti , CPF: 685.992.504-34, Chefe da Assessoria Jurídica do 1º Grupamento de Engenharia-MD/CE, responsável pela emissão do parecer aprovando edital e termo de referência do Pregão Presencial 12/2008, em relação ao Achado 3.3, no que se refere:

a.3.2.1) à exigência de laudos de ensaios geotécnicos para habilitação técnica, sem cobertura legal – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993 (Questão “b”);

a.3.3) Sr. Rosemberg Pereira da Silva – CPF: 789.069.114-91, pregoeiro responsável pelo Pregão Presencial 12/2008, em relação ao Achado 3.3, no que se refere:

a.3.3.1) à ausência, no processo do certame licitatório, de documentos que fundamentem a inabilitação de empresa que apresentou proposta mais vantajosa – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no inciso IV do art. 38 da Lei 8.666/1993 (Questão “e”); e

a.3.4) Sr. Marcos José Pupin – CPF: 010.262.428-35, Comandante do 2º BEC, em relação ao Achado 3.4, no que se refere ao emprego de modalidade indevida de licitação nos Pregões 17/2008, 01/2009, 15/2009, 18/2009, 19/2009 e 20/2009; em desacordo com o disposto no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005;

b) em relação às responsabilidades dos agentes públicos envolvidos na condução das obras dos lotes 3 e 4 da BR-101/PB, executadas pelos Consórcio C. R. Almeida/Via Engenharia/EMSA - Contrato TT-253/2006-00 – Lote 3 e pelo Consórcio ARG/EGESA - Contrato TT-251/2006-00 – Lote 4:

b.1) acate as razões de justificativas dos seguintes responsáveis, com fundamento no art. 250, inciso IV, §1º do Regimento Interno/TCU:

b.1.1) Sr. Gustavo Adolfo Andrade de Sá - CPF: 160.953.084-53, Sr. Moacir Carlos Araújo Júnior - CPF: 010.135.914-45 e Sr. Normando Lima de Oliveira Filho - CPF: 806.592.334-87, integrantes da Comissão de Aprovação de Revisões de Projeto e Termos Aditivos da SR-DNIT/PB, em relação à



aprovação de termos aditivos aos contratos 251/2006 e 253/2006 em valor superior ao limite de 25%, estabelecido no art. 65, §1º da Lei 8.666/1993 (Achado 3.5);

b.2) rejeite as razões de justificativas do responsável, conforme descrito a seguir, e, em decorrência, aplique a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993, fixando o prazo de 15 dias, contados da efetiva notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento das respectivas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data da deliberação que vier a ser proferida, até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

b.2.1) Sr. Luiz Clark Soares Maia - CPF: 040.065.774-00, Fiscal dos Contratos 251/2006 e 253/2006 (lotes 3 e 4), em relação à execução dos serviços de barreira de concreto New Jersey em técnica diferente do projeto executivo, sem que fosse providenciada a devida repactuação do contrato, em desacordo com o princípio da economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal e no art. 12, incisos III e VI da Lei 8666/1993 (Achado 3.1), e em razão de autorizar o pagamento de serviço de enlevamento, quando o serviço efetivamente executado na obra foi revestimento vegetal com mudas, conduta em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 66 da Lei 8.666/1993 (Achado 3.2);

c) autorize, desde já, com amparo no art. 26 da Lei 8.443/1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas a que se referem os itens “a.3” e “b.2”, supra, em até (36) trinta e seis prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RITCU);

d) determine ao DNIT que proceda ao desconto integral ou parcelado das dívidas do item “b.2”, acima, nos vencimentos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 219, inciso I, do RITCU, caso não atendidas, no prazo fixado, as notificações constantes do referido item;

e) determine ao Ministério da Defesa/Comando do Exército que proceda ao desconto integral ou parcelado das dívidas do item “a.3”, acima, nos vencimentos dos responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 219, inciso I, do RITCU, caso não atendidas, no prazo fixado, as notificações constantes do referido item;

f) autorize, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens “a.3” e “b.2”, acima, caso não atendidas às notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, além de se mostrar frustrada a medida constante dos itens “d” e “e” supra;

g) determine ao DNIT, com fundamento no art. 251, caput, do RITCU, que:

g.1) adote providências para incluir o serviço de revestimento vegetal com mudas no Contrato 253/2006 em lugar do serviço de enlevamento, utilizando como critério para definição do preço unitário a metodologia do Memorando Circular Dnit 37/2003/DIT;

g.2) inclua cláusula específica no contrato-padrão de confecção de projeto executivo para apenação da contratada por erros e deficiências de projeto, em cumprimento ao art.55, inciso VII da Lei 8.666/93;

g.3) apure a responsabilidade, visando aplicação de sanções contratuais as empresas supervisoras dos lotes 3 e 4 da BR-101/PB, por atestarem o serviço de revestimento vegetal em mudas como enlevamento, em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 66 da Lei 8.666/1993;

g.4) dê andamento à apuração de responsabilidades no processo administrativo 50613.000456/2009-86, com prévio contraditório;

g.5) no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência, encaminhe ao TCU as providências tomadas quanto às determinações supra;

h) dar ciência ao Ministério da Defesa/Comando do Exército, sobre as seguintes impropriedades ocorridas na condução das obras da BR-101 - Nordeste:

h.1) utilização do pregão na forma presencial para os processos de aquisição de bens/serviços comuns, sem que fosse devidamente comprovada a inviabilidade do emprego da forma eletrônica, em afronta ao disposto no art. 4º, §1º do Decreto 5450/2005;



h.2) exigência de documentos para habilitação técnica além dos elencados no art. 30 da Lei 8.666/1993, contrariando a legislação e a jurisprudência do TCU;

h.3) ausência, nos respectivos processos administrativos de licitação, do original das propostas e dos documentos que o instruírem, contrariando o disposto no inciso IV do art. 38 da Lei 8.666/93;

h.4) utilização do Sistema de Registro de Preços em casos nos quais não ocorreu a padronização do objeto e o equilíbrio entre encargos e a respectiva contraprestação remuneratória da proposta vencedora do certame, contrariando o disposto no caput do art. 3º da Lei 8666/1993;

h.5) exigência de visita técnica à obra em situações nas quais tal requisito não se mostra imprescindível para caracterização do objeto, uma vez que poderia ser substituído por declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra, podendo frustrar o caráter competitivo da licitação e contrariando o disposto no inciso I, § 1º, art. 3º da Lei 8666/1993;

i) considerar prejudicada a manutenção das medidas acautelatórias propugnadas no âmbito deste processo em relação às atas de registro de preço dos pregões 18/2009, 15/09 e 19/2009 do 2º Batalhão de Engenharia de Construção, como também, quanto às atas do Pregão 12/2008 do 1º Grupamento de Engenharia – MD/CE por perda de objeto, tendo em vista que o prazo de validade das citadas atas de registro de preço já expirou, não havendo mais possibilidade de prorrogação;

j) encaminhar cópia do Acórdão que o Tribunal vier a adotar, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem:

j.1) aos responsáveis, ao Comando do Exército, ao DNIT, ao 2º Batalhão de Engenharia e Construção - MD/CE, ao 1º Grupamento de Engenharia de Construção - MD/CE, ao Consórcio C. R. Almeida/ Via Engenharia/Emsa e ao Consórcio Arg/Egesa;

j.2) à SecexDefesa para ciência, tendo em vista que as irregularidades levantadas poderão impactar o julgamento das contas dos gestores de órgãos de sua clientela;

k) arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do RITCU.”

Em memorial, o Consórcio das empresas CR Almeida, Via Engenharia e EMSA, executor do Contrato nº TT-253/2006-00, contesta a impugnação dos pagamentos dos serviços de revestimento vegetal questionados no Achado de Auditoria nº 3.2, reafirmando os mesmos argumentos já deduzidos em sua manifestação preliminar.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, informo que atuo no presente processo com fundamento na Portaria da Presidência nº 111, de 13/3/2015, em virtude do afastamento do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator da matéria, por motivo de viagem oficial.

Trago ao exame do Plenário Relatório de Auditoria realizada nas obras de Adequação Viária da BR 101/NE, trecho do Estado da Paraíba, objeto do programa de fiscalização de obras públicas de 2010 (Fiscobras 2010).

A construção da BR-101/NE, no Estado da Paraíba, desenvolveu-se nos lotes 3, 4 e 5. No lote 5, a realização da obra ficou sob responsabilidade do 2º Batalhão de Engenharia de Construção do Exército (2º BEC). A implementação das obras dos Lotes 3 e 4 foi conduzida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), tendo como executores o Consórcio C. R. Almeida/Via Engenharia/EMSA (Contrato TT-253/2006-00) e o Consórcio ARG/EGESA (Contrato TT-251/2006-00), respectivamente.

O valor global das obras foi estimado R\$ 536.756.650,72 (data-base: dezembro/2005), referentes aos valores dos contratos de execução do empreendimento, então vigentes.



Os trabalhos empreendidos pela equipe de auditoria compreenderam as seguintes verificações: conformidade e legalidade dos procedimentos licitatórios e contratos para compras e serviços efetuados pelo Exército Brasileiro para a construção do lote 5 da referida rodovia federal; adequação dos serviços de supervisão das obras dos lotes 3 e 4, contratados pelo DNIT especificamente em relação à compatibilidade dos quantitativos de serviços medidos com os efetivamente executados; regularidade de revisão contratual aprovada e em andamento.

Inicialmente, ao compulsar o Relatório de Fiscalização (peça 9, p. 1-44 e peça 10, p. 1-27), não vislumbrei a existência de indícios de irregularidades que recomendassem a paralisação das obras de duplicação e restauração da rodovia BR-101/NE, no trecho do Estado da Paraíba, nos exatos termos do art. 94, § 1º, inciso IV da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), à época vigente. Com efeito, o avançado estágio de execução do empreendimento, à época (90% para os lotes 3 e 4; 70% para o lote 5), era fato bastante a desaconselhar a interrupção dos trabalhos, cujo prejuízo advindo da postergação da entrega do objeto certamente não conviria ao interesse público primário.

Entretanto, mediante despacho peça 10 (págs. 29/33), agasalhei as conclusões iniciais da instrução ao determinar a adoção de medidas preliminares acerca dos indícios de irregularidades a seguir descritos:

a) Projeto executivo superdimensionado (Achado 3.1. do Relatório de Auditoria, classificado como Indício de Irregularidade com proposta continuidade das obras - IGC):

Descrição do Achado de Auditoria

a.1) execução de barreiras de concreto ‘New Jersey’ em técnica diferente da prevista no projeto executivo, nos Lotes 3 e 4, em desacordo com o princípio da economicidade previsto no art. 70 da Constituição Federal e o art. 12, incisos III e VI da lei 8666/1993;

Responsável

- Luiz Clark Soares Maia, na qualidade de fiscal dos Contratos 251/2006 e 253/2006, por ter permitido a execução do serviço em técnica diferente da projetada, caracterizando ato antieconômico, e sem que fosse providenciada a repactuação das avenças.

Medida Preliminar

Audiência do responsável.

b) Liquidação irregular da despesa (Achado 3.2. do Relatório de Auditoria, classificado como IGC):

Descrição do Achado de Auditoria

b.1) pagamento de serviços de enleivamento (transplante de placas de grama) nos contratos relativos à execução das obras nos Lotes 3 e 4, quando o serviço efetivamente executado foi de revestimento vegetal com mudas, a ensejar potencial prejuízo ao Erário no valor original de R\$ 228.876,45, no lote 3, e R\$ 190.643,50, no lote 4, em contrariedade aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 66 da Lei 8666/1993;

Responsáveis e interessados:

- Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT;
- Luiz Clark Soares Maia, fiscal dos Contratos 251/2006 e 253/2006, por ter aprovado e autorizado o pagamento das medições dos serviços
- Consórcio C.R. Almeida/ Via Engenharia/EMSA - Executor do Lote 3;
- Consórcio ARG/EGESA – Executor do Lote 4.

Medida Preliminar

- Oitiva do DNIT e dos Consórcios C.R. Almeida/ Via Engenharia/EMSA e ARG/EGESA;
- Audiência de Luiz Clark Soares Maia.

c) Modalidade Indevida de Licitação, Restrição à competitividade da licitação decorrente da adoção de critérios inadequados de habilitação e julgamento (Achado 3.3. do Relatório de Auditoria, classificado como IGC):

Descrição do Achado de Auditoria

c.1) ausência de justificativa para a inviabilidade da realização de pregão na forma eletrônica, ocorrida no Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o prescrito no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005;



c.2.) exigência de laudos de ensaios geotécnicos para habilitação técnica, sem cobertura legal, verificada no Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993;

c.3.) exigência de licenças, alvará e registros na fase de habilitação, sem cobertura legal, verificada no Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993;

c.4.) exigência indevida de quantitativo mínimo de serviço executado para fins de aferição da qualificação técnico-profissional de licitante, verificada no Pregão Presencial 18/2009, destinado às obras do Lote 5, em desacordo com o art. 30, §1º, inciso I, da Lei no 8666/1993 e a jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdãos 2882/2008 e 1891/2006, ambos do Plenário;

c.5.) ausência, no processo do certame licitatório, de documentos que fundamentem a inabilitação de empresa que apresentou proposta mais vantajosa, verificada no Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no inciso IV do art. 38 da Lei 8.666/1993;

c.6.) habilitação irregular de empresa vencedora do Pregão Presencial 12/2008, destinado à contratação de serviços destinados às obras do Lote 5, tendo em vista a apresentação de ensaios realizados por laboratórios não credenciados pelo INMETRO, em desacordo com o instrumento convocatório e o art. 41 da Lei 8.666/93.

Responsáveis

- Luiz Eduardo Diogo Pompeu, na qualidade de Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, por ter elaborado o Termo de Referência do Pregão Presencial 12/2008 e ter homologado este certame licitatório, incorrendo nas irregularidades descritas no Achado 3.3 – Questões “c.1”, “c.2”, “c.3”, “c.5” e “c.6”;

- Marcelo Almeida Lima, na qualidade de Chefe da Seção Técnica do 2º BEC, por ter elaborado edital e termo de referência do Pregão 18/2009 com exigências fora das hipóteses legais, de quantitativo mínimo de serviço executado para a capacidade técnico-profissional, incorrendo nas irregularidades descritas no Achado 3.3 – Questão “c.4”;

- Rosemberg Pereira da Silva, na qualidade de pregoeiro responsável pelo Pregão Presencial 12/2008, incorrendo nas irregularidades descritas no Achado 3.3 – Questão “c.5”, “c.6”;

- José Ivalmir Cavalcanti, na qualidade de Chefe da Assessoria Jurídica do 1º Grupamento de Engenharia-MD/CE, por ter emitido parecer aprovando edital e termo de referência dos Pregões Presenciais 12/2008 e 18/2009, contendo as irregularidades descritas no Achado 3.3 – Questões “c.1”, “c.2”, “c.3” e “c.4”.

Medidas Preliminares

- Verificados os requisitos de *periculum in mora* e *fumus boni iuris*, deferimento de Medida Cautelar inaudita *altera parte* a fim de:

. o 2º Batalhão de Engenharia de Construção do Exército não autorizar a adesão de outros órgãos e entidades ou promover novas contratações derivadas da ata de registro de preços do Pregão 18/2009;

. o 1º Grupamento de Engenharia do Exército não autorizar a adesão de outros órgãos e entidades ou promover novas contratações derivadas da ata de registro de preços do Pregão 12/2008;

- Oitiva cautelar do 2º Batalhão de Engenharia de Construção e do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, acerca dos indícios de irregularidade que ensejaram a medida liminar.

- Audiência dos responsáveis.

d) Modalidade indevida de licitação (Achado 3.4 do Relatório de Auditoria, classificado como IGC):

Descrição do Achado de Auditoria

- ausência de justificativa para a inviabilidade da realização de pregão na forma eletrônica, verificada nos Pregões Presenciais 17/2008, 01/2009, 15/2009, 18/2009, 19/2009 e 20/2009, todos referentes a serviços contratados para os obras do Lote 5, em violação ao disposto no art. 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005;

Responsáveis

- Marcos José Pupin, Comandante do 2º Batalhão de Engenharia de Construção do Exército, por ter assinado a justificativa para uso do pregão presencial sem as justificativas acerca da inviabilidade da realização do pregão na forma eletrônica.



Medida Preliminar

Audiência do responsável.

e) Acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido (Achado 3.5 do Relatório de Auditoria, classificado como IGC);

Descrição do Achado de Auditoria

e.1) Celebração de Termos Aditivos aos Contratos 251/2006 e 253/2006, firmados entre o DNIT e os Consórcios A.R.G / EGESA e C.R. Almeida/Via/EMSA, respectivamente, em percentual superior ao limite de 25% previsto no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993.

Responsáveis

- Gustavo Adolfo Andrade de Sá, Moacir Carlos Araújo Júnior e Normando Lima de Oliveira Filho, membros da Comissão da Superintendência Regional do DNIT no Estado da Paraíba que aprovou as Revisões de Projeto e Termos Aditivos;

Medida Preliminar

Audiência dos responsáveis.

f) Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção exigência indevida de qualificação (Achado 3.6 do Relatório de Auditoria, classificado como Outras Irregularidades - OI);

Descrição do Achado do Auditoria

f.1) Exigência de visita técnica, em data previamente estipulada no instrumento convocatório e acompanhada de técnicos da entidade contratante, como comprovação de o licitante haver tomado conhecimento de todas as informações e se inteirado de todos os aspectos referentes à execução do objeto dos Pregões Presenciais 15/2009 e 18/2009, em desacordo com o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações e jurisprudência deste Tribunal a exemplo dos Acórdãos 1174/2008- Plenário, 727/2009- Plenário, 800/2008-Plenário e 2150/2008-Plenário.

Responsável

- 2º Batalhão de Engenharia de Construção do Exército;

Medida Preliminar

Determinação ao Comando do Exército do Ministério da Defesa, a ser avaliada no exame de mérito.

g) Adoção de regime de execução contratual inadequado ou antieconômico (Achado 3.7 do Relatório de Auditoria, classificado como OI);

Descrição do Achado de Auditoria

g.1) Inadequação de formação de Registro de Preços para o objeto dos pregões 12/08, 15/09 e 19/09, em desacordo com as exigências do Decreto 3931/2001, art. 8º, § 2º; art. 8º, *caput*.

Responsáveis

- 2º Batalhão de Engenharia de Construção do Exército;
- 1º Grupamento de Engenharia do Exército.

Medidas Preliminares

- Verificados os requisitos de *periculum in mora* e *fumus boni iuris*, deferimento de Medida Cautelar inaudita *altera parte* a fim de o 1º Grupamento de Engenharia do Exército não autorizar a adesão de outros órgãos e entidades às atas de registro de preços dos Pregões 15/2009 e 19/2009;

- Oitiva cautelar do 1º Grupamento de Engenharia do Exército acerca do indício de irregularidade que ensejou a medida liminar;

- Medida de prevenção o Comando do Exército do Ministério da Defesa, a ser avaliada no exame de mérito.

h) Projeto executivo deficiente ou desatualizado (Achado 3.8 do Relatório de Auditoria, classificado como OI);

Descrição do Achado de Auditoria

Falhas no projeto de restauração de obras de arte especiais no Lote 4, em afronta ao disposto no art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993, especialmente quanto ao dimensionamento das pontes. As responsabilidades relativas a essa irregularidade são objeto de apuração pelo DNIT, em processo



administrativo 50613.000456/2009-86, conforme informações constantes das peças 30 (p. 42-50) e 31 (p. 1-58) destes autos.

Responsável

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Medida Preliminar

Medida de prevenção de falhas em contratos futuros, a ser encaminhada no exame de mérito do Relatório de Auditoria.

III

Conclusos os autos ao julgamento, passo ao exame de mérito do Relatório de Auditoria.

Agrupo a análise de mérito dos indícios de irregularidade por lotes do trecho rodoviário da BR 101/NE, no Estado da Paraíba.

Lote 5 - sob responsabilidade do Exército Brasileiro

Perda de objeto das medidas cautelares

Em razão dos indícios de irregularidade descritos nos achados 3.3 e 3.7. e do perigo da demora, foi determinado ao 1º Grupamento de Engenharia do Exército e ao 2º Batalhão de Engenharia de Construção que se abstivessem de autorizar a adesão de outros órgãos e entidades da Administração Pública às Atas de Registros de Preço oriundas dos Pregões Presenciais 12/2008, 15/2009, 18/2009 e 19/2009, até o julgamento de mérito pelo Tribunal. Com essa medida cautelar, procurou-se evitar a realização de novas contratações derivadas de licitações irregulares.

No entanto, as Atas de Registro de Preço perderam eficácia ante o término do prazo de vigência anual, previsto no artigo 15, § 3º, inciso III, da Lei 8.666/1993, e artigo 4º do Decreto 3.931, de 2001. Por esse fato superveniente, revogo as medidas liminares.

Sem embargo, dou prosseguimento ao exame dos achados de auditoria, em relação aos quais os responsáveis foram convocados a apresentar defesa.

Ausência de comprovação da inviabilidade de realização de pregão na forma eletrônica, ocorrida no Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o prescrito no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005 (Achado 3.3 do Relatório de Auditoria – questão “c.1” do Voto)

De acordo com o Relatório de Fiscalização (peça 9, p. 1-44 e peça 10, p. 1-27), o 1º Grupamento de Engenharia do Exército promoveu Pregão Presencial nº 12/2008 para aquisição da brita, sem justificar a dispensa da modalidade licitatória preferencial sob a forma eletrônica, em contrariedade ao artigo 4º, §1º, do Decreto 5.450/2005.

Alega o Ordenador de Despesa do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, Luiz Eduardo Diogo Pompeu que a dispensa da modalidade preferencial de pregão levou em consideração fatores e estratégias que garantissem o fornecimento de brita durante toda execução da obra: aquisição centralizada do insumo; materialidade dos valores envolvidos; relevância do material na composição de vários serviços da obra; verificação das condições de idoneidade técnica da licitante; o conhecimento das características do material e equipamentos; identificação da localidade da jazida.

No entanto, todas essas precauções poderiam ser adotadas no âmbito do pregão eletrônico, bastando que o instrumento convocatório estipulasse as condições de habilitação técnica da licitante e de qualificação do produto a ser adquirido pela Administração. Assim, nada impedia que a Administração, no curso do processamento do pregão eletrônico, sobretudo na fase de habilitação, promovesse as diligências necessárias a fim de averiguar a capacidade do licitante melhor classificado em fornecer a brita nas condições exigidas pelo instrumento convocatório, conforme faculta o § 3º do inciso VI do artigo 43 da Lei 8666/1993, aplicável subsidiariamente ao pregão realizado na forma eletrônica. Nessa oportunidade, poderia ser avaliada, inclusive, a pedreira e as instalações de britagem.

A alegação de que Pregão Presencial 12/2008 não teria reduzido o caráter competitivo do certame não se sustenta, porquanto muitos potenciais licitantes poderiam ter ocorrido ao torneio licitatório caso fosse adotada a forma eletrônica, cujo alcance é comprovadamente maior em inúmeras licitações promovidas pela Administração.



Nem mesmo a economicidade da aquisição pode ser inteiramente garantida pela via presencial. Como bem salientou o Relatório de Fiscalização (peça 9, p. 17-18), o valor de aquisição da brita no Pregão Presencial 12/2008 foi superior em mais de 70% aos preços obtidos no Pregão Eletrônico 14/2007, realizado pelo 2º Batalhão de Engenharia de Construção (2º BEC), fornecido na mesma região. Apesar de não ter-se configurado sobrepreço no pregão presencial em relação ao sistema Sicro2, valor global da compra teria um desconto de R\$ 14.985.000,00 (2008) caso os quantitativos licitados fossem adquiridos pelo preço praticado no pregão eletrônico mencionado.

Assim, rejeito as razões de justificativa apresentadas por Luiz Eduardo Diogo Pompeu pela não comprovação da inviabilidade da adoção do pregão eletrônico ao autorizar realização do Pregão Presencial 12/2008.

Sobre a mesma irregularidade, acolho as razões de justificativa apresentadas por José Ivalmir Neves Cavalcanti pois, na condição de Chefe da Assessoria Jurídica do 1º Grupamento de Engenharia, ressaltou a necessidade de justificar a adoção da forma presencial ao aprovar a minuta do edital do Pregão Presencial 12/2008.

Exigência indevida de laudos de ensaios geotécnicos para habilitação técnica de licitantes no Pregão Presencial 12/2008, objeto do Achado 3.3 do Relatório de Auditoria– questão “c.2” do voto

Sobre as condições de habilitação dos licitantes, assim dispõe o Edital do Pregão Presencial 12/2008(peça 16, p.42):

“9.5 - Habilitação Técnica:

9.5.1 - A licitante deverá apresentar, na Documentação de Habilitação, todas as licenças necessárias ao funcionamento e à operação de britagem, inclusive ambientais, a saber:

(...)

- resultado do ensaio de abrasão Los Angeles nos limites estabelecidos no edital, realizado em laboratório credenciado pelo INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial;

- resultado negativo do ensaio para a reação álcali-agregado, com emprego do cimento portland comum CP II F - 32 da CIMPOR/PB, realizado em laboratório de análise de concreto e agregado credenciado pelo INMETRO.”

Nenhuma dessas exigências de laudos de ensaios de material encontra respaldo no rol de condições de qualificação técnica de licitante prevista no artigo 30 da Lei 8.666/1993, aplicável subsidiariamente à licitação realizada sob a modalidade do pregão:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do “caput” deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas



de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

§ 5º **É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.**

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.”

(os grifos são meus)

Além de a exigência editalícia não ser requisito de habilitação técnica previsto na Lei Geral de Licitações ou em norma legal específica, a apresentação de laudos de ensaios para aquisição de brita, em princípio, amolda-se às características do objeto a ser adquirido pela Administração. Como tal, deveria ser analisada por meio de amostra ou protótipo, desde que previsto no instrumento convocatório, como admite a jurisprudência do TCU com fundamento nos incisos IV e V do art. 43 da Lei 8.666/1993. Nesse sentir, alinham-se os Acórdãos 1.113/2008, 1.168/2008 1.332/2007, todos do Plenário.

Nessa hipótese, o instrumento convocatório poderia exigir do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, na fase de propostas, a apresentação de amostra do produto, acompanhada dos laudos de ensaio técnico necessários a comprovar a qualidade do bem a ser fornecido à Administração. Tal exigência não haverá de comprometer a execução da obra se o órgão contratante planejar adequadamente a contratação de molde a estipular, no edital de licitação, prazo razoável e suficiente para a licitante com melhor proposta de preço apresentar laudos e certificados exigidos para o produto.

Além de ser indevida a exigência na fase de habilitação, o exíguo tempo disponibilizado aos licitantes para a apresentação dos laudos de ensaios, inclusive com certificação do Instituto de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro, reforça a convicção de indevida restrição à competitividade do certame. Com efeito, o prazo decorrido entre a publicação do instrumento convocatório e a apresentação das propostas foi de apenas vinte dias (publicação do edital, 1/7/2008, entrega das propostas, 21/7/2008 – peça 37, p.12-13).

Também não elide a irregularidade o fato de o requisito de habilitação não ter sido objeto de questionamento pelos licitantes ou interessados, tendo ocorrido ao certame vários concorrentes. Consoante exposto, a exigência da apresentação de laudos de ensaios de Abrasão Los Angeles e Reação Álcali-agregado na fase de qualificação técnica dos licitantes não tem supedâneo legal e constitui restrição indevida à participação de outros licitantes.

Logo, rejeito as razões de justificativa apresentadas por Luiz Eduardo Diogo Pompeu e por José Ivalmir Neves Cavalcanti.

Exigência indevida de apresentação de licenças, alvará e registros na fase de habilitação do Pregão Presencial 12/2008 (Achado 3.3 do Relatório de Auditoria– questão “c.3” do voto)

O edital do Pregão Presencial 12/2008 estipulou as seguintes condições de habilitação técnica do licitante (peça 16, p.42):

“9.5 - *Habilitação Técnica:*

9.5.1 - *A licitante deverá apresentar, na Documentação de Habilitação, todas as licenças necessárias ao funcionamento e à operação de britagem, inclusive ambientais, a saber:*

- *Licença no DNPM para realização das atividades minerais;*

- *Licença do órgão estadual e/ou municipal de meio ambiente que autorize a operação para extração e beneficiamento de rocha;”*



- Alvará de Licença para funcionamento junto à prefeitura do município de produção;
- Registro da atividade da pedreira e responsável técnico junto ao CREA;
- Certificado de Registro do Ministério de Exército para aquisição, armazenamento e consumo de explosivos; e
- Certificado de Regularidade emitido pelo Ibama para Cadastro de Atividades Potencialmente Poluidoras. “

De acordo com a unidade técnica, tais exigências seriam indevidas por não terem sido expressamente contempladas entre os requisitos de habilitação técnica insertos no artigo 30 da Lei 8.666/1993. Contudo, afasta a punibilidade dos agentes públicos por não se ter verificado, em razão desse fato, restrição ao caráter competitivo do certame.

Embora perfilhe o acolhimento da defesa, divirjo dos fundamentos da instrução. Na verdade, as condições de qualificação técnica questionadas atendem às exigências previstas em legislação específica, a que se remete o artigo 30, inciso IV, do Diploma Legal de Licitações e Contratos.

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

*IV - **prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.***

(grifei)

O licenciamento de atividade mineradora encontra respaldo no artigo 20, inciso III, do Decreto 277/1967 (Código de Mineração), com redação dada pela Lei 9.314, de 1996, tendo como órgão licenciador o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM.

O licenciamento ambiental também é exigido pelos órgãos da União, do Estado, do Distrito Federal e do Município, observada as respectivas normas de regência, como asseguram as competências comum e a legislativa previstas na Constituição para os entes federativos (artigo 23, incisos VI, VII, e 24, inciso VI).

Por sua vez, o registro da empresa para aquisição, armazenamento e consumo de explosivos submete-se à disciplina prevista no Decreto 3.665/2000 que aprova o regulamento para Fiscalização de Produtos Controlados.

Por esses motivos, acolho as razões de justificativa apresentadas por Luiz Eduardo Diogo Pompeu e por José Ivalmir Neves Cavalcanti.

Embora os justificantes aleguem não ter havido restrição ao caráter competitivo, o prazo decorrido entre a publicação do edital e a apresentação das propostas foi de apenas vinte dias. Nessas condições, houve restrição indevida à participação de outros potenciais licitantes, justamente em razão do exíguo período para a obtenção das referidas licenças, alvarás e registros (publicação do edital, 1/7/2008, entrega das propostas, 21/7/2008 – peça 37, p.12-13).

Dessa forma, dou ciência ao Ministério da Defesa/Comando do Exército de que a estipulação de prazos exíguos para obtenção de licenciamentos, alvarás e registros necessários ao credenciamento de licitantes para fornecimento de brita, como verificado no Pregão Presencial 12/2008, caracteriza indevida restrição ao caráter competitivo do certame, em afronta à vedação contida no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

Exigência indevida de o licitante comprovar, em seu quadro permanente, a existência de profissional cujo acervo técnico contemple a realização de quantitativo mínimo de serviço objeto do Pregão Presencial 18/2009 (Achado 3.3 do Relatório de Auditoria– questão “c.4” do voto)

O subitem 10.3 do Edital do Pregão Presencial 18/2009 contrariou vedação expressa contida no art. 30, §1º, inciso I, *in fine*, e § 5º, da Lei 8.666/1993 ao exigir do licitante, de forma ambígua, comprovação de possuir, em seu quadro permanente, profissional detentor de atestado ou certidão que evidencie a execução de serviços e parcelas com quantidades mínimas (peça 21, p. 8/9):

“10.3 - Habitação Técnica:

10.3.1 Da Empresa

*10.3.1.1 Comprovação da licitante de possuir em seus quadros permanente na data prevista para entrega da proposta, **profissional(is)** (engenheiro)(s) devidamente reconhecido (s) pelo CREA, detentor(es) de atestado (s) e/ou certidão(ões) de responsabilidade técnica que comprove(m) ter o(s) profissional(is) executado para Órgão ou entidade da administração pública, (...), obras/serviços de características técnicas similares as do objeto da presente licitação.*

*10.3.1.2 - O quadro abaixo indica os itens de serviços e parcelas de maior relevância **com quantidades mínimas a serem comprovadas através de atestados pela licitante para os profissionais do item.***

Item	Descrição	Unid	Qtde Mínima
1	Fornecimento e execução de Base de Brita Graduada	m³	75.000,00

(...)

10.3.2 - Do Profissional:

*10.3.2.1 - O quadro abaixo indica os itens de serviço e parcelas de maior relevância **com quantidades mínimas a serem comprovadas pela empresa** através de atestados de obras ou serviços executados pela licitante para cada item (destaques inseridos):*

Item	Descrição	Unid
1	Execução de Base de Brita Graduada	m³

”

Por sua vez, o Estatuto Federal de Licitações e Contratos estipulou as seguintes condições de comprovação da capacidade técnico-profissional de equipe da licitante:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

*I - **capacitação técnico-profissional:** comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, **vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;** [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)*



§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório. *(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

§ 5º **É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.**”

(grifei)

Embora tal condição de qualificação técnica não tenha sido justificada no âmbito da fase interna do Pregão Presencial 18/2009, acolho as razões apresentadas por Marcelo Almeida Lima, Chefe da Seção Técnica do 2º BEC, e por José Ivalmir Neves Cavalcanti, Chefe da Assessoria Jurídica do 1º Grupamento de Engenharia, pois esses agentes não contribuíram para a materialização dessa irregularidade.

Por motivos de racionalidade administrativa e de economia processual, julgo desnecessário realizar novo chamamento dos responsáveis que efetivamente aprovaram o instrumento convocatório. Em todo caso, dou ciência dessa irregularidade ao Ministério da Defesa/Comando do Exército, informando-o de que a exigência de comprovação da execução de quantitativo mínimo de serviço para a capacidade técnico-profissional da licitante, verificada no Pregão Presencial nº 18/2009, promovido pelo 2º Batalhão de Engenharia de Construção, impõe restrição indevida ao caráter competitivo do certame, ao arrepio da vedação contida no art. 3º, § 1º, inciso I, e das prescrições contidas no art. 30, §1º, inciso I, *in fine*, e § 5º, todos da Lei 8.666/1993.

Ausência de exposição dos motivos para inabilitação de empresa que apresentou proposta mais vantajosa no Pregão Presencial 12/2008 (Achado 3.3 do Relatório de Auditoria – questão “c.5” do voto)

Os responsáveis não lograram demonstrar o arquivamento, no procedimento administrativo licitatório, de prova documental da ausência de cumprimento de requisito de qualificação técnica da empresa CBM Construções Ltda, melhor classificada no certame. A exigência referia-se ao registro de pedreira da licitante no CREA, requerida pela Lei 5.194/1966.

Tal ocorrência, além de dificultar a verificação da regularidade dos atos administrativos praticados no âmbito do pregão pelos órgãos de controle, infringe os incisos IV e XII do art. 38 da Lei de Licitações, aplicável subsidiariamente ao pregão, bem como o art. 8º da Lei 10.520/2002, e o inciso X do art. 21 do Decreto 3.555/2000, abaixo transcritos:

Lei 8.666/1993

“Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;

(...)

XII - demais documentos relativos à licitação.”

Lei 10.520/2002:

“Art. 8º Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados no processo respectivo, com vistas à aferição de sua regularidade pelos agentes de controle, (...).”

Decreto 3.555/2000:

“Art. 21. Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados ou juntados no respectivo processo, cada qual oportunamente, compreendendo, sem prejuízo de outros, o seguinte: (...)



X - originais das propostas escritas, da documentação de habilitação analisada e dos documentos que a instruírem;”

Entretanto, no caso concreto, há evidências mínimas (peça 12, p. 43) de os responsáveis haverem realizado diligência com o propósito de verificar o efetivo cumprimento desse requisito de habilitação pela referida empresa, sem, contudo, anexar os respectivos documentos ao processo licitatório. Por esse motivo, acolho, em parte, as razões de justificativas apresentadas por Luiz Eduardo Diogo Pompeu, Ordenador de Despesa do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, e por Rosemberg Pereira da Silva, pregoeiro responsável pela condução do Pregão Presencial 12/2008, sem aplicação de sanção pecuniária por esse fato. Julgo pertinente, todavia, dar ciência dessa falha à unidade jurisdicionada.

Habilitação indevida de empresa vencedora do certame por não haver atendido às exigências constantes no edital do Pregão Presencial 12/2008 (Achado 3.3 do Relatório de Auditoria – questão “c.5” do voto)

De acordo com o relatório preliminar de auditoria, a empresa Pedreira Potiguar Ltda., vencedora do Pregão Presencial nº 12/2008, fora indevidamente habilitada ao apresentar laudo geológico do insumo a ser fornecido (brita), produzido por laboratório que não detinha credenciamento específico do INMETRO, em desacordo com edital.

Considero o exame da irregularidade prejudicado, pois a própria exigência do edital cujo descumprimento é questionado carece de amparo legal. Conforme já comentado alhures (Achado 3.3, questão “c.2”), o requisito de apresentação de laudos de ensaio geotécnico não deve ser considerada condição de habilitação técnica de licitante, pois não se insere entre aquelas exigências estabelecidas pelo artigo 30 da Lei 8.666/1993. Logo, não há substrato jurídico para imputar aos gestores a desobediência a uma exigência editalícia que, por si mesma, é ilegal.

Por esse motivo, excludo essa imputação aos responsáveis Luiz Eduardo Diogo Pompeu e Rosemberg Pereira da Silva.

Não comprovação da inviabilidade da realização de pregão na forma eletrônica, verificada nos Pregões Presenciais 17/2008, 01/2009, 15/2009, 18/2009, 19/2009 e 20/2009, ao arrepio do disposto no art. 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005 (Achado 3.4. do Relatório de Auditoria– questão “d” do voto)

Em relação a essa irregularidade, valho-me das mesmas considerações expendidas no exame do Achado 3.3. – Questão “c.1”, para também rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Marcos José Pupin, responsável pelo 2º Batalhão de Engenharia de Construção. O responsável não demonstrou a inviabilidade de realização de pregão na modalidade eletrônica nos certames mencionados, em contrariedade disposto no art. 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005.

Com relação à proposta de cientificar o Ministério da Defesa e o Comando do Exército acerca dos fatos ilícitos descritos nos Achados de 3.3, 3.6 e 3.7 do Relatório de Auditoria (questões “c”, “f” e “g” do voto), cabem alguns comentários.

O exame individualizado das ilicitudes abrangidas pelo **Achado de Auditoria 3.3** já contempla todas as medidas a serem adotadas pelo Tribunal em relação a cada casa. Assim, julgo desnecessário tecer maiores comentários.

A **irregularidade apontada no Achado 3.6** refere-se à exigência indevida, contida nos editais dos Pregões Presenciais 15/2009 e 18/2009, de o licitante realizar visita técnica ao local das obras como condição de habilitação ao certame e comprovação de haver tomado conhecimento de todas as informações aspectos referentes à execução do objeto dos aludidos procedimentos licitatórios, os quais se referem a serviços de terraplenagem e execução de base de brita graduada, respectivamente. Conforme jurisprudência deste Tribunal, essa condição está em desacordo com o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações ao implicar restrição ao caráter competitivo do certame.

Para plena ciência do objeto, bastaria que o instrumento convocatório prevísse como alternativa a apresentação de declaração do próprio licitante, em que atesta o pleno conhecimento das condições de realização de futura avença. Nesse diapasão, trilham os Acórdãos 1174/2008- Plenário, 727/2009- Plenário, 800/2008-Plenário e 2150/2008-Plenário.



Quanto ao indício de irregularidade indicado no **Achado 3.7**, verificou-se inadequação do Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços incompatíveis objeto dos Pregões Presenciais nº 12/2008 e 19/2009.

Por meio dessas licitações, o 2º Batalhão de Engenharia de Construção (2º BEC) e o 1º Grupamento de Engenharia do Exército promoveram certame licitatório para formação de Ata Registro de Preços de serviços de fornecimento de brita e transporte de material betuminoso (por tonelada transportada). Em tais objetos, as despesas de transporte integram as composições de custos dos serviços contratados, tendo como fator relevante na ponderação do preço final as distâncias médias de transporte (DMTs).

As DMTs, no entanto, são específicas para cada obra. O diesel, insumo preponderante nos custos de transporte, tem preço distinto em cada localidade, a depender da unidade federativa. Além disso, a velocidade média dos caminhões é específica para cada praça de trabalho. Ao aderir a uma ata de Registro de Preços licitada pelo 2º BEC, por exemplo, um órgão pode contratar um serviço cujo preço de mercado e a distância para o fornecimento dos insumos seja completamente distinta da realidade e necessidade do contratante.

Outro caso ocorreu no Pregão Presencial 15/09 do 2º BEC. O objeto dessa licitação era a contratação de serviços de escavação, carga e transporte para diversas faixas de distância. O licitante vencedor, mesmo com o menor preço total, não havia apresentado o menor preço para todos os itens. Ocorre que, em outra obra, as faixas de distância poderão ser diferentes. Logo, ao aplicar preços distintos para cada faixa, é possível que essa proposta não seja a mais vantajosa para outro empreendimento.

Assim, tais serviços não compatíveis com o sistema de registro de preços e a ausência de comprovação da vantagem decorrente da adoção desse regime de contratação está em desacordo com o artigo 8º do Decreto 3931/2001, à época vigente (atual artigo 22 do Decreto 7.892/2013).

Dessa forma, dou ciência aos órgãos responsáveis das irregularidades identificadas nos Achados de Auditoria 3.6 e 3.7.

Lotes 3 e 4 - sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

Projeto executivo superdimensionado

De acordo com o **Achado 3.1 do Relatório de Auditoria**, o fiscal do DNIT para obras de construção de lotes 3 e 4 da BR 448/RS, Luiz Clark Soares Maia, autorizou os consórcios a confeccionarem *in loco* barreiras de concreto armado do tipo *New Jersey*, com base projeto executivo superestimado. Isso porque o projeto aprovado pelo DNIT destinava-se à confecção de barreiras de concreto pré-moldada, cuja metodologia construtiva exigia maior consumo de materiais.

Ao permitir a moldagem dos blocos de concreto no local das obras utilizando consumo mais elevado de materiais para execução pré-moldada, o fiscal deixou de revisar o projeto executivo com vistas a adotar metodologia compatível com a implementada, conforme exige a norma DNER PRO-176/94 (à época vigente), a qual previa menor consumo de materiais para confecção de barreiras de concreto *in loco*.

Saliento que não se configurou débito porquanto os consórcios construtores confeccionaram as barreiras de concreto exatamente da forma autorizada pela Administração do DNIT, isto é, moldadas *in loco* com o mesmo consumo de materiais previsto no projeto executivo para execução pré moldada.

Entretanto, restou caracterizada prática de ato antieconômico por parte do fiscal das avenças, em afronta aos princípios da eficiência e da economicidade insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 12, inciso III, da Lei 8.666/1993, pois a Administração do DNIT deixou de utilizar metodologia construtiva mais econômica e condizente com a efetivamente executada (moldagem *in loco*), conforme previa norma DNER PRO-176/94 (à época vigente). Consoante apurado nos autos (peça 14, págs. 1 a 6), em decorrência da utilização de projeto inadequado (execução pré moldada) para confecção de barreiras *in loco*, o DNIT despendeu desnecessariamente a quantia de R\$ 6.174.160,42 (referência: 12/2005).

Também não elide a irregularidade o argumento da defesa de que a modalidade de execução pré-moldada abrangia custos adicionais de transporte. Como salientou a instrução, esta despesa também está prevista para a confecção de barreiras no local das obras.

Assim, rejeito as razões apresentadas pelo responsável Luiz Clark Soares Maia.



Liquidação irregular de despesa

Em outro ponto do Relatório de Auditoria, a equipe de fiscalização do TCU registrou, no **Achado 3.2**, liquidação irregular de despesa e, consequentemente, pagamento indevido de serviços de enleivamento (modalidade de revestimento vegetal por meio de transplante de placas de grama) nos lotes 3 e 4, cujo custo é superior ao efetivamente executado, plantio de mudas de gramíneas.

Além de contrariar as normas de direito financeiro previstas nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e 66 da Lei 8666/1993, as despesas irregularmente liquidadas ensejaram prejuízo aos cofres do DNIT no valor original de R\$ 228.876,45, para o lote 3, e R\$ 190.643,50, para o lote 4, referidos à data base do contrato (dezembro de 2005), segundo cálculos da equipe de auditoria.

O DNIT reconheceu o equívoco da medição dos serviços. Por essa razão, determinou à unidade regional da autarquia, conforme Memorando 2.997/2010/CGCONT/DIR/DNIT (peça 11, p. 33), a instauração de procedimento administrativo com vistas a apurar eventual omissão por parte das empresas supervisoras das obras que, uma vez confirmada, poderá ensejar aplicação de sanção aos responsáveis.

Relatórios mais recentes de medição das obras (peças 56 e 58) confirmam a exclusão dos pagamentos indevidos no Contrato TT-251/2006-00 do lote 3 (peça 58), firmado entre o DNIT e o Consórcio ARG/EGESA. Contudo, remanesce a pendência de ressarcimento dos desembolsos irregulares havidos no Contrato TT-253/2006-00, referente ao lote 4, celebrado entre a autarquia e o Consórcio C.R. Almeida/Via Engenharia/EMSA.

Franqueada manifestação à defesa, os consórcios construtores defendem a lisura das medições e respectivos pagamentos. Sustentam haverem realizado revestimento vegetal com plantio de mudas, e não enleivamento como erroneamente constou da planilha contratual. Afirmam que o plantio de mudas de gramíneas foi inserido nos Contratos TT-251/2006-00 e TT-253/2006-00 como serviço novo, mediante a celebração de termos aditivos em setembro de 2009.

Defendem a adequação dos preços unitários dos serviços aos valores de referência do Sistema de Custos Rodoviários (SICRO) vigentes à época dos aditamentos (setembro de 2009), e não aqueles em vigor no mês de janeiro de 2006, mais próximo à data base dos contratos (dezembro de 2005). Em reforço a esse argumento, colacionam os Acórdãos nº 583/2003, 296/2004 e 1.752/2007, todos do Plenário.

Com base nessa premissa, as construtoras apresentam novas composições de preços unitários dos serviços de plantio de mudas, incluindo transporte para a distância média de 22,04 km e BDI de 19,60%. Observam que o valor de BDI adotado é inferior ao referencial de 27,84% aprovado pelo DNIT para obras contratadas a partir de outubro de 2009.

Concluem não haver sobrepreço no serviço questionado e requerem o reconhecimento da regularidade dos pagamentos questionados.

Os argumentos esgrimidos pelos consórcios não são capazes de afastar a irregular liquidação das despesas, a qual resultou em pagamentos indevidos de serviços de revestimento vegetal de enleivamento.

Embora os defendentes afirmem que os trabalhos executados tenham sido de plantio de mudas de gramíneas, na verdade, foram liquidados e remunerados como serviços enleivamento. Esse fato é comprovado pelos boletins de medição constantes das peças 14, pág. 49, e 15, pág. 16.

Segundo o Manual de Custos Rodoviários do DNIT, volume 4 tomo 3, o enleivamento consiste na implantação de gramas em superfícies, por meio do transplante de placas retiradas de áreas gramadas existentes nas proximidades da rodovia. Na composição deste serviço no SICRO, 2 S 05 100 00, verifica-se que é necessário obter 1 m² de grama para executar 1 m² de enleivamento. Para o revestimento vegetal com mudas, item presente na composição SICRO nº 3 S 05 101 01, é necessário apenas 0,20 m² de grama para executar 1 m² desse serviço.

Considerando que a composição de equipamentos, mão de obra, materiais e transporte utilizados no serviço revestimento vegetal com mudas é a mesma utilizada no serviço de enleivamento, a diferença reside apenas nos coeficientes de consumo dos insumos, sendo menor para o primeiro método. Logo, o custo dos serviços de revestimento vegetal com plantio de mudas é conceitualmente inferior ao utilizado no enleivamento.

Conforme comprovado em vistoria realizada pela equipe de fiscalização do Tribunal, os serviços realizados eram efetivamente de plantio de mudas de gramíneas, e não de enleivamento. Logo, não há dúvidas de que as medições e respectivos pagamentos devem corresponder aos serviços executados.

A controvérsia dos autos reside em saber qual o valor referencial que a Administração do DNIT deve adotar como limite máximo admissível de preço unitário para o plantio de mudas de gramíneas, o qual fora acrescido como serviço novo aos contratos mediante celebração de termos aditivos. Segundo advogam os defendentes, o valor referencial deveria ser aquele vigente ao tempo dos aditamentos contratuais, ocorridos em setembro de 2009. De acordo com a equipe de fiscalização do Tribunal, o preço paradigma deve ser de janeiro de 2006, mês mais próximo da data base dos contratos (dezembro de 2005) com referência no Sistema de Custos Rodoviários (SICRO).

A definição de preços contratuais de serviços novos é matéria relevante e merece cuidadoso exame por parte deste Tribunal. Como será exposto adiante neste voto, embora o regime jurídico dos contratos administrativos preveja que o estabelecimento dos valores dos serviços novos dependa de acordo entre as partes, a Administração tem por dever verificar a adequação dos preços a serem contratados aos preços de mercado, observando as exigências da Lei e os princípios da eficiência e da economicidade.

Entendo que o valor referencial máximo admitido pela Administração para o serviço novo de plantio de mudas de gramíneas deve ser aquele vigente em janeiro de 2006, por espelhar mais fielmente as condições efetivas da proposta estabelecidas ao tempo da licitação e instrumentalizadas nos contratos. Tais condições iniciais devem ser mantidas ao longo da execução das avenças mesmo em face da celebração de termos aditivos. Nesse sentido, dispõe o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal:

“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:

(...)

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de **licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, **com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei**, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. ”*

(grifei)

A manutenção das “condições efetivas da proposta” implica a obrigatoriedade da preservação do equilíbrio entre os encargos do contratado e a remuneração da Administração, assumidos ao tempo da celebração do enlace administrativo após licitação pública. Nos termos da lei, a equação econômico-financeira inicial da avença deve perdurar durante a execução do objeto mesmo em face de futuras mutações do contrato. Tal exigência sobressai em diversas disposições da Lei 8.666/1993:

“Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

(...)

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;



II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

~~d) (VETADO).~~

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

(...)

§ 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% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: [\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

I - (VETADO) [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.” (grifei)

O regime jurídico dos contratos administrativos estatuído pela Lei 8.666/1993 não exclui a incidência de outras regras de direito financeiro igualmente importantes que estabelecem requisitos para realização de compras, obras e serviços custeados com recursos do Orçamento Geral da União. No caso vertente, merece destaque o artigo 112, *caput* e §1º da Lei 11.178/2005 (LDO para o exercício de 2006) ao exigir a parametrização dos custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos orçamentários da União ao sistema referencial de preços mantido por órgão ou entidade pública federal:

“Art. 112. Os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, que deverá disponibilizar tais informações na internet.

§ 1º Somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, poderão os respectivos custos ultrapassar o limite fixado no *caput* deste artigo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.”

Tendo em vista a especificidade das obras rodoviárias e o permissivo contido no artigo 105, §1º, do referido diploma legal, foi utilizado o Sistema de Custos Rodoviários (SICRO) para estimar o orçamento base das obras de duplicação e restauração da rodovia BR-101, região nordeste, o qual foi amplamente fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União (ver Acórdãos 490/2005 e 616/2005, ambos do Plenário). Nesse diapasão, o DNIT adotou os custos unitários referenciais vigentes em janeiro de 2006, mês mais próximo da data base dos contratos (dezembro de 2005) com referência no sistema SICRO.

A preocupação com a economicidade da contratação não se limita à verificação da adequação dos custos unitários dos serviços aos correspondentes paradigmas de preços oficiais. Considerando que o valor final da contratação resulta da conjugação dos custos diretos e custos indiretos, a Administração também deve ter por precaução a adequada estimada de taxa referencial de BDI (Bônus e Despesas Indiretas), a qual irá compor o orçamento base da licitação baseada em referência ao mercado e calculada em percentuais devidamente justificados. Nesse sentir, trago as pertinentes ponderações externadas pelo Ministro Valmir Campelo e pelo Auditor Rafael Jardim Cavalcante, em sua publicação “Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU” (Editora Fórum, 2ª Edição, 2013, pag. 65):

“Logo, para referenciar os preços da licitação – e como dever de cautela – o administrador deve tomar por base os custos diretos dispostos em referenciais oficiais de preços da Administração, usualmente o Sicro e o Sinapi.

Por lógica, contudo, caso se tome, unicamente, paradigmas para os custos diretos, se empregadas taxas de BDI superestimadas para compor preços finais dos serviços, a simples utilização dos preços Sicro/Sinapi será inócua. Os preços finais, decerto, estariam inflados. Devem existir cuidados, também, para corretamente parametrizar os custos indiretos.”

Convém salientar que, ao contrário dos custos unitários, taxa referencial de Bônus e Despesas Indiretas prevista no orçamento base da Administração não tem por objetivo limitar o BDI das propostas de preços das empresas licitantes, senão compor, com os custos unitários parametrizados pelo sistema oficial de preços, o valor máximo admissível para a contratação.

As taxas do BDI podem oscilar de empresa para empresa, de acordo com as suas características particulares, a exemplo da remuneração desejável, situação econômico-financeira, localização e porte da empresa, estrutura administrativa, número de obras em execução, nível de competitividade do mercado. Dessa forma, uma possível taxa de BDI acima do referencial estabelecido no orçamento-base da licitação não é motivo suficiente para a desclassificação de propostas de preços caso o preço global ofertado não se revele excessivo. Isso porque eventual BDI elevado pode ser compensado pelo maior desconto oferecido nos custos diretos dos serviços em relação sistema de preços oficial.

No entanto, em caso de acréscimo necessário de serviços novos mediante a celebração de termos aditivos, decorrente de alterações de projeto durante a execução da obra, a utilização de taxa referencial de BDI injustificadamente elevada pode resultar em desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração, pois a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência poderá ser reduzida em favor do contratado em razão de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

Nessas situações, os valores a serem contratados não podem ser superiores aos preços paradigmas definidos pela Administração a partir da conjugação dos custos unitários referenciais dos serviços e da taxa de BDI adotada no orçamento base da licitação, de forma a manter o percentual de desconto obtido na licitação em relação aos preços de mercado. Nessa linha, trilhou o Acórdão 2.152/2010-TCU-Plenário, sob a relatoria do E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa:

“9.2.1.4.1. no caso de serviços novos, estar limitados aos custos referenciais estabelecidos na referida Lei (art. 112, caput, §§ 2º e 3º), acrescidos de BDI de referência adotado no orçamento-base da Administração (20%), aplicando-se o desconto inicialmente obtido (0,9%);”

O mesmo raciocínio se aplica para a contratação das obras da BR 101/NE. O DNIT adotou como paradigma a taxa de BDI de 23,90% que, juntamente com os custos unitários dos serviços do SICRO referenciados ao mês de janeiro de 2006, compôs o orçamento base para a Concorrência 334/2004. Portanto, o equilíbrio inicial da equação econômico-financeira dos contratos firmados entre a Administração do DNIT e os Consórcios ARG/EGESA e C.R. Almeida/Via Engenharia/EMSA, responsáveis pela execução das obras rodoviárias nos lotes 3 e 4 da BR 101/NE, tem por base os valores das respectivas propostas comerciais, os quais não podem ultrapassar os preços referenciais do orçamento inicial.

Reputo relevantes as condições em que se formaram os referidos enlaces contratuais porquanto originadas de certame licitatório competitivo e pautadas, entre outros princípios, na legalidade, na isonomia entre licitantes, na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e na vinculação ao

instrumento convocatório. Tais premissas vinculam o ajuste administrativo, de molde a conformar eventuais mutações contratuais às exigências previstas na lei ao tempo do torneio licitatório.

Não fosse assim, as diretrizes da licitação pública seriam facilmente deturpadas pelo espúrio mecanismo de celebração de termos aditivos que resultem em desbalanceamento da equação-econômico financeira em desfavor do Estado, quer pelo acréscimo de serviços novos cujos preços não vantajosos ao Erário, quer pela alteração de quantitativos previstos na planilha orçamentária inicial da avença a ponto de desfigurar a vantagem do contrato original. Ao estimar os valores de referência dos serviços novos acrescidos por termos aditivos para a data base dos contratos, a Administração preserva as condições que nortearam a licitação e resultaram na formulação do equilíbrio contratual.

Por essas razões, ao contrário do que apregoam os defendentes, os preços de referência da Administração para os serviços novos de plantio de mudas de gramíneas devem ser parametrizados pelos custos unitários constantes do Sistema SICRO vigentes em janeiro de 2006, período mais próximo da data base dos Contratos TT-251/2006-00 e TT-253/2006-00, e não aqueles em vigor na época dos aditamentos (setembro de 2009). A esses custos paramétricos deve ser acrescida taxa de BDI referencial de 23,90%, adotado no orçamento base licitação.

Em essência, os preços estimativos traduzem a quantia máxima que a Administração do DNIT está autorizada a pagar pelos serviços de plantio de mudas, conforme exigência prevista nas regras do edital de licitação a que se vincula o contrato, limitações de custos impostas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e da necessidade de observar os princípios da economicidade e da eficiência nas contratações pelo Poder Público. Essa limitação de valor para a contratação, de modo algum, é incompatível com o regime de mutações dos contratos administrativos previsto no parágrafo 3º do artigo 65 da Lei 8.666/1993.

De acordo com o referido dispositivo legal, já transcrito neste voto, a definição dos preços de serviços novos não contemplados na planilha orçamentária original da avença dependerá de prévio acordo entre as partes, uma vez respeitados os limites legais de aditamento estipulados no parágrafo primeiro do mesmo artigo 65. A interpretação que mais harmoniza o alcance e sentido do referido dispositivo legal com as demais exigências do ordenamento jurídico (condições efetivas da proposta definidas ao tempo da licitação; parametrização dos preços aos sistemas oficiais de custos vigente da data base dos contratos, vinculação ao instrumento convocatório) é a de facultar às partes a livre negociação dos preços dos serviços novos, desde que não extrapolem o limite máximo de preços referenciais estimados pela Administração com base na composição dos custos unitários do Sistema SICRO vigentes à época da licitação, acrescidos da taxa de BDI referencial.

Reforça a convicção de que os preços resultantes dos aditivos devam preservar o equilíbrio da equação econômico-financeira original, estabelecida à época da licitação, a exigência contida no parágrafo 6º do artigo 109 da Lei 11.768, de 18/8/2008 (LDO 2009), em vigor ao tempo das alterações contratuais que incluíram o plantio de mudas de gramíneas. Utilizando-se o Sistema SICRO ao invés do SINAPI, pelas razões óbvias já mencionadas neste voto, conforme faculta o parágrafo primeiro da Lei, assim dispõe a referida norma:

“Art. 109. O custo global de obras e serviços executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços iguais ou menores que a mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal.

§ 1º Nos casos em que o SINAPI não oferecer custos unitários de insumos ou serviços, poderão ser adotados aqueles disponíveis em tabela de referência formalmente aprovada por órgão ou entidade da administração pública federal, incorporando-se às composições de custos dessas tabelas, sempre que possível, os custos de insumos constantes do SINAPI.

(...)

§ 6º A diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do SINAPI não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

(grifei)

Ora, a manutenção do desconto global do contrato em face de aditamentos que alterem a planilha orçamentária há de ser aferida com base no sistema oficial de custos unitários em vigor ao tempo da licitação. Isso porque a diferença percentual originária entre o valor global da avença e o obtido pelo sistema referencial de preços, cuja manutenção é exigida por lei, foi obtida na época do torneio licitatório.

A utilização de tabelas de preços referenciais em voga à época da celebração aditamentos poderá distorcer o referido percentual original de desconto para mais ou para menos, com risco de prejuízo tanto para Administração como para o próprio contratado, na medida em que o novo paradigma de preços poderá contemplar alteração custos dos serviços e obras não necessariamente coincidentes com aqueles verificados ao tempo do procedimento licitatório. Vê-se, assim, que a parametrização dos preços unitários de serviços resultantes de aditivos ao Sistema SICRO vigente na época da licitação e ao BDI referencial impõe-se como necessidade de assegurar a segurança jurídica das relações contratuais e o correto balanceamento da equação econômico-financeira.

Com algumas diferenças, os procedimentos adotados DNIT para a celebração de termos aditivos que contemplem serviços novos seguem a mesma lógica defendida neste voto, pois preveem a retroatividade dos custos unitários referenciais para data base dos contratos, aos quais é acrescida taxa de BDI paradigma definida no orçamento base da licitação.

Conforme informação prestada pela Coordenação Geral de Custos Infraestrutura de Transportes do DNIT, mediante Ofício 23/2013-CGCIT/DIREX/DNIT, nos autos do TC 012.291/2013-7, a metodologia padrão empregada pela autarquia federal para a aprovação dos preços unitários de serviços novos compreende as etapas a seguir descritas:

- são calculados os custos diretos dos preços dos serviços novos, observadas as diretrizes contidas no Memorando Circular 37/2003-DIT/DNIT, a saber:

“No caso de ocorrência de Revisão de Projeto em fase de obras, adotar-se-ão os seguintes critérios:

I – só será admitida Revisão de Projeto Executivo aprovado;

II – No caso de itens novos, deverá ser adotada a seguinte sistemática:

a – utilizar o valor de insumos constantes da proposta da contratada, dentro da composição orçamentária do Sicro;

b – não existindo o insumo na proposta da contratada, será adotado o valor do insumo no Sicro;

c – não existindo este novo item no Sicro, deverá ser apresentada justificativa detalhada da nova composição de preços utilizando, quando possível, valores dos insumos constantes da proposta, e, em caso contrário, utilizar preços de mercado obtidos por meio de cotações fornecidas por fontes independentes. Este novo item deverá ser comparado com outro similar constante do Sicro.

III – todos valores serão retroagidos à data base da proposta da contratada.”

- ao custo direto é aplicado o percentual de BDI da proposta da empresa vencedora da licitação, chegando-se, assim, a valor unitário denominado de "preço contratual puro".

- em segundo momento, é calculado o preço unitário referencial do DNIT para cada serviço novo. Os custos diretos desses serviços são extraídos do projeto básico e do SICRO, ou, ainda, de cotações do mercado. Sobre esses custos diretos incide o percentual de BDI adotado pelo DNIT no orçamento base da licitação. Com isso, chega-se ao preço unitário máximo admissível no aditivo contratual, chamado de "preço de referência".

- em terceiro momento, é confrontado o “preço contratual puro” com o “preço de referência” adotado pelo DNIT. Caso o preço contratual puro seja superior ao de referência da Administração, é aplicado sobre o primeiro um fator de redução de modo a enquadrá-lo no valor limite preconizado na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ainda de acordo com a orientação da Coordenação Geral de Infraestrutura de Transporte do DNIT, a aplicação desse fator de redução não impede que o setor responsável pela aprovação da revisão de projeto promova à aplicação de desconto adicional necessário à garantia do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, isto é, aplique o mesmo desconto ofertado na proposta original da contratada em relação ao orçamento base da Administração, à época do procedimento licitatório.



Portanto, afasto o argumento enfeixado em memorial pelo Consórcio CR Almeida/Via Engenharia/EMSA de o Memorando Circular 37/2003-DIT/DNIT não haver determinado a referência de preço dos serviços novos à data base dos contratos.

Com relação ao fato de os acórdãos do Plenário nº 1752/2007, 296/2004 e 583/2003 haverem determinado que as revisões de projeto devam ser elaboradas com base nos preços unitários do Sistema SICRO à época dos aditamentos, cabem algumas observações. Os referidos precedentes tinham por objetivo corrigir desequilíbrios econômico-financeiros em desfavor do Erário, provocados por termos aditivos de contratos que alterassem a justa composição entre encargos do contratado e a remuneração da administração havida ao tempo da licitação.

Nos casos analisados nesses precedentes, foi verificada a ausência de critérios de adjudicação de preços unitários no procedimento licitatório, ao arrepio do que determina a Lei 8.666/1993, fazendo com que a proposta declarada vencedora, embora com valor global abaixo do orçamento estimado pela Administração, apresentasse planilha de itens de serviço com sobrepreço e subpreço. Além disso, foi verificado longo lapso entre a proposta orçamentária e o início da execução do contrato.

A fim de evitar o desequilíbrio econômico-financeiro da avença em desfavor do Erário, ocasionado pelo acréscimo de serviços novos com valores excessivos e sobretudo pelos chamados jogos de planilha em termos aditivos em que injustificadamente sejam reduzidos quantitativos dos serviços com subpreço e aumento de quantitativos com sobrepreço, o Tribunal determinou aos órgãos licitantes que limitassem os custos unitários dos serviços objeto de aditamento aos valores referenciais do SICRO vigentes à época dos aditamentos, bem como fossem adotados critérios de adjudicação de preços unitários e global em futuras licitações.

Compreendo que a orientação do Tribunal impressa nos referidos arestos representou significativo avanço em prevenir mecanismos espúrios de manipulação de planilha orçamentária do contrato em prejuízo aos cofres públicos, bem como visou corrigir situações excepcionais. No entanto, a jurisprudência desta Corte tem evoluído aquele entendimento para exigir a parametrização dos preços unitários dos serviços novos inclusive por termos aditivos aos valores referenciais estabelecidos no torneio licitatório, principalmente em razão das recorrentes exigências das leis orçamentárias de manutenção das vantagens originais obtidas pela Administração na equação econômico-financeira original, como retratado no caso vertente. Nessa vereda, cito os acórdãos 1.874/2007, 2.152/2010, 1.922/2011, 1.923/2011, 1.379/2012, 1.220/2013, 2065/2013 e 2.440/2014, todos do Plenário. A posição sustentada neste voto apenas realça serem tais exigências imanentes às regras e aos princípios que informam os contratos administrativos.

Por esses motivos, afasto as alegações dos Consórcios ARG/EGESA e C.R. Almeida/Via Engenharia/EMSA.

Segundo informações atualizadas obtidas pela Secretaria de Infraestrutura Rodoviária (SeinfraRodov), o Contrato TT-253/2006-00 encontra-se paralisado desde 12/9/2011, com a realização de 98,25% do cronograma físico da obra. A última medição (57ª) foi efetuada em setembro de 2011.

Mesmo considerando o avançado o estágio de realização das obras e tendo em vista o contrato não ter sido encerrado, considero pertinente a proposta de **determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)** com fundamento no art. 251, caput, do RITCU, que adote as seguintes providências:

- promover as negociações necessárias, junto com o consórcio C.R. Almeida/Via Engenharia/EMSA, no sentido de incluir o serviço de revestimento vegetal com mudas no Contrato TT-253/2006-00 em substituição ao serviço de enleivamento, utilizando como critério para definição do preço unitário referencial a metodologia descrita neste voto e adotada pela Administração do DNIT, conforme Memorando Circular DNIT 37/2003/DIT,

- após a alteração do contrato, apurar os pagamentos indevidos e providenciar a devolução aos cofres da autarquia federal das importâncias indevidamente despendidas pela contratante a título de serviços de enleivamento;



- na eventual impossibilidade de recomposição administrativa dos valores indevidamente despendidos a título de serviços de enleivamento, resultante do acordo a ser encetado entre as partes, promover a execução das garantias contratuais ou instaurar Tomada de Contas Especial, nos termos do artigo 47 da Lei 8.443/1992;

- informar ao Tribunal de Contas da União no prazo de 90 dias, a contar da ciência, sobre a implementação das medidas referidas nas alíneas anteriores.

Com relação às razões apresentadas pelo fiscal do DNIT para os contratos, Luiz Clark Soares Maia, considero-as incapazes de elidir a omissão do agente em, antes mesmo de efetuar o atesto das medições, verificar a efetiva execução dos serviços contratados pela Administração. Tal proceder viola a correta liquidação da despesa exigida pelos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964. Ainda que se considere o fato de a supervisão das obras ser realizada por empresas contratadas, tal circunstância não afasta a responsabilidade do agente público designado pelo DNIT, com fundamento no artigo 67 da Lei 8.666/1993, em zelar pela fidedignidade dos serviços realizados pelas contratadas.

Dessa forma, rejeito as justificativas apresentadas por Luiz Clark Soares Maia.

Outras irregularidades

A equipe de auditoria ao considerar não justificada a extrapolação do limite de aditamento contratual de 25 % para acréscimos e supressões, em desacordo com o artigo 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, verificada nas revisões de projeto em fase de obra dos lotes 3 e 4 (**achado 3.5 do Relatório de Auditoria, questão “e” deste voto**).

Conforme relatório de fiscalização, foram três revisões de projeto em fase de obras com a consequente formalização de termos aditivos em cada contrato. Tais revisões acrescentaram percentual superior ao permitido legalmente, considerados, em separado, os acréscimos e as supressões de insumos e serviços presentes na planilha orçamentária.

Tal irregularidade decorre de interpretação equivocada da Lei, levada a efeito pelos membros integrantes da comissão do DNIT responsável pela aprovação das revisões de projeto e termos aditivos, Gustavo Adolfo Andrade de Sá, Moacir Carlos Araújo Júnior e Normando Lima de Oliveira Filho. O laivo decorre da consideração conjunta dos acréscimos e supressões de itens de serviços.

De acordo com a jurisprudência do Tribunal, o limite de 25% previsto no art. 65, §§ 1º e 2º, Lei 8.666/1993 deve ser verificado separadamente, tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens ao contrato, e não pelo cômputo final que tais alterações possam provocar na equação financeira do contrato. A inteligência da regra legal reside justamente em evitar a desfiguração do objeto inicial pela via dos aditivos, o que levaria à frustração do princípio constitucional do devido processo licitatório.

Conforme verificado nestes autos (peça 28, p. 30-51, peça 29, p. 1-50 e peça 30, p. 1-24), nos aditivos dos Lotes 3 e 4 da BR-101/PB, os revisores de projeto do DNIT não consideraram a supressão de vários itens retirados do contrato. Também não foi considerada a supressão do material betuminoso, ocorrida na 1ª Revisão de Projeto, como se extrai do quadro de revisões apresentado pelos auditados (peça 11, p. 41).

Entretanto, deixo de cominar os responsáveis com as sanções administrativas previstas em Lei pois, especificamente em relação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, este Tribunal considerou as excepcionalidades vivenciadas pela autarquia federal, sobretudo quanto à existência de grande passivo de projetos básicos desatualizados cuja imediata adequação aos limites legais de aditivos, na linha de entendimento desta Corte, poderia conduzir à paralisação de obras relevantes. Por esse motivo, o Plenário exarou o Acórdão 2819/2011-TCU-Plenário, publicado do Diário Oficial da União em 9/11/2011, em que expediu a seguinte medida:

“9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, nas futuras contratações celebradas a partir da data de publicação deste Acórdão no Diário Oficial da União, passe a considerar, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal;”



Assim, acolho em parte as razões de justificativa apresentadas por Gustavo Adolfo Andrade de Sá, Moacir Carlos Araújo Júnior e Normando Lima de Oliveira Filho, sem, contudo, aplicar-lhes sanção pecuniária.

Por derradeiro, a equipe de fiscalização registrou, **no achado 3.8 do Relatório de Auditoria (questão “h” deste voto)**, a existência de falhas no projeto de restauração de obras de arte especiais no Lote 4, em afronta ao disposto no art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993, especialmente quanto ao dimensionamento das pontes. As responsabilidades relativas a essa irregularidade são objeto de apuração interna pelo DNIT, conforme processo administrativo 50613.000456/2009-86 e informações às peças 30 (p. 42-50) e 31 (p. 1-58) destes autos.

Nesse ponto, determino à SeinfraRodovias que, no próximo relatório de monitoramento, verifique o andamento da apuração das responsabilidades pelo DNIT, objeto do processo administrativo 50613.000456/2009-86, relativas às falhas de projeto de restauração de obras de arte especiais do Lote 4 da BR-101/NE, trecho da Paraíba,

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

ACÓRDÃO Nº 538/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.817/2010-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Congresso Nacional; Consórcio ARG/EGESA (08.348.751/0001-05)

3.2. Responsáveis: Gustavo Adolfo Andrade de Sá (160.953.084-53); José Ivalmir Neves Cavalcanti (685.992.504-34); Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00); Luiz Clark Soares Maia (040.065.774-00); Luiz Eduardo Diogo Pompeu (687.456.057-34); Marcelo Almeida Lima (003.869.047-07); Marcos Jose Pupin (010.262.428-35); Moacir Carlos Araújo Júnior (010.135.914-45); Normando Lima de Oliveira Filho (806.592.334-87); Rosemberg Pereira da Silva (789.069.114-91).

4. Órgãos/Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Ministério dos Transportes (vinculador).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, com fundamento na Portaria da Presidência nº 111, de 13/3/2015.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov).

8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles, OAB/DF 28108; Tathiane Viera Viggiano Fernandes, OAB/DF 27154; Patrícia Guercio Teixeira Delage, OAB/MG 90459; Nayron Sousa Russo, OAB/MG 106011; Fernando Antonio dos Santos Filho – OAB/DF 37.934.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada nas obras de Adequação Viária da BR-101/NE, trecho do Estado da Paraíba, no âmbito do programa de fiscalização de obras públicas de 2010 (Fiscobras 2010).

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

9.1. **revogar as medidas acautelatórias** propugnadas no âmbito deste processo quanto à abstenção de adesões às atas de registro de preço dos Pregões Presenciais 18/2009, 15/09 e 19/2009 do 2º Batalhão de Engenharia de Construção, como também em relação à ata do Pregão Presencial 12/2008 do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, tendo em vista perda de objeto pelo vencimento do prazo de validade das citadas atas, não havendo mais possibilidade de prorrogação;

9.2. em relação às responsabilidades dos agentes públicos envolvidos na condução das obras do Lote 5 da BR-101/PB, executadas pelo Exército Brasileiro:

9.2.1. **acatar as razões de justificativas** apresentadas pelos seguintes responsáveis:



9.2.1.1 Luiz Eduardo Diogo Pompeu, Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, responsável pela elaboração do Termo de Referência do Pregão Presencial 12/2008 e pela homologação deste certame licitatório, em relação ao Achado 3.3 do Relatório de Auditoria, especificamente no que se refere:

a) à exigência de licenças, alvará e registros na fase de habilitação, sem cobertura legal, verificada no Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993;

b) à habilitação de empresa que não atendeu às exigências do Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993;

9.2.1.2. José Ivalmir Cavalcanti, Chefe da Assessoria Jurídica do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, responsável pela emissão do parecer aprovando edital e termo de referência do Pregão Presencial 12/2008, em relação ao Achado 3.3 do Relatório de Auditoria, especificamente no que se refere:

a) ao uso do Pregão Presencial fora das hipóteses previstas na legislação – Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o prescrito no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005;

b) à exigência de licenças, alvará e registros na fase de habilitação, sem cobertura legal, verificada no Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993;

c) à exigência de comprovação da execução de quantitativo mínimo para a capacidade técnico-profissional, verificada no Pregão Presencial 18/2009, em desacordo com o disposto no § 1º, inciso I do art. 30 da Lei 8.666/1993;

9.2.1.3. Rosemberg Pereira da Silva, pregoeiro responsável pelo Pregão Presencial 12/2008, em relação ao Achado 3.3, no que se refere à habilitação de empresa que não atendeu às exigências constantes no edital do Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993 ;

9.2.1.4 Marcelo Almeida Lima, Chefe da Seção Técnica do 2º Batalhão de Engenharia de Construção – 2º BEC, responsável pela elaboração edital e termo de referência do Pregão Presencial 18/2009, em relação ao Achado 3.3 do Relatório de Auditoria, especificamente no que se refere à exigência de comprovação da execução de quantitativo mínimo para a capacidade técnico-profissional, em desacordo com o disposto no § 1º, inciso I do art. 30 da Lei 8.666/1993;

9.2.2. **acatar parcialmente, sem aplicação de sanção pecuniária, as razões de justificativa** apresentadas pelos responsáveis, abaixo indicados, em relação ao Achado 3.3 do Relatório de Auditoria, especificamente no que se refere à ausência de documentos que fundamentem a inabilitação de empresa que apresentou proposta mais vantajosa, em desacordo com os incisos IV e XII do art. 38 da Lei de Licitações, aplicável subsidiariamente ao pregão, bem como o art. 8º da Lei 10.520/2002, e o inciso X do art. 21 do Decreto 3.555/2000:

9.2.2.1. Luiz Eduardo Diogo Pompeu, Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, responsável pela elaboração do Termo de Referência e pela homologação do Pregão Presencial 12/2008;

9.2.2.2. Rosemberg Pereira da Silva, pregoeiro responsável pelo Pregão Presencial 12/2008;

9.2.3. **excluir a imputação de irregularidade** aos responsáveis Luiz Eduardo Diogo Pompeu, Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, e Rosemberg Pereira da Silva, pregoeiro responsável pelo Pregão Presencial 12/2008, relativa à habilitação de empresa vencedora do certame por não haver atendido às exigências constantes no edital do Pregão Presencial 12/2008 (Achado 3.3 do Relatório de Auditoria);

9.2.4. **rejeitar as razões de justificativas** apresentadas pelos responsáveis abaixo indicados:

9.2.4.1 Luiz Eduardo Diogo Pompeu, Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, responsável pela elaboração do Termo de Referência do Pregão Presencial 12/2008 e pela homologação deste certame licitatório, em relação ao Achado 3.3 do Relatório de Auditoria, no que se refere:

a) à não comprovação da inviabilidade da adoção de pregão eletrônico, verificado no Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o prescrito no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005;

b) à exigência de laudos de ensaios geotécnicos para habilitação técnica, sem cobertura legal, verificada no Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993;

9.2.4.2 José Ivalmir Cavalcanti, Chefe da Assessoria Jurídica do 1º Grupamento de Engenharia-MD/CE, responsável pela emissão do parecer aprovando edital e termo de referência do Pregão Presencial 12/2008, em relação ao Achado 3.3 do Relatório de Auditoria, no que se refere à exigência de laudos de ensaios geotécnicos para habilitação técnica, sem cobertura legal, verificada no Pregão Presencial 12/2008, em desacordo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993;

9.2.4.3 Marcos José Pupin, responsável pelo 2º Batalhão de Engenharia de Construção, no que se refere à ausência de comprovação da inviabilidade da realização de pregão na forma eletrônica, verificada nos Pregões Presenciais 17/2008, 01/2009, 15/2009, 18/2009, 19/2009 e 20/2009, em desacordo com o disposto no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005 (Achado 3.4 do Relatório de Auditoria);

9.2.4. **aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993** e no art. 268, inciso II, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 dias, contados da efetiva notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento das respectivas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data da deliberação, até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Sanção Pecuniária (R\$)
Luiz Eduardo Diogo Pompeu	3.000,00 (três mil reais)
Marcos José Pupin	3.000,00 (três mil reais)
José Ivalmir Cavalcanti	2.500,00 (dois mil e quinhentos reais)

9.3. em relação à responsabilidade de agentes públicos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), envolvidos na condução das obras dos lotes 3 e 4 da BR-101/PB, executadas, respectivamente, pelo Consórcio C. R. Almeida/Via Engenharia/EMSA - Contrato TT-253/2006-00 e pelo Consórcio ARG/EGESA - Contrato TT-251/2006-00:

9.3.1 **acatar parcialmente as razões de justificativas** de Gustavo Adolfo Andrade de Sá, Moacir Carlos Araújo Júnior e Normando Lima de Oliveira Filho, integrantes da Comissão de Aprovação de Revisões de Projeto e Termos Aditivos da SR-DNIT/PB, em relação à aprovação de termos aditivos aos Contratos TT- 251/2006-00 e TT-253/2006-00 em valor superior ao limite de 25%, estabelecido no art. 65, §1º da Lei 8.666/1993 (Achado 3.5 do Relatório de auditoria);

9.3.2. **rejeitar as razões de justificativas** apresentadas por Luiz Clark Soares Maia, Fiscal do Contrato TT- 251/2006-00 e do Contrato TT-253/2006-00, em relação aos seguintes fatos ilícitos:

a) execução dos serviços de barreira de concreto “New Jersey” em técnica diferente do projeto executivo, sem que fosse providenciada a devida repactuação do contrato, em desacordo com o princípio da economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal e no art. 12, incisos III e VI da Lei 8666/1993 (Achado 3.1 do Relatório de Auditoria),

b) atesto de medição do serviço de enleivamento, quando o serviço efetivamente executado na obra foi revestimento vegetal com mudas, conduta em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (Achado 3.2 do Relatório de Auditoria);

9.3.3. **aplicar a Luiz Clark Soares Maia multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993**, e no art. 268, inciso II, do Regimento Interno, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 dias, contados da efetiva notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento da respectiva quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da deliberação, até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.4. autorizar o Ministério da Defesa/Comando do Exército, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 219, inciso I, do RITCU, o desconto das dívidas nos vencimentos dos responsáveis apenados com sanção pecuniária, caso não sejam atendidas as respectivas notificações de débito;



9.5. autorizar Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 219, inciso I, do RITCU, o desconto da dívida nos vencimentos dos responsável apenado com sanção pecuniária, caso não seja atendida a respectiva notificação de débito;

9.6. **determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)** com fundamento no art. 251, caput, do RITCU, com fundamento no art. 251, caput, do RITCU, a adoção das seguintes providências:

9.6.1. promova as negociações necessárias, junto com o consórcio C.R. Almeida/Via Engenharia/EMSA, no sentido de incluir o serviço de revestimento vegetal com mudas no Contrato TT-253/2006-00 em substituição ao serviço de enleivamento, utilizando como critério para definição do preço unitário referencial a metodologia descrita neste voto e adotada pela Administração do DNIT, conforme Memorando Circular DNIT 37/2003/DIT,

9.6.2. após a alteração do Contrato TT-253/2006-00, apure os pagamentos indevidos e providenciar a devolução aos cofres da autarquia federal das importâncias indevidamente despendidas pela contratante a título de serviços de enleivamento;

9.6.3. na eventual impossibilidade de recomposição administrativa dos valores indevidamente despendidos a título de serviços de enleivamento, apurados no Contrato TT-253/2006-00, promova a execução das garantias contratuais ou instaurar Tomada de Contas Especial, nos termos do artigo 47 da Lei 8.443/1992;

9.6.4 informe ao Tribunal de Contas da União no prazo de 90 dias, a contar da ciência, sobre a implementação das medidas referidas nos subitens 9.6.1, 9.6.2 e 9.6.3 deste acórdão.

9.6.5 inclua cláusula específica no contrato-padrão de confecção de projeto executivo com previsão de aplicação de penalidade à empresa projetista contratada por erros e deficiências de projeto, em cumprimento ao art. 55, inciso VII, da Lei 8.666/1993;

9.6.6 apure a responsabilidade, visando à aplicação de sanções contratuais às empresas supervisoras das obras dos lotes 3 e 4 da BR-101/NE, trecho do Estado da Paraíba, por haverem atestado indevidamente o serviço de revestimento vegetal em mudas como enleivamento, em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 66 da Lei 8.666/1993;

9.6.7 dê andamento à apuração de responsabilidades no processo administrativo 50613.000456/2009-86, garantido o prévio contraditório e a ampla defesa às partes, relativas às falhas de projeto de restauração de obras de arte especiais do Lote 4 da BR-101/NE, trecho do Estado da Paraíba;

9.6.8 no prazo de sessenta dias, a contar da ciência, encaminhe ao TCU as providências tomadas quanto às determinações exaradas no subitem 9.6 deste acórdão;

9.7. **dar ciência ao Ministério da Defesa/Comando do Exército** sobre as seguintes irregularidades identificadas na condução das obras do lote 5 da BR-101/NE, trecho do Estado da Paraíba:

9.7.1. a realização do pregão sob a forma presencial nos processos de aquisição promovidos pelo 1º Grupamento de Engenharia do Exército (Pregão Presencial 12/2008) e pelo 2º Batalhão de Engenharia de Construção – 2º BEC (Pregões Presenciais 17/2008, 01/2009, 15/2009, 18/2009, 19/2009 e 20/2009), sem a prévia comprovação da inviabilidade da realização do certame na forma eletrônica, afronta o disposto no art. 4º, §1º do Decreto 5.450/2005;

9.7.2. a exigência de laudos geotécnicos como critério de habilitação técnica de licitantes, verificada no Pregão Presencial 12/2008, sob responsabilidade do 1º Grupamento de Engenharia do Exército, não encontra amparo nas condições de qualificação estabelecidas no art. 30 da Lei 8.666/1993;

9.7.3. a ausência de documentos que fundamentaram a inabilitação de empresa que apresentou proposta mais vantajosa, verificada no processo administrativo do Pregão Presencial 12/2008, promovido pelo 1º Grupamento de Engenharia do Exército, contraria os incisos IV e XII do art. 38 da Lei 8.666/1993, aplicável subsidiariamente ao pregão, o art. 8º da Lei 10.520/2002, bem como o inciso X do art. 21 do Decreto 3.555/2000;

9.7.4. a utilização do Sistema de Registro de Preços nos Pregões Presenciais 12/08, 15/09 e 19/09 contraria o artigo 8º do Decreto 3931/2001, à época vigente (atual artigo 22 do Decreto 7.892/2013), por



não se tratar de objeto padronizado e não ter sido precedido do avaliação do equilíbrio entre encargos e a respectiva contraprestação remuneratória da proposta vencedora do certame;

9.7.5. a exigência de visita técnica à obra, verificada nos editais nos Pregões Presenciais 15/2009 e 18/2009, sem alternativa de apresentação, pelo licitante, de declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra, além de não ser medida imprescindível para caracterização do objeto, implica frustração ao caráter competitivo da licitação, em contrariedade ao disposto no inciso I, § 1º, art. 3º da Lei 8.666/1993;

9.7.6 a estipulação de prazos exíguos para obtenção de licenciamentos, alvarás e registros necessários ao credenciamento de licitantes para fornecimento de brita, verificado no edital do Pregão Presencial 12/2008, promovido pelo 1º Grupamento de Engenharia, caracteriza indevida restrição ao caráter competitivo do certame, em afronta à vedação contida no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

9.7.7 a exigência de comprovação da execução de quantitativo mínimo de serviço para capacidade técnico-profissional de licitante, verificada no Pregão Presencial 18/2009, promovido pelo 2º Batalhão de Engenharia e Construção, impõe restrição indevida ao caráter competitivo do certame, ao arrepio da vedação contida no artigo 3º, § 1º, inciso I, e das prescrições inscritas no art. 30, §1º, inciso I, *in fine*, e § 5º, todos da Lei 8.666/1993.

9.8. **determinar à Secretaria de Infraestrutura Rodoviária - SeinfraRodov** que, no próximo relatório de monitoramento, verifique o andamento da apuração das responsabilidades pelo DNIT, objeto do processo administrativo 50613.000456/2009-86, relativas às falhas de projeto de restauração de obras de arte especiais do Lote 4 da BR-101/NE, trecho do Estado da Paraíba;

9.9. **encaminhar cópia do Acórdão, acompanhado do relatório e voto** que o fundamentam:

9.9.1. aos responsáveis, ao Ministério da Defesa/Comando do Exército, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT, ao 2º Batalhão de Engenharia e Construção do Exército, ao 1º Grupamento de Engenharia de Construção do Exército, ao Consórcio C. R. Almeida/ Via Engenharia/EMSA e ao Consórcio ARG/EGESA;

9.9.2 à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em cumprimento ao Acórdão 268/2014-TCU-Plenário;

9.9.3. à SecexDefesa para ciência, tendo em vista que as irregularidades levantadas poderão impactar o julgamento das contas dos gestores de órgãos de sua clientela;

9.10. **arquivar os presentes autos**, com fundamento no art. 169, inciso V, do RITCU.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0538-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Weder de Oliveira.

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

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-021.768/2014-5

Natureza: Representação

Unidade: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional

Advogados constituídos nos autos: Larissa Moreira Costa (OAB/DF 16.745) e outros (peças 11 e 29), pelo Sebrae; Eduardo Han (OAB/DF 11.714) e outros, pela Webaula Produtos e Serviços para Educação Editora S.A. (peças 28, 29, 34 e 44).



SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. CLÁUSULAS RESTRITIVAS. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AGRAVO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. EXAME DE MÉRITO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME E DOS ATOS DELE DECORRENTES. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Selog, a qual contou com a anuência do Diretor e Secretário da unidade (peças 37-39):

“1. Trata-se de representação formulada pela empresa Nova Tecnologia em Educação Ltda., com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 6/2014, promovida pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), tipo técnica e preço, que teve por objeto a contratação de empresa especializada para desenvolver, sob demanda, conteúdo educacional na modalidade a distância, via *internet*, a partir da transposição de conteúdos presenciais e da atualização de versões *online*, para o público externo (cópia do edital na peça 1, p. 51- 98).

2. O certame foi concluído, sagrando-se vencedora a empresa Webaula Produtos e Serviços para Educação Editora S.A., com a proposta final de R\$ 14.482.526,90. Conforme informado pelo Sebrae, o contrato com a empresa foi celebrado em 11/11/2014.

3. No decorrer do processo, o Sebrae interpôs agravo contra o despacho proferido em 2/12/2014 (peça 19), por meio do qual se deferiu pedido de medida cautelar para que a entidade se abstinhasse de dar prosseguimento à Concorrência Pública 6/2014 e aos atos dela decorrentes, ou, na hipótese de o contrato já ter sido firmado, a sua suspensão.

HISTÓRICO

4. O presente processo iniciou-se a partir de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Nova Tecnologia em Educação Ltda., acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 6/2014, tipo técnica e preço, promovida pelo Sebrae, que teve por objeto a contratação de empresa especializada para desenvolver, sob demanda, conteúdo educacional na modalidade à distância, via *internet*, a partir da transposição de conteúdos presenciais e da atualização de versões *online*, para o público externo, com valor global estimado em R\$ 14.938.232,48.

5. Aduziu-se, na inicial, a existência de vícios no edital da concorrência que malfeririam a competitividade do certame, quais sejam:

a) exigência prevista no subitem 8.2.1.1, alíneas ‘a’ a ‘e’, do edital (peça 1, p. 58-59), de apresentação de certificação ISO 9001, com expressões previamente determinadas, ou seja, com redação específica na descrição do escopo do certificado (peça 1, p. 4-7);

b) exigência inserta no subitem 8.2.1.2 do edital (peça 1, p. 59), de apresentação de certificação SCORM 1.2, irrelevante para a seleção da melhor solução e atualmente não expedida, conforme informações obtidas junto à entidade certificadora *Advance Distributed Learning* (ADL) - peça 1, p. 7-10 e 48-49;

c) exigência prevista no subitem 6.1.3 do edital, alínea ‘a’ (peça 1, p. 54), para fins de comprovação da capacidade técnica, de apresentação de atestado que demonstre que a licitante desenvolveu projetos de educação à distância, com no mínimo trezentas horas de desenvolvimento de conteúdo educacional para internet, cujo objeto se mostra dissociado daquele que se almeja contratar, que é a transposição de conteúdo (peça 1, p. 10-12);

d) exigência contida na alínea ‘b.5’ do subitem 6.1.3 do edital (peça 1, p. 54), de que o atestado apresentado deverá informar o endereço na *internet*, com *login* e senha, para acesso a todos os cursos e conteúdos que os compõem (peça 1, p. 12-13).

6. A primeira análise da unidade técnica avaliou os pressupostos para concessão da cautelar e, tendo considerado presente o *periculum in mora*, concluiu pela necessidade de obtenção de elementos adicionais, mediante a oitiva prévia do Sebrae, para pronunciamento quanto ao *fumus boni iuris* (peça 5).



7. Por meio de despacho, o Relator aquiesceu com as medidas propostas e determinou a oitiva sugerida (peça 8), que foi promovida por meio do ofício 2.093/2014-TCU/Selog (peça 9).

8. A partir da análise das manifestações apresentadas (peças 10 e 11), a unidade técnica, entendendo presentes os pressupostos para concessão de cautelar, propôs determinar a suspensão da Concorrência 6/2014. Na ocasião, verificou-se que, devido à pontuação máxima atribuída à certificação ISO 9001 e à certificação no padrão SCORM 1.2, quesitos de pontuação técnica, a não apresentação dos certificados eliminaria as licitantes do certame, configurando-se critério de habilitação vedado pela jurisprudência do TCU. Desde já, considerou improcedentes as alegações das alíneas 'c' e 'd' acima transcritas.

9. O Relator manifestou-se de acordo com a análise e proposta da Selog, adotando-as como razões de decidir (peça 19):

18. Considero, em sintonia com a unidade técnica, que o Sebrae não conseguiu, em análise preliminar, afastar as ocorrências tratadas nas alíneas 'a' e 'b' do item 2 acima. Além de não ter conseguido justificar tais exigências, foi verificado que a pontuação prevista para apresentação das certificações ISO 9001 e SCORM, perfazendo 40% do total de pontos estabelecidos, pode configurar em restrição ao caráter competitivo.

10. Determinou, dessa forma, que o Sebrae se absteresse de dar prosseguimento à Concorrência Pública 06/2014, e aos atos dela decorrentes, ou, na hipótese de já formalizado, a suspensão do contrato, mantendo-a até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria.

11. A par da decisão, o Sebrae interpôs agravo para cassação da medida cautelar deferida (peça 27).

12. Considerando tempestivo o recurso, o Relator encaminhou os autos à Selog para análise da matéria (peça 35). Nesse interregno, também foram apresentadas pelo Sebrae e pela Webaula Produtos e Serviços para Educação Editora S.A. as manifestações às oitivas determinadas no despacho mencionado (peças 31 e 33).

13. Dessa forma, a presente instrução se propõe a analisar, de forma conjunta, o agravo interposto e o mérito da representação, em privilégio à racionalidade processual.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

I. Da representação

14. De acordo com as instruções anteriores (peças 5, p. 1 e 16, p. 2), a presente representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes do art. 235 c/c o parágrafo único do art. 237, VII, do Regimento Interno do TCU. Ademais, a empresa Nova Tecnologia em Educação Ltda. possui legitimidade para representar ao Tribunal, conforme disposto no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 c/c o art. 237, VII, do Regimento Interno/TCU.

15. Dessa forma, a representação pode ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno/TCU, aplicável às representações, de acordo com o art. 237, VII, e parágrafo único, da mesma norma regimental.

II. Do agravo interposto pela entidade representada

16. Inicialmente, deve-se registrar que o agravo preenche os requisitos gerais de admissibilidade, alusivos a todas as espécies recursais, conforme abaixo:

- a) cabimento – a decisão é recorrível;
- b) singularidade – o recorrente está interpondo o agravo contra o despacho do Relator, de 2/12/2014, pela primeira vez;
- c) tempestividade – o agravo foi interposto dentro do prazo previsto no art. 289 do Regimento Interno/TCU;
- d) legitimidade – o recorrente é parte legítima para interpor o agravo, consoante o estabelecido no art. 144 do Regimento Interno/TCU;
- e) interesse de agir – houve sucumbência da parte e não houve perda de objeto;
- f) adequação – a peça recursal foi apresentada em conformidade com o disposto no art. 277, V, do Regimento Interno/TCU.

17. Em relação aos requisitos específicos, tem-se que, nos termos do art. 289 do Regimento Interno/TCU, de despacho decisório do Presidente do Tribunal, de presidente de câmara ou do relator, desfavorável à parte, e da medida cautelar adotada com fundamento no art. 276 cabe agravo, no prazo de



cinco dias, contados na forma do art. 183.

18. No caso em exame, o agravante ataca medida cautelar adotada com fundamento no art. 276 do Regimento Interno/TCU, conferida mediante despacho do Relator.

19. Considera-se, assim, que os requisitos específicos de admissibilidade previstos para a espécie foram preenchidos.

EXAME TÉCNICO

I. Da representação

20. Nos termos do despacho proferido pelo Relator (peça 19), determinou-se, com fundamento no art. 71, IX, da Constituição Federal, no art. 45, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 250, V, e 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, a fixação do prazo para que o Sebrae Nacional e a empresa Webaula, se assim desejassem, apresentassem manifestação sobre as ocorrências tratadas nestes autos, as quais deram ensejo à medida cautelar determinada, aduzindo, desde logo, os argumentos que aproveitassem ao exame de mérito da representação.

21. As manifestações apresentadas serão a seguir analisadas.

a) Quanto ao argumento de que houve exigência de apresentação de certificados para habilitação técnica de forma transversa

Manifestação apresentada pelo Sebrae (peça 31)

22. Neste ponto, o Sebrae discorda da interpretação de que a pontuação atribuída às certificações, tanto da ISO 9001, quanto da SCORM (em qualquer de suas versões, a partir de 2004), quando cumuladas, estaria a funcionar como critério de inabilitação das licitantes.

23. Relata que a importância da exigência de se pontuar essas duas certificações já restara justificada e que o objeto de questionamento seria o peso atribuído para ambas as certidões.

24. Argumenta-se que esse mecanismo foi validado por esta Corte de Contas, quando da realização do Registro de Preços 1/2012.

25. Aponta o agravante que o TCU, em caso análogo, teria se manifestado a respeito da validação de se exigir a certificação SCORM para contratações que envolvam serviços de educação digital.

26. Destaca que a análise da Selog, para justificar valoração excessiva dada à pontuação das certificações da ISO 9001 e da SCORM, considerou as duas certificações como uma única, sustentando que, caso algum candidato não apresentasse ambas as certificações, não obteria pontuação mínima para se manter no certame.

27. Alega, todavia, que, caso o licitante deixasse de apresentar alguma das certificações, ainda assim, ele teria chance de permanecer no certame. Caso ele não apresentasse as duas, aí sim, ele viria a ser desclassificado da licitação.

28. Segundo se defende, não seria razoável que algum licitante que deixasse de apresentar as duas certidões pudesse vir a permanecer no certame, sob pena de se incorrer em risco de contratação sem conformidade.

29. Conclui que as pontuações exigidas para as certificações não se constituem como critério de habilitação, e que não foram formuladas de modo supervalorizado, mas condizentes com a real necessidade do objeto almejado pelo Sebrae.

Manifestação apresentada pela Webaula (peça 33)

30. A argumentação da empresa, em síntese, volta-se à defesa da necessidade de exigir-se a apresentação das certificações ISO e SCORM, para a garantia da seleção de proposta adequada. Alega-se que as exigências não restringem a competitividade.

31. Os argumentos são similares aos expendidos pelo Sebrae. Em adição, sustenta que não assiste razão à análise feita pela unidade técnica na instrução à peça 16, em que se afirma que ‘em pesquisa a outros editais de licitações para objeto semelhante, observa-se que não foram exigidas a apresentação de certificação ISO 9001, tampouco a certificação SCORM’.

32. Argumenta que, nos editais mencionados pela unidade técnica, o número de alunos atingidos não ultrapassa 50 mil. Considera que o tamanho e a complexidade do certame do Sebrae admitem que faça maiores exigências não realizadas em licitações com objeto semelhante, menores e menos complexas.



Análise

33. Conforme se verifica do edital da Concorrência 6/2014, tipo técnica e preço, a pontuação da proposta técnica corresponde a 60% da pontuação final, sendo composta pelos seguintes itens (peça 1, p. 62-64):

a) Certificação em sistema de gestão da qualidade – NBR ISO 9001, com pontuação máxima de quinze pontos;

b) Certificação no padrão SCORM 1.2 fornecido pela <http://www.adlnet.org>, com pontuação máxima de dez pontos;

c) Experiência da empresa e sua capacidade, com pontuação máxima de 35 pontos.

34. O item 10.3 estipula que só serão classificadas as propostas que atingirem, no mínimo, 36 pontos.

35. Observa-se, portanto, que a não apresentação concomitante das certificações referenciadas nas alíneas ‘a’ e ‘b’ eliminaria a licitante da disputa. Ainda que obtivesse a pontuação máxima no critério da alínea ‘c’, seria desclassificada por não alcançar os 36 pontos necessários na proposta técnica.

36. Dessa forma, tem-se que a fórmula adotada na licitação faz com que a exigência dessas certificações, além de itens de pontuação, constitua critério de desclassificação de propostas.

37. É consabido que, nos termos da jurisprudência desta Corte, a exigência de certificações do tipo ISO para qualificação em licitações possui caráter restritivo. Afastar os participantes não certificados reduz a possibilidade de alcance da melhor proposta para a Administração, sem que haja justificativa razoável para tanto. Por outro lado, não há óbice para a utilização do aludido certificado para atribuir pontuação técnica à licitante, o que permite reconhecer seu diferencial em relação a outras que não comprovaram a adequação de seu sistema de produção aos critérios de qualidade estabelecidos nas normas pertinentes (Acórdãos 1.085/2011-P, 492/2011-P, 2.575/2008-1ª Câmara).

38. O sentido de se vedar a exigência de certificação como critério de habilitação é afastar o seu uso com caráter eliminatório da licitação, evitando que se restrinja a participação às licitantes certificadas. Já o substrato que leva ao entendimento de ser válida a utilização desses certificados para atribuição de pontuação na proposta técnica, vincula-se a sua utilização como critério classificatório, mas não eliminatório.

39. No caso em questão, conforme aludido, em que pese a apresentação de certificados estar prevista nos critérios de pontuação da proposta técnica, constituem, em essência, requisito para a participação no certame, uma vez que exclui a possibilidade de que licitantes que não possuam ambos os certificados classifiquem-se para a disputa. Essa fórmula de pontuação, portanto, não encontra respaldo na jurisprudência do TCU, já que está sendo utilizada como critério para desclassificar propostas.

40. É importante que se esclareça que a estipulação de exigências mínimas de caráter técnico, respeitados os parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade, podem até ser utilizados com caráter eliminatório em certames do tipo técnica e preço. Todavia, essa previsão deve ser alinhada com o entendimento consolidado no TCU de que é vedada a exigência de certificações para desclassificação de propostas. Assim, dentre os critérios potencialmente eliminatórios de pontuação técnica, devem ser afastados os quesitos relacionados à apresentação de certificados. A esse respeito manifestou-se o MP/TCU em parecer que fundamentou a Decisão 20/1998-P:

Entretanto, considerando que a qualidade do processo de fabricação reflete-se diretamente na qualidade do produto, entendemos que o fato de a Empresa possuir o Certificado ISO da série 9000 possa ser objeto de pontuação no julgamento das propostas técnicas, nos termos do inciso I do art. 3º do Decreto 1.070/1994. **O peso dado à apresentação do certificado, contudo, não poderá ser exagerado, distorcido, a ponto de, na prática, transformá-lo em critério de desclassificação.**

41. Ainda quanto à apresentação de certificações, as decisões do Tribunal (Acórdãos 2.103/2005, 2.171/2005, 2.172/2005, todos do Plenário) são no sentido de que não haja preferência pela apresentação de um certificado em específico e de que deve haver comedimento quanto à quantidade de certificados a serem pontuados. Nesse sentido, veja-se o voto do Acórdão 2.171/2005-Plenário:

63. No Acórdão 1.043/2005-Plenário, proferido no TC-007.634/2005-4 em 16/11/2005 sob a relatoria do Eminentíssimo Ministro Marcos Bemquerer, o assunto também foi examinado. Naquela

oportunidade, foi salientado que existem diversas certificações disponíveis no mercado, as quais podem ser aceitas para fins de pontuação, desde que os certificados tenham sido emitidos por entidade idônea e não haja preferência pela apresentação de um certificado específico.

65. Entretanto, não custa alertar que a pontuação baseada em certificação deve ser utilizada com comedimento no que tange à quantidade de certificados a serem pontuados. Não há sentido em se atribuir pontuação crescente à apresentação de vários certificados distintos. O certificado destina-se a demonstrar que a empresa adota processos de qualidade na execução de suas atividades e essa finalidade é plenamente cumprida com a apresentação de um documento dessa natureza. Note-se que a multiplicidade de certificados nada acrescenta em termos de informação sobre a qualidade da empresa, porém acarreta custos na obtenção dos certificados adicionais, o que pode vir a favorecer empresas com maior poder econômico.

66. Portanto, cumpre expedir determinação à unidade para que adote critérios objetivos na pontuação do fator ‘qualidade’ mediante o emprego de outras alternativas de avaliação, a exemplo da certificação, desde que se evite o direcionamento à apresentação de um certificado específico, que se assegure que o certificado se refira a área compatível com os serviços licitados, que o documento tenha sido emitido por entidade certificadora credenciada por organismo oficial e que a apresentação de um único certificado válido seja considerada suficiente para atribuição de pontuação ao licitante de forma a evitar a exigência de apresentação de vários certificados.

42. Deve-se ponderar que a exigência dos certificados nos moldes efetuados pelo Sebrae apresenta indícios de restrição à competitividade da Concorrência 6/2014, que contou com apenas duas concorrentes. Além disso, das duas participantes, uma teve sua proposta técnica desclassificada por não obter a pontuação mínima. Inclusive, não apresentou os certificados ISO 9001 e SCORM.

43. No processo licitatório em questão é de se supor que haveria outras empresas interessadas em prestar o serviço, tanto em razão do objeto, uma vez que não é necessária implantação de solução nova, mas alimentação da que já existe, como do valor envolvido, e também porque tal contratação poderia ser útil à empresa em outras licitações do próprio Sistema ‘S’.

44. Não é demais relatar os dados de pesquisa realizada em análise precedente da unidade técnica (peça 16), que observou que exigências de certificação ISO 9001 e SCORM não constaram de editais de licitações com objeto semelhante. Mencionou-se a Concorrência 1/2014, tipo técnica e preço, do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e o Pregão Eletrônico 7/2014, da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado de Goiás (SECTEC/GO).

45. Ressalte-se que, em que pese voltar-se a menor número de alunos, os editais pesquisados referem-se a montantes de recursos consideravelmente superiores (R\$ 95.800.000,00 e R\$ 27.790.000,00, respectivamente), o que, em tese, requereria esforços redobrados para garantir a contratação adequada.

46. Assim, a exigência de apresentação de certificações ISO e SCORM na Concorrência 6/2014, ainda que consideradas de forma conjunta, representa potencial fator de restrição à competitividade, motivo pelo qual deve ser revista.

47. Diante do exposto, considera-se, quanto ao tópico, procedente a constatação da unidade técnica.

b) Quanto ao argumento de vícios relativos à exigência de redação específica na descrição do escopo do certificado ISO 9001

Manifestação do Sebrae

48. Com relação a esse ponto, o Sebrae busca esclarecer que qualquer Certificação ISO 9001 que contivesse em seu escopo ao menos um dos quesitos exigidos no edital seria pontuada no certame.

49. Alega-se que se decidiu pontuar processos específicos da certificação, que interferem no resultado final do desenvolvimento das soluções educacionais. Ao possibilitar diversos escopos, teria ampliado as possibilidades de pontuação dos participantes.

50. Segundo se expõe, as especificações teriam sido feitas considerando-se o objeto a ser contratado e os itens que envolvem os serviços de ensino à distância, uma vez que processos genéricos de educação ou de educação presencial não comprovariam a excelência em processos específicos de educação à distância.

51. Nesse tópico, as alegações apresentadas pela Webaula (peça 33) não diferem, em essência, das

apresentadas pelo Sebrae, tornando despendiosa a sua reprodução.

Análise

52. Na linha defendida nesta Corte, conforme ilustra o voto que acompanha o Acórdão 1.094/2004-P, a utilização de certificações do tipo ISO como critério de pontuação deve cingir-se à apresentação de certificado válido, vedada a pontuação de atividades específicas.

De fato, este Tribunal não tem admitido que a certificação ISO e outras semelhantes sejam empregadas como exigência para habilitação ou como critério de desclassificação de propostas, podendo-se citar, além da Decisão 20/1998 - Plenário, outros precedentes como o Acórdão 584/2004 - Plenário. Todavia, é necessário que se diga que o TCU tem aceitado a utilização desse tipo de certificado não como exigência de habilitação, mas como critério de pontuação desde que vinculado tão somente à apresentação de certificado válido, com atribuição de pontos ao documento em si, de forma global pelos serviços de informática prestados, vedada a pontuação de atividades específicas. Ilustram esse juízo as deliberações constantes da Decisão 351/2002 - Plenário e do Acórdão 479/2004 - Plenário.

53. Dessa forma, considera-se procedente a representação, no que tange ao presente tópico.

c) exigência de certificação SCORM 1.2, que não estaria sendo atualmente emitida, irrelevante para a seleção da melhor solução, por ser usual a adoção desse padrão pelas empresas cujo ramo seja compatível com o objeto da licitação.

Manifestação do Sebrae (peça 31)

54. Quanto a esse ponto, o Sebrae defende a essencialidade da comprovação, por meio de certificado, da compatibilidade com o padrão SCORM.

55. Relata que a migração de um curso ‘empacotado’, utilizando as especificações do SCORM traz maior economicidade aos processos de transposição e adaptação dos conteúdos, que, desenvolvidos em conformidade com o padrão, seriam independentes de contexto e poderiam funcionar em situações variadas.

56. Conforme se aponta, a importância da adoção do padrão SCORM circunda na garantia da reutilização dos conteúdos migrados em qualquer solução tecnológica de ensino à distância. Todos os investimentos em migração de conteúdos seriam aproveitados em qualquer solução que esteja dentro do padrão.

57. As manifestações trazidas pela Webaula (peça 33) não acrescentam às apresentadas pelo Sebrae.

Análise

58. Com relação à certificação SCORM 1.2, a representação apontou que não está sendo atualmente emitida, conforme informações obtidas junto à entidade certificadora ADL, além de ser irrelevante para a seleção da melhor solução, por ser usual a adoção desse padrão pelas empresas cujo ramo seja compatível com o objeto da licitação.

59. Sobre o assunto, o Sebrae e a Webaula, em resposta às oitivas (peças 10, 31 e 33), defenderam que a ADLnet não emitiria mais certificação SCORM 1.2 (versão mais antiga), porque teria adotado os padrões da versão 2004, que pontuaria da mesma maneira.

60. Em que pese o ponderado, do extrato do *e-mail* enviado pela ADLnet, encaminhado junto com a representação, denota-se que, mesmo quanto a essa edição, não há certeza de que a parte verificadora, responsável pelos testes de certificação, esteja realizando as certificações no momento.

61. Embora largamente defendida nas manifestações apresentadas (peças 10, 31 e 33), a importância da adoção do padrão SCORM não foi objeto de questionamento na representação, conforme apontado em instrução precedente (peça 16, p. 7).

62. Tendo em vista a incerteza quanto à possibilidade de obtenção da certificação e o já exposto acerca do caráter restritivo da exigência no modelo proposto, que a utiliza como critério de desclassificação de propostas, considera-se, quanto a esse ponto, procedente a representação.

Considerações sobre o encaminhamento

63. Via de regra, a constatação de cláusulas editalícias que restringem a competitividade do certame recomendariam determinação para que a licitação retornasse à fase de publicação do edital, com a correção dos vícios detectados.

64. No presente caso, todavia, deve-se considerar que o processo licitatório já se encontra



concluído, tendo o contrato sido celebrado em novembro de 2014.

65. É necessário que se ponderem, assim, os custos advindos de eventual determinação para a retomada do certame, os possíveis custos acarretados pela rescisão contratual, além dos impactos na realização da missão institucional do Sebrae, advindos do prazo necessário para a adoção das medidas cabíveis.

66. A ponderação dessas variáveis fundamenta que se proponha, em vez do retorno da licitação à fase de publicação do edital, que a entidade, dando prosseguimento à execução do contrato, abstenha-se de prorrogá-lo, realizando nova licitação para contratação do objeto, em que não se exija a apresentação de certificações, do tipo ISO e SCORM, como critérios de desclassificação de propostas, ainda que constem como itens de pontuação técnica, a fim de ampliar o universo de competidores.

II. Do Agravo

Razões do Recurso

a) Preliminar

67. Invocando o art. 462 do Código de Processo Civil, o Sebrae alega, preliminarmente, a falta de interesse processual do representante, ante o fato de já ter sido celebrado o contrato decorrente da Concorrência 6/2014.

68. O agravante sustenta ser impossível a prestação requerida e ausente o interesse petitário, devendo o processo ser extinto sem julgamento do mérito.

Análise

69. Primeiramente, não há que se falar em interesse subjetivo do representante em processo instaurado perante o TCU, uma vez que a competência constitucional desta Corte na solução dos conflitos que lhes são jurisdicionados cinge-se à tutela do interesse público. Nesse sentido, os Acórdãos 875/2014-1ª Câmara, 2.439/2013-Plenário e 1.979/2007-2ª Câmara.

70. O objeto em alcance é a garantia do atingimento do interesse público a que visa a contratação analisada, avaliando-se o cumprimento dos princípios e normas aplicáveis, com destaque para os princípios da competitividade e da economicidade.

71. Além disso, mesmo que se considerasse impossível a prestação específica de sustar o certame, visto que esse já se encontra concluído, não haveria óbice a que o TCU, de ofício, adotasse medida cautelar que entendesse cabível, no caso, a suspensão da execução contratual, para prevenir prejuízo ao erário e garantir a eficácia das decisões. Sobre o poder geral de cautela desta Corte, o STF já manifestou entendimento:

O TCU tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (arts. 4º e 113, § § 1º e 2º, da Lei 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do artigo 276 do Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões (MS 24.510-7 STF - Relatora Ministra Ellen Gracie).

72. Dessa forma, as razões apresentadas neste tópico não são aptas a desconstituir a decisão agravada.

b) Mérito

73. O mérito do agravo consiste em atacar a interpretação de que a pontuação atribuída às certificações, tanto da ISO 9001, quanto da SCORM (em qualquer de suas versões, a partir de 2004), quando cumuladas, estaria a funcionar como critério de inabilitação das licitantes.

74. Tais argumentos estão integralmente incluídos na manifestação à oitiva apresentada à peça 33 pelo Sebrae, analisada em tópico anterior desta instrução.

75. Conforme já analisado, a argumentação não merece prosperar, tendo em vista ter-se assentado que os critérios de pontuação da proposta técnica constantes da Concorrência 6/2014, no que tange à apresentação de certificados, travestem-se em critério de habilitação vedado pela jurisprudência do TCU.

c) Periculum in mora reverso

76. Neste tópico, alega-se que a ausência, ou deficiência, de um canal de atendimento, como por exemplo, o de ensino à distância via *internet* compromete os resultados da instituição e, principalmente, o anseio do empreendedor e do empresário por informação, apoio e capacitação.



77. Argumenta-se que a não atualização de determinados cursos, palestras e oficinas, disponíveis no portal de EAD, compromete a missão de capacitar da instituição, com oferta de informações e conteúdos relevantes, afeta sua imagem e o aprendizado de empreendedores e empresários.

78. Segundo se afirma, o Sebrae estimou o prazo de seis meses para conclusão do processo de contratação. O contrato, contudo, não foi iniciado até o término de 2014, havendo seis meses de atraso no planejamento inicial. Tal atraso implicaria prejuízo em número de atendimentos do Sistema Sebrae.

79. Menciona-se que dois dos projetos, SEI e Sebrae Mais, têm versões desatualizadas disponibilizadas no EAD, uma vez que as versões presenciais foram atualizadas, aguardando transposição para a internet, planejada para 2015. Os programas Na Medida e No Campo teriam versões presenciais, mas não no ambiente EAD.

80. Esses fatos comprometeriam a política de oferta única e universal do portfólio nas duas modalidades e confundiria a comunicação com o cliente.

81. Por fim, argumenta-se que, com relação às etapas já realizadas que precedem a transposição, o Sebrae investiu tempo e recurso na construção de planos de transposição de mais de trinta cursos e que a demora em iniciar a transposição fará com que o esforço empreendido nessas ações seja perdido, considerando-se que o conteúdo presencial pode ser atualizado, ou o ambiente tecnológico do EAD pode sofrer mudanças.

Análise

82. Conforme o defendido, a manutenção da cautelar impacta no cumprimento dos objetivos institucionais do Sebrae e representa riscos de perda dos investimentos até então efetuados para a implementação da solução contratada, que poderão se tornar inócuos em virtude de possíveis mudanças no conteúdo dos cursos e no ambiente de ensino à distância.

83. Deve-se ponderar a essencialidade da ferramenta EAD para a disseminação de cursos e conteúdos pelo Sebrae, o que se insere em importante missão de apoio às micro e pequenas empresas.

84. Esses argumentos devem-se somar às considerações tecidas acerca do encaminhamento a ser adotado para o feito, de propor a não renovação do contrato e os ajustes necessários ao edital para o certame que vier a substituí-lo, em vez da determinação para republicação do edital com as adequações necessárias.

85. Dessa forma, vislumbra-se a presença do *periculum in mora* reverso, uma vez que a manutenção da cautelar poderá acarretar mais prejuízos que aqueles a que visa evitar, motivo pelo qual propor-se-á a revogação da medida cautelar adotada.

III. Pedido de ingresso como terceiro interessado

86. No documento à peça 36, a Webaula Produtos e Serviços para Educação S.A., solicita ingresso nos autos como terceiro interessado.

87. O art. 144, § 2º, do Regimento Interno do TCU define interessado como sendo aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo.

88. Segundo o art. 146 do Regimento Interno/TCU, a sua habilitação deve ser efetivada mediante o deferimento, pelo relator, ante a demonstração de forma clara e objetiva da sua razão legítima para intervir nos autos.

89. No caso concreto, a empresa requerente não somente foi a licitante vencedora do certame licitatório, como já foi contratada em 11/11/2014 pelo Sebrae, motivo pelo qual resta configurada sua razão legítima em intervir nos presentes autos, nos termos do art. 146, § 1º, do Regimento Interno/TCU. Dessa forma, deve ser deferido o seu pedido de ingresso como parte interessada no presente processo.

CONCLUSÃO

90. O documento apresentado à peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos artigos 235 e 237, VII, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 (itens 14-15 desta instrução).

91. A análise dos elementos constantes dos autos leva à constatação de que o edital da Concorrência 6/2014 apresentou cláusulas restritivas ao caráter competitivo da licitação (itens 20-62 desta instrução).

92. Considerando-se que o certame já se encontra concluído, tendo o contrato decorrente sido



celebrado em novembro/2014, entende-se que o encaminhamento adequado é determinar a não renovação do contrato. Caso haja necessidade de nova contratação, a entidade deverá abster-se de exigir a apresentação de certificações, do tipo ISO e SCORM, como critérios de desclassificação de propostas, ainda que constem como itens de pontuação técnica, conforme modelo de pontuação atribuído a essas certificações (itens 63-66 desta instrução).

93. O agravo interposto pelo Sebrae deve, também, ser conhecido por preencher os requisitos constantes do art. 289 do Regimento Interno/TCU (itens 16-19 desta instrução).

94. Os argumentos do agravante demonstraram estar presentes nos autos o *periculum in mora* reverso, o que torna cabível a revogação da cautelar adotada. Observa-se, ainda, que esta instrução apresenta proposta acerca do mérito da representação, que engloba as questões trazidas em sede de agravo (itens 76-85 desta instrução).

95. Por fim, deve ser deferido o pedido de ingresso da empresa Webaula Produtos e Serviços para Educação S.A. como parte interessada no presente processo, uma vez que restou configurada sua razão legítima em intervir nos presentes autos, nos termos do art. 146, § 1º, do Regimento Interno/TCU (itens 86-89 desta instrução).

BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO

96. Como benefício do exame desta representação pode-se mencionar a correção de irregularidades e o exercício da competência do TCU em resposta à demanda da sociedade, conforme disposto nos itens 42.3 e 66.7 do anexo da Portaria-Segecex 10/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

97. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

97.1. conhecer da presente representação, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e dos arts. 235 e 237, VII, e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

97.2. determinar ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que, dando prosseguimento à execução do contrato decorrente da Concorrência 6/2014, abstenha-se de prorrogá-lo, realizando nova licitação para contratação do objeto, em que não se exija a apresentação de certificações, do tipo ISO e SCORM, como critérios de desclassificação de propostas, ainda que constem como itens de pontuação técnica, a fim de ampliar o universo de competidores, informando, no prazo de até 270 dias, ao TCU as medidas adotadas para dar cumprimento a este quesito;

97.3. conhecer do agravo interposto pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas contra o despacho do Relator de 2/12/2014, com fundamento 289 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento e revogar a medida cautelar, adotada em 2/12/2012 pelo Relator;

97.4. habilitar a Webaula Produtos e Serviços para Educação S.A. (CNPJ 06.954.022/0001-77) como parte interessada nos autos, com fundamento no art. 146, § 1º, do Regimento Interno/TCU;

97.5. notificar o representante, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e a Webaula Produtos e Serviços para Educação S.A. (CNPJ 06.954.022/0001-77) do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem; e

97.6. arquivar o presente processo, nos termos do art. 250, II, do Regimento Interno/TCU.”

É o relatório.

VOTO

A presente representação deve ser conhecida por este Tribunal por atender ao disposto no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93.

2. A Concorrência 6/2014, promovida pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), tipo técnica e preço, teve por objeto a contratação de empresa especializada para desenvolver, sob demanda, conteúdo educacional na modalidade a distância, via *internet*, a partir da



transposição de conteúdos presenciais e da atualização de versões *online*, para o público externo (cópia do edital na peça 1, p. 51- 98).

3. De acordo com a Selog, a representante alega, em síntese, que o edital da concorrência contém os seguintes vícios que violariam a legislação e o caráter competitivo do certame (peça 1):

a) exigência prevista no subitem 8.2.1.1, alíneas “a” a “e”, do edital (peça 1, p. 58-59), de apresentação de certificação ISO 9001, com expressões previamente determinadas, ou seja, com redação específica na descrição do escopo do certificado (peça 1, p. 4-7);

b) exigência inserta no subitem 8.2.1.2 do edital (peça 1, p. 59), de apresentação de certificação SCORM 1.2, uma vez que é irrelevante para a seleção da melhor solução, bem assim atualmente não é expedida, conforme informações obtidas junto à entidade certificadora *Advance Distributed Learning* (ADL) - peça 1, p. 7-10 e 48-49;

c) exigência prevista no subitem 6.1.3 do edital, alínea “a” (peça 1, p. 54), para fins de comprovação da capacidade técnica, de apresentação de atestado que demonstre que a licitante desenvolveu projetos de educação à distância, com no mínimo trezentas horas de desenvolvimento de conteúdo educacional para *internet*, cujo objeto se mostra dissociado daquele que se almeja contratar, que é a transposição de conteúdo (peça 1, p. 10-12);

d) exigência contida na alínea “b.5” do subitem 6.1.3 do edital (peça 1, p. 54), de que o atestado apresentado deverá informar o endereço na *internet*, com *login* e senha, para acesso a todos os cursos e conteúdo que o compõe (peça 1, p. 12-13).

4. Procedida a análise inicial, determinei a realização da oitiva prévia proposta pela unidade técnica (peça 8).

5. Realizadas as comunicações processuais, e em sintonia com a Selog, manifestei-me no sentido de que o Sebrae conseguiu elidir as ocorrências constantes dos itens “c” e “d” acima. Contudo, considerando o valor global da licitação, aproximadamente R\$ 15 milhões, a informação de que somente duas empresas foram habilitadas no certame e que, em análise preliminar, o Sebrae não conseguiu afastar as irregularidades apontadas nos itens “a” e “b”, determinei, cautelarmente, em 02/12/2014, que o Sebrae se abstinhasse de dar prosseguimento à Concorrência Pública 06/2014, e aos atos dela decorrentes, ou, na hipótese de já contratado, a suspensão do contrato, mantendo-a até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria (peça 19). Foi determinada ainda a oitiva do Sebrae e da empresa Webaula Produtos e Serviços para Educação Editora S.A., vencedora da licitação.

6. O Sebrae informou que, em 11/11/2014, foi celebrado o contrato com a empresa Webaula, com a proposta final de R\$ 14.482.526,90.

7. O Sebrae e a empresa Webaula foram notificados quanto à suspensão do certame e do contrato em 03/12/2014 (peças 23 e 25).

8. O Sebrae interpôs, tempestivamente, agravo contra a medida cautelar em 08/12/2014 e informou que foi suspensa a execução do contrato (peça 27). Na peça recursal foi alegado, em síntese, que:

a) a representação estaria prejudicada por falta de objeto, de interesse processual, pois, o contrato foi assinado em 11/11/2014 e que a representante intenta rever suas razões de recurso administrativo;

b) discorda da interpretação da Selog de que a pontuação atribuída às certificações ISO 9001 e SCORM quando cumuladas, funcionaria como critério de inabilitação das licitantes;

c) houve a justificativa da importância da pontuação dessas certificações e que esse mecanismo de pontuação já teria sido validado pelo TCU, conforme o Acórdão 2406/2012 – Plenário, bem como a exigência da Certificação SCORM já teria sido avaliada por meio do Acórdão 30/2009 - Plenário;

d) “a análise da Selog, para justificar suposta superavaliação à pontuação das certificações ISO 9001 e SCORM, considerou as duas certificações como uma única, ou seja, a Selog sustenta que, caso algum candidato não apresentasse ambas as certificações, não obteria pontuação mínima para se manter no certame”;

e) a soma das pontuações para a licitante que apresentar as certificações é de 35 pontos e a pontuação máxima na licitação alcançava 60 pontos que, caso algum licitante deixasse de apresentar alguma das certificações teria chance de permanecer no certame, e que somente seria desclassificado da licitação caso não apresentasse nenhuma dessas certificações;



f) o Sebrae justificou a necessidade de apresentação das duas certificações e que não é razoável que algum licitante, que não apresentasse as duas certidões, pudesse vir a permanecer no certame e que as pontuações exigidas para as certificações não constituem critério de habilitação nem foram formuladas de modo supervalorizado;

g) com base no Plano Plurianual da Instituição, a ausência, ou deficiência, de um canal de atendimento, como o de ensino à distância via internet, compromete os resultados da instituição e o anseio do empreendedor e do empresário por informação e capacitação e que há projetos com conteúdo desatualizado aguardando a transposição a ser feita pela empresa contratada por meio do certame em tela.

9. O Sebrae requereu seja tornada sem efeito a medida cautelar concedida, bem como, preliminarmente, o arquivamento da representação por ausência de irregularidade e de interesse processual da representante, a cassação da medida cautelar porque já assinado o contrato e pela insubsistência das provas colacionadas (peça 27).

10. Além do agravo, o Sebrae e a Webaula acostaram seus argumentos em razão das oitivas promovidas pelo Tribunal (peças 31 e 33, respectivamente).

11. O Sebrae apresentou argumentos semelhantes aos já expostos na peça recursal acima referida. Acrescentou, em essência, que:

a) qualquer Certificação ISO 9001 que contivesse em seu escopo ao menos um dos quesitos exigidos no edital seria pontuada no certame e que as especificações envolvem serviços de educação à distância, sendo plenamente justificável a exigência;

b) a importância da adoção deste padrão SCORM pelo Sebrae circunda na garantia da reutilização dos conteúdos migrados em qualquer solução tecnológica de ensino a distância e que a possibilidade de apresentação de versão mínima da certificação SCORM amplia a pontuação possível;

c) as certificações em questão se tratam de critérios que comprovam um padrão superior de qualidade desejada pelo Sebrae e em consonância com o objeto.

12. A empresa Webaula argumentou que:

a) a licitação em questão possui um objeto complexo e muito abrangente, destinado a atingir um elevado número de pessoas e que, quanto maior e mais complexo o objeto, maiores deverão ser as exigências da Administração;

b) em razão da complexidade e abrangência, não assiste razão à Selog quando esta afirma que "em pesquisa a outros editais de licitações para objeto semelhante, observa-se que não foram exigidas a apresentação de certificação ISO 9001, tampouco a certificação SCORM". Isso porque nesses editais, conforme se desprende na fl. 5 da referida instrução, o número de alunos atingidos não ultrapassa 50 mil";

c) com base nos Acórdãos 2406/2012 e 1631/2007, ambos do Plenário, sustenta que os princípios licitatórios são observados quando as exigências de certificação ISO 9001 e SCORM são justificáveis e que é relativo o princípio que refuta a restrição ao caráter competitivo em face de circunstâncias excepcionais;

d) a possibilidade de pontuação em diversos processos relacionados à certificação ISO 9001 ampliou a pontuação possível para os licitantes;

e) ao pedir uma certificação SCORM a Administração está garantindo que a empresa atenda a esse padrão, tornando a qualificação das empresas inquestionável e que a certificação SCORM 2004 continua disponível.

13. A Selog analisou os argumentos do Sebrae e da empresa Webaula e considerou a representação parcialmente procedente. Quanto à questão da exigência de apresentação de certificados para habilitação técnica de forma transversa, a unidade técnica asseverou, em síntese:

13.1. A pontuação da proposta técnica corresponde a 60% da pontuação final, sendo no máximo 15 pontos para a certificação ISO 9001 e 10 pontos para a certificação SCORM.

13.2. Considerando a pontuação quanto à experiência da empresa e de sua capacidade, de no máximo 35 pontos, e que o edital estipula que somente serão classificadas as propostas que atingirem, no mínimo, 36 pontos, a não apresentação concomitante das certificações referidas eliminaria a licitante da disputa.



13.3. No caso em questão, conforme aludido, em que pese a apresentação de certificados estar prevista nos critérios de pontuação da proposta técnica, constituem, em essência, requisito para a participação no certame, uma vez que exclui a possibilidade de que licitantes que não possuam ambos os certificados classifiquem-se para a disputa.

13.4. A exigência dos certificados nos moldes efetuados pelo Sebrae apresenta indícios de restrição à competitividade da Concorrência 6/2014, que contou com apenas duas concorrentes.

13.5. Não é demais relatar os dados de pesquisa realizada em análise precedente da unidade técnica (peça 16), que observou que exigências de certificação ISO 9001 e SCORM não constaram de editais de licitações com objeto semelhante.

13.6. Ressalte-se que, em que pese voltar-se a menor número de alunos, os editais pesquisados referem-se a montantes de recursos consideravelmente superiores (R\$ 95.800.000,00 e R\$ 27.790.000,00, respectivamente), o que, em tese, requereria esforços redobrados para garantir a contratação adequada.

14. Quanto aos possíveis vícios relativos à exigência de redação específica na descrição do escopo do certificado ISO 9001, a unidade técnica, na linha defendida nesta Corte, conforme ilustra o voto que acompanha o Acórdão 1.094/2004-P, aduziu que a utilização de certificações do tipo ISO como critério de pontuação deve cingir-se à apresentação de certificado válido, vedada a pontuação de atividades específicas.

15. Em relação à exigência de certificação SCORM 1.2, que seria irrelevante para a seleção da melhor solução e não estaria sendo atualmente emitida, a unidade técnica registrou que:

15.1. Conforme razões juntadas pelo próprio Sebrae e pela Web Aula, a ADLnet não estaria mais emitindo a certificação SCORM 1.2 (versão mais antiga), porque teria adotado os padrões da versão de 2004 (peça 11, p. 16, e peça 33, p. 19).

15.2. Entretanto, segundo os termos de e-mail enviado pela ADLnet à empresa representante, há dúvidas de que a entidade estivesse atualmente emitindo a certificação em sua versão de 2004 (peça 1, p. 49).

15.3. Considerando essa incerteza e o caráter restritivo da exigência no modelo proposto (conforme item 13.2 acima), a representação seria procedente também em relação a esse ponto.

16. A despeito de entender constatada a existência de cláusulas restritivas no certame em questão, unidade ponderou que haveria fundamento para dar prosseguimento a execução da avença, considerando: (i) a celebração do contrato em 11/11/2014, (ii) os custos advindos de eventual determinação para a retomada do certame e rescisão contratual, (iii) os impactos na realização da missão institucional do Sebrae.

17. Quanto ao agravo interposto pelo Sebrae, a unidade instrutiva considerou que as preliminares não procedem, uma vez que a competência constitucional desta Corte na solução dos conflitos que lhes são jurisdicionados cinge-se à tutela do interesse público. Além disso, mesmo que se considerasse impossível a prestação específica de sustar o certame, visto que esse já se encontra concluído, não haveria óbice a que o TCU, de ofício, adotasse medida cautelar de suspensão da execução contratual, para prevenir prejuízo ao erário e garantir a eficácia das decisões. No que tange ao mérito recursal, a análise da unidade técnica remeteu aos mesmos fundamentos já sintetizados nos itens 13 a 15 acima. Ao concluir, a Selog vislumbrou a presença do *periculum in mora* reverso, uma vez que a manutenção da cautelar poderia acarretar mais prejuízos que aqueles a que visa evitar, dada a essencialidade da ferramenta EAD para a disseminação de cursos e conteúdos pelo Sebrae.

18. Diante de todo o exposto, a Selog propôs:

I - considerar a presente representação parcialmente procedente,

II - conhecer do agravo e dar-lhe provimento para revogar a medida cautelar;

III - determinar ao Sebrae que se abstenha de prorrogar o contrato decorrente da Concorrência 6/2014, realizando nova licitação para contratação do objeto, em que não se exija a apresentação de certificações, do tipo ISO e SCORM, como critérios de desclassificação de propostas, ainda que constem como itens de pontuação técnica, a fim de ampliar o universo de competidores.

19. Além disso, a Selog propôs deferir o pedido da empresa Webaula de ingresso nos autos como parte interessada.



20. Manifesto-me de acordo com a análise da Selog atinente ao mérito das oitivas e do agravo interposto pelo Sebrae, adotando-a como minhas razões de decidir. Entretanto, divirjo quanto o encaminhamento proposto pela unidade técnica, consoante passo a expor.

21. Como ressaltado pela unidade instrutiva, mesmo após a manifestação da empresa Webaula e do Sebrae, remanesce a procedência da presente representação quanto:

a) à possibilidade de desclassificação de propostas em razão da ausência de certificações ISO 9001 e SCORM;

b) à atribuição de pontos a expressões e redações específicas nos certificados ISO 9001; e

c) à exigência de certificado SCORM que, atualmente, não estaria sendo emitido, conforme as informações constantes dos autos.

22. Em relação à possibilidade de desclassificação de propostas em razão da ausência de certificação (alínea “a” acima), registro que os pontos para proposta técnica estão assim agrupados no edital (item 10, fl. 62, peça 1):

I) certificação ISO 9001: até 15 pontos, sendo 3 pontos para cada descrição especificada no certificado;

II) certificação no padrão SCORM 1.2 e registro na ADLNET: até 10 pontos;

III) experiência no desenvolvimento de componentes: até 25 pontos;

IV) experiência no desenvolvimento de soluções no padrão SCORM 1.2: até 10 pontos.

23. O edital estabelece que somente serão classificadas as propostas técnicas que totalizarem, no mínimo, 36 pontos.

24. Logo, ainda que a licitante conseguisse pontuação máxima referente à experiência no desenvolvimento de componentes (item 22.III acima) e à experiência no desenvolvimento de soluções no padrão SCORM 1.2 (item 22.IV acima), alcançaria apenas 35 pontos. Assim, se a licitante não possuísse, por ocasião da licitação, ao menos uma das certificações constantes dos itens 22.I e 22.II acima teria sua proposta desclassificada.

25. A jurisprudência desta Casa é firme no sentido de proibir a exigência de certificações na fase de habilitação das licitações. Esse entendimento busca impedir o afastamento de concorrentes em razão da ausência de certificação, a qual somente poderia ser exigida para fins de pontuação técnica. No caso em comento, muito embora se trate da fase de julgamento das propostas e o Sebrae tenha procurado justificar a necessidade dos certificados, a distribuição dos pontos constantes da licitação e a previsão de desclassificação de propostas, nos limites em que estipulado, indica tratar-se de um requisito de habilitação técnica transversal, o que representa indevida restrição à competitividade no certame.

26. O Sebrae e a empresa Webaula citaram jurisprudência do Tribunal que teria chancelado esse mecanismo de pontuação (peça 27, p. 6, peça 31, p. 7, e peça 33, p. 6), com a exigência das certificações ISO 9001 e SCORM, nos seguintes termos (Relatório constante do Acórdão 2406/2012 – Plenário):

“25. Com relação às certificações SCORM 1.2 e ISO, tendo em vista constituírem apenas itens pontuáveis da proposta de preço, conclui-se ser aceitável a sua permanência, já que a jurisprudência do Tribunal é contrária somente à exigência de certificações como requisito de qualificação técnica ou à sua utilização como motivo para desclassificação de licitantes (acórdãos 1612/2008 – Plenário e 2.575/2008 – Primeira Câmara)” (grifei).

27. Ocorre que, na licitação objeto do Ac. 2.406/2012 – Plenário (TC 006.116/2012-4), não constou do edital cláusula que expressasse, de forma inequívoca, que a não apresentação das 2 certificações importaria na desclassificação da proposta das licitantes. Assim, naquele processo não foi analisada ocorrência semelhante à tratada nestes autos. Observe-se que, conforme destaque realizado na transcrição acima, o próprio trecho do julgado apontado pelo Sebrae e pela empresa Webaula é expresso em vedar a utilização de certificações como motivo para desclassificação de licitantes.

28. Registro que, na licitação tratada nos presentes autos, já nas fases de esclarecimentos e de impugnação do edital, duas empresas suscitaram perante o Sebrae que essas cláusulas restringiriam indevidamente a licitação, considerando a possibilidade de desclassificação das propostas sem

certificação (empresa Mstech Educação e Tecnologia S.A. – peça 12, p. 15/16 – e empresa KOL Soluções em Gestão de Conhecimento Ltda. – peça 12, p. 43/48). O edital sofreu ainda impugnações das empresas Nova Tecnologia (autora da presente representação) e Faros Educacional, julgadas improcedentes pelo Sebrae (peça 12, p. 30/42). Nessas representações, as empresas questionaram a necessidade e a relevância das certificações exigidas.

29. Destaco, ainda, que, a despeito de a contratação envolver serviços da ordem de aproximadamente R\$ 15 milhões, apenas duas empresas participaram do certame, e uma delas teve sua proposta desclassificada (não obteve nenhuma pontuação técnica e ainda deixou de apresentar determinadas informações exigidas no edital), conforme apurado no site do Sebrae na internet. Nenhuma das empresas citadas no item 28 acima chegou, ao fim, a participar da licitação.

30. Assim, os elementos contidos nos autos não indicam que tenha havido competitividade no certame. Considerando essa constatação, bem como o valor da contratação, o próprio Sebrae deveria, antes de prosseguir com o certame, questionar qual a razão para a inexistência de competitividade e procurar sanar eventuais restrições indevidas constantes do edital, buscando, assim, alcançar a melhor proposta do mercado para a prestação dos serviços demandados.

31. Quanto à atribuição de pontos a expressões e redações específicas nos certificados ISO 9001 (alínea “b” do item 21 acima), como bem ressaltado pela unidade instrutiva, esta Corte tem aceitado a exigência desse tipo de certificado como critério de pontuação desde que vinculado tão somente à apresentação de certificado válido, com atribuição de pontos ao documento em si, de forma global pelos serviços de informática prestados, vedada a pontuação de atividades específicas. Nesse sentido o seguinte trecho do Voto condutor do Acórdão 1094/2004-Plenário, de minha relatoria:

“29. De fato, este Tribunal não tem admitido que a certificação ISO e outras semelhantes sejam empregadas como exigência para habilitação ou como critério de desclassificação de propostas, podendo-se citar, além da Decisão 20/1998 - Plenário, outros precedentes como o Acórdão 584/2004 - Plenário. Todavia, é necessário que se diga que o TCU tem aceitado a utilização desse tipo de certificado não como exigência de habilitação, mas como critério de pontuação desde que vinculado tão-somente à apresentação de certificado válido, com atribuição de pontos ao documento em si, de forma global pelos serviços de informática prestados, vedada a pontuação de atividades específicas. Ilustram esse juízo as deliberações constantes da Decisão 351/2002 - Plenário e do Acórdão 479/2004 – Plenário” (sublinhei).

32. O edital da Concorrência 6/2014, ora em análise, contraria a referida jurisprudência ao estipular pontuação de atividades específicas, nos seguintes termos (peça 1, p. 62/63):

“10. DO JULTAMENTO E CLASSIFICAÇÃO TÉCNICA

10.1. As propostas técnicas serão julgadas tendo por base os seguintes critérios:

10.1.1. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DA EMPRESA

a) CERTIFICAÇÃO EM SISTEMA DE GESTÃO DE QUALIDADE – NBR ISO 9001

CERTIFICAÇÃO EM SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA	NÚMERO DE PONTOS	PONTOS ATRIBUÍDOS
Possuir Certificação ISO 9001, constando na descrição do escopo da certificação: <u>licenciamento, desenvolvimento e migração de conteúdos</u> .	3 (TRÊS) PONTOS	
Possuir Certificação ISO 9001, constando na descrição do escopo da certificação: <u>gestão de projetos educacionais a distância</u> .	3 (TRÊS) PONTOS	
Possuir Certificação ISO 9001, constando na descrição do escopo da certificação: <u>soluções tecnológicas de apoio ao processo de ensino-aprendizagem</u> .	3 (TRÊS) PONTOS	



Possuir Certificação ISO 9001, constando na descrição do escopo da certificação: <u>implantação de educacionais a distância</u> .	3 (TRÊS) PONTOS	
Possuir Certificação ISO 9001, constando na descrição do escopo da certificação: <u>website</u> .	3 (TRÊS) PONTOS	
PONTUAÇÃO MÁXIMA	15 (QUINZE) PONTOS	

(...)” (grifei)

33. Em relação à certificação SCORM (alínea “c” do item 21 acima), observo que, conforme asseverado pelo Sebrae, o edital exigia, no mínimo, certificação SCORM 1.2 (mais antiga), que, portanto, poderia ser substituída pela versão 2004 da mesma certificação. Ocorre que, conforme apontado pela unidade técnica, a representante juntou aos autos email que lhe teria sido enviado pela entidade certificadora ADLnet (peça 1, p. 49) em que aquela entidade não garante que estivesse sendo emitida, no momento, sequer a versão de 2004 da referida certificação.

34. Considerando que, a despeito de o Sebrae e a empresa Webaula, em suas razões, afirmarem que é possível obter essa certificação em sua versão mais atual (peça 31, p. 6, e peça 33, p. 19), não juntaram elementos comprobatórios dessa afirmação, entendo subsistir a dúvida sobre a possibilidade da obtenção da certificação no período em que a licitação ocorreu, pelo que entendo deva ser mantida a ocorrência.

35. Quanto ao suposto *periculum in mora reverso* sustentado pelo Sebrae, em razão dos prejuízos advindos com a suspensão do certame, o que caracterizaria o *periculum in mora* reverso, discordo da avaliação formulada pela Unidade Técnica. Entendo que, no presente caso, não há razão para mitigação do princípio da legalidade, uma vez que as irregularidades constatadas nesta representação possuem o condão de prejudicar a competitividade do certame e a busca pela proposta mais vantajosa para o Sebrae.

36. Em que pese reconhecer e valorizar o projeto de educação à distância do Sebrae, bem como a sua busca pela padronização e homogeneização dos processos de trabalho, conforme informado pelo Serviço à peça 11, vislumbro, diante dos valores envolvidos na contratação e da manutenção das ocorrências irregulares, ser contrário ao interesse público o prosseguimento da avença.

37. Por tais razões, divergindo da Selog quanto ao encaminhamento proposto, entendo que deva ser negado provimento ao agravo interposto pelo Sebrae e que a presente representação deva ser conhecida e, no mérito, julgada parcialmente procedente, expedindo o Tribunal determinação para anulação da Concorrência 6/2014 e dos atos dela decorrentes, bem como para que o Serviço, em futuros procedimentos licitatórios:

a) abstenha-se de exigir a apresentação de certificações, do tipo ISO e SCORM, como critérios de desclassificação de propostas, ainda que constem como itens de pontuação técnica;

b) abstenha-se de estabelecer pontuação de atividades específicas quando exigir certificações ISO 9001 para fins de classificação técnica das propostas; e

c) justifique no procedimento licitatório a necessidade e relevância das certificações que vier a exigir para fins de pontuação técnica das propostas, bem como apure a existência de eventuais óbices para que licitantes ainda não certificados possam conseguir a certificação no prazo para apresentação de suas propostas;

38. Por fim, quanto ao pedido de ingresso da empresa Webaula Produtos e Serviços para Educação S.A. como parte interessada no presente processo (peça 36), entendo que este Relator, ao determinar a oitiva daquela empresa para que apresentasse suas razões sobre as ocorrências verificadas na Concorrência 6/2014 (peça 19), já reconheceu razão legítima para intervenção daquela empresa e, assim, promoveu seu ingresso como parte interessada no processo, o que torna prejudicado o referido pedido da empresa. Observo que a Webaula até mesmo já solicitou e obteve acesso a cópia integral dos autos em 18/12/2014 (peça 30).

Feitas essas considerações, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



1. Processo nº TC 021.768/2014-5.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Serviço Brasileiro de Apoio Às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Advogados constituídos nos autos: Larissa Moreira Costa (OAB/DF 16.745) e outros (peças 11 e 29), pelo Sebrae; Eduardo Han (OAB/DF 11.714) e outros, pela Webaula Produtos e Serviços para Educação Editora S.A. (peças 28, 29, 34 e 44).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Nova Tecnologia em Educação Ltda., com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 6/2014, promovida pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Departamento Nacional – Sebrae/DN, tipo técnica e preço, que teve por objeto a contratação de empresa especializada para desenvolver, sob demanda, conteúdo educacional na modalidade a distância, via *internet*, a partir da transposição de conteúdos presenciais e da atualização de versões *online*, para o público externo,

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

- 9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente;
- 9.2. conhecer do agravo interposto pelo Sebrae/DN, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.3. com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45, *caput*, da Lei 8.443/1992, assinar prazo de quinze dias para que o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, com vistas a anulação da Concorrência 6/2014, bem como de todos os atos dela decorrentes, informando a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas adotadas;
- 9.4. determinar ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional que, em futuros certames:
 - 9.4.1. abstenha-se de exigir a apresentação de certificações, do tipo ISO e SCORM, como critérios que ensejem a desclassificação de propostas, ainda que constem como itens de pontuação técnica;
 - 9.4.2. abstenha-se de estabelecer pontuação de atividades específicas quando exigir certificações ISO 9001 para fins de classificação técnica das propostas; e
 - 9.4.3. justifique no procedimento licitatório a necessidade e relevância das certificações que vier a exigir para fins de pontuação técnica das propostas, bem como apure a existência de eventuais óbices para que licitantes ainda não certificados possam conseguir a certificação no prazo para apresentação de suas propostas;
- 9.5. considerar prejudicado o pedido de ingresso nos autos formulado pela empresa Webaula Produtos e Serviços para Educação Editora S.A., vez que aquela empresa já é parte nos autos, tendo apresentado suas razões em resposta a oitiva promovida por esta Corte, bem como tendo sido autorizada a obter cópia das peças processuais;
- 9.6. dar ciência desta deliberação, acompanhada das peças que a fundamentam, à representante, ao Sebrae e à empresa Webaula Produtos e Serviços para Educação Editora S.A.;
- 9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0539-09/15-P.
13. Especificação do quorum:



13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 005.939/2014-3

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgãos/Entidades: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Interessados: Senado Federal e Estado do Paraná

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. ACOMPANHAMENTO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO, FIRMADA ENTRE O ESTADO DO PARANÁ E O BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). RESOLUÇÃO Nº 3, DE 18/3/2014. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES NA DOCUMENTAÇÃO ENVIADA. INFORMAÇÃO. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIAS. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do presente Relatório a instrução acolhida pelo titular da Secretaria de Macroavaliação Governamental (peças 5 e 7), em cumprimento do disposto no art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.443/92, **verbis**:

I – INTRODUÇÃO

1. *Tratam os autos de expediente encaminhado pelo Senado Federal (peça 1), recomendando o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, firmada entre o estado do Paraná e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução 3, de 18/3/2014, no valor de até US\$ 8.500.000,00.*

2. *No que tange à recomendação do Senado Federal, deve-se registrar que o Tribunal proferiu o Acórdão 2.328/2008-TCU-Plenário, no qual esclarece, em seu item 9.2.2, que:*

‘a competência do Tribunal de Contas da União, no tocante às operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de direito público interno, limita-se à fiscalização e controle das garantias prestadas pela última, sem interferência direta nas aplicações dos recursos pelo ente federado contratante, em homenagem ao princípio federalista e, por consequência, à autonomia dos entes federados, insculpida no art. 18, caput, da Constituição Federal.’

3. *A presente análise foi desenvolvida com base na documentação relativa à operação de crédito em tela, disponível no site do Senado Federal.*

II – EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. *O signatário possui legitimidade, de acordo com os arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso I, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução-TCU 215/2008.*

5. *Preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos normativos pertinentes, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional.*

III – ANÁLISE

6. *O montante decorrente da operação de crédito destina-se ao financiamento parcial do “Programa de Gestão Fiscal do Estado do Paraná – Profisco/PR”, razão da Exposição de Motivos 234/2013-MF, do. Sr. ministro da Fazenda (peça 4, p. 2).*



7. A cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), observados os ditames legais, foram realizadas as avaliações pertinentes (peça 4, p. 16-22 e 4-14).

8. A amortização do referido crédito dar-se-á em 240 meses (peça 4, p. 23).

9. Os procedimentos prévios à contratação da operação de crédito foram cumpridos pelo ente demandante, tendo sido o programa submetido à análise da Comissão de Financiamentos Externos (Cofix), que por meio da Recomendação 1.259, de 26/8/2012, recomendou sua preparação (peça 4, p. 16).

10. Segundo parecer do órgão jurídico e declaração do Chefe do Poder Executivo estadual, o projeto em questão está inserido no plano plurianual do estado do Paraná para o quadriênio de 2012 a 2015, estabelecido pela Lei Estadual 17.013/2011 (peça 4, p. 18).

11. Concernente à capacidade de pagamento consignada na Nota 876/2013/Corem/STN, de 18/10/2013, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pela Portaria-MF 306/2012, a metodologia está apoiada em duas etapas de avaliações. A primeira analisa a classificação da situação fiscal associada ao risco de crédito, tendo como parâmetros indicadores econômico-financeiros. A segunda verifica, para os casos de classificação nas categorias A e B, o enquadramento da operação pleiteada em sua correspondente situação fiscal, tendo como parâmetros o indicador de endividamento e o indicador do serviço da dívida.

12. A classificação obtida resultante das análises implicou capacidade de pagamento de pontuação “C+”. Entretanto, de acordo com o previsto no art. 10 da Portaria-MF 306/2012, é elegível, relativamente aos riscos do Tesouro Nacional, para a concessão de garantia da União, operação de crédito pleiteada por Unidade da Federação que atender ao menos um dos seguintes requisitos prescritos, enquadrando-se esse pleito no inciso II, que preceitua “seja contratado junto a organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento com a finalidade de financiar projetos de investimento para melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal” (peça 4, p. 19).

13. A esse respeito, cumpre informar que, no âmbito do Acórdão 2.071/2014-TCU-Plenário, item 9.3 (Sessão de 6/8/2014; Pedido de Reexame interposto pela STN em 22/8/2014, pendente de apreciação conclusiva até o momento), esta Corte recomendou ao ministro da Fazenda que considere o não encaminhamento de operações de crédito de entes subnacionais cuja capacidade de pagamento seja classificada em quaisquer das categorias “C” ou “D”, em observância aos princípios sobre a promoção do endividamento soberano responsável, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). Ademais, por intermédio do item 9.5 do mesmo acórdão, determinou-se à STN que, após a emissão do parecer técnico que avalia a capacidade de pagamento dos entes subnacionais nos pleitos de operação de crédito externo, dê ciência formal à respectiva entidade credora sobre a nota obtida pelo ente subnacional quando este for classificado em quaisquer das categorias “C” ou “D”, a fim de garantir a evidenciação de informações relevantes à parte credora.

14. A par disso, a Lei Estadual 17.031/2011 dispõe que o Poder Executivo do estado do Paraná está autorizado a vincular, como contragarantias à garantia da União, as receitas geradas pelos impostos a que se referem os arts. 157 e 159, incisos I, alínea “a”, e II, complementadas por receitas estabelecidas no art. 155, nos termos do § 4º do art. 164, todos da Constituição Federal (peça 4, p. 19).

15. Com referência à situação de adimplência, a Secretaria do Tesouro Nacional informou, no Parecer 1.708/2013-Copem/STN, de 6/12/2013, que, em atendimento ao art. 16 da Resolução do Senado Federal 43/2001, deverá ser feita consulta ao Sistema do Banco Central (Sisbacen/Cadip), tendo por base a lista de CNPJs constante do Cadastro Único de Convênios (Cauc). Face ao mandamento legal supracitado, verificou-se, mediante consulta ao Sisbacen/Cadip, realizada em 6/12/2013, que o estado do Paraná encontrava-se adimplente com as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional (peça 4, p. 20).

16. Segundo procedimento de consulta estabelecido pela Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (Coafi), cumpre informar que, na data da pesquisa, o ente encontrava-se adimplente quanto



aos financiamentos e refinanciamentos concedidos pela União ou garantias por ela honradas (peça 4, p. 20).

17. No que se refere ao pleno exercício da competência tributária do estado, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, mediante Certidão de 14/10/2013, atestou para o exercício de 2012 (último analisado) o pleno exercício da competência tributária do estado. Atestou também o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal. Quanto ao cumprimento do art. 198 (gastos com saúde), a referida certidão informa que o estado aplicou em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2012 o valor correspondente ao percentual de 12,78% da base de cálculo. No entanto, o acórdão encontra-se com interposição de embargos de declaração, com posicionamento válido até o julgamento do referido embargo (peça 4, p. 21).

18. Em conformidade com o Parecer 1.708/2013-Copem/STN (peça 4, p. 16-22), a Coordenação-Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios (Copem) se pronunciou favoravelmente à contratação de operação de crédito externo pelo estado do Paraná, nos termos do inciso II do art. 31 da Resolução do Senado Federal 43/2001, desde que, previamente à assinatura dos instrumentos contratuais, fosse verificada pelo Ministério da Fazenda a adimplência do ente com a União e suas entidades controladas, bem como fosse formalizado o respectivo contrato de contragarantia (peça 4, p. 21).

19. A operação de crédito externo também foi analisada, conforme determina o inciso II do art. 23 da Resolução do Senado Federal 43/2001, pela Coordenação-Geral de Operações Financeiras da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (COF/PGFN), em seu Parecer PGFN/COF 2.343, de 16/12/2013 (peça 4, p. 4-14), com a ressalva de que, previamente à assinatura dos instrumentos contratuais, fossem tomadas as seguintes providências: (i) verificação da adimplência do estado para com a União e suas entidades controladas; (ii) formalização do contrato de contragarantia; e (iii) resolução da pendência relativa à operação firmada pelo ente junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social em 5/6/2012 (peça 4, p. 14).

20. Mediante a Resolução 3/2014 (peça 1, p. 2-3), o Senado Federal autorizou o pleito encaminhado pelo estado do Paraná.

IV – CONCLUSÃO

21. À vista dos estudos e avaliações realizados pelos órgãos competentes acerca da operação em exame, aliados aos documentos analisados, conclui-se por atendidos, nesse particular, os preceitos das Resoluções do Senado Federal 40 e 43, de 2001, e 48/2007, e ainda as disposições dos arts. 32, caput e § 1º, e 40, §§ 1º e 2º, todos da Lei Complementar 101/2000.

22. O art. 4º da Instrução Normativa-TCU 59/2009 determina que a STN comunique ao Tribunal a ocorrência de inadimplência em operações de crédito desse tipo. Dessa forma, a Semag atuará nas eventuais inadimplências, assim como no acompanhamento quadrimestral do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal.

23. Caberá à Semag, se for o caso, em vista do acompanhamento global a ser efetuado por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, tomar as providências que forem pertinentes, no exercício das atribuições conferidas a esta unidade técnica pelo art. 3º da mencionada instrução normativa.

V – BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE

24. Em cumprimento ao disposto na Portaria-Segecex 10, de 30/3/2012, informa-se que o benefício relativo ao acompanhamento desta operação de crédito externo poderá incrementar a economia, eficiência, eficácia ou efetividade dos órgãos/entidades envolvidos. Com efeito, além do aumento da expectativa de controle e da indução de melhorias nos processos da STN e da PGFN, responsáveis pela análise de pleitos de operações de crédito externo dos entes subnacionais com garantia da União, por meio desta ação de controle o TCU fornece subsídios para a atuação do Senado Federal e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

VI – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Diante do exposto, propõe-se, à consideração superior:



I) conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso I, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução-TCU 215/2008;

II) informar, com fulcro no caput do art. 2º da Instrução Normativa-TCU 59/2009, à Presidência do Senado Federal que o Tribunal analisou a documentação relativa à operação de crédito externo autorizada pela Resolução-SF 3/2014, verificando que, quanto aos aspectos legais, as providências necessárias para a contratação e a garantia da União foram tomadas, e que esta Corte de Contas acompanhará a condução da operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de que seja honrada a garantia prestada pela União;

III) informar, com fulcro no art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa-TCU 59/2009, à Presidência do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná que, dada a elevação substancial do nível de comprometimento das receitas atuais em função da contratação da operação de crédito autorizada pela Resolução-SF 3/2014, o estado do Paraná poderá vir a ter dificuldades de honrar seus compromissos financeiros em concomitância com a execução de políticas públicas necessárias ao seu desenvolvimento sob a responsabilidade do respectivo governo estadual;

IV) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e da proposta de deliberação que o fundamentarem, à Presidência do Senado Federal, ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná e à Secretaria do Tesouro Nacional;

V) considerar a Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, após a comunicação da deliberação do colegiado à Presidência do Senado Federal, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.

É o Relatório.

VOTO

Primeiramente, verifico que a presente solicitação atende aos requisitos previstos no art. 38, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 232, inciso I, do Regimento Interno e, por esta razão, pode ser conhecida.

2. Ela foi formalizada por meio do Ofício SF nº 373, de 19/03/2014, expedido em face do Resolução nº 3/2014, que autorizou o Estado do Paraná a contratar operação de crédito externo, com garantia da União, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de até US\$ 8.500.000,00 (oito milhões e quinhentos mil dólares norte-americanos) destinados ao "Programa de Gestão Fiscal do Estado do Paraná (Profisco/PR)". Em suma, o referido ofício solicita o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes da operação de crédito autorizada, em atendimento a acordo manifestado em Plenário daquela casa legislativa, na sessão de 02/06/2008 (peça 1, fls. 1).

3. Tomadas as providências tendentes a satisfazer a solicitação, verifico nos autos que foram encaminhados tempestivamente os elementos necessários à avaliação da referida operação de crédito externo, por todos os órgãos envolvidos.

4. Da análise da documentação diligenciada junto a todos esses órgãos, conclui-se pela ausência de indícios de irregularidades nos procedimentos prévios, na análise de risco de crédito, na verificação da situação de adimplência e do pleno exercício da competência tributária (peça 4, fls. 19, 20, 21).

5. A Coordenação-Geral de Operações Financeiras da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (COF/PGFN), por sua vez, procedeu à análise da mesma operação de crédito, após a qual concluiu pela sua aprovação (Parecer PGFN/COF 2.343, de 16/12/2013; peça 4, fls. 4/14), com a ressalva de que fossem tomadas algumas providências prévias, entre elas a resolução de pendência referente à operação de crédito tomado junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (peça 4, fls. 14).



6. Portanto, diante de elementos que demonstram a regularidade dos procedimentos, ora constatada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), entendo que a solicitação está integralmente atendida.

Diante do exposto, acolho, com adaptações, a proposta de encaminhamento feita pela Semag e Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 540/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.939/2014-3
2. Grupo I - Classe de Assunto: II - Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados: Senado Federal
4. Órgãos: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Senado Federal de acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, firmada entre o Estado do Paraná e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução nº 3, de 18/3/2014.

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

9.1. conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 232, inciso I, do Regimento Interno;

9.2. informar à Presidência do Senado Federal que este Tribunal avaliou a regularidade da documentação relativa à operação de crédito externo e verificou que, quanto aos aspectos legais, as providências necessárias para a contratação e a garantia da União foram tomadas, e que esta Corte de Contas acompanhará a condução da operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de que seja honrada a garantia prestada pela União;

9.3. informar à Presidência do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná que, dada a elevação substancial do nível de comprometimento das receitas atuais em função da contratação da operação de crédito autorizada pela Resolução-SF 3/2014, o Estado do Paraná poderá vir a ter dificuldades de honrar seus compromissos financeiros em concomitância com a execução de políticas públicas necessárias ao seu desenvolvimento sob a responsabilidade do respectivo governo estadual;

9.4. declarar integralmente atendida a solicitação, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU nº 215/2008;

9.5. encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Presidência do Senado Federal, ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Governo do Estado do Paraná, à Presidência da Assembleia Legislativa do Paraná e à Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Paraná;

9.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, inciso I, do Regimento Interno.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0540-09/15-P.

13. Especificação do quorum:



13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 009.232/2011-7

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social

Responsáveis: Ivone de Alcântara (230.906.187-53); Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo (608.833.327-87); Paulo Roberto Rodrigues Barbosa (703.214.267-20)

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução elaborada no âmbito da Serur (peça 175), a seguir transcrita, cujas propostas receberam a anuência dos dirigentes da Unidade Técnica (peças 176/177):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo (às peças 149-150) contra o Acórdão 556/2014-TCU-Plenário (peça 136).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens em negrito correspondem ao reconhecimento de efeito suspensivo recursal):

‘9.1. julgar irregulares as contas de Ivone de Alcântara Nascimento, Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo e Paulo Roberto Rodrigues Barbosa;

9.2. condená-los, solidariamente, ao recolhimento ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS das importâncias a seguir especificadas, acrescidas de encargos legais das datas indicadas até a data do pagamento:

9.2.1. Paulo Roberto Rodrigues Barbosa e Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo:

Benefício: 70.433.678-2

Moeda Data de ocorrência Valor original do débito

(...)

9.3. aplicar multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a Paulo Roberto Rodrigues Barbosa e multas individuais de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a Ivone de Alcântara Nascimento e Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo, a serem recolhidas ao Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais, calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência de encargos legais sobre o valor de cada parcela;

9.8. alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;



9.9. declarar Ivone de Alcântara Nascimento, Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo e Paulo Roberto Rodrigues Barbosa inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, pelo período de oito anos;

9.10. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do §3º do art. 16 da Lei 8.443/1992.'

HISTÓRICO

2. O Instituto Nacional do Seguro Social instaurou processo de Tomada de Contas Especial (TCE) em face da concessão de benefícios previdenciários fraudulentos nos Postos de Manutenção de Benefícios de Cascadura (Agência de Irajá – Gerência Executiva do INSS no Rio de Janeiro), no período de julho de 1991 a maio de 1995, em face das conclusões de diversos processos administrativos disciplinares para apurar responsabilidades e quantificar os danos causados ao Erário.

2.1. Dentre os responsáveis, foram arrolados Paulo Roberto Rodrigues Barbosa e Ivone Alcântara do Nascimento, na qualidade de ex-Chefes do Posto de Manutenção de Benefícios de Cascadura do INSS e Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo, na qualidade de então Chefe de Preparo de Pagamento daquele mesmo posto. As irregularidades ocorriam na concessão e reativação de benefícios previdenciários por meio da reutilização de números de benefícios que se encontravam fora de cadastro, cessados por óbito ou alta médica, substituindo o nome do segurado original pelo de outro segurado falso e incluindo-o novamente através de Comandos de Manutenção Eletrônica - CME's, com alteração posterior da espécie do benefício ou da renda mensal (peça 7, p. 544-566).

2.2. Este Tribunal, a par das fraudes ocorridas em detrimento ao Erário fixou a responsabilidade da ex-Chefe de Preparo de Pagamento do Posto de Cascadura da Agência de Irajá/RJ, Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo, levando em consideração que (peça 11-13):

a) nas conclusões do Processo Administrativo Disciplinar 35301.017070/98-92, instituído pela Portaria PT/INSS/AUDITORIA GERAL/INSS 34, de 7/7/1999, foi apontado que a mencionada responsável infringiu ao disposto nos incisos I, II e IV do art. 116 da Lei 8.112/1990 (peça 3, p. 85-142);

b) posteriormente, a Consultoria Jurídica do INSS, por meio do Parecer/CJ/2.236, de 20/7/2000, sugeriu que fosse aplicada a pena de demissão à responsável por infringência ao disposto nos incisos I, II e VI do art. 116, e inciso XV, do art. 117, todos, da Lei 8.112/1990, bem como o disposto no caput do art. 10 da Lei 8.429/1992 (peça 3, p. 144-152). Para melhor contextualização, transcreve-se os textos de lei referentes à Lei 8.112/1990:

Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

(...)

VI - levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;

(...)

Art. 117. Ao servidor é proibido:

(...)

XV - proceder de forma desidiosa; e

c) acolhendo o parecer da Consultoria Jurídica, a pena de demissão foi aplicada pelo Ministro da Previdência por meio da Portaria 7.394, de 25/7/2000 (peça 3, p. 157); e

d) no processo de Tomada de Contas Especial (TCE), instaurado pela Presidência do INSS na Gerência Executiva do Rio de Janeiro, foram levantados e identificados todos os débitos imputados à ora recorrente (peça 7, p. 544-566), havendo, também, o entendimento de que a responsável incorreu em atos de improbidade administrativa conforme o disposto nos incisos I, VII e XII do art. 10 da Lei 8.429/1992, assim escritos:

'Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:



I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

(...)

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

(...)

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente.'

2.3. Coube à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ) promover a instrução do feito que redundou na realização de citação dos responsáveis e que foram efetuadas nos seguintes termos:

a) pela concessão e reativação de benefícios previdenciários fraudulentos, citados, solidariamente, Ivone de Alcântara e Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo, pelo montante de débitos, atualizado em 22/3/2013, no valor aproximado de R\$ 7,71 milhões (peças 14 e 16); e

b) pela concessão e reativação de benefícios previdenciários fraudulentos, citados, solidariamente, Paulo Roberto Rodrigues Barbosa e Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo, pelo montante de débitos, atualizado em 22/3/2013, no valor aproximado de R\$ 425,06 mil (peças 14 e 15).

2.4. As alegações de defesa, apresentadas por Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo e Ivone de Alcântara Nascimento (peças 20 e 21), foram analisadas pela unidade técnica de origem (peça 126-128) que as rejeitou e propôs que as contas dos responsáveis fossem julgadas irregulares, com a imputação de débitos e de respectivas multas. O Ministério Público junto a este Tribunal, em derradeiro parecer (peça 135), anuiu àquela proposta.

2.5. Em 12/3/2014, o TCU exarou o Acórdão 556/2014-TCU-Plenário nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame. Irresignada com esse julgado, a responsável, ora recorrente, apresenta recurso de reconsideração (peças 149-150), com apresentação de diversas cópias de documentos, os quais se passam a analisar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade (peças 151 e 152) em que se propôs o conhecimento do recurso concedendo-se efeito suspensivo aos itens 9.1, 9.2, e subitens, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.9 do acórdão recorrido. Aquele exame foi ratificado, por meio de despacho (peças 154), pelo relator do recurso, Ministro Raimundo Carreiro.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

a) se é aplicável o princípio da isonomia nesta TCE em relação aos demais julgamentos deste Tribunal sobre a mesma questão;

b) se as divergências de posicionamentos adotados nos diversos procedimentos administrativos disciplinares poderiam afastar a responsabilidade da recorrente;

c) se existem reflexos nesta TCE em relação aos julgamentos da ação penal e da ação de improbidade administrativa; e

d) se as circunstâncias nas quais a recorrente exerceu suas atribuições na função de Chefe de Preparo de Pagamento de Posto de Benefícios do INSS podem eximir-lhe de culpa.

5. Princípio da Isonomia

5.1. Quanto ao cenário de fraudes mencionados nos diversos processos de TCE's aludidos no voto condutor do acórdão recorrido, ou seja, irregularidades ocorridas no Posto de Quitungo/Olaria-RJ, a recorrente requer julgamento favorável seu com base na aplicabilidade do princípio isonômico (peça 149, p. 1-2):

a) a vinculação do posto de Quitungo era da Gerência da Penha e não de Cascadura. Isso demonstra que a quadrilha atuava em diversas gerências no Rio de Janeiro;

b) ainda em relação a esse fato, no TC 009.627/2012-0, a servidores Maria de Fátima Ferreira Gonçalves, à época chefe da seção de manutenção, em sua defesa aduz que todos os servidores,

diretamente subordinados ao chefe do posto, podiam emitir CME e encaminhar ao Dataprev, sem contestações. O seu poder de mando inexistiu pelo fato de que inexistiam servidores subalternos a ela, de sorte que teve o reconhecimento de sua exclusão de responsabilidade;

c) assim sendo, havia posto que possuía chefia de preparo de pagamento ou chefia de manutenção, ou ambas, ou nenhuma dessas chefias. Todavia, independente da nomenclatura, não restou comprovado qual era a responsabilidade dessas chefias sendo certo que o controle e supervisão dos funcionários do posto era exclusiva do chefe do posto. Há que se atentar, também, que no Posto de Quitungo, havia manutenção de benefícios, houve fraudes em CME e não havia chefe de preparo de pagamento;

Análise:

5.2. Não se aplica o princípio isonômico.

5.3. Em relação ao contexto invocado pela recorrente quanto ao ocorrido nos TC's 009.627/2012-0, TC 004.651/2010-3, TC 005.848/2010-5, TC 005.841/2010-0, TC 005.844/2010-0, TC 014.055/2010-4, TC 026.049/2010-4, processos esses mencionados no voto condutor do acórdão recorrido (peça 138, p. 1).

5.4. Tal apontamentos, contidos no voto condutor, se limitaram a noticiar a ocorrência do mesmo fato gerador, qual seja, a concessão de benefícios previdenciários fraudulentos. Ao se verificar as ocorrências de cada um desses processos, constata-se que foi responsabilizado, unicamente e sem vínculo de solidariedade com outros servidores, o Chefe do Posto de Quitungo.

5.5. Tal fato não aproveita à defesa da recorrente, pois, conforme alegado por ela mesma, não existia a função de Chefe de Preparo de Pagamento naquela unidade de atendimento previdenciário, mas sim a função diferenciada de Chefe de Manutenção de Benefícios.

5.6. Ademais, em nenhum daqueles processos foi discutido as atribuições ou eventual correlação entre as funções de Chefe de Preparo de Pagamento e de Chefe de Manutenção de Benefícios do INSS, sendo certo que não houve sequer a citação de Maria de Fátima Ferreira Gonçalves no âmbito do TC 009.627/2012-0 para que fossem analisados tais aspectos.

5.7. Ainda assim, há que se ressaltar que, pela nomenclatura diversa das duas funções, não se pode admitir que haja identidade de atribuições, sendo certo que, à míngua de servidores subalternos, a simples condição de inexistência da possibilidade de exercício de poder hierárquico não é motivo suficiente para que seja dado tratamento isonômico a uma e outra situação.

5.8. Por fim, o argumento de que a quadrilha atuava em mais de uma gerência do INSS no Estado do Rio de Janeiro é irrelevante para eventual afastamento da responsabilidade da recorrente.

6. Divergência de pareceres no âmbito dos processos administrativos disciplinares

6.1. A recorrente informa diversas divergências fáticas que aproveitam a sua defesa (peça 149, p. 2-8):

a) no âmbito do PAD 35301.0211002/1998-46:

a.1) não se logrou êxito em localizar a legislação onde constasse as atribuições do Chefe de Preparo de Pagamento. Buscou-se tal informação nos depoimentos a serem prestados no decorrer das apurações;

a.2) na última instrução daquela comissão, foi imputado débito apenas à servidora Ivone, mas não à recorrente;

a.3) no relatório final daquela comissão, a falta disciplinar cometida pela recorrente restringe-se ao recebimento da função de chefia sem a contraprestação dos encargos o que ensejaria a aplicação da pena de advertência. Aliás, o pedido verbal de sua exoneração daquela função não foi efetivado por inércia do setor dos Recursos Humanos;

a.4) não houve imputação de improbidade à recorrente como o foi para a servidora Ivone o que demonstra os graus diferenciados de responsabilidade de uma e outra;

b) quanto às ocorrências no PAD 35301.017068/1998-41:

b.1) a comissão de inquérito havia imputado à recorrente a responsabilidade nos incisos I, II e IV – 2ª parte, e VI, do art. 116 da Lei 8.112/1990 em face da alteração de rotina de trabalho no posto no qual não foi mais cumprido o disposto no Manual de Pagamento – OS/INSS/DB53.334, de 27/8/1990, itens 15,



15.1, 15.2, 18.2 e 18.3, o que possibilitou pagamentos indevidos, fato esse não comunicado às demais autoridades ocasionando à recorrente a imputação de falta com o dever de lealdade;

b.2) aquela comissão, ao analisar a defesa da recorrente e considerando que seu pedido de afastamento da função só se deu em 16/5/1991, capitulou sua conduta apenas no inciso I do art. 116 da Lei 8.112/1990, sugerindo a aplicação da pena de advertência. Ressalte-se que a recorrente não tinha o poder de excluir de seu contracheque a gratificação de chefia e ela não foi penalizada por ter causado prejuízo ao Erário ocasionando a exclusão de sua deslealdade administrativa;

b.3) as condutas omissivas foram capituladas aos demais responsáveis, mas não à recorrente;

b.4) levando em consideração a forma de trabalho no Posto de Quitungo/Olaria, que não tinha um chefe de preparo de pagamento, há que se inferir que o serviço de conferência e assinatura de RPA[relação de pagamentos autorizados]/CC, previsto no item 15.3 do já citado Manual de Pagamento, não era de responsabilidade da recorrente, mas sim do próprio chefe do posto;

c) com relação ao PAD 35301.017070/1998-92:

c.1) ficou evidenciado que a falta de controle dos pagamentos estava diretamente vinculada ao chefe do Posto de Cascadura;

c.2) havendo o reconhecimento pela comissão de que a recorrente não comprovou a exoneração de sua função, a comissão sugeriu a aplicação da penalidade de advertência enquanto para os demais responsáveis houve a aplicação de penas mais graves;

c.3) verifica-se que a irregularidade praticada pela recorrente se limitou a exercer a multicitada função sem exercer, de fato, suas atribuições;

c.4) no entanto, a Consultoria Jurídica, sem levar em consideração a realidade do INSS, agravou a penalidade aplicada incluindo desídia e lesão aos cofres públicos sem demonstrar o nexo de causalidade e de que, ao contrário do Chefe do Posto, a atuação da recorrente pudesse ter evitado o dano. Também não indicou os motivos de seus fundamentos e não levou em consideração que a recorrente deixou de assinar cheques depois que colocou sua função em disponibilidade. Por fim, assinalou-se que a recorrente não se preocupou em denunciar as ocorrências irregulares sem demonstrar o fato discordante com o entendimento da comissão;

c.5) a recorrente, a par da postura autoritária de seu chefe, não detinha condições de vislumbrar os atos fraudulentos;

c.6) na qualidade de chefe de preparo de pagamento, também não tinha poder hierárquico sobre os demais servidores do Posto de Cascadura para supervisionar e exigir o cumprimento do Manual de Benefícios. Suas atribuições naquela função eram de assinar cheques além de outros encargos levantados nos depoimentos e que isentaram a responsabilidade da recorrente pelas fraudes perpetradas; e

c.7) assim, à exceção da Consultoria Jurídica, nenhuma das três comissões de inquérito imputaram responsabilidade à recorrente pelo prejuízo sofrido.

Análise:

6.2. Em relação aos apontamentos, supostamente favoráveis à recorrente, no âmbito dos diversos PAD's instaurados, melhor sorte não socorre a ela.

6.3. Ao final de todos esses procedimentos administrativos, o entendimento ministerial conclusivo, adotado no âmbito do PAD 35301.017070/98-92, redundou na aplicação da pena mais grave prevista na Lei 8.112/1990, qual seja, a de demissão da recorrente dos quadros do INSS (peça 3, p. 157) por ter procedido, principalmente, de forma ímproba e desidiosa.

6.4. Ressalte-se que, no ordenamento administrativo pátrio, é sabido que a autoridade superior, no caso, o próprio Ministro de Estado da Previdência Social, não se vincula a pareceres discordantes de seus subalternos, podendo decidir, de forma atenuada ou agravada, sobre fatos e fundamentos jurídicos diversos.

6.5. Para fins de responsabilização nesta TCE prevaleceu a tese de que, à míngua da possibilidade de identificação dos fraudadores diretos dos benefícios previdenciários, deveriam ser responsabilizados, indiretamente, os servidores que permitiram ou não adotaram as providências e mecanismos aptos a evitar que as fraudes fossem perpetradas.

6.6. Nesse contexto, constou no rol de responsáveis solidários o nome da recorrente que exercia, à época dos fatos, a função de “Chefe de Preparo de Pagamento”. Até prova em contrário, a denominação jurídica dessa função, por seus próprios termos, atrai para si o rol de exigências contidas no Manual de Pagamento de Benefícios, não só aos chefes do posto de Cascadura, mas, também, àquela chefia, nos termos assinalados pela Comissão de Inquérito do PAD 35301.017070/98-92 (peça 2, p. 91-92):

‘A par dessa situação, e ciente de que ocorreu a materialidade delitiva, se fez necessário buscar os verdadeiros responsáveis pelos prejuízos causados à Administração, face a legitimação dos atos ilícitos constatados no Posto de Manutenção de Benefícios-Cascadura - 17.204-55, e, após várias investigações, o trio processante, por unanimidade, concluiu que os servidores Paulo Roberto Rodrigues Barbosa, Ivone de Alcântara Nascimento e Lúcia das Graças Rodrigues Cardoso, foram os responsáveis pela legitimação de reinclusões irregulares, sendo indiciados na forma do Termo de Ultimação de Instrução, fls. 614/624, vez que em decorrência da omissão e negligência por parte dos mesmos, no período de suas gestões, deixaram de adotar mecanismos eficazes e capazes de evitar a manutenção dos benefícios irregulares retrocitados e, ante a inércia daqueles, não frustraram pagamentos indevidos em favor de falsos segurados, acarretando destarte um grande prejuízo para a Administração.

No curso da instrução, ficou clarividente que o objetivo almejado pelos supostos servidores, “fantasmas”, isto é de receber prestações, resultantes de benefícios incluídos irregularmente através CME's (Comando de Manutenção Eletrônica), no período de 08/91 a 10/92, só foram possíveis de serem efetivadas em decorrência da falta de controle que se instalou no referido Posto, onde os Chefes não fizeram cumprir o que preceitua o Manual de Pagamento de Benefícios - Ordem de Serviço/INSS/DB - 053.334 de 27.09.90, itens 15,15.1, 15.2, 18.2 e 18.3, vez que conforme afirmação dos mesmos não realizavam mensalmente conferência criteriosa das RPA's (Relação de Pagamentos Autorizados), digo relações de pagamentos, que efetuavam através de cartão magnético ou APB -Autorização de Pagamento Bancário, a fim de verificar se estes eram devidos ou não. Em consequência dessa negligência, o Posto tomou um campo propício e fértil para atuação de supostos servidores, “fantasmas”, pois podiam fazer inclusões irregulares de benefícios através de CME's, certos da efetivação de seus pagamentos, vez que tinham como aliados a inércia dos Chefes do Posto em questão.’

6.7. Enfim, a conduta omissiva da recorrente propiciou todos os meios necessários para a efetividade das fraudes não se podendo admitir a sua alegação de que ainda que a mesma tivesse atuado as fraudes teriam ocorrido de qualquer maneira. Importa salientar, que este Tribunal, levou em consideração todas essas circunstâncias e que redundaram, tanto na imputação do débito, quanto na aplicação das penalidades.

7. Independência de instâncias

7.1. A recorrente afirma que seus indiciamentos na ação penal e na ação de improbidade administrativa se deram de forma equivocada, de sorte que já houve absolvição na primeira ação e na segunda, está, “... atualmente lutando para comprovar o equívoco na Ação de Improbidade Administrativa” (peça 149, p. 8).

Análise

7.2. Não assiste razão à recorrente.

7.3. Quanto a eventuais reflexos favoráveis à recorrente dos julgamentos nas ações penais e de improbidade administrativa já se firmou o entendimento no âmbito deste tribunal que:

a) no ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas – cível, criminal e administrativa. O artigo 935 do Código Civil prescreve que a “responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”. Esse dispositivo precisa ser conjugado com o artigo 66 do Código de Processo Penal, o qual estabelece que “não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato”;

b) interpretando os dois dispositivos conjuntamente, temos que a sentença penal impedirá a propositura ou continuidade de ação nos âmbitos civil e, por extensão, administrativo, apenas se houver



sentença penal absolutória negando categoricamente a existência do fato ou afirmando que não foi o réu quem cometeu o delito. Esse entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal, conforme fica claro nos Mandados de Segurança 21.948/RJ, de 29/9/1994, 21.708/DF, de 9/11/2000, e 23.625/DF, 8/11/2001. Nesse último, por exemplo, o STF decidiu que a sentença proferida em processo penal é incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas, mas poderá servir de prova em processos administrativos se concluir pela não-ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria;

c) nesse mesmo sentido é o teor do art. 126 da Lei 8.112/1990, segundo o qual a “responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria”, o que não se verificou no presente caso concreto. Também encontramos na Lei 8.429/1992, que trata da improbidade administrativa, a positivação do referido princípio, quando seu artigo 12 destaca que o responsável por ato de improbidade está sujeito às cominações estabelecidas por esta norma, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica;

d) o Plenário do Supremo Tribunal Federal já decidiu, inclusive, que o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar tomada de contas especial, tendo em vista a competência do TCU inserta no art. 71 da Constituição Federal, como se constata no seguinte excerto do MS 25.880/DF, de 7/2/2007, da relatoria do Ministro Eros Grau:

‘EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI Nº 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI Nº 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI Nº 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei nº 8.443/92].

2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS nº 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005].

3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei nº 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei nº 8.443/92.

4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.

5. A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS nº 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003]. 6. Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias.’

e) o voto condutor do Acórdão 2/2003-TCU-Segunda Câmara demonstra a posição pacífica deste Tribunal sobre o tema, quando assim dispôs:

‘O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional. De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda,



extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão.'

7.4. Dessa forma, inexistente qualquer vínculo de causalidade que possa alterar os reflexos das sobreditas ações judiciais aos da presente TCE.

8. Função de Chefe de Preparo de Pagamento

8.1. Quanto à percepção de gratificação de chefia, a recorrente assevera que (peça 149, p. 9):

a) em face do sistema não ser informatizado, era comum o recebimento da gratificação por dois ou três meses após cessar o exercício da função. Tal fato comprova que ela fez o pedido verbal para deixar a função em fevereiro de 1991 e o pedido por escrito em maio daquele mesmo ano;

b) o pedido da exoneração não foi por interesse da administração. Dessa forma, os efeitos da exoneração seriam a partir da publicação do ato, devendo-se reconhecer que o recebimento da gratificação não foi por má-fé e que tal fato não teria relação de causalidade com as fraudes perpetradas; e

c) a recorrente não possui meios de quitar nenhum débito.

Análise:

8.2. Também não assiste razão à recorrente.

8.3. Preliminarmente, não se reiteram os apontamentos lançados nos subitens 2.2 e 6.6 deste Exame asseverando-se que a documentação juntada pela recorrente em sua peça recursal não inova em relação aos fatos já noticiados nestes autos.

8.4. É incontroverso que a recorrente estava formalmente designada para a função acima epigrafada no período de 23/10/1989 a 15/9/1992 (peça 3, p. 30 e p. 44), sendo que, a partir de fevereiro de 1991, solicitou, verbalmente, seu afastamento daquela função e, posteriormente, em maio daquele mesmo exercício, solicitou seu afastamento por escrito, em virtude de troca de diretoria (peça 3, p. 44). Também, não há controvérsia que recebeu por todo o período em que estava formalmente designada para a função (peça 3, p. 48).

8.5. De se estranhar que a recorrente não trouxe aos autos, no período anterior ao seu desejo de não mais exercer aquela função, nenhuma prova de que tenha adotado qualquer ato de que agiu para detectar eventuais fraudes nos pagamentos de benefícios previdenciários. Tal fato se agrava na medida em que afirma: *dentre suas atribuições naquela chefia estava "... pagamento de OPB ou cheque, envio de carnês aos bancos através de RPA's com conferências das listagens..."* (peça 3, p. 44); e que, quanto à conferência de RPA's *"quase não fazia conferência de RPA, mas quando fazia se baseava na listagem anterior..."*. Tal assertiva confirma ato desidioso.

8.6. Ademais, no período subsequente ao seu desejo de deixar a função, não consta dos autos que a servidora tenha providenciado o reembolso do que foi pago pela função junto ao setor de pessoal ou mesmo novo requerimento para a cessação daquele pagamento. Segundo consta nos autos, confirma que a recorrente continuou a exercer a função de Chefe de Preparo de Pagamento (peça 3, p. 48), verbis:

'26.2 - Em face das divergências de alegações existentes entre os depoimentos da servidora Lúcia e Paulo Roberto, foi realizada a acareação de ambos, conforme fls. 1038/1039, ficando assim definida: o servidor Paulo confirmou que houve o pedido verbal de afastamento da função pela referida servidora, no entanto tal pedido não foi atendido, sendo que a mesma continuou com a função, atendendo a tudo que lhe era pedido.'

8.7. Não consta, também, nenhuma outra providência por parte da recorrente, em face da omissão de Paulo Roberto em providenciar nova designação para a função em discussão.

8.8. Enfim, todos os indícios apontam no sentido de que a recorrente exerceu de fato e de direito a função de Chefe de Preparo de Pagamento durante todo o período em que formalmente esteve designada para aquela função, motivo pelo qual, não há que se falar em mitigação de sua responsabilidade.

CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) é inaplicável o princípio isonômico pelas circunstâncias diversas que se verificaram nestes autos e no TC 009.627/2012-0;



b) a diversidade de posicionamentos adotados pelas comissões responsáveis pelos processos administrativos disciplinares, ainda que favoráveis ao responsável, não vincula este Tribunal e não tem o condão de desconstituir os débitos objeto desta TCE;

c) já existe firme entendimento neste Tribunal de que prevalece o princípio de separação das instâncias administrativas, civis e penais; e

d) o exercício regular da função de então Chefe de Preparo de Pagamento nos Postos de Atendimento do INSS atrai o dever de cuidado e de precaução na concessão ou na reativação de benefícios previdenciários.

8.1. Com base nessas conclusões, propõe-se que o recurso não deva ser provido, posto que inexistem razões que levem à exclusão de responsabilidade da recorrente ou que constituam motivos para mitigar as penas a ela aplicadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência à recorrente, ao demais responsáveis e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro do acórdão que vier a ser proferido.”

2. O Ministério Público, representado no processo pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, em parecer à peça 178, manifesta-se de acordo com a proposta alvitada pela Unidade Técnica.

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, cumpre conhecer do recurso uma vez que se mostram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos para a espécie.

2. Consoante o Relatório precedente, foi apurado em Tomada de Contas Especial instaurada pelo INSS que durante a gestão dos ex-servidores Paulo Roberto Rodrigues Barbosa e Ivone Alcântara do Nascimento, como Chefes do Posto de Manutenção de Benefícios Cascadura - Agência Irajá, e da ex-servidora, ora recorrente, Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo, como Chefe de Preparo de Pagamento, diversos benefícios foram fraudados.

3. As fraudes consistiram na concessão e reativação de benefícios previdenciários por meio da reutilização de números de benefícios que se encontravam fora de cadastro, cessados por óbito ou alta médica, substituindo-se o nome do segurado original pelo de um segurado falso e incluindo-os novamente através de Comandos de Manutenção Eletrônica - CME"s, alterando-se posteriormente a espécie do benefício ou a renda mensal.

4. Mediante o Acórdão 556/2014-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes, os responsáveis acima mencionados tiveram suas contas julgadas irregulares, foram condenados solidariamente ao ressarcimento dos benefícios indevidamente pagos, apenados com multa e inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal pelo período de oito anos.

5. A Sra. Lucia das Graças Rodrigues Cardozo, inconformada com a deliberação, apresentou razões recursais que foram analisadas e refutadas pela Serur, com a anuência do Ministério Público. Sem prejuízo de acolher entre minhas razões de decidir os fundamentos da instrução, faço a seguir breves considerações sobre a matéria.

6. A recorrente sustenta, nesta fase recursal, ser indevida sua responsabilização no presente processo na condição de Chefe de Preparo de Pagamento uma vez que o controle e supervisão dos funcionários eram exclusivos do Chefe do Posto.

7. Não merece prosperar o argumento. Conforme se extrai dos autos, a responsabilização da Sra. Lucia das Graças Rodrigues Cardozo ocorreu em razão de ter ficado comprovada sua omissão no



exercício de suas funções (das quais somente foi exonerada em setembro/1992), tendo assim contribuído para que as fraudes fossem perpetradas no Posto de Manutenção de Benefícios Cascadura-INSS.

8. Sobre esse ponto, conforme transcrito pela Serur, a Comissão de Inquérito do PAD 35301.017070/98-92 (peça 2, p. 91-92) assim registrou:

“No curso da instrução, ficou clarividente que o objetivo almejado pelos supostos servidores, “fantasmas”, isto é de receber prestações, resultantes de benefícios incluídos irregularmente através CME’s (Comando de Manutenção Eletrônica), no período de 08/91 a 10/92, só foram possíveis de serem efetivadas em decorrência da falta de controle que se instalou no referido Posto, onde os Chefes não fizeram cumprir o que preceitua o Manual de Pagamento de Benefícios - Ordem de Serviço/INSS/DB - 053.334 de 27.09.90, itens 15,15.1, 15.2, 18.2 e 18.3, vez que conforme afirmação dos mesmos não realizavam mensalmente conferência criteriosa das RPA’s (Relação de Pagamentos Autorizados), digo relações de pagamentos, que efetuavam através de cartão magnético ou APB -Autorização de Pagamento Bancário, a fim de verificar se estes eram devidos ou não. Em consequência dessa negligência, o Posto tomou um campo propício e fértil para atuação de supostos servidores, “fantasmas”, pois podiam fazer inclusões irregulares de benefícios através de CME’s, certos da efetivação de seus pagamentos, vez que tinham como aliados a inércia dos Chefes do Posto em questão.”

9. Quanto à alegação de que há processos sobre a matéria em trâmite no âmbito do Poder Judiciário, o fato não socorre à recorrente em face do princípio da independência das instâncias.

10. De igual forma, a existência de outro processo neste Tribunal sobre fraude semelhante ocorrida no Posto de Quitungo/Olaria-RJ, no âmbito do qual somente foi responsabilizado pelas fraudes o Chefe do Posto, não favorece à recorrente pois, consoante destaca a Serur, naquele Posto não existia a função de Chefe de Preparo de Pagamento, ocupada pela recorrente no Posto de Cascadura. Dessa forma, não há que se falar em isonomia de tratamento.

Face ao exposto, acolho as propostas e Voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 541/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.232/2011-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)
3. Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsáveis: Ivone de Alcantara (230.906.187-53); Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo (608.833.327-87); Paulo Roberto Rodrigues Barbosa (703.214.267-20)
 - 3.2. Recorrente: Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo (608.833.327-87).
4. Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
 - 5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, nesta fase processual, de recurso de reconsideração interposto por Lúcia das Graças Rodrigues Cardozo contra o Acórdão 556/2014-TCU-Plenário, proferido em sede de Tomada de Contas Especial instaurada pela Presidência do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS para apurar responsabilidades e quantificar os danos causados ao erário a que se referem os Processos Administrativos Disciplinares 35301.017068/1998-41, 35301.017070/1998-92, 35301.021002/1998-46 e 35301.016366/1996-51.

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 recurso de reconsideração, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência à recorrente, aos demais responsáveis e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro da presente deliberação.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0541-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 014.454/2002-1

Apenso: TC 018.584/2007-5

Natureza: Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial

Entidade: Prefeitura Municipal de Tuntum/MA

Responsável: Antonio Pires Leda Neto (205.658.013-68)

Interessado: Ministério do Meio Ambiente

Advogado constituído nos autos: Ronaldo de Machado de Faria, OAB/MA 6401.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. JUNTADA DE ELEMENTOS NOVOS. CONHECIMENTO. ALEGAÇÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA PROMOVER QUALQUER ALTERAÇÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. NÃO PROVIMENTO RECURSAL. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto no art. 69, inciso I, do Regimento Interno do TCU, transcrevo, na íntegra, o Acórdão recorrido:

“Acórdão 1.043/2006-2ª Câmara:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à Tomada de Contas Especial instaurada em desfavor de Antônio Pires Neto, ex-Prefeito do Município de Tuntum - MA, em decorrência da não-aprovação da prestação de contas do Convênio 095/2000, celebrado, em 29/06/2000, com Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos - SRH, tendo sido transferido, àquela municipalidade, o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), objetivando implementar os sistemas de abastecimento de água dos povoados de Pendanga e São Bento.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e 19, caput, da Lei nº 8.443/92, julgar irregulares as contas do Sr. Antônio Pires Neto, ex-Prefeito do Município de Tuntum/MA, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 05/07/2000, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos da legislação em vigor;



9.2 - aplicar ao responsável acima indicado a multa prevista no art. 57 da referida Lei, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3 - autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens anteriores, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.4 - remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, com fundamento no § 3º do art. 16 da Lei n. 8.443/1992.

(Vide Acórdão 2815/2006 Segunda Câmara - Ata 36. Negado provimento a Recurso de Reconsideração)''

2. Adoto como Relatório, com fulcro no inciso I do §3º do art. 1º da Lei nº 8.443/92, a instrução da Secretaria de Recursos, cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelo Diretor nos termos da Portaria Serur nº 3, de 10/06/2008 (Anexo 2):

“Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo responsável Antônio Peres Neto contra a deliberação proferida pela Segunda Câmara na Sessão de 5/5/2006 (Acórdão nº 1.043/2006 – TCU, fl. 384, Vol. 1).

I. HISTÓRICO

2. Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada em desfavor de Antônio Pires Neto, ex-Prefeito do Município de Tuntum - MA, em decorrência da não-aprovação da prestação de contas do Convênio n. 095/2000, celebrado, em 29/06/2000, com o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos - SRH, tendo sido transferido àquela municipalidade o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), objetivando implementar os sistemas de abastecimento de água dos povoados de Ipuiru, Pendanga e São Bento.

3. O aludido convênio, com vigência inicial de 30/06/2000 até 30/09/2000, consoante especificado no Plano de Trabalho (fls. 05/07), abrangia sistemas de abastecimento de água compostos pelos seguintes itens: 03 (três) poços artesianos com profundidade de 150 m, 03 (três) reservatórios de fibra de vidro e estrutura de concreto, com capacidade para 5.000 litros, e 03 (três) tubulações de rede de distribuição com 1.174 m de extensão e 100 (cem) ligações domiciliares. Registre-se que essas metas, posteriormente, ficaram reduzidas a dois sistemas de abastecimento de água para atendimento restrito aos povoados de Pendanga e São Bento.

4. Os recursos federais foram transferidos ao conveniente, em 05/07/2000, conforme se verifica no extrato bancário acostado aos autos (fl. 188), e foram sacados da conta-corrente específica do convênio, em duas parcelas de R\$ 50.000,00, nas datas de 12/07 e 14/07/2000, mediante compensação, respectivamente, dos cheques nºs. 983611 e 983612.

5. Foram realizadas pelo concedente vistorias no local das obras, em outubro de 2001 e em fevereiro de 2002, tendo restado constatada a seguinte situação do empreendimento:

a) no povoado de Pendanga havia um poço sem bomba, rede ou ligação domiciliar e a Administração atual estava executando nova perfuração;

b) no povoado de São Bento, tendo em vista que o poço não funcionava, foi iniciada, pela nova administração municipal, em setembro de 2001, uma pequena escavação, com colocação de canos de 60 mm nas valas para execução de nova rede de distribuição;

c) o concedente concluiu que não houve conclusão das obras e atingimento da meta proposta, que era a perfuração de 02 poços artesianos de 150 m, com colocação de reservatórios de fibra de vidro, de capacidade para 5.000 litros, com estrutura de concreto, e implantação de redes de distribuição e ligações domiciliares;

d) houve indícios de que foram perfurados poços, sem informação da profundidade, e sem que fosse alcançado o objetivo principal que era a implantação de sistema de abastecimento de água para beneficiar as duas comunidades do Município de Tuntum/MA;

6. Conclusivamente, quanto à finalização das obras, o próprio responsável declarou em sua defesa que, na data da vistoria ao poço do Povoado Pendanga, restou constatado que o sistema de distribuição



de água não estava pronto; ou seja, como as vistorias foram realizadas em outubro de 2001 e fevereiro de 2002, após a vigência do convênio, que expirou em 28/02/2001, a declaração do ex-Prefeito confirma que os recursos conveniados não foram devidamente empregados na execução da avença, no prazo estabelecido. Desta forma, as alegações de defesa apresentadas não são suficientes para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do Convênio n. 095/2000-MMA/SRH, e, portanto, não devem ser acatadas.

7. Regularmente citado, as alegações de defesa então apresentadas pelo responsável não foram acolhidas pelo Tribunal e, em consequência, deliberou (Acórdão nº 1.043/2006-2ª Câmara):

(...)

9.1 - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e 19, caput, da Lei nº 8.443/92, julgar irregulares as contas do Sr. Antônio Pires Neto, ex-Prefeito do Município de Tuntum/MA, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 05/07/2000, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos da legislação em vigor;

9.2 - aplicar ao responsável acima indicado a multa prevista no art. 57 da referida Lei, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3 - autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens anteriores, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.4 - remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, com fundamento no § 3º do art. 16 da Lei n. 8.443/1992.

(...)

8. Irresignado com os termos do Acórdão, o Sr. Antônio Peres Neto interpôs Recurso de Reconsideração, às fls. 1/5 do Anexo 1, o qual não foi acolhido pelo Tribunal (Acórdão nº 2.815/2006-TCU-2ª Câmara, fls. 31, Anexo 1).

9. Ainda inconformado, o responsável apresentou a peça constante às fls. 2/8 do Anexo 3, que foi recebida como Recurso de Revisão.

10. ANÁLISE DO RECURSO

2.1.1 Alegações de defesa:

11. Em resumo, o recorrente expõe que:

- que todas as obras previstas no plano de trabalho foram realizadas;
- o julgamento do Tribunal baseou em supostas vistorias do Ministério do Meio Ambiente que jamais foram realizadas;
- os Técnicos do Ministério nunca estiveram no Município, do contrário teriam atestado a existência das obras;
- a perícia contratada pelo recorrente constatou nos Povoados de São Bento de Cima e Pendanga a existência das obras;
- a deliberação desta Casa que o condenou ao pagamento de débito e multa baseou em informações falsas;
- os cidadãos de Tuntum, dos Povoados de São Bento de Cima e Pendanga, espontaneamente, teriam encaminhado ao recorrente abaixo assinado testemunhando a realização das obras (fls. 62/63, Anexo 2);

2.1.2 Análise.

12. Sem razão, alega o recorrente que a deliberação do Tribunal carece de prova documental e que esta teria baseada em informações falsas.



13. Entretanto, é importante ressaltar que há evidência de má-fé na conduta do gestor, caracterizada pela apresentação de informações falsas na prestação de contas encaminhada ao concedente.

14. A propósito, anoto que a documentação que compôs a prestação de contas enviada ao concedente não indicava impropriedades ou pendências. Por exemplo, o Relatório de Execução Física-Financeira, às fls. 173 do Vol. 1, informava que fora executado a totalidade, tanto físico como financeiro, dos itens e valores programado referentes ao Convênio, o que estaria em harmonia com a movimentação financeira e os comprovantes de despesas (fls.182/188, Vol. 1). Essa informação é também certificada no Termo de Aceitação Definitiva da Obra, à fl. 177 do Vol. 1.

15. Todavia, o Relatório de Vistoria, datado de 24/10/2001, mostrou outra realidade ao sinalizar tão-somente a existência de dois poços, mas que nunca tinham entrado em operação. Essa informação ganha credibilidade principalmente em face do Relatório Fotográfico, às fls. 194/195, Vol. 1.

16. Por consequência, deduz-se que os documentos de despesas, às fls. 103/108 do Vol. Principal, não expressavam o fato contábil ocorrido. Aliás, a fraude reside no fato de os serviços/obras terem sido realizados parcialmente (ou simulada) e as notas fiscais que compõem a prestação de contas, complementadas pelo Relatório de Execução Físico-Financeiro, terem atestado a totalizada dos serviços/obras constante do Plano de Trabalho. No caso, restou evidente a fraude, pois o evento não decorreu de simples erro, posto que as pendências eram do conhecimento do gestor e mesmo assim montou a prestação de contas encaminhada ao concedente, com clara intenção de engana-lo.

17. Ademais, em segunda vistoria *in loco* realizada em fevereiro de 2002, o Relatório de Supervisão nº 64 (fls. 237/238, Vol. 1) foi conclusivo:

Feita a vistoria “in loco” constatamos que:

1. No Povoado de Ipuiçu – não foi executado nenhum poço, existe um perfurado a mais de 10 anos.

2. No Povoado de São Bento – esta sendo executada uma nova rede de distribuição, visto que a anterior não funcionou e conforme informações esta sendo executada pelo atual Prefeito, a estrutura anterior não aguentou a caixa de 5.000 litros, a atual é de 10.000 litros colocada pelo Prefeito em exercício.

3. No Povoado de Pendanga – esta sendo efetuada uma nova perfuração, visto que a anterior teve problemas.

18. Pesa ainda contra o recorrente outros indícios de irregularidades constatadas na execução dos recursos federais repassados à municipalidade. Nota-se, por exemplo, que o objeto do Convênio foi homologado à firma Hidrossonda Ltda., em 4/7/2000, um dia antes do crédito dos recursos na conta específica do Convênio. Quase imediatamente, ou seja, já nos dias 12 e 14/7/2000, foram compensados dois cheques, nos valores de R\$ 50.000,00 cada um e, nas mesmas datas, foram emitidas as notas fiscais nº1003 e 1005, indicando a efetiva execução dos serviços. Sinalizando a conclusão das obras, em 14/8/2000, foi emitida a nota fiscal nº 1008, no valor de R\$ 10.000,00.

19. Como se vê, toda essa eficiência, por si, já indicava anormalidade, fato que foi comprovado posteriormente. Essas ocorrências, naturalmente, fragilizam, inclusive, as novas informações carregadas aos autos pelo responsável, ainda que endossadas por perito.

20. Por conseguinte, não se trata aqui de fatos isolados que estariam sendo pinçados visando macular as contas do responsável. Ao contrário, as impropriedades são abundantes e estão presentes em todas as fases da execução do Convênio.

21. Por derradeiro, cabe registrar que o Laudo de Avaliação e Pericial, às fls. 24/25 do Anexo 2, apresentado pela defesa, não aponta elementos suficientes para descaracterizar os Relatórios elaborados pelo concedente. Inclusive, é necessário destacar que esse Laudo foi elaborado em 20/11/2007, ou seja, quase sete anos após a emissão do Relatório de Supervisão nº 64.

III. CONCLUSÃO

22. Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo, com fundamento no art. 32, inciso III, e art. 35 da Lei nº 8.443/92:

a) conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo responsável, para, no mérito, negar-lhe provimento;



b) dar ciência ao recorrente da deliberação que vier a ser proferida.”

3. A Subprocuradora-Geral do MP/TCU manifestou-se de acordo com a proposta da Unidade Técnica, por entender que os documentos trazidos pelo responsável não poderiam ser considerados suficientes para comprovar o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e a realização do empreendimento, remanescendo a motivação que ensejou a irregularidade das contas (fls. 78/79 do Anexo 2).

É o relatório.

VOTO

Em exame Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Antônio Pires Neto contra o Acórdão 1.043/2006 - Segunda Câmara, por meio do qual o TCU julgou irregulares suas contas e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da sua Lei Orgânica.

2. Importa destacar que a Tomada de Contas Especial foi instaurada em decorrência da não-aprovação da prestação de contas do Convênio 095/2000, celebrado com o Ministério do Meio Ambiente, em 29/06/2000, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos - SRH, para a implementação dos sistemas de abastecimento de água dos povoados de Ipiru, Pendanga e São Bento.

3. Por meio do Convênio, que teve vigência inicial de 30/06/2000 até 30/09/2000, transferiu-se ao município o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais). A previsão era que os sistemas de abastecimento de água fossem compostos pelos seguintes itens: 03 (três) poços artesianos com profundidade de 150 m, 03 (três) reservatórios de fibra de vidro e estrutura de concreto, com capacidade para 5.000 litros, e 03 (três) tubulações de rede de distribuição com 1.174 m de extensão e 100 ligações domiciliares. As metas aqui descritas foram reduzidas para dois sistemas de abastecimento de água: povoados de Pendanga e São Bento.

4. Transferidos em 05/07/2000, os recursos foram sacados da conta-corrente específica do convênio, em duas parcelas de R\$ 50.000,00, em 12/07 e 14/07/2000, mediante compensação dos cheques nºs 983611 e 983612, respectivamente.

5. Conforme consta dos autos, foram realizadas duas vistorias no local das obras pelo Concedente: a primeira delas em outubro de 2001 e a segunda em fevereiro de 2002. A situação constatada foi a seguinte, conforme relatado pela Serur:

“a) no povoado de Pendanga havia um poço sem bomba, rede ou ligação domiciliar e a Administração atual estava executando nova perfuração;

b) no povoado de São Bento, tendo em vista que o poço não funcionava, foi iniciada, pela nova administração municipal, em setembro de 2001, uma pequena escavação, com colocação de canos de 60 mm nas valas para execução de nova rede de distribuição;

c) o concedente concluiu que não houve conclusão das obras e atingimento da meta proposta, que era a perfuração de 02 poços artesianos de 150 m, com colocação de reservatórios de fibra de vidro, de capacidade para 5.000 litros, com estrutura de concreto, e implantação de redes de distribuição e ligações domiciliares;

d) houve indícios de que foram perfurados poços, sem informação da profundidade, e sem que fosse alcançado o objetivo principal que era a implantação de sistema de abastecimento de água para beneficiar as duas comunidades do Município de Tuntum/MA.” (grifei)

6. Num primeiro momento, o Sr. Antônio Peres Neto interpôs Recurso de Reconsideração, que não foi acolhido pelo Tribunal (Acórdão nº 2.815/2006-TCU-2ª Câmara, fls. 31, Anexo 1).

7. Não conformado com o posicionamento adotado por esta Corte de Contas, o responsável apresentou outra peça recursal, desta feita acolhida pela admissibilidade como Recurso de Revisão.



8. Em Despacho contido à folha 70 do Anexo 2, entendi que estavam preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 288 do RI/TCU. Após isso, os autos foram restituídos à Serur para fins de instrução.

9. Nesta oportunidade, o responsável apresenta os seguintes argumentos recursais, em suma (fls. 01 a 08 do Anexo 2):

- que todas as obras previstas no plano de trabalho foram realizadas;
- que o julgamento do Tribunal se baseou em supostas vistorias do Ministério do Meio Ambiente que jamais foram realizadas;
- que os Técnicos do Ministério nunca estiveram no Município, do contrário teriam atestado a existência das obras;
- que a perícia contratada pelo recorrente constatou nos Povoados de São Bento de Cima e Pendanga a existência das obras;
- que a deliberação desta Casa que o condenou ao pagamento de débito e multa se baseou em informações falsas;
- que os cidadãos de Tuntum, dos Povoados de São Bento de Cima e Pendanga, espontaneamente, teriam encaminhado ao recorrente abaixo assinado, no qual testemunharam a realização das obras (fls. 62/63, Anexo 2).

10. A despeito dos argumentos apresentados, o Auditor da Serur destacou que enquanto a documentação apresentada a título de prestação de contas não indicava impropriedades ou pendências e sim a completude da obra (conforme Relatório de Execução Física-Financeira, às fls. 173 do Vol. 1. e Termo de Aceitação Definitiva da Obra, à fl. 177 do Vol. 1), o Relatório de Vistoria, de 24/10/2001, mostrou, por meio de fotos, a existência de dois poços que nunca tinham operado.

11. Evidenciou-se, assim, uma dissonância entre a execução física e a execução financeira. Apesar disso, foram emitidas notas fiscais que atestaram a completa execução das obras previstas no Plano de Trabalho.

12. Por meio da segunda vistoria *in loco*, foram feitas as constatações que se seguem (Relatório de Supervisão nº 64 - fls. 237/238 do Volume 1), com a ressalva de que as metas traçadas no plano de trabalho foram reduzidas para a execução dos sistemas de abastecimento de água dos povoados de Pendanga e São Bento:

“1. No Povoado de Ipuiru – não foi executado nenhum poço, existe um perfurado há mais de 10 anos.

2. No Povoado de São Bento – está sendo executada uma nova rede de distribuição, visto que a anterior não funcionou e conforme informações está sendo executada pelo atual Prefeito, a estrutura anterior não aguentou a caixa de 5.000 litros, a atual é de 10.000 litros colocada pelo Prefeito em exercício.

3. No Povoado de Pendanga – está sendo efetuada uma nova perfuração, visto que a anterior teve problemas.”

13. Importa destacar, ainda, os seguintes fatos: o objeto do Convênio foi homologado à firma Hidrossonda Ltda., em 4/7/2000, um dia antes do crédito dos recursos na conta específica do Convênio; nos dias 12 e 14/7/2000, foram compensados dois cheques, nos valores de R\$ 50.000,00 cada um, e emitidas as respectivas notas fiscais nºs 1003 e 1005, indicando a execução dos serviços; a nota fiscal nº 1008, no valor de R\$ 10.000,00, foi emitida em 14/8/2000, para fins de atestar a conclusão das obras. Esses dados confirmam que a despeito da execução financeira, a execução física não foi confirmada em sua totalidade, *in loco* por ocasião das vistorias.

14. Em relação ao Laudo de Avaliação e Pericial (fls. 24/25 do Anexo 2), trabalho executado mediante contratação do ora recorrente, cumpre destacar que as informações nele inseridas não infirmam às conclusões contidas nos Relatórios elaborados pelo repassador. Frise-se que o laudo pericial trazido no bojo do presente recurso pelo recorrente é um documento particular, produzido após quase 7 (sete) anos da data da vistoria realizada pelo Ministério do Meio Ambiente.

15. Conforme entendimento pacífico deste Tribunal “documento novo não é aquele que não existia antes da decisão, mas aquele que, sendo preexistente, foi possível autuá-lo apenas depois da deliberação”



(AC-1798-37/07-P). Logo, sendo o laudo em comento um documento produzido quase 7 (sete) anos depois da vistoria realizada pelo Órgão Concedente, não tem o condão de desconstituir as provas já presentes nos autos. Esse tipo de meio probante é utilizado com muita cautela no âmbito dos processos administrativos em tramitação neste Tribunal.

16. Por outro lado, ainda que se pudesse admitir o laudo em questão como prova, em tese, apta a desconstituir as provas já existentes nos autos, as conclusões apresentadas carecem de consistência e de documentos que as respaldem. Isto porque, ao contrário do que aduz o engenheiro subscritor do laudo e o próprio recorrente, o último Relatório de Supervisão elaborado (fls. 231/232 do Volume 1) contém Relatório Fotográfico que comprova a realização da vistoria *in loco* e as irregularidades apontadas.

17. Não há como descaracterizar a existência de vistoria realizada pelo Ministério do Meio Ambiente, diante dos elementos probatórios contidos nos autos. Vejamos trechos do Parecer Técnico 101/2002, elaborado pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, em 18/03/2002 (fl. 329 do Volume 1):

“SITUAÇÃO ATUAL:

Após a realização de inspeção ‘in loco’ e emissão do Parecer Técnico Nº RR 379/2001 de 29/10/2001, esta consultoria técnica não aprovou a prestação de contas.

Em fevereiro de 2002, o engenheiro Raimundo Nonato Castelo Cordeiro Filho realizou nova inspeção in loco, gerando o Relatório de Supervisão Nº 64.

ANÁLISE:

*De acordo com a análise técnica do referido relatório, em nenhum dos dois povoados (Pendanga e São Bento) as obras estão funcionando e o consultor sugere a não aprovação dos serviços. **Voltamos a lembrar a má-fé da Prefeitura com relação aos documentos de prestação de contas, pois neles a conveniente declara que os sistemas se encontravam concluídos, em perfeito funcionamento e atendendo plenamente as comunidades, o que não é verdade.***

*Por tudo isso, pode-se constatar que as obras **não foram concluídas e que as metas propostas no Plano de Trabalho não foram alcançadas.***

CONCLUSÃO:

Face ao exposto, e baseado nos documentos de prestação de contas e nas informações contidas no Relatório de supervisão, sugere-se a não aprovação técnica da prestação de contas em pauta e recomenda-se tomar as medidas legais cabíveis para o caso.” (grifei)

18. Destarte, não há como acolher os argumentos de que os Técnicos do Ministério nunca estiveram no Município para a realização de fiscalizações e de que a deliberação do TCU, que condenou o ex-Prefeito ao pagamento de débito e multa, baseou-se em informações falsas.

19. Por fim, também não têm o condão de desconstituir as provas existentes a relação de assinaturas contidas às folhas 62/65 do Anexo 2. A uma, porque as assinaturas invocadas não estão relacionadas a qualquer declaração ou afirmação por parte dos signatários. A duas, porque ainda que tais assinaturas fizessem referência a alguma declaração, este Tribunal mantém entendimento pacífico no sentido de que em sede de análise de contas de convênios, as declarações prestadas por terceiros, por si só, não são meios de prova capazes de atestar a efetiva execução do objeto custeado com recursos públicos federais.

20. Considerando que os elementos trazidos aos autos no presente Recurso são inaptos a desconstituir os laudos de vistoria e as conclusões já constantes às fls. 229/233 e fls. 283/284 do Volume 1, impõe-se o desprovimento do recurso.

Destarte, diante de todo o exposto e sem prejuízo de incorporar os argumentos convergentes às presentes razões de decidir, acolho a proposta uniforme da Unidade Técnica e da Representante do Parquet especializado, e Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 542/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.454/2002-1.

1.1. Apenso: 018.584/2007-5



2. Grupo I – Classe de Assunto I - Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial

3. Interessado/Recorrente:

3.1. Interessado: Ministério do Meio Ambiente

3.2. Recorrente: Antonio Pires Leda Neto (205.658.013-68).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Tuntum/MA.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex-MA).

8. Advogado constituído nos autos: Ronaldo de Machado de Faria, OAB/MA 6401.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial interposto pelo Sr. Antonio Pires Leda Neto contra o Acórdão 1.043/2006 - Segunda Câmara, que julgou irregulares suas contas e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, em decorrência da não-aprovação da prestação de contas do Convênio 095/2000, celebrado, em 29/06/2000, com o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos - SRH, para a implementação dos sistemas de abastecimento de água dos povoados de Ipiru, Pendanga e São Bento.

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

9.1. conhecer, com fundamento no art. 288 do Regimento Interno do TCU, do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Antonio Pires Leda Neto contra o Acórdão 1.043/2006 - Segunda Câmara, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterada a deliberação recorrida;

9.2. dar ciência do inteiro teor do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao recorrente e a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0542-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 016.040/2009-0

Natureza: Tomada de Contas - Exercício 2008

Órgão: Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado de Minas Gerais (SFA/MG) – Mapa

Responsáveis: João Vicente Diniz (010.363.606-44), Humberto Ferreira de Carvalho Neto (258.259.506-30), Ronaldo Pedrosa Gomes (100.174.616-34), Paulo Marcos de Paula Lima (353.820.406-30) e Luciana Trindade Souza (326.964.696-87)

Advogados constituídos nos autos: Não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS. SUPERINTENDÊNCIA FEDERAL DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO NO ESTADO DE MINAS GERAIS (SFA/MG) – MAPA. EXERCÍCIO DE 2008. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE DOIS RESPONSÁVEIS, COM APLICAÇÃO DE MULTA. REGULARIDADE COM RESSALVA DAS CONTAS DOS DEMAIS



RESPONSÁVEIS. APLICAÇÃO DE MULTA A UMA RESPONSÁVEL. DETERMINAÇÃO. ALERTAS. CIENTIFICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado de Minas Gerais (SFA/MG), relativa ao exercício de 2008.

2. Com fundamento no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 224903, a Secretaria Federal de Controle Interno certificou a regularidade com ressalva das presentes contas; a autoridade ministerial competente, por sua vez, atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório, Certificado e Parecer Técnico de Auditoria, pronunciando-se de acordo com os termos nele contidos (peça 4, pp. 45/65; e peça 5, pp. 1/25).

3. No âmbito desta Corte, os autos foram inicialmente instruídos pela 1ª Diretoria Técnica da Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (1ª DT/Secex/MG); reproduzo excerto dessa instrução (peça 5, pp. 28/33):

“4. EXAME E CONCLUSÃO

4.1 As impropriedades relacionadas a seguir foram objeto de ressalva às presentes contas por parte do Controle Interno:

- a) *Parametrização incorreta do art. 192 da lei nº 8.112/1990 em pagamentos a pensionistas (subitem 3.2.1.1);*
- b) *Pagamento de pensão com reajustes indevidos (subitem 3.2.1.2);*
- c) *Pagamentos a maior de pensões instituídas após a regulamentação da Emenda Constitucional nº 41/2003 (subitem 3.2.1.3);*
- d) *Atraso na efetivação de providências quanto à adequação dos proventos de pensionistas e ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente (subitem 3.2.1.4);*
- e) *Pagamentos indevidos de benefícios a aposentados e pensionistas falecidos (subitem 3.2.1.5);*
- f) *Atraso na obtenção de ressarcimento pela remuneração indevida de servidor cedido (subitem 3.2.1.6);*
- g) *Pagamento indevido de benefício a pensionista depois de seu falecimento (subitem 3.2.1.7);*
- h) *Falta de ressarcimento ao Erário referente a acumulação de vantagens sem o devido amparo legal por servidores (subitem 3.2.1.8);*
- j) *Atraso na efetivação de providências visando ressarcimento pela acumulação de cargos com incompatibilidade de horários (subitem 3.2.1.9);*
- k) *Atraso na efetivação de providências visando ressarcimento pelo pagamento de rubrica judicial em duplicidade a pensionista (subitem 3.2.1.10);*
- l) *Pendências quanto ao ressarcimento de valores pagos indevidamente nas rubricas referentes à vantagem do artigo 192, inciso I, da Lei nº 8.112/1990 (subitem 3.2.1.11);*
- m) *Fiscalização ineficiente do contrato de prestação de serviços de gestão de frota com fornecimento de combustíveis e contratação de serviços acima do limite licitado e pactuado no instrumento contratual (subitem 4.2.1.1);*
- n) *Incompatibilidade entre o critério de julgamento estipulado pelo edital da licitação para contratação de empresa para prestação de serviços de gestão de frota com fornecimento de combustíveis e a cláusula referente ao preço constante do contrato (subitem 4.1.1.1);*
- o) *Inobservância do Decreto nº 5.992/2006 quanto à não implementação do sistema de concessão de diárias e passagens- SCDP no prazo estabelecido (subitem 3.1.1.1);*
- p) *Prorrogação indevida de contrato por caracterização indevida de seu objeto, que se refere de forma preponderante a fornecimento de combustíveis, como serviço de natureza contínua (subitem 4.1.1.2).*

4.1.1 Cabe notar que a impropriedade descrita na alínea “f” supra, já havia sido apontada nos Relatórios de Auditoria dos exercícios de 2005 e 2006. A respeito desta questão foram feitas determinações pertinentes (ver subitens 3.2.1 e 3.2.2 do subitem 3.2). Ressalte-se que as aludidas contas



foram julgadas pelo Tribunal em 04/03/2008 e 04/11/2008, respectivamente. Assim, o cumprimento das determinações dos Acórdãos 332/2008 - 2ª C e 3834/2008 - 1ª C somente poderá ser objeto de verificação por parte do Controle Interno na próxima auditoria de gestão a ser realizada na SFA-MG (Tomada de Contas do exercício de 2009), tendo em vista que não houve tempo para se implementar as medidas necessárias ao cumprimento da determinação do Tribunal nas presentes contas. Além do mais, a SFA-MG tomou as providências de sua alçada, devendo continuar o acompanhamento das medidas de outros Órgãos (AGU), no sentido de providenciar o ressarcimento dos valores pagos a servidores cedidos para outros órgãos/entidades.

4.1.2 De forma similar, as impropriedades indicadas nas alíneas “e”, “g” e “h” já haviam sido apontadas no Relatório de Auditoria referente à avaliação da gestão do exercício de 2006. A respeito destas questões foram feitas as determinações transcritas nos subitens 3.2.7, 3.2.8 e 3.2.3 retro. Considerando que as aludidas contas foram julgadas pelo Tribunal em 04/11/2008, o cumprimento das determinações do Acórdão 3834/2008 somente poderá ser objeto de verificação por parte do Controle Interno na próxima auditoria de gestão.

4.1.3 Entre as constatações para as quais foram identificadas ocorrências de danos ao erário, propomos as propostas de encaminhamento a seguir.

- providenciar o ressarcimento dos valores recebidos indevidamente pelos servidores, observando-se o direito ao contraditório e à ampla defesa e as condições estabelecidas no art. 46 da Lei 8.112/90:

a) parametrização incorreta do art. 192 da Lei nº 8112/90 em pagamento de servidores cujas matrículas 6109 e 19191;

b) pagamento de pensão com reajuste indevido para o servidor matrícula 6102;

c) pagamentos indevidos de benefícios a aposentados e pensionistas falecidos de matrículas SIAPE 3054772, 2508354, 0822787, 4066634, 2521300, 0284017, 0018594, 0005726;

d) falta de ressarcimento ao Erário referente a acumulação de vantagens sem o devido amparo legal por servidores matrículas 6612, 5974 e 6302.

4.1.4 Prorrogação indevida de contrato por caracterização indevida de seu objeto, que se refere de forma preponderante a fornecimento de combustíveis, como serviço de natureza contínua.

4.1.4.1 O contrato nº 06/2008, firmado em 30/06/2008, com vigência até 31/12/2008, não poderia ser considerado como de natureza contínua, tendo em vista que 95% do seu valor compreende fornecimento de combustíveis. Desta forma, a equipe do controle interno questionou, acertadamente a prorrogação realizada em 01/12/2008, por mais 12 meses, a vigência do contrato. Em relação à prorrogação de contrato de fornecimento de combustíveis, o TCU se manifestou por meio do Acórdão nº 1438/2003- 1ª Câmara, no sentido de não prorrogação de contrato de fornecimento de combustível, com base no inciso II do art. 57 da lei nº 8.666/93.

4.1.1.2 Propomos determinar à SFA a não renovação de contrato para fornecimento de combustíveis, tendo em vista não se fundamentar na hipótese prevista no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93. 4.1.5 Quanto às demais impropriedades, as justificativas apresentadas pelo gestor, indicadas no corpo do relatório, e devidamente analisadas pela CGU/MG, demonstram que a SFA-MG, para a maior parte das ocorrências, vem adotando ações com vistas ao saneamento das mesmas. A CGU reforçou, com determinações, a necessidade da observância da legislação aplicável e da correção das impropriedades ainda pendentes. Assim, entendemos dispensável novas determinações por parte do Tribunal, sem prejuízo destas ocorrências serem consideradas como ressalvas nas presentes contas.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetemos à consideração superior, propondo que as contas dos responsáveis, abaixo discriminados, de acordo com os termos do Certificado de Auditoria ou equivalente, sejam julgadas com fundamento nos art. 16 da Lei nº 8.443/92:

5.1) PROPOSTA DE JULGAMENTO:

5.1.1) regular com ressalvas as contas dos responsáveis João Vicente Diniz, José Alves de Avelar e Luciana Trindade Souza, Adriane Jesus Santos Marques, Humberto Ferreira de Carvalho, José Ronaldo de Noronha, Helena Maria da Costa Chagas; e



5.1.2) regular as contas dos responsáveis Alberto Jerônimo Pereira, Francisco Domingos dos Santos, Francisco Rodrigues Chaves, Geny Justina das Graças, Heloisa Helena de Abreu Lemos Roland, Ivone Severina de Melo Pereira do Nascimento, José Calazans dos Santos, João Vicente Diniz, Marlene Pereira Rezende, Moacyr Banho Bordoni, Ronaldo Pedrosa Gomes, Paulo Marcos de Paula Lima, Junia Maria de Paula Mascarenhas Ribeiro, Maria de Fátima Alvares Araújo, Jeová Ambrósio Cruz, Maria Goreti Volanin, José Onofre, Wellman Costa Pinto, Carlos Roberto de Castro, Lygia de Oliveira Figueiredo Bortolini, José de Oliveira Mascarenhas Junior, Francisco Roberto de Pinho, José Raimundo de Barros, Antonio Gomes Silva, Danilo Costa, João Carlos Coda Albino Dias, Dermeval Silva Neto, Nelson Guedes de Moura Filho.

5.2) PROPOSTA DE DETERMINAÇÕES/RECOMENDAÇÕES

- providenciar o ressarcimento dos valores recebidos indevidamente pelos servidores indicados, observando-se o direito ao contraditório e à ampla defesa e as condições estabelecidas no art. 46 da Lei 8.112/90:

a) parametrização incorreta do art. 192 da Lei nº 8112/90 em pagamento de servidores de matrículas 6109 e 19191;

b) pagamento de pensão com reajuste indevido para o servidor matrícula 6102;

c) pagamentos indevidos de benefícios a aposentados e pensionistas falecidos de matrículas SIAPE 3054772, 2508354, 0822787, 4066634, 2521300, 0284017, 0018594, 0005726;

d) falta de ressarcimento ao Erário referente a acumulação de vantagens sem o devido amparo legal por servidores matrículas 6612, 5974 e 6302.

- não renovação do contrato nº 06/2008, para fornecimento de combustíveis, tendo em vista não se fundamentar na hipótese prevista no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93.”4. Em seguida, o Ministério Público junto a esta Corte (MP/TCU) exarou o parecer adiante transcrito (peça 5, pp. 34/36):

“Trata-se da tomada de contas, relativa ao exercício de 2008, da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Minas Gerais – SFA/MG.

A Controladoria Geral da União – CGU apurou, em síntese, as seguintes irregularidades/impropriedades na gestão vertente (fls. 243/85, v.1):

a) parametrização incorreta do art. 192 da Lei 8.112/1990 em pagamentos a pensionistas (subitem 3.2.1.1);

b) pagamento de pensão com reajustes indevidos (subitem 3.2.1.2);

c) pagamentos a maior de pensões instituídas após a regulamentação da Emenda Constitucional 41/2003 (subitem 3.2.1.3);

d) atraso na efetivação de providências quanto à adequação dos proventos de pensionistas e ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente (subitem 3.2.1.4);

e) pagamentos indevidos de benefícios a aposentados e pensionistas falecidos (subitem 3.2.1.5);

f) atraso na obtenção de ressarcimento pela remuneração indevida de servidor cedido (subitem 3.2.1.6);

g) pagamento indevido de benefício a pensionista depois de seu falecimento (subitem 3.2.1.7);

h) falta de ressarcimento ao erário de valores referentes à acumulação de vantagens sem o devido amparo legal por servidores) (subitem 3.2.1.8);

i) atraso na efetivação de providências visando ao ressarcimento pela acumulação de cargos com incompatibilidade de horários (subitem 3.2.1.9);

j) atraso na efetivação de providências visando ao ressarcimento pelo pagamento de rubrica judicial em duplicidade a pensionista (subitem 3.2.1.10);

l) pendências quanto ao ressarcimento de valores pagos indevidamente nas rubricas referentes à vantagem do artigo 192, inciso I, da Lei 8.112/1990 (subitem 3.2.1.11);

m) fiscalização ineficiente do contrato de prestação de serviços de gestão de frota, com fornecimento de combustíveis e contratação de serviços acima do limite lícito e pactuado no instrumento contratual (subitem 4.2.1.1);



n) incompatibilidade entre o critério de julgamento estipulado pelo edital da licitação para contratação de empresa para prestação de serviços de gestão de frota com fornecimento de combustíveis e a cláusula referente ao preço constante no contrato (subitem 4.1.1.1);

o) inobservância do Decreto 5.992/2006 quanto à não implementação do sistema de concessão de diárias e passagens – SCDP no prazo estabelecido (subitem 3.1.1.1);

p) prorrogação irregular de contrato por caracterização indevida de seu objeto, que se refere, de forma preponderante, a fornecimento de combustíveis como serviço de natureza contínua (subitem 4.1.1.2).

A Secex/MG pronunciou-se, em uníssono, no sentido de (fls. 291/6, v.1):

I. julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis: João Vicente Diniz, José Alves de Avelar, Luciana Trindade Souza, Adriane Jesus Santos Marques, Humberto Ferreira de Carvalho, José Ronaldo de Noronha, Helena Maria da Costa Chagas;

II. julgar regulares as contas dos responsáveis: Alberto Jeronimo Pereira, Francisco Domingos dos Santos, Francisco Rodrigues Chaves, Geny Justina das Graças, Heloisa Helena de Abreu Lemos Roland, Ivone Severina de Melo Pereira do Nascimento, José Calazans dos Santos, João Vicente Diniz, Marlene Pereira Rezende, Moacyr Banho Bordoni, Ronaldo Pedrosa Gomes, Paulo Marcos de Paula Lima, Junia Maria de Paula Mascarenhas Ribeiro, Maria de Fátima Alvares Araújo, Jeová Ambrósio Cruz, Maria Goreti Volanin, José Onofre, Wellman Costa Pinto, Carlos Roberto de Castro, Lygia de Oliveira Figueiredo Bortolini, José de Oliveira Mascarenhas Junior, Francisco Roberto de Pinho, José Raimundo de Barros, Antonio Gomes Silva, Danilo Costa, João Carlos Coda Albino Dias, Dermeval Silva Neto, Nelson Guedes de Moura Filho;

III. expedir ao órgão as seguintes determinações:

III.1) providenciar o ressarcimento dos valores recebidos indevidamente pelos servidores indicados, observando-se o direito ao contraditório e à ampla defesa e as condições estabelecidas no art. 46 da Lei 8.112/1990:

a) parametrização incorreta do art. 192 da Lei 8.112/1990 em pagamento de servidores de matrículas 6109 e 19191;

b) pagamento de pensão com reajuste indevido para o servidor matrícula 6102;

c) pagamentos indevidos de benefícios a aposentados e pensionistas falecidos de matrículas Siape 3054772, 2508354, 0822787, 4066634, 2521300, 0284017, 0018594, 0005726;

d) falta de ressarcimento ao erário referente à acumulação de vantagens sem o devido amparo legal pelos servidores de matrículas 6612, 5974 e 6302.

III.2) abster-se de renovar o Contrato 6/2008, para fornecimento de combustíveis, tendo em vista não se fundamentar na hipótese prevista no inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993. O Ministério Público dissente do encaminhamento alvitrado pela unidade técnica.

O extenso rol de ilícitos apurados pela CGU ostenta gravidade, eis que demonstra, entre outros, grave infração à norma legal; descontrole e incúria no trato com recursos públicos nas áreas de pessoal e de licitações e contratos, bem como negligência no exercício das funções por parte dos responsáveis. Assim, caso estes não logrem elidir as falhas a eles imputadas, conforme disposto no Certificado de Auditoria elaborado pela CGU (fls. 281/5, v.1), restarão maculadas suas gestões, cabendo julgar irregulares as suas contas e aplicar-lhes multa.

Nesse sentir, antes da apreciação de mérito destas contas anuais, cumpre realizar a audiência dos respectivos responsáveis.

Ademais, consoante entendimento assente no Acórdão 3.137/2006 - 2ª Câmara, “a multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e a aplicação de multa ao responsável”. Tal penalidade, no caso, deve ser fixada na medida da reprovabilidade de cada conduta.

Ressalte-se, ainda, que a adoção de medidas corretivas e o ulterior cumprimento das normas, em exercício posterior, por provocação dos órgãos de controle, embora militem em favor dos responsáveis relativamente à gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas, não têm



o condão de tornar lícitas as condutas destoantes do ordenamento jurídico, tampouco isentam os responsáveis pelas falhas das sanções legalmente previstas.

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público, em preliminar, por que seja realizada a audiência, pelas irregularidades acima descritas, dos responsáveis arrolados pela CGU no Certificado de Auditoria acostado às fls. 281/5, v.1, bem como dos demais responsáveis porventura identificados pela Secex/MG.

Cabe alertar que devem constar, nos ofícios de audiência a serem expedidos, a descrição detalhada dos ilícitos apurados pelo Controle Interno, conforme descrito pela CGU às fls. 243/85, v.1, em conformidade com a Súmula/TCU 98, bem como os preceitos legais e precedentes desta Corte ofendidos.

Registre-se, por derradeiro, que a imperiosa necessidade de realização de medida preliminar nos presentes autos obsta o pronunciamento do Ministério Público, nesta fase processual, sobre o mérito do feito, como estabelece o § 2º do art. 62 do RI/TCU.”

5. Por meio de despacho, acolhi o entendimento preliminar do MP/TCU e determinei que fosse promovida a audiência dos responsáveis, conforme proposto (peça 5, p. 37).

6. Após a realização das audiências (peça 5, pp. 41/65 e peça 6, pp. 1/6), os responsáveis fizeram juntar aos autos as suas razões de justificativa (peça 6, pp. 14/51).

7. Os autos, então, voltaram a ser instruídos pela Secex/MG. Reproduzo — com apoio no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei nº 8.443/92 — excerto da instrução de mérito, contendo pronunciamentos uniformes, elaborada pela citada Unidade Técnica (peça 6, pp. 52/60):

“3 ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO SR. JOÃO VICENTE DINIZ.

3.1 As razões de justificativas (Of. SECEX/MG nº 1003/2010 - fl.308, v.1) requeridas ao Sr. João Vicente Diniz não foram apresentadas. Em seu lugar, o Sr. Humberto Ferreira de Carvalho Neto, Superintendente Substituto da SFA-MG atendeu ao mencionado ofício e juntou o expediente de fls. 360/362, v.1. Dessa forma, consideramos o Sr João Vicente Diniz na condição de revel, mas serão aproveitadas as respostas dos demais responsáveis, naquilo que lhe for favorável.

4 ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA SRA. ADRIANE JESUS SANTOS MARQUES.

4.1 Ponto: Fiscalização ineficiente do contrato de prestação de serviços de gestão de frota com fornecimento de combustíveis e contratação de serviços acima do limite licitado e pactuado no instrumento contratual (subitem 4.2.1.1, fl. 276, v.1);

4.1.1 Razões de justificativas: o contrato firmado com a empresa Trivale Administração Ltda., com vigência até 31/12/2008 foi prorrogado até 31/12/2009, obedeceu aos termos do Edital do Pregão nº 01/2008, tendo por referência o preço máximo da tabela da ANP praticado na cidade de Belo Horizonte/MG. Entretanto, verificou-se que estavam sendo praticados os preços dos postos, independentemente de serem superiores ao máximo praticado em Belo Horizonte-MG, ou mesmo nos municípios onde os postos se localizam.

Depois de um rigoroso levantamento realizado pela Gestão de Contratos/DAD/SFA/MG nos anos de 2008 e 2009, verificaram-se pagamentos indevidos à Trivale Administração Ltda., tendo a empresa sido notificada a proceder ao imediato recolhimento da quantia apurada em desconformidade com os parâmetros do contrato/edital. A empresa promoveu o ressarcimento devido da quantia apurada (fl. 328, v.1).

O Contrato nº 06/2008 não foi prorrogado para 2010, tendo, entretanto, sido firmado o Contrato nº 01/2010 com a empresa Ticket Serviços S/A para a prestação de serviços para gerenciamento e controle de aquisição de combustíveis em rede de postos credenciados, por meio de software integrado para captura eletrônica de dados, a fim de atender a frota da entidade (fl. 329, v.1).

A ineficácia do acompanhamento da contratação decorre da ausência de conhecimento técnico e específico e insuficiência de servidores para desempenhar tantas tarefas (fl. 329, v.1).

4.1.2 Análise das razões de justificativas – Verifica-se que o Contrato nº 06/2008 celebrado com a Trivale Administração Ltda. não foi renovado para o exercício de 2010 e que a empresa recolheu a quantia indevidamente recebida. Além disso, considerando as deficiências técnicas e de recursos

humanos, relatadas na defesa, para a fiscalização dos contratos da SFA/MG, entendemos superada a falha.

5 ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO SR. JOSÉ ALVES DE AVELAR.

5.1 Ponto: Incompatibilidade entre o critério de julgamento estipulado pelo edital da licitação para contratação de empresa para prestação de serviços de gestão de frota com fornecimento de combustíveis e a cláusula referente ao preço constante do contrato (subitem 4.1.1.1, fl. 268, v.1);

5.1.1 Razões de justificativas: para solucionar o problema dos preços médios da ANP para Minas Gerais (pois os preços praticados não são atrativos para todo o Estado), foi adotado na licitação o preço máximo praticado na cidade de Belo Horizonte-MG (praça mais concorrida e que possui o menor preço médio).

O mercado de combustíveis é pouco competitivo para a Administração Pública em Minas Gerais, levando as empresas a praticarem valores próximos aos estabelecidos pela ANP. De qualquer modo o critério de julgamento continuou o mesmo, ou seja, maior desconto, apenas o preço de referência tornou-se mais elevado um pouco (fl. 324, v. 1).

5.1.2 Análise das razões de justificativas – a CGU/MG apontou uma falha formal, no caso uma divergência entre os critérios colocados no edital e no contrato. No edital da licitação o critério adotado foi o maior desconto sobre os preços médios da tabela da ANP, ao passo que no contrato o critério foi o maior desconto sobre os preços máximos dos combustíveis adotados na tabela da ANP (v. fl. 268, v.1).

O contrato deve refletir rigorosamente as regras predefinidas no edital, nisso residindo a irregularidade em estudo.

Por outro lado, realmente o mercado de combustíveis, principalmente na região metropolitana de Belo Horizonte-MG, apresenta uma pequena variação nos preços mínimo e máximo. Além disso, há o risco maior de adulteração de combustíveis nos postos que comercializam combustíveis com preços mais baixos.

É notório que na medida em que os postos se distanciam da distribuidora – REGAP-MG – os fretes passam a pesar cada vez mais nos preços finais dos combustíveis (na bomba).

De todo modo, a extinção do contrato celebrado com a Trivale Administração Ltda. e o anunciado ressarcimento dos eventuais prejuízos pela citada empresa são elementos favoráveis à defesa, pois amenizam a irregularidade em pauta, embora não a elidindo. Enfim, a medida a ser sugerida neste caso seria alertar a entidade para a observância das normas pertinentes, visando evitar falhas semelhantes futuramente.

6 ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO SR. HUMBERTO FERREIRA DE CARVALHO.

6.1 Ponto: inobservância do Decreto nº 5.992/2006 quanto à não implementação do sistema de concessão de diárias e passagens- SCDP no prazo estabelecido (subitem 3.1.1.1, fl. 251, v.1);

6.1.1 Razões de justificativas – foi providenciado treinamento de servidores junto ao SERPRO para processar o SCDP. O órgão central foi diligenciado, tendo resposta no sentido da impossibilidade de implantação do SCDP na Superintendência. “Até a presente data não temos solução, continuamos aguardando as devidas providências” (fl. 349, v.1).

6.1.2 Análise das razões de justificativas – o responsável traz informações no sentido de que a correção da irregularidade não depende exclusivamente da entidade que dirige, mas do órgão central, no caso o MAPA.

Noutro aspecto, verifica-se, também neste caso, uma falha formal, não tendo a CGU/MG encontrado vestígios de prejuízos aos cofres da entidade. Ao contrário, no relatório da Controladoria Geral da União consignou-se que os “exames de auditoria não revelaram situações irregulares ou sem as devidas justificativas para deslocamento de servidores em finais de semanas e/ou feriados.” (v. item 3.1.1.1, fl. 251, v.1).

Desse modo, consideramos suficiente alertar a entidade para a necessidade de manter os esforços no sentido da implementação do sistema de concessão de diárias e passagens- SCDP, conforme previsto



no Decreto nº 5.992/2006, a fim de que falhas dessa natureza não ocorram nas contas anuais da SFA-MG.

6.2 Ponto: *prorrogação indevida de contrato por caracterização indevida de seu objeto, que se refere de forma preponderante a fornecimento de combustíveis, como serviço de natureza contínua (subitem 4.1.1.2, fl. 271, v.1).*

6.2.1 Razões de justificativas – *depois da visita da CGU/MG ficou acordado que o Contrato nº 006/2008 não seria prorrogado para 2010. Assim, mediante o Processo 21028.008044/2009-96 houve adesão à Ata de Registro de Preço nº 96/2008 da Agência Brasileira de Inteligência, tendo sido contratada a empresa Ticket Serviços S/A, Contrato nº 01/2010.*

6.2.2 Análise das razões de justificativas – *verifica-se que a CGU/MG deu ênfase ao fato de que o Contrato nº 006/2008 celebrado com a Trivale Administração Ltda. deveria se referir a aquisição de materiais ou produtos e não a prestação de serviços de forma continuada, tendo em vista que cerca de 95% do seu valor compreende o fornecimento de combustíveis. Aliás, a CGU/MG, neste caso, ressalta parecer jurídico expedido pelo Núcleo de Assessoramento Jurídico contrário à caracterização do objeto como serviço contínuo. Desse modo, o edital não poderia conter cláusula permitindo a renovação sucessiva do contrato até o período de 60 meses (item 4.1.1.2, fl. 271, v.1).*

O justificante não abordou esse aspecto, mas reforçou a informação de que o contrato foi extinto, tendo sido contratada nova empresa (Ticket Serviços S/A). Considerando que não foi detectado qualquer prejuízo financeiro à entidade, cabe alertar a entidade para a observância das normas pertinentes, visando evitar falhas semelhantes futuramente.

6.3 Ponto: *parametrização incorreta do art. 192 da lei nº 8.112/1990 em pagamentos a pensionistas (subitem 3.2.1.1, fl. 252, v.1);*

6.3.1 Razões de justificativas – *com o aumento de proventos “através” da MP nº 431/2008, o Sistema SIAPE parametrizou incorretamente o valor do art. 192, I, da Lei nº 8.112/90, nos meses de junho a outubro/2008. Valor já corrigido na folha de pagamento, e providenciada a restituição ao erário, de acordo com o art. 46 da Lei nº 8.112/90 (fl. 351, v. 1).*

6.3.2 Análise das razões de justificativas – *consideramos saneada a falha, sem prejuízo de acompanhar a efetiva regularização nas próximas contas da entidade.*

6.4 Ponto: *pagamento de pensão com reajustes indevidos (subitem 3.2.1.2, fl. 253, v.1);*

6.4.1 Razões de justificativas – *o cadastramento foi lançado incorretamente no SIAPE no tipo 13, quando deveria ter sido lançado no tipo 51, que geraria aumento somente quando houvesse atualização de pensão, na mesma data do reajuste dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social.*

O cadastro e o valor da pensão já foram corrigidos, e o valor recebido a maior incluído em folha de pagamento da beneficiária de pensão, a título de reposição ao erário, conforme art. 46 da Lei nº 8.112/90 (fl. 352, v.1).

6.4.2 Análise das razões de justificativas – *consideramos saneada a falha, sem prejuízo de acompanhar a efetiva regularização nas próximas contas da entidade.*

6.5 Ponto: *pagamentos a maior de pensões instituídas após a regulamentação da Emenda Constitucional nº 41/2003 (subitem 3.2.1.3, fl. 254, v.1);*

6.5.1 Razões de justificativas – *na época do cadastro das pensões não foi verificado o cálculo correto para a concessão, segundo a EC nº 41/2003. “Estamos” finalizando os cálculos dos valores pagos indevidamente, constituindo os processos administrativos, para reposição ao erário de acordo com a Lei nº 8.112/90 (fls. 352/353, v.1).*

6.5.2 Análise das razões de justificativas – *consideramos saneada a falha, sem prejuízo de acompanhar a efetiva regularização nas próximas contas da entidade.*

6.6 Ponto: *atraso na efetivação de providências quanto à adequação dos proventos de pensionistas e ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente (subitem 3.2.1.4, fl. 255, v.1);*

6.6.1 Razões de justificativas – *falta de pessoal preparado para efetuar corretamente os cálculos. “Já houve” providências no sentido de efetuar estes cálculos através de planilhas, e “já estamos” finalizando para podermos proceder aos lançamentos em folha de pagamento (fl. 352, v.1).*



6.6.2 *Análise das razões de justificativas – consideramos saneada a falha, sem prejuízo de acompanhar a efetiva regularização nas próximas contas da entidade.*

6.7 *Ponto: pagamentos indevidos de benefícios a aposentados e pensionistas falecidos (subitem 3.2.1.5, fl. 256, v.1);*

6.7.1 *Razões de justificativas – a unidade não tinha conhecimento do óbito dos servidores e pensionistas, pois não foram apresentadas as devidas certidões. Somente através do batimento SIAPEXSCO, dois meses depois da data do óbito é que “tivemos” conhecimento do fato, gerando assim pagamentos indevidos. Para estorno em conta bancária o Banco do Brasil requer o envio de cópia da certidão de óbito (fl. 347, v.1).*

6.7.2 *Análise das razões de justificativas – consideramos saneado esse ponto, sem prejuízo de acompanhar a efetiva regularização da falha nas próximas contas da entidade.*

6.8 *Ponto: atraso na obtenção de ressarcimento pela remuneração indevida de servidor cedido (subitem 3.2.1.6, fl. 258, v.1);*

6.8.1 *Razões de justificativas – o acompanhamento era da competência da Coordenação-Geral de Administração de Recursos Humanos em Brasília-DF (desde maio de 2007). Apesar disso, foram encaminhados ofícios de cobrança à “Prefeitura” em que o servidor esteve cedido, sem êxito. Assim, foi constituído processo administrativo (Processo nº SFA/MG 21028.000338/2007-16) e enviado à AGU/MG, solicitando providenciar ação de cobrança judicial (fl. 352, v.1).*

6.8.2 *Análise das razões de justificativas – consideramos saneada a falha, visto que a entidade vem adotando as medidas cabíveis de sua alçada. Entretanto, deve-se acompanhar a efetiva regularização da falha nas próximas contas da entidade.*

6.9 *Ponto: pagamento indevido de benefício a pensionista depois de seu falecimento (subitem 3.2.1.7, fl. 260, v.1);*

6.9.1 *Razões de justificativas – a unidade só tomou conhecimento do óbito do pensionista em setembro de 2006, tendo providenciado a exclusão do pagamento da mesma. Foi solicitado ao Banco do Brasil o estorno desse pagamento, sem êxito. Foi constituído processo administrativo (Processo nº 21028.001674/2009-30), enviado para a AGU/MG, solicitando providenciar a ação de cobrança (fl. 352, v.1).*

6.9.2 *Análise das razões de justificativas – consideramos saneada a falha, sem prejuízo de acompanhar a efetiva regularização nas próximas contas da entidade.*

6.10 *Ponto: falta de ressarcimento ao Erário referente a acumulação de vantagens sem o devido amparo legal por servidores (subitem 3.2.1.8, fl. 261, v.1);*

6.10.1 *Razões de justificativas – ressarcimento já incluído em folha de pagamento dos servidores no mês de setembro/2009 (fl. 348, v.1).*

6.10.2 *Análise das razões de justificativas – consideramos saneada a falha, sem prejuízo de acompanhar a efetiva regularização nas próximas contas da entidade.*

6.11 *Ponto: atraso na efetivação de providências visando ressarcimento pela acumulação de cargos com incompatibilidade de horários (subitem 3.2.1.9, fl. 263, v.1);*

6.11.1 *Razões de justificativas – valores calculados, processo administrativo a ser constituído (fl. 353, v.1).*

6.11.2 *Análise das razões de justificativas – consideramos saneada a falha, sem prejuízo de acompanhar a efetiva regularização nas próximas contas da entidade.*

6.12 *Ponto: atraso na efetivação de providências visando ressarcimento pelo pagamento de rubrica judicial em duplicidade a pensionista (subitem 3.2.1.10, fl. 264, v.1);*

6.12.1 *Razões de justificativas – cálculos já efetuados “através” de planilha, processo administrativo a ser constituído para inclusão em folha de pagamento visando a reposição ao erário (fl. 353, v.1).*

6.12.2 *Análise das razões de justificativas – consideramos saneada a falha, sem prejuízo de acompanhar a efetiva regularização nas próximas contas da entidade.*

6.13 *Ponto: pendências quanto ao ressarcimento de valores pagos indevidamente nas rubricas referentes à vantagem do artigo 192, inciso I, da Lei nº 8.112/1990 (subitem 3.2.1.11, fl. 265, v.1);*



6.13.1 Razões de justificativas - cálculos já efetuados “através” de planilha, processo administrativo a ser constituído para inclusão em folha de pagamento visando a reposição ao erário (fl. 353, v.1).

6.13.2 Análise das razões de justificativas – consideramos saneada a falha, sem prejuízo de acompanhar a efetiva regularização nas próximas contas da entidade.

6.14 Ponto: incompatibilidade entre o critério de julgamento estipulado pelo edital da licitação para contratação de empresa para prestação de serviços de gestão de frota com fornecimento de combustíveis e a cláusula referente ao preço constante do contrato (subitem 4.1.1.1, fl. 268, v.1);

6.14.1 Razões de justificativas – idênticas às do Sr. José Alves de Avelar (v. item 5.1.1 retro c/c fl. 324 e 353, v.1).

6.14.2 Análise das razões de justificativas – vide item 5.1.2 desta instrução.

6.15 Ponto: fiscalização ineficiente do contrato de prestação de serviços de gestão de frota com fornecimento de combustíveis e contratação de serviços acima do limite licitado e pactuado no instrumento contratual (subitem 4.2.1.1, fl. 276, v.1);

6.15.1 Razões de justificativas – idênticas às da Sra. Adriane Jesus Santos Marques (v. item 4.1.1 retro c/c fls. 353/356, v.1).

6.15.2 Análise das razões de justificativas – vide item 4.1.2 desta instrução.

7 ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO SR. JOSÉ RONALDO DE NORONHA.

7.1 Ponto: fiscalização ineficiente do contrato de prestação de serviços de gestão de frota com fornecimento de combustíveis e contratação de serviços acima do limite licitado e pactuado no instrumento contratual (subitem 4.2.1.1, fl. 276, v.1);

7.1.1 Razões de justificativas – idênticas às da Sra. Adriane Jesus Santos Marques (v. item 4.1.1 retro, fls. 326/330 e 336/340).

7.1.2 Análise das razões de justificativas – v. item 4.1.2 desta instrução.

8 ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA SRA. LUCIANA TRINDADE SOUZA.

8.1 Ponto: parametrização incorreta do art. 192 da lei nº 8.112/1990 em pagamentos a pensionistas (subitem 3.2.1.1, fl. 252, v.1);

8.1.1 Razões de justificativas – idênticas às razões de justificativas constantes do item 6.3.1 desta instrução (fl. 346, v. 3).

8.1.2 Análise das razões de justificativas – vide item 6.3.2 desta instrução.

8.2 Ponto: pagamento de pensão com reajustes indevidos (subitem 3.2.1.2, fl. 253, v.1);

8.2.1 Razões de justificativas – idênticas às razões de justificativas do Sr. Humberto Ferreira de Carvalho, resumida no item 6.4.1 desta instrução (v. fl. 346, v.1).

8.2.2 Análise das razões de justificativas – v. item 6.4.2 desta instrução.

8.3 Ponto: pagamentos a maior de pensões instituídas após a regulamentação da Emenda Constitucional nº 41/2003 (subitem 3.2.1.3, fl. 254, v.1);

8.3.1 Razões de justificativas – idênticas às razões de justificativas do Sr. Humberto Ferreira de Carvalho, resumida no item 6.5.1 desta instrução (fls. 346/347, v.1).

8.3.2 Análise das razões de justificativas – v. item 6.5.2 desta instrução.

8.4 Ponto: atraso na efetivação de providências quanto à adequação dos proventos de pensionistas e ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente (subitem 3.2.1.4, fl. 255, v.1);

8.4.1 Razões de justificativas – idênticas às razões de justificativas do Sr. Humberto Ferreira de Carvalho, resumida no item 6.6.1 desta instrução (fl. 347, v.1).

8.4.2 Análise das razões de justificativas – v. item 6.6.2 desta instrução.

8.5 Ponto: pagamentos indevidos de benefícios a aposentados e pensionistas falecidos (subitem 3.2.1.5, fl. 256, v.1);

8.5.1 Razões de justificativas – idênticas às razões de justificativas do Sr. Humberto Ferreira de Carvalho, resumida no item 6.7.1 desta instrução (fl. 347, v.1).

8.5.2 Análise das razões de justificativas – v. item 6.7.2 desta instrução.



8.6 Ponto: atraso na obtenção de ressarcimento pela remuneração indevida de servidor cedido (subitem 3.2.1.6, fl. 258, v.1);

8.6.1 Razões de justificativas – idênticas às razões de justificativas do Sr. Humberto Ferreira de Carvalho, resumida no item 6.8.1 desta instrução (fl. 347, v.1).

8.6.2 Análise das razões de justificativas – v. item 6.8.2 desta instrução.

8.7 Ponto: pagamento indevido de benefício a pensionista depois de seu falecimento (subitem 3.2.1.7, fl. 260, v.1);

8.7.1 Razões de justificativas – idênticas às apresentadas pelo Sr. Humberto Ferreira de Carvalho no item 6.9.1 retro (fl. 347, v.3).

8.7.2 Análise das razões de justificativas – vide item 6.9.2 desta instrução.

8.8 Ponto: falta de ressarcimento ao Erário referente a acumulação de vantagens sem o devido amparo legal por servidores (subitem 3.2.1.8, fl. 261, v.1);

8.8.1 Razões de justificativas – ressarcimento já incluído em folha de pagamento dos servidores no mês de setembro/2009 (fl. 348, v.1). Resposta idêntica à constante do item 6.10.1 desta instrução.

8.8.2 Análise das razões de justificativas – vide item 6.10.2 desta instrução.

8.9 Ponto: atraso na efetivação de providências visando ressarcimento pela acumulação de cargos com incompatibilidade de horários (subitem 3.2.1.9, fl. 262, v.1);

8.9.1 Razões de justificativas – idênticas às razões resumidas no item 6.11.1 desta instrução.

8.9.2 Análise das razões de justificativas: vide item 6.11.2 desta instrução.

8.10 Ponto: atraso na efetivação de providências visando ressarcimento pelo pagamento de rubrica judicial em duplicidade a pensionista (subitem 3.2.1.10, fl. 264, v.1);

8.10.1 Razões de justificativas – cálculos já efetuados “através” de planilha, processo administrativo a ser constituído para inclusão em folha de pagamento visando a reposição ao erário (fl. 348, v.1). Vide item 6.12.1 retro

8.10.2 Análise das razões de justificativas: vide item 6.12.2 desta instrução.

8.11 Ponto: pendências quanto ao ressarcimento de valores pagos indevidamente nas rubricas referentes à vantagem do artigo 192, inciso I, da Lei nº 8.112/1990 (subitem 3.2.1.11, fl. 265, v.1);

8.11.1 Razões de justificativas - cálculos já efetuados “através” de planilha, processo administrativo a ser constituído para inclusão em folha de pagamento visando a reposição ao erário (fl. 348, v.1). Vide item 6.13.1 retro.

8.11.2 Análise das razões de justificativas: vide item 6.13.2 desta instrução.

9 ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA SRA. HELENA MARIA DA COSTA CHAGAS

9.1 Ponto: incompatibilidade entre o critério de julgamento estipulado pelo edital da licitação para contratação de empresa para prestação de serviços de gestão de frota com fornecimento de combustíveis e a cláusula referente ao preço constante do contrato (subitem 4.1.1.1, fl. 268, v.1).

9.1.1 Razões de justificativas – idênticas às do Sr. José Alves de Avelar (v. item 5.1.1 retro – fls. 324 e 325).

9.1.2 Análise das razões de justificativas: v. item 5.1.2 retro.

10 CONCLUSÃO

10.1 As irregularidades levantadas no relatório de auditoria da CGU/MG, objeto das audiências examinadas, já foram solucionadas ou se encontram em fase de saneamento, conforme visto acima.

O grande número de irregularidades, de fato, pode causar incômodo no momento de formar o juízo de mérito das contas. Mas, analisadas individualmente, temos a oportunidade de verificar que essas irregularidades não são tão graves quanto poderiam parecer.

Aliás, o bom gestor não é apenas aquele que não permite a ocorrência do ato falho. O bom gestor, e melhor do que o não permite o ato falho (pois se corre o risco de paralisar a atividade administrativa), também é aquele que saneia, corrige (reconstitui o Erário quando devido) e amolda os atos (=ações), vinculados e/ou discricionários, aos ditames normativos e aos princípios da Administração Pública, dentre eles os da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. É o que podemos verificar nestas contas, pois as razões de justificativas apresentadas por vários responsáveis se harmonizaram em torno



das medidas corretivas e em busca da recomposição do Erário, nos casos necessários. Resta conferir os resultados nas próximas contas da Entidade, sem prejuízo das determinações propostas ao longo desta instrução.

10.2 No que diz respeito à diligência objeto do Of. SECEX/MG nº 1116/2010 (fl. 320, v.1), a SFA-MG enviou, por meio do Of. nº 049/GAB/SFA-MG (fl. 321, v.1), o novo rol de responsáveis daquela Superintendência, conforme fls. 322/323, v.1, o qual evidencia o Sr. João Vicente Diniz, Delegado Federal de Agricultura em Minas Gerais (período de 1/1/2008 a 18/5/2008) e o Sr. Humberto Ferreira de Carvalho Neto (período de 19/5/2008 a 31/12/2008). Além desses, o rol apresenta o Sr. Ronaldo Pedrosa Gomes, Delegado Federal Substituto (período de 1/1/2008 a 29/7/2008) e Paulo Marcos de Paula Lima (período de 30/7/2008 a 31/12/2008). Verifica-se que o novo rol apresenta divergência nos períodos de gestão, mas não altera a relação constante das fls. 03/11, no que se refere aos responsáveis por atos de gestão.

11 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto propomos:

11.1 julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis relacionados a seguir, dando-se-lhes quitação, nos termos dos artigos 1º, inciso I; 16, inciso II; 18; e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, em razão das ocorrências verificadas nos tópicos 4 a 9 desta instrução.

Adriane Jesus Santos Marques, gestora de contratos (CPF 228.401.846-72); Helena Maria da Costa Chagas, gestora de licitações (CPF 374.030.016-72); Humberto Ferreira de Carvalho Neto, Superintendente Federal (CPF 258.259.506-30); José Alves de Avelar, ordenador de despesas por delegação de competência (CPF 251.648.806-87); José Ronaldo de Noronha, gestor de transportes (CPF 301.120.106-44); João Vicente Diniz, ordenador de despesas – delegado federal de agricultura em Minas Gerais (010.363.606-44); Luciana Trindade Souza, gestor de pessoal (CPF 326.964.696-87);

11.2 julgar regulares as contas dos demais responsáveis, abaixo relacionados, arrolados às fls. 03/10 do vol. principal, dando-se-lhes quitação plena, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17, e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/1992;

Alberto Jerônimo Pereira (CPF 135.037.821-68); Antonio Gomes Silva, (CPF 098.019.526-87); Carlos Roberto de Castro, (CPF 132.051.456-15); Danilo Costa, (CPF 197.026.206-00); Dermeval Silva Neto, (CPF 320.258.587-87); Francisco Domingos dos Santos, (CPF 364.786.286-04); Francisco Roberto de Pinho, (CPF 209.686.716-91); Francisco Rodrigues Chaves, (CPF 390.959.246-53); Geny Justina das Graças, (CPF 319.868.976-72); Heloisa Helena de Abreu Lemos Roland, (CPF 325.379.726-00); Ivone Severina de Melo Pereira do Nascimento, (CPF 344.878.241-68); José Onofre (CPF 129.274.306-91); Jeovah Ambrosio Cruz, (CPF 067.132.386-53); José Calazans dos Santos, (CPF 150.533.771-20); José Raimundo de Barros, (CPF 208.235.176-91); José de Oliveira Mascarenhas Junior, (CPF 231.352.806-59); João Carlos Coda Albino Dias, (CPF 274.451.436-53); Junia Maria de Paula Mascarenhas Ribeiro, (CPF 059.739.961-15); Lygia de Oliveira Figueiredo Bortolini, (CPF 830.381.676-49); Maria Goreti Volanin, (CPF 224.684.041-49); Maria de Fátima Álvares Araujo, (CPF 247.944.571-20); Marlene Pereira Rezende, (CPF 214.686.991-72); Moacyr Banho Bordoni, (CPF 042.241.246-53); Nelson Guedes de Moura Filho, (CPF 323.558.586-91); Paulo Marcos de Paula Lima, (CPF 353.820.406-30); Ronaldo Pedrosa Gomes, (CPF 100.174.616-34); Welman Costa Pinto, (CPF 132.371.286-00);

11.3 Com base na Portaria SEGECEX nº 09, de 31/3/2010, alertar a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Minas Gerais- MAPA para a observância das normas e entendimento jurisprudencial deste Tribunal, a fim de evitar falhas semelhantes àquelas registradas pela CGU-MG nas contas da entidade relativas ao exercício de 2008 e, nesse propósito, ter em mente que:

a) conforme os arts. 40, inciso VII, e 54, § 1º, da Lei nº 8.666/93, na formalização dos contratos, as cláusulas contratuais devem espelhar o ato convocatório, evitando, assim, a falta de clareza e de parâmetros objetivos no edital convocatório e, ainda, incompatibilidade entre o edital e o contrato decorrente, conforme verificado nos itens 4.8, 4.9, 4.11 e 5.12 do Edital referente ao Pregão Eletrônico nº 01/2008 e na cláusula sexta do Contrato 006/2008, celebrado com a Trivale Administração Ltda.;



b) há a necessidade da implementação do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens- SCDP, tendo em vista a obrigatoriedade prevista no art. 12-A do Decreto nº 5.992/2006, artigo esse incluído pelo Decreto nº 6.258/2007;

c) a prorrogação dos contratos para aquisição de combustível, que é material de consumo, não pode ser caracterizado o seu fornecimento como serviço de execução continuada, estando fora da hipótese de incidência do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93, consoante Acórdão da Segunda Câmara do TCU nº 1.544/2004.”

8. Em nova atuação nos autos, o MP/TCU, por seu Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, exarou o seguinte Parecer (peça 6, pp. 61/64):

“Trata-se da tomada de contas, relativa ao exercício de 2008, da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Minas Gerais – SFA/MG.

No Relatório de Auditoria 224903 (fls. 243/80, v.1), a Controladoria Geral da União – CGU identificou extenso rol de irregularidades/impropriedades, mas certificou a regularidade com ressalva da gestão de alguns responsáveis e a regularidade da dos demais (fls. 281/5, v.1), juízo que contou com a adesão da Secex/MG (fls. 291/6, v.1).

O Ministério Público, porém, em face dos achados do Controle Interno, manifestou-se pela oitiva em audiência dos responsáveis (fls. 297/9, v.1), pronunciamento acolhido por Vossa Excelência (fl. 300, v.1).

A unidade técnica adotou as medidas a seu cargo (fls. 304/17, v.1) e os responsáveis aduziram razões de justificativa: José Alves de Avelar, Chefe da Divisão Administrativa (fl. 324, v.1); Helena Maria da Costa Chagas, Chefe da Seção de Atividades Gerais (fl. 325, v.1); Adriane Jesus Santos Marques, Gestora de Contratos (fls. 326/35, v.1); José Ronaldo de Noronha, fiscal do Contrato 6/2008 (fls. 336/45, v.1); Luciana Trindade Souza, Chefe da Seção de Recursos Humanos (fls. 346/8, v.1), e Humberto Ferreira de Carvalho Neto, Superintendente Substituto (fls. 349/59, v.1). O ofício de audiência endereçado ao Sr. João Vicente Diniz, então Superintendente (fls. 308 e 312, v.1), foi respondido pelo Sr. Humberto Ferreira de Carvalho Neto (fls. 360/2, v.1).

Após exame das defesas aduzidas, a Secex/MG propõe, em pareceres uniformes, a regularidade com ressalva das contas dos responsáveis acima identificados e a regularidade das contas dos demais, bem como (fls. 363/71, v.1):

‘11.3 Com base na Portaria Segecex 9, de 31.3.2010, alertar a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Minas Gerais-Mapa para a observância das normas e entendimento jurisprudencial deste Tribunal, a fim de evitar falhas semelhantes àquelas registradas pela CGU/MG nas contas da entidade relativas ao exercício de 2008 e, nesse propósito, ter em mente que:

a) conforme os arts. 40, inciso VII, e 54, § 1º, da Lei 8.666/1993, na formalização dos contratos, as cláusulas contratuais devem espelhar o ato convocatório, evitando, assim, a falta de clareza e de parâmetros objetivos no edital convocatório e, ainda, incompatibilidade entre o edital e o contrato dele decorrente, conforme verificado nos itens 4.8, 4.9, 4.11 e 5.12 do Edital referente ao Pregão Eletrônico 1/2008 e na Cláusula Sexta do Contrato 6/2008, celebrado com a Trivale Administração Ltda.;

b) há a necessidade da implementação do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP, tendo em vista a obrigatoriedade prevista no art. 12-A do Decreto 5.992/2006, artigo esse incluído pelo Decreto 6.258/2007;

c) a prorrogação dos contratos para aquisição de combustível, que é material de consumo, não pode ser caracterizado o seu fornecimento como serviço de execução continuada, estando fora da hipótese de incidência do inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993, consoante Acórdão da Segunda Câmara do TCU 1.544/2004.’

Com as vênias de estilo, dissente o Ministério Público, em parte, da proposição da unidade técnica.

A oitiva dos responsáveis deu-se com base nas seguintes ocorrências, de acordo com as respectivas responsabilidades:

a) parametrização incorreta do artigo 192 da Lei 8.112/1990 em pagamentos a pensionistas;

b) pagamento de pensão com reajustes indevidos;



c) pagamentos a maior de pensões instituídas após a regulamentação da Emenda Constitucional 41/2003;

d) atraso na efetivação de providências quanto à adequação dos proventos de pensionistas e ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente;

e) pagamentos indevidos de benefícios a aposentados e pensionistas falecidos;

f) atraso na obtenção de ressarcimento pela remuneração indevida de servidor cedido;

g) pagamento indevido de benefício a pensionista depois de seu falecimento;

h) falta de ressarcimento ao erário de valores referentes à acumulação de vantagens sem o devido amparo legal por servidores;

i) atraso na efetivação de providências visando ao ressarcimento pela acumulação de cargos com incompatibilidade de horários;

j) atraso na efetivação de providências visando ao ressarcimento pelo pagamento de rubrica judicial em duplicidade a pensionista;

k) pendências quanto ao ressarcimento de valores pagos indevidamente nas rubricas referentes à vantagem do artigo 192, inciso I, da Lei 8.112/1990;

l) fiscalização ineficiente do contrato de prestação de serviços de gestão de frota, com fornecimento de combustíveis e contratação de serviços acima do limite licitado e pactuado no instrumento contratual;

m) incompatibilidade entre o critério de julgamento estipulado pelo edital da licitação para contratação de empresa para prestação de serviços de gestão de frota com fornecimento de combustíveis e a cláusula referente ao preço constante no contrato;

n) inobservância do Decreto 5.992/2006 quanto à não implementação do sistema de concessão de diárias e passagens – SCDP no prazo estabelecido;

o) prorrogação irregular de contrato por caracterização indevida de seu objeto, que se refere, de forma preponderante, a fornecimento de combustíveis como serviço de natureza contínua.

Das 16 falhas identificadas, 11 dizem respeito à área de pessoal.

Conforme ressaltado no Parecer pretérito do Ministério Público (fls. 297/9, v.1), o extenso rol de ilícitos apurados ostenta gravidade, eis que demonstra grave infração à norma legal, descontrole e incúria no trato com recursos públicos e negligência no exercício das funções por parte dos responsáveis.

O entendimento assente na jurisprudência do TCU é no sentido de que “a multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e a aplicação de multa ao responsável” (v.g., Acórdãos 3.137/2006 - 2ª Câmara, 447/2010 e 1.305/2010, ambos da 1ª Câmara).

A adoção de medidas corretivas e o ulterior cumprimento das normas, em exercício posterior, por provocação dos órgãos de controle, embora militem em favor dos responsáveis relativamente à gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas, não têm o condão de tornar lícitas as condutas destoantes do ordenamento jurídico, tampouco isentam os responsáveis pelas falhas das sanções legalmente previstas.

No caso concreto, em relação à maioria das ocorrências, as razões de justificativa ofertadas pela Sra. Luciana Trindade Souza, Chefe da Seção de Recursos Humanos (fls. 346/8, v.1), e pelo Sr. Humberto Ferreira de Carvalho Neto, ex-Superintendente substituto (fls. 349/59, v.1), assim como os esclarecimentos às fls. 360/2, v.1, limitam-se, no essencial, a noticiar as providências adotadas após a anotação do Controle Interno.

Demais disso, as defesas aduzidas não declinam os motivos que deram causa às falhas, nem o porquê da não adoção de providências, em tempo hábil, para coibir as disfunções. Apresentam, quando muito, argumentos genéricos, a saber: “o cadastramento da pensão no Sistema Siape foi lançado incorretamente no tipo 13, que era o código de cadastro para pensionistas”; “na época do cadastro das pensões, não foi verificado o cálculo correto para a concessão, considerando a regulamentação da Emenda Constitucional 41/2003, através da Lei 10.887/2004”; “falta de pessoal preparado para efetuar corretamente os cálculos”; “processo administrativo a ser constituído”.



Embora parte das impropriedades tenha atingido pequeno número de servidores (v.g., parametrização incorreta do artigo 192 da Lei 8.112/1990 em pagamentos a pensionistas; pagamento de pensão com reajustes indevidos; atraso na obtenção de ressarcimento pela remuneração indevida de servidor cedido; pagamento indevido de benefício a pensionista depois de seu falecimento - fls. 252/4 e 258/61, v.1), restou clara a deficiência nos controles internos do setor de recursos humanos.

A respeito, no voto condutor do Acórdão 1.741/2010 – 1ª Câmara, o eminente Ministro José Múcio Monteiro Filho pronunciou-se, com pertinência, no sentido de que, “caso o Tribunal releve ano a ano as falhas, limitando-se a fazer determinações e pugnando por julgar a gestão regular com ressalva, corre-se o risco de perpetuar a conduta temerária do gestor, movida pelo sentimento de impunidade”.

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público parcialmente de acordo com a proposição da Secex/MG (fls. 370/1, item 11, v.1), sugerindo ao Tribunal:

a) julgar irregulares as contas dos srs. João Vicente Diniz, então Superintendente, Humberto Ferreira de Carvalho Neto, ex-Superintendente substituto, e Luciana Trindade Souza, Chefe da Seção de Recursos Humanos, e aplicar-lhes multa, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, parágrafo único, e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

b) determinar à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Minas Gerais, com fundamento no artigo 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no caso de não atendimento das notificações, providencie o desconto, integral ou parcelado, da remuneração dos responsáveis, dos valores relativos às multas, observado o limite previsto no artigo 46, § 1º, da Lei 8.112/1990;

c) autorizar, desde logo, com fundamento no artigo 28, inciso II, da Lei Orgânica/TCU, a cobrança judicial das dívidas, no caso de impossibilidade de desconto em folha dos mencionados valores;

d) julgar regulares com ressalva as contas dos srs. José Ronaldo de Noronha, José Alves de Avelar, Adriane Jesus Santos Marques e Helena Maria da Costa Chagas, dando-lhes quitação, com fulcro nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) julgar regulares as contas dos demais responsáveis arrolados nos autos (fls. 322/3, v.1) e outorgar-lhes quitação plena, com espeque nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei Orgânica/TCU;

f) expedir à SFA/MG os alertas sugeridos pela unidade técnica (fls. 370/1, item 11.3, v.1).”

9. Na sequência, proferi o seguinte Despacho (peça 6, pp. 65-66):

“Trata-se de Tomada de Contas da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado de Minas Gerais (SFA/MG), relativa ao exercício de 2008.

2. Encontrando-se o presente processo pronto para julgamento (Sessão Plenário de 31/10/2012), constatei inconsistência relativamente ao rol de responsáveis, o que me fez requerer, nesta data, a sua exclusão de pauta (art. 142 do RI/TCU).

3. Refiro-me, mais concretamente, à instrução elaborada pelo então Gerente da 1ª Divisão, que recebeu a concordância da Secretária da Secex/MG à época. Em seu item 4, a referida peça processual assevera que “foram arrolados indevidamente como responsáveis membros de cargos inferiores ao nível de diretoria, uma vez que estes não são responsáveis por atos de gestão.” (destaque acrescido).

4. Em razão desse fato, a Secex/MG — atendendo orientação da Segecex acerca da então vigente IN 57/2008 (Memorando-Circular 23/2010), no sentido de que as Secretarias do Tribunal revissem os responsáveis arrolados nos processos de contas referentes ao exercício de 2008 — promoveu diligência junto à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA-MG) para que o Órgão apresentasse novo rol de responsável (vol. 1, fl. 318/319). Por meio do Ofício 049, a SFA-MG encaminhou a nova relação (vol. 1, fls. 321/323).

5. Ocorre que, comparando-se os dois róis presentes nos autos, verifica-se que o primeiro é composto por trinta e quatro nomes, enquanto o segundo (em tese, o correto, embora sujeito a exame crítico desta Corte) traz apenas quatro responsáveis.

6. Ao fazer a sua proposição final de mérito nestas contas, a Secex/MG faz breve referência ao fato acima narrado, e conclui nos seguintes termos: “Verifica-se que o novo rol apresenta divergência nos períodos de gestão, mas não altera a relação constante das fls. 03/11, no que se refere aos responsáveis

por atos de gestão”. Na sequência, propõe, no mérito, o julgamento das contas de todos os arrolados originalmente, o que, aparentemente, retira o sentido da diligência acima referida, realizada em razão do indevido inventário de responsáveis (vol. 1, fls. 363/371).

7. Desse modo, entendo pertinente que, preliminarmente ao julgamento de mérito, a Secex/MG manifesta-se a respeito.

8. Em razão do exposto, determino, com fundamento no que estabelece o art. 157 do Regimento Interno deste Tribunal, a restituição do processo à Secex/MG para o seu pronunciamento.

9. Após a reanálise da matéria, solicito que os autos sejam encaminhados, previamente, ao MP/TCU.”

10. Reproduzo, a seguir, excerto da instrução da Secex/MG, elaborada em atendimento ao Despacho acima mencionado (peça 8):

“EXAME TÉCNICO

8. Nesta fase cabe, então, manifestar-se mais aprofundadamente sobre o novo rol de responsáveis, conforme orientação contida no item 7 do despacho do Relator acima transcrito.

9. Primeiramente, convém frisar que a diligência realizada pela Secex/MG, aludida nos itens 3 e 4 do despacho do Relator, visou atender orientação da Segecex, efetuada por meio do Memo-Circular 23/2010, no sentido de que as unidades técnicas verificassem se o rol de responsáveis nas contas correspondia ao que pede o art. 10 da IN/TCU 57/2008, ou seja, se os responsáveis pela gestão “são os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período, as seguintes naturezas de responsabilidade:”

I. dirigente máximo da unidade jurisdicionada que apresenta as contas ao Tribunal;

II. membros de diretoria;

III. membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por atos de gestão.

10. Assim, de fato, considerando as recentes orientações, na instrução constante da peça 6 (p. 7, item 4), concluiu-se que “foram arrolados indevidamente como responsáveis membros de cargos inferiores ao nível de diretoria, uma vez que estes não são responsáveis por atos de gestão.”

11. Em seguida, atendendo a demanda desta Unidade Técnica, a entidade apresentou novo rol de responsáveis (peça 6, p. 11), do qual se podem extrair as seguintes informações:

Nome	Cargo	Período
João Vicente Diniz	Delegado Federal de Agricultura em Minas Gerais	1/1/2008 a 18/5/2008
Humberto Ferreira de Carvalho Neto	Superintendente Federal	19/5/2008 a 31/12/2008
Ronaldo Pedrosa Gomes	Delegado Federal Substituto	1/1/2008 a 29/7/2008
Paulo Marcos de Paula Lima	Superintendente Federal Substituto	30/7/2008 a 31/12/2008

12. De acordo com o quadro acima, o Delegado Federal de Agricultura em Minas Gerais, Sr. João Vicente Diniz, em 2008 foi o ordenador de despesa e dirigente máximo da unidade jurisdicionada que apresenta as contas ao Tribunal no período de 1/1/2008 a 18/5/2008. Foi substituído pelo Superintendente Federal, Sr. Humberto Ferreira de Carvalho Neto, no período de 19/5/2008 a 31/12/2008. Os Srs. Ronaldo Pedrosa Gomes e Paulo Marcos de Paula Lima foram o delegado federal substituto (período 1/1/2008 a 29/7/2008) e o Superintendente Federal Substituto (período 30/7/2008 a 31/12/2008) respectivamente, completando o rol de responsáveis, dentro dos moldes da IN/TCU 57/2008.



13. Numa análise comparativa dos dois róis (peça 1, p. 5 e peça 6, p. 11), verifica-se que o Sr. Ronaldo Pedrosa Gomes substituiu o Sr. João Vicente Diniz no período de 31/1/2008 a 14/2/2008 e que o Sr. Paulo Marcos de Paula Lima substituiu o Sr. Humberto Ferreira de Carvalho Neto no período de 8/9/2008 a 19/9/2008. Dessa forma, o novo rol de responsáveis apresentado atende ao inciso I do art. 10 da IN/TCU 57/2008, na medida em que traz apenas os dirigentes máximos da unidade jurisdicionada que apresentam as contas ao Tribunal.

14. Considerando ter analisado o novo rol de responsáveis conforme determinado no despacho do Relator (item 7 retro), passa-se, em seguida, a tecer comentários acerca da proposta de mérito destas contas. Nesse quesito, não obstante o parecer divergente do MPTCU constante da peça 6 (p. 61-64), a proposta de mérito sugerida na instrução anterior (peça 6, p. 52-60) mantém-se firme em razão dos próprios argumentos explicitados na instrução, sobretudo porque encontram suporte em jurisprudência desta Corte. De fato, neste processo cabe desfecho semelhante ao adotado nas contas do Incra/MA-exercício de 2008, em que o Tribunal proferiu o Acórdão 5825/2012-TCU-1ª Câmara, do qual se extraem os trechos abaixo:

Constam do rol de responsáveis apresentado pela unidade jurisdicionada diversos agentes (peça 1). Contudo, de acordo com o art. 10 da IN TCU 57/2008, apenas as contas do superintendente titular, Sr. Benedito Ferreira Pires Terceiro, e seu substituto, Sr. Leonísio Lopes da Silva Filho, estão sob exame neste processo.

As contas dos demais responsáveis que foram examinadas e certificadas pela CGU não estão sob exame neste processo, tendo em vista que a certificação por parte daquele órgão de controle interno não implica obrigatoriedade de apreciação por parte deste Tribunal.

II

As impropriedades apontadas e analisadas pela CGU e pela unidade técnica relacionam-se a gestão de convênios, licitações e contratações, controle do patrimônio e concessão de diárias e têm sido sistematicamente constatadas também em outras superintendências do INCRA.

Tal fato evidencia que ocorrências como as discutidas neste processo de contas, antes de serem problemas de gestão localizados, revelam-se como problemas de ordem sistêmica, generalizados: o INCRA, como um todo, padece de melhores rotinas administrativas, de institucionalização de controles internos adequados, de melhor atuação gerencial de seus superintendentes.

Problemas dessa ordem, verificados nas superintendências do INCRA, não serão resolvidos somente por meio de determinações e recomendações caso a caso.

A maior parcela de responsabilidade por irregularidades que estão estreitamente vinculadas a falhas de controles internos e gestão de pessoal que se verificam nas unidades da autarquia em todo o país é das autoridades máximas da organização.

Por essa razão, este Tribunal exarou determinações e recomendações à Presidência do INCRA em acórdãos recentes, objeto de monitoramento por parte da 8ª Secex (Acórdão 2607/2010-TCU-Plenário).

A imputação de irregularidade de contas por "incúria administrativa" deve estar respaldada em trabalho de auditoria que tenha por escopo investigar e bem caracterizar essa situação.

Adjetivações não são suficientes para caracterizar uma gestão como deficiente e, muito menos, para relacionar essa deficiência à conduta negligente ou dolosa do gestor público.

O conjunto de achados reportados é composto, no geral, por achados de baixíssima materialidade, por achados referentes a ocorrências isoladas ou não sistemáticas de lesividade não claramente avaliada e de achados relativos a discussões sobre a conveniência e a economicidade de decisões administrativas cuja perfeita avaliação demandaria discussão casuística extensa.

Tais falhas relacionam-se a deficiências generalizadas de gestão do INCRA, que se repetem no caso específico, e que, também no caso específico, não devem, a meu ver, pelo que foi e pela forma como foi apurado nos autos, resultar em julgamento pela irregularidade das contas. Há, contudo, que se apontar ressalvas e alertar a entidade jurisdicionada sobre a possibilidade de as próximas contas serem julgadas irregulares se medidas tendentes a corrigir as falhas reportadas não forem adotadas.

15. Igualmente ao ocorrido nas contas do Incra/MA apreciadas no AC-5825/2012-TCU-1ª Câmara, verifica-se nestas contas que, de acordo com o novo rol de responsáveis (analisado em itens



precedentes), apenas as contas do Delegado Federal de Agricultura em Minas Gerais, Sr. João Vicente Diniz, e seu substituto, Sr. Ronaldo Pedrosa Gomes, bem como do Superintendente Federal, Sr. Humberto Ferreira de Carvalho Neto e seu substituto, Sr. Paulo Marcos de Paula Lima, estão sob exame neste processo (v. quadro no item 11 retro).

16. As contas dos demais responsáveis que foram examinadas e certificadas pela CGU não estão sob exame neste processo, tendo em vista que a certificação por parte daquele órgão de controle interno não implica obrigatoriedade de apreciação por parte deste Tribunal. Portanto, é imperativo que as razões de justificativas apresentadas pela Sra. Adriane Jesus Santos Marques, Sr. José Alves de Avelar, Sr. José Ronaldo de Noronha, Sra. Luciana Trindade Souza, e Sra. Helena Maria da Costa Chagas (v. peça 7, p. 52-60, itens 4 a 9) sejam avaliadas como de grande contribuição para a elucidação das irregularidades constatadas nestas contas, mas sejam relevadas e desconsideradas para efeito de lhes produzir quaisquer sanções.

17. A gestão dos Srs. Ronaldo Pedrosa Gomes e Paulo Marcos de Paula Lima foi mínima. Ambos dirigiram a SFA/MG menos de 1 mês (v. item 13 retro), com pouco impacto temporal nestas contas, de modo que suas contas podem ser objetivamente consideradas regulares com ressalva. Quanto aos Srs. Humberto Ferreira de Carvalho Neto e João Vicente Diniz, os argumentos para o acolhimento das razões de justificativas apresentadas por esses responsáveis encontram-se no corpo da instrução constante da peça 6 (p. 52-60), sendo desnecessário repeti-los. No entanto, não é demais transcrever a parte conclusiva daquela instrução que contribuiu para formar o juízo de mérito pela regularidade com ressalva também desses dois últimos responsáveis por estas contas (os grifos abaixo foram acrescidos):

10 CONCLUSÃO

10.1 As irregularidades levantadas no relatório de auditoria da CGU/MG, objeto das audiências examinadas, já foram solucionadas ou se encontram em fase de saneamento, conforme visto acima.

O grande número de irregularidades, de fato, pode causar incômodo no momento de formar o juízo de mérito das contas. Mas, analisadas individualmente, temos a oportunidade de verificar que essas irregularidades não são tão graves quanto poderiam parecer.

Aliás, o bom gestor não é apenas aquele que não permite a ocorrência do ato falho. O bom gestor, e melhor do que o não permite o ato falho (pois se corre o risco de paralisar a atividade administrativa), também é aquele que saneia, corrige (reconstitui o Erário quando devido) e amolda os atos (=ações), vinculados e/ou discricionários, aos ditames normativos e aos princípios da Administração Pública, dentre eles os da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. É o que podemos verificar nestas contas, pois as razões de justificativas apresentadas por vários responsáveis se harmonizaram em torno das medidas corretivas e em busca da recomposição do Erário, nos casos necessários. Resta conferir os resultados nas próximas contas da Entidade, sem prejuízo das determinações propostas ao longo desta instrução.

CONCLUSÃO

18. No mais, considerando que nenhum fato novo, digno de comentários, ocorreu depois da instrução de mérito constante da peça 6 (p. 52-60), que requeresse análise e justificasse proposta de mérito distinta, mantemos a proposta de mérito anteriormente sugerida, conforme se segue adiante, fazendo-se apenas os ajustes pertinentes em razão da alteração do rol de responsáveis, detidamente comentado nos itens acima.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

19. O julgamento pela regularidade com ressalvas das contas, conforme proposto no item 17 desta instrução, pode ser classificado como benefício direto (outros) desta ação de controle, em razão do exercício da competência do TCU.

Tipo: Benefícios diretos - Outros benefícios diretos

Plano Estratégico: PET-TCU 2011 a 2015

Objetivo Estratégico: Contribuir para melhoria da gestão e do desempenho da administração pública.

Caracterização: Proposta de Benefício Potencial, Qualitativo.



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Ante o exposto e, no mérito acompanhando a análise promovida na instrução constante da peça 6 (p. 52-56) propomos:

20.1. Julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis relacionados a seguir, dando-se-lhes quitação, nos termos dos artigos 1º, inciso I; 16, inciso II; 18; e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992:

- Humberto Ferreira de Carvalho Neto, Superintendente Federal (CPF 258.259.506-30); João Vicente Diniz, ordenador de despesas – Delegado Federal de Agricultura em Minas Gerais (CPF 010.363.606-44); Paulo Marcos de Paula Lima (CPF 353.820.406-30), Superintendente Federal Substituto e Ronaldo Pedrosa Gomes (CPF 100.174.616-34), Delegado Federal Substituto.

20.2. Com base na Portaria Segecex 13, de 27/4/2011, dar ciência à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Minas Gerais (MAPA) acerca da necessidade da observância das normas e entendimento jurisprudencial deste Tribunal, a fim de evitar falhas semelhantes àquelas registradas pela CGU-MG nas contas da entidade relativas ao exercício de 2008 e, nesse propósito, ter em mente que:

a) conforme os arts. 40, inciso VII, e 54, § 1º, da Lei 8.666/93, na formalização dos contratos, as cláusulas contratuais devem espelhar o ato convocatório, evitando, assim, a falta de clareza e de parâmetros objetivos no edital convocatório e, ainda, incompatibilidade entre o edital e o contrato dele decorrente, conforme verificado nos itens 4.8, 4.9, 4.11 e 5.12 do Edital referente ao Pregão Eletrônico 01/2008 e na cláusula sexta do Contrato 006/2008, celebrado com a Trivale Administração Ltda.;

b) há a necessidade da implementação do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), tendo em vista a obrigatoriedade prevista no art. 12-A do Decreto 5.992/2006, artigo esse incluído pelo Decreto 6.258/2007;

c) a prorrogação dos contratos para aquisição de combustível, que é material de consumo, não pode ser caracterizado o seu fornecimento como serviço de execução continuada, estando fora da hipótese de incidência do inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93, consoante Acórdão da Segunda Câmara do TCU 1.544/2004.”

11. O Sr. Diretor-Substituto e o Sr. Assessor da Secex/MG manifestaram-se de acordo com a proposta formulada (peças 9 e 10).

12. Por fim, reproduzo, a seguir, excerto do Parecer exarado pelo MP/TCU (peça 11):

“(…)

II

Com as devidas vênias, o Ministério Público dissente, em parte, da proposição da unidade técnica.

A Secex/MG esclareceu, com propriedade, as questões apresentadas por Vossa Excelência no aludido despacho (peça 8). De fato, “devem constar do rol de responsáveis das contas somente os titulares e seus substitutos, quando no exercício das competências de dirigente máximo, membro de diretoria ou de órgão colegiado relacionado no art. 10 da [então vigente] IN TCU nº 57/2008.” (v.g., Acórdãos 5.877/2010 e 5.553/2010, ambos da Primeira Câmara).

Dessa forma, apenas os gestores integrantes do segundo rol de responsáveis acostado aos autos (peça 6, p. 11) devem ter suas contas ora julgadas. Todavia, nada obsta que outros responsáveis por irregularidades porventura identificados sejam apenados com multa, o que é o caso do presente feito.

No mérito, o Ministério Público tem entendimento diverso daquele aduzido pela unidade técnica e reitera, com veemência, as considerações expendidas em sua derradeira manifestação (peça 6, pp. 61/4), as quais se coadunam com a jurisprudência desta Casa.

A oitiva dos responsáveis deu-se com base nas seguintes ocorrências, de acordo com as respectivas responsabilidades:

a) parametrização incorreta do artigo 192 da Lei 8.112/1990 em pagamentos a pensionistas;

b) pagamento de pensão com reajustes indevidos;

c) pagamentos a maior de pensões instituídas após a regulamentação da Emenda Constitucional 41/2003;



- d) atraso na efetivação de providências quanto à adequação dos proventos de pensionistas e ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente;
- e) pagamentos indevidos de benefícios a aposentados e pensionistas falecidos;
- f) atraso na obtenção de ressarcimento pela remuneração indevida de servidor cedido;
- g) pagamento indevido de benefício a pensionista depois de seu falecimento;
- h) falta de ressarcimento ao erário de valores referentes à acumulação de vantagens sem o devido amparo legal por servidores;
- i) atraso na efetivação de providências visando ao ressarcimento pela acumulação de cargos com incompatibilidade de horários;
- j) atraso na efetivação de providências visando ao ressarcimento pelo pagamento de rubrica judicial em duplicidade a pensionista;
- k) pendências quanto ao ressarcimento de valores pagos indevidamente nas rubricas referentes à vantagem do artigo 192, inciso I, da Lei 8.112/1990;
- l) fiscalização ineficiente do contrato de prestação de serviços de gestão de frota, com fornecimento de combustíveis e contratação de serviços acima do limite licitado e pactuado no instrumento contratual;
- m) incompatibilidade entre o critério de julgamento estipulado pelo edital da licitação para contratação de empresa para prestação de serviços de gestão de frota com fornecimento de combustíveis e a cláusula referente ao preço constante no contrato;
- n) inobservância do Decreto 5.992/2006 quanto à não implementação do sistema de concessão de diárias e passagens – SCDP no prazo estabelecido;
- o) prorrogação irregular de contrato por caracterização indevida de seu objeto, que se refere, de forma preponderante, a fornecimento de combustíveis como serviço de natureza contínua.

Das 16 falhas identificadas, 11 dizem respeito à área de pessoal, área bastante sensível na Administração Pública, que exige máximo zelo por parte dos responsáveis pelos controles dos gastos, pois envolve montante significativo de recursos públicos e apresenta grande risco de dano ao erário.

O extenso rol de ilícitos apurados, sobretudo se avaliados em seu conjunto, ostenta gravidade, eis que demonstra grave infração à norma legal, descontrole e incúria no trato com recursos públicos e negligência no exercício das funções por parte dos responsáveis.

O entendimento assente na jurisprudência do TCU é no sentido de que “a multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e a aplicação de multa ao responsável” (v.g., Acórdãos 3.137/2006 - 2ª Câmara, 447/2010 e 1.305/2010, ambos da 1ª Câmara).

Ademais, conforme orientação assente em julgados desta Corte, a adoção de medidas corretivas e o ulterior cumprimento das normas, em exercício posterior, por provocação dos órgãos de controle, embora militem em favor dos responsáveis relativamente à gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas, não têm o condão de tornar lícitas as condutas destoantes do ordenamento jurídico (e.g., Acórdãos 447/2010 e 1.305/2010, ambos da 1ª Câmara).

No caso concreto, em relação à maioria das ocorrências, as razões de justificativa ofertadas pela Sra. Luciana Trindade Souza, Chefe da Seção de Recursos Humanos, e pelo Sr. Humberto Ferreira de Carvalho Neto, Superintendente, limitam-se, no essencial, a noticiar as providências adotadas após a anotação do Controle Interno. (O Sr. João Vicente Diniz, Delegado Federal, como visto, foi revel, mas foram aproveitadas as respostas dos demais responsáveis naquilo que lhe era favorável [peça 6, pp. 52/60]).

Demais disso, as defesas aduzidas não declinam os motivos que deram causa às falhas, nem o porquê da não adoção de providências, em tempo hábil, para coibir as disfunções. Apresentam, quando muito, argumentos genéricos, a saber: “o cadastramento da pensão no Sistema Siape foi lançado incorretamente no tipo 13, que era o código de cadastro para pensionistas”; “na época do cadastro das pensões, não foi verificado o cálculo correto para a concessão, considerando a regulamentação da Emenda Constitucional 41/2003, através da Lei 10.887/2004”; “falta de pessoal preparado para efetuar corretamente os cálculos”; “processo administrativo a ser constituído”.

Embora parte das impropriedades tenha atingido pequeno número de servidores (v.g., parametrização incorreta do artigo 192 da Lei 8.112/1990 em pagamentos a pensionistas; pagamento de pensão com reajustes indevidos; atraso na obtenção de ressarcimento pela remuneração indevida de servidor cedido; pagamento indevido de benefício a pensionista depois de seu falecimento), restou clara a grave deficiência nos controles internos do setor de recursos humanos.

A propósito, no voto condutor do Acórdão 1.741/2010 – 1ª Câmara, o eminente Ministro José Múcio Monteiro Filho pronunciou-se, com pertinência, no sentido de que, “caso o Tribunal releve ano a ano as falhas, limitando-se a fazer determinações e pugnando por julgar a gestão regular com ressalva, corre-se o risco de perpetuar a conduta temerária do gestor, movida pelo sentimento de impunidade”.

Com efeito, ao relevar os ilícitos sob o fundamento de que se trata de problemas de ordem sistêmica, generalizados, tira-se toda a responsabilidade dos gestores de cada órgão/entidade, os quais não serão impulsionados a tomarem medidas preventivas no sentido de evitar, tempestivamente, a ocorrência das falhas, incentivando, assim, a continuidade das condutas irregulares, com grave risco de dano ao erário.

Tais problemas sistêmicos, infelizmente, são regra e não exceção na maioria dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal e, embora dificultem a atuação destas unidades, não podem servir de pretexto para o descumprimento do ordenamento jurídico vigente ano após ano.

Isso porque, deve cada gestor público, por meio de eficiente planejamento administrativo, organização e treinamento dos recursos humanos disponíveis, otimizar a utilização dos recursos públicos, de forma a maximizar os serviços prestados à população em termos qualitativos e quantitativos (Acórdão 1.441/2007 – Plenário), e garantir a boa e regular aplicação das verbas geridas, de forma consentânea com as normas pertinentes e com a jurisprudência desta Corte de Contas.

Ao gestor probo compete agir proativamente, respaldado no amplo aparato estatal e no ordenamento jurídico vigente, que lhe dão suporte para o pleno exercício da função executiva e que existem para lhe propiciar a pronta e a correta tomada de decisões sobre quaisquer assuntos e a todo tempo, garantindo, assim, a melhor gestão dos recursos públicos.

Nos termos do lúcido pronunciamento do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues no voto condutor do Acórdão 3.499/2010 – 1ª Câmara, “a sociedade espera que gestor público, de mediano discernimento, aja prontamente, utilizando-se do que dispõe a lei para superar os obstáculos”.

Ressalte-se, ainda, a ponderação do nobre Ministro Augusto Sherman, na proposta de deliberação do Acórdão 680/2009 – Plenário, no sentido de que “cabe precipuamente ao gestor, com base em pareceres de órgãos jurídicos e técnicos competentes no âmbito de sua estrutura administrativa, efetuar o juízo acerca da solução que melhor atenda às suas necessidades, às leis e aos princípios constitucionais, para então decidir sobre sua forma de ação”.

Ao gestor público, portanto, cabe agir, e deve fazê-lo tempestivamente e em conformidade com o ordenamento jurídico em vigor.

No caso concreto, não se verifica, no curso do exercício de 2008, cujas contas ora se examinam, a pronta atuação dos responsáveis pelos controles da área de pessoal ouvidos em audiência no feito.

Cumpra, pois, ao Tribunal agir com rigor no presente caso. O Controle Externo há de ser exigente. A sociedade brasileira clama por um Controle Externo exigente. A leniência é a mãe do desmazelo, da desídia, da negligência e do desprezo à ordem legal e à boa gestão dos recursos públicos.

A atuação pedagógica do Tribunal de Contas da União não se dá apenas por meio de suas sempre bem-vindas e oportunas recomendações e determinações corretivas, mas também, e com intensa efetividade, por intermédio das sanções que aplica e que rapidamente são dadas a conhecer no seio social e no meio dos gestores públicos. Tais sanções mostram-se relevantes, tendo em vista não só o caráter retributivo da pena em relação ao responsável diretamente envolvido, mas também o caráter preventivo, inibidor de novas condutas irregulares, tanto pelo próprio responsável, como pelos demais gestores da Administração Pública.

III

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público no sentido de:



a) julgar irregulares as contas dos srs. João Vicente Diniz e Humberto Ferreira de Carvalho Neto e aplicar-lhes multa, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, parágrafo único, e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

b) aplicar multa à srª. Luciana Trindade Souza, Chefe da Seção de Recursos Humanos, com fulcro nos artigos 1º, inciso I, e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

b) determinar à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Minas Gerais, com fundamento no artigo 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no caso de não atendimento das notificações, providencie o desconto, integral ou parcelado, da remuneração dos responsáveis, dos valores relativos às multas, observado o limite previsto no artigo 46, § 1º, da Lei 8.112/1990;

c) autorizar, desde logo, com fundamento no artigo 28, inciso II, da Lei Orgânica/TCU, a cobrança judicial das dívidas, no caso de impossibilidade de desconto em folha dos mencionados valores;

d) julgar regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis arrolados no feito (peça 6, p. 11), com fulcro nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) adotar a medida alvitrada pela unidade técnica à peça 8, item 20.2.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Tomada de Contas da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Minas Gerais (SFA/MG), relativa ao exercício de 2008.

2. Conforme descrito no Relatório supra, diante do extenso de rol de ilícitos constatados em trabalho de fiscalização realizado pelo Controle Interno (grave infração à norma legal, des controle e incúria no trato com recursos públicos nas áreas de pessoal e de licitações e contratos, bem como negligência no exercício das funções por parte de alguns dos responsáveis), acolhi o entendimento preliminar do Ministério Público que atua junto a esta Corte (MP/TCU) direcionado à promoção de audiência dos respectivos responsáveis (peça 5, p. 37).

3. A Secex/MG expediu os ofícios de audiência (peças 5, pp. 41/65, e 6, pp. 1/6) e, em seguida, os responsáveis apresentaram suas razões de justificativas (peça 6, pp. 13, 14, 15/24, 25/34, 35/7, 38/45). Ressalto que a regular comunicação de audiência endereçado ao Sr. João Vicente Diniz (peça 5, pp. 54/55) foi respondida (e devidamente analisada pela Secex e pelo MP/TCU) pelo Sr. Humberto Ferreira de Carvalho Neto (peça 6, pp. 49/51), motivo pelo qual o Sr. João Vicente deve ser considerado revel.

4. Após o esclarecimento de inconsistência relativa ao rol de responsáveis, a Unidade Técnica propôs, em essência, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Humberto Ferreira de Carvalho Neto, Superintendente Federal, João Vicente Diniz, Delegado Federal de Agricultura em Minas Gerais, Paulo Marcos de Paula Lima, Superintendente Federal Substituto, e Ronaldo Pedrosa Gomes, Delegado Federal Substituto.

5. Com vênias à Secex/MG, dissinto do encaminhamento formulado e acompanho, por seus fundamentos, a proposição apresentada pelo MP/TCU (peça 11) — cujas análises considero reunidas a este Voto como razões de decidir —, no sentido de julgar irregulares as contas dos Srs. João Vicente Diniz e Humberto Ferreira de Carvalho Neto, com aplicação de multa, e regulares com ressalva as contas dos Srs. Ronaldo Pedrosa Gomes e Paulo Marcos de Paula Lima.

6. Diante da clareza e completude do pronunciamento emitido pelo *Parquet*, reproduzo, a seguir, excertos de seu Parecer:

“A oitiva dos responsáveis deu-se com base nas seguintes ocorrências, de acordo com as respectivas responsabilidades:

a) parametrização incorreta do artigo 192 da Lei 8.112/1990 em pagamentos a pensionistas;

b) pagamento de pensão com reajustes indevidos;

c) pagamentos a maior de pensões instituídas após a regulamentação da Emenda Constitucional 41/2003;



- d) atraso na efetivação de providências quanto à adequação dos proventos de pensionistas e ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente;
- e) pagamentos indevidos de benefícios a aposentados e pensionistas falecidos;
- f) atraso na obtenção de ressarcimento pela remuneração indevida de servidor cedido;
- g) pagamento indevido de benefício a pensionista depois de seu falecimento;
- h) falta de ressarcimento ao erário de valores referentes à acumulação de vantagens sem o devido amparo legal por servidores;
- i) atraso na efetivação de providências visando ao ressarcimento pela acumulação de cargos com incompatibilidade de horários;
- j) atraso na efetivação de providências visando ao ressarcimento pelo pagamento de rubrica judicial em duplicidade a pensionista;
- k) pendências quanto ao ressarcimento de valores pagos indevidamente nas rubricas referentes à vantagem do artigo 192, inciso I, da Lei 8.112/1990;
- l) fiscalização ineficiente do contrato de prestação de serviços de gestão de frota, com fornecimento de combustíveis e contratação de serviços acima do limite licitado e pactuado no instrumento contratual;
- m) incompatibilidade entre o critério de julgamento estipulado pelo edital da licitação para contratação de empresa para prestação de serviços de gestão de frota com fornecimento de combustíveis e a cláusula referente ao preço constante no contrato;
- n) inobservância do Decreto 5.992/2006 quanto à não implementação do sistema de concessão de diárias e passagens – SCDP no prazo estabelecido;
- o) prorrogação irregular de contrato por caracterização indevida de seu objeto, que se refere, de forma preponderante, a fornecimento de combustíveis como serviço de natureza contínua.

Das 16 falhas identificadas, 11 dizem respeito à área de pessoal, área bastante sensível na Administração Pública, que exige máximo zelo por parte dos responsáveis pelos controles dos gastos, pois envolve montante significativo de recursos públicos e apresenta grande risco de dano ao erário.

O extenso rol de ilícitos apurados, sobretudo se avaliados em seu conjunto, ostenta gravidade, eis que demonstra grave infração à norma legal, descontrole e incúria no trato com recursos públicos e negligência no exercício das funções por parte dos responsáveis.

O entendimento assente na jurisprudência do TCU é no sentido de que ‘a multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e a aplicação de multa ao responsável’ (v.g., Acórdãos 3.137/2006 - 2ª Câmara, 447/2010 e 1.305/2010, ambos da 1ª Câmara).

Ademais, conforme orientação assente em julgados desta Corte, a adoção de medidas corretivas e o ulterior cumprimento das normas, em exercício posterior, por provocação dos órgãos de controle, embora militem em favor dos responsáveis relativamente à gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas, não têm o condão de tornar lícitas as condutas destoantes do ordenamento jurídico (e.g., Acórdãos 447/2010 e 1.305/2010, ambos da 1ª Câmara).

No caso concreto, em relação à maioria das ocorrências, as razões de justificativa ofertadas pela Sra. Luciana Trindade Souza, Chefe da Seção de Recursos Humanos, e pelo Sr. Humberto Ferreira de Carvalho Neto, Superintendente, limitam-se, no essencial, a noticiar as providências adotadas após a anotação do Controle Interno. (O sr. João Vicente Diniz, Delegado Federal, como visto, foi revel, mas foram aproveitadas as respostas dos demais responsáveis naquilo que lhe era favorável [peça 6, pp. 52/60]).

Demais disso, as defesas aduzidas não declinam os motivos que deram causa às falhas, nem o porquê da não adoção de providências, em tempo hábil, para coibir as disfunções. Apresentam, quando muito, argumentos genéricos, a saber: ‘o cadastramento da pensão no Sistema Siape foi lançado incorretamente no tipo 13, que era o código de cadastro para pensionistas’; ‘na época do cadastro das pensões, não foi verificado o cálculo correto para a concessão, considerando a regulamentação da Emenda Constitucional 41/2003, através da Lei 10.887/2004’; ‘falta de pessoal preparado para efetuar corretamente os cálculos’; ‘processo administrativo a ser constituído’.

Embora parte das impropriedades tenha atingido pequeno número de servidores (v.g., parametrização incorreta do artigo 192 da Lei 8.112/1990 em pagamentos a pensionistas; pagamento de pensão com reajustes indevidos; atraso na obtenção de ressarcimento pela remuneração indevida de servidor cedido; pagamento indevido de benefício a pensionista depois de seu falecimento), restou clara a grave deficiência nos controles internos do setor de recursos humanos.

A propósito, no voto condutor do Acórdão 1.741/2010 – 1ª Câmara, o eminente Ministro José Múcio Monteiro Filho pronunciou-se, com pertinência, no sentido de que, ‘caso o Tribunal releve ano a ano as falhas, limitando-se a fazer determinações e pugnando por julgar a gestão regular com ressalva, corre-se o risco de perpetuar a conduta temerária do gestor, movida pelo sentimento de impunidade’.

Com efeito, ao relevar os ilícitos sob o fundamento de que se trata de problemas de ordem sistêmica, generalizados, tira-se toda a responsabilidade dos gestores de cada órgão/entidade, os quais não serão impulsionados a tomarem medidas preventivas no sentido de evitar, tempestivamente, a ocorrência das falhas, incentivando, assim, a continuidade das condutas irregulares, com grave risco de dano ao erário.

Tais problemas sistêmicos, infelizmente, são regra e não exceção na maioria dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal e, embora dificultem a atuação destas unidades, não podem servir de pretexto para o descumprimento do ordenamento jurídico vigente ano após ano.

Isso porque, deve cada gestor público, por meio de eficiente planejamento administrativo, organização e treinamento dos recursos humanos disponíveis, otimizar a utilização dos recursos públicos, de forma a maximizar os serviços prestados à população em termos qualitativos e quantitativos (Acórdão 1.441/2007 – Plenário), e garantir a boa e regular aplicação das verbas geridas, de forma consentânea com as normas pertinentes e com a jurisprudência desta Corte de Contas.

Ao gestor probo compete agir proativamente, respaldado no amplo aparato estatal e no ordenamento jurídico vigente, que lhe dão suporte para o pleno exercício da função executiva e que existem para lhe propiciar a pronta e a correta tomada de decisões sobre quaisquer assuntos e a todo tempo, garantindo, assim, a melhor gestão dos recursos públicos.

Nos termos do lúcido pronunciamento do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues no voto condutor do Acórdão 3.499/2010 – 1ª Câmara, ‘a sociedade espera que gestor público, de mediano discernimento, aja prontamente, utilizando-se do que dispõe a lei para superar os obstáculos’.

Ressalte-se, ainda, a ponderação do nobre Ministro Augusto Sherman, na proposta de deliberação do Acórdão 680/2009 – Plenário, no sentido de que ‘cabe precipuamente ao gestor, com base em pareceres de órgãos jurídicos e técnicos competentes no âmbito de sua estrutura administrativa, efetuar o juízo acerca da solução que melhor atenda às suas necessidades, às leis e aos princípios constitucionais, para então decidir sobre sua forma de ação’.

Ao gestor público, portanto, cabe agir, e deve fazê-lo tempestivamente e em conformidade com o ordenamento jurídico em vigor.

No caso concreto, não se verifica, no curso do exercício de 2008, cujas contas ora se examinam, a pronta atuação dos responsáveis pelos controles da área de pessoal ouvidos em audiência no feito.

Cumpra, pois, ao Tribunal agir com rigor no presente caso. O Controle Externo há de ser exigente. A sociedade brasileira clama por um Controle Externo exigente. A leniência é a mãe do desmazelo, da desídia, da negligência e do desprezo à ordem legal e à boa gestão dos recursos públicos.

A atuação pedagógica do Tribunal de Contas da União não se dá apenas por meio de suas sempre bem-vindas e oportunas recomendações e determinações corretivas, mas também, e com intensa efetividade, por intermédio das sanções que aplica e que rapidamente são dadas a conhecer no seio social e no meio dos gestores públicos. Tais sanções mostram-se relevantes, tendo em vista não só o caráter retributivo da pena em relação ao responsável diretamente envolvido, mas também o caráter preventivo, inibidor de novas condutas irregulares, tanto pelo próprio responsável, como pelos demais gestores da Administração Pública.”

7. Observo, ainda, que, de forma geral, as irregularidades verificadas já haviam sido constadas em pelo menos dois exercícios anteriores (peça 4, p. 62), o que demonstra que a causa apontada pelo



Controle Interno (deficiência nos controles internos do Setor de Recursos Humanos da SFA/MG) permaneceu no exercício em exame. Ademais, os devidos ressarcimentos somente foram promovidos após a atuação dos órgãos de controle (peça 4, p. 64/67), demonstrando a falta de proatividade na gestão do Órgão, ou seja, ausência de adoção de providências efetivas e tempestivas, configurando inércia administrativa.

8. Ainda a respeito do rol de responsáveis, esclareço que o art. 10 da então vigente IN TCU nº 57/2008 considera responsáveis pelas contas somente os titulares e seus substitutos que desempenharam, durante o período de que tratam os relatórios de gestão e os processos de contas ordinárias, as seguintes naturezas de responsabilidade:

I. dirigente máximo da unidade jurisdicionada que apresenta as contas ao Tribunal;

II. membro de diretoria;

III. membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por atos de gestão.

9. Por essa razão, apenas os gestores que integram o segundo rol de responsáveis (peça 6, pp. 11/12) devem ter suas contas julgadas na presente Tomada de Contas. No entanto — como defende o Ministério Público (peça 11) —, nada impede que outros responsáveis por irregularidades porventura identificados no processo possam ser apenados com multa (com fulcro nos artigos 1º, inciso I, e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992), como ocorre, no caso dos autos, em relação à Sra. Luciana Trindade Souza. Ao concordar com o MP/TCU, destaco que a oitiva da mencionada responsável (que, à época, respondia pela gestão de pessoal do Órgão), se deu em razão das ocorrências relacionadas nas alíneas “a” a “k” do item 5 deste Voto.

10. Esclareço que a proposta de julgar as contas dos Srs. Ronaldo Pedrosa Gomes e Paulo Marcos de Paula Lima, regulares com ressalva, com quitação, se dá principalmente em razão de os referidos responsáveis terem exercido gestão do Órgão por um período bastante curto. De fato, conforme se constata na peça 1, p. 5, o Sr. Ronaldo Pedrosa Gomes substituiu o Sr. João Vicente Diniz no período de 31/1/2008 a 14/2/2008 e o Sr. Paulo Marcos de Paula Lima substituiu o Sr. Humberto Ferreira de Carvalho Neto no período de 8/9/2008 a 19/9/2008, ou seja, por somente 15 e 17 dias, respectivamente.

11. Quanto à multa, estipulo-a em R\$ 7.000,00 (sete mil reais) em relação aos Srs. João Vicente Diniz e Humberto Ferreira de Carvalho Neto — fundamentando-a no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, e em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em relação à Sra. Luciana Trindade Souza, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte.

Em razão do exposto, acolho o encaminhamento proposto pelo Ministério Público, e Voto por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto a este Plenário.

ACÓRDÃO Nº 543/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.040/2009-0

2. Grupo II – Classe de Assunto IV – Tomada de Contas (Exercício de 2008)

3. Responsáveis: João Vicente Diniz (010.363.606-44), Humberto Ferreira de Carvalho Neto (258.259.506-30), Ronaldo Pedrosa Gomes (100.174.616-34), Paulo Marcos de Paula Lima (353.820.406-30) e Luciana Trindade Souza (326.964.696-87)

4. Órgão: Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado de Minas Gerais (SFA/MG) – Mapa

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (Secex-MG)

8. Advogados constituídos nos autos: Não há

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Minas Gerais (SFA/MG), relativa ao exercício de 2008,

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

9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. João Vicente Diniz e Humberto Ferreira de Carvalho Neto, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “b”; 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92;

9.2. aplicar aos responsáveis João Vicente Diniz e Humberto Ferreira de Carvalho Neto, com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, multa no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 25 da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 214, inciso III, alínea “a” de seu Regimento Interno, o recolhimento do mencionado valor ao Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo pagamento, caso a quitação ocorra após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar à responsável Luciana Trindade Souza, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 25 da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 214, inciso III, alínea “a” de seu Regimento Interno, o recolhimento do mencionado valor ao Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo pagamento, caso a quitação ocorra após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde já, com fundamento no art. 26 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais;

9.5. determinar à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Minas Gerais, com fundamento no artigo 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no caso de não atendimento das notificações, providencie o desconto, integral ou parcelado, da remuneração dos responsáveis, dos valores relativos às multas, observado o limite previsto no artigo 46, § 1º, da Lei 8.112/1990;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92;

9.7. julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Ronaldo Pedrosa Gomes e Paulo Marcos de Paula Lima, dando-lhes quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92;

9.8. alertar a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado de Minas Gerais (SFA/MG) para a observância das normas e entendimento jurisprudencial deste Tribunal, a fim de evitar falhas semelhantes àquelas registradas pela Controladoria-Geral da União/MG nas contas do Órgão relativas ao exercício de 2008, atentando que:

9.8.1. conforme os arts. 40, inciso VII, e 54, § 1º, da Lei nº 8.666/93, na formalização dos contratos, as cláusulas contratuais devem espelhar o ato convocatório, evitando, assim, a falta de clareza e de parâmetros objetivos no edital convocatório e, ainda, incompatibilidade entre o edital e o contrato decorrente, conforme verificado nos itens 4.8, 4.9, 4.11 e 5.12 do Edital referente ao Pregão Eletrônico nº 01/2008 e na cláusula sexta do Contrato 006/2008, celebrado com a Trivale Administração Ltda.;

9.8.2. há a necessidade da implementação do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), tendo em vista a obrigatoriedade prevista no art. 12-A do Decreto nº 5.992/2006, incluído pelo Decreto nº 6.258/2007;

9.8.3. não deve ser permitida a prorrogação dos contratos para aquisição de combustível, que é material de consumo, não podendo ser caracterizado o seu fornecimento como serviço de execução continuada, estando fora, portanto, da hipótese de incidência do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93, consoante Acórdão nº 1544/2004-TCU-2ª Câmara;



9.9. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado de Minas Gerais (SFA/MG).

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0543-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 031.588/2010-7

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

Responsável: Jony Marcos do Valle Lopes, Diretor de Planejamento e Pesquisa

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE LICENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL NOS CONTRATOS DE OBRAS E SERVIÇOS RODOVIÁRIOS DA AUTARQUIA. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos da auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com o objetivo de identificar as causas das infrações ambientais, bem como das medidas adotadas pelo órgão para evitar novas ocorrências. As sanções aplicadas pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) ao DNIT totalizaram cerca de oito milhões de reais entre 2007 e 2011.

2. A equipe de auditoria da então 1ª Secex, atual SeinfraRod, analisou a estrutura de pessoal e normativa da autarquia, o relacionamento com o Ibama, os procedimentos para a obtenção de licenças ambientais e as falhas, tanto do DNIT quanto do próprio Ibama, que têm levado à aplicação de multas ambientais ao DNIT, e ressaltou que *"Embora classificada como auditoria de conformidade, a análise da gestão ambiental ultrapassa a esfera legal, abrangendo aspectos de eficácia, eficiência e efetividade. Portanto, os critérios utilizados para se chegar aos achados não estão limitados a normas, leis, doutrinas, mas ao que seria desejável na forma de atuação dos órgãos envolvidos, no caso o DNIT e Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)"*.

3. Os achados de auditoria são os seguintes (peça 69):

"2. ACHADOS DE AUDITORIA

2.1 O DNIT não possui uma estrutura de pessoal adequada para realizar o acompanhamento ambiental de suas obras rodoviárias nem na sede e tampouco nos estados.

2.1.1 Situação encontrada:

53. A Coordenação Geral de Meio Ambiente (CGMAB), área institucionalmente responsável por realizar o acompanhamento ambiental das obras do DNIT cujo licenciamento cabe ao Ibama (Regimento Interno DNIT, art. 77) possui, desde 2007, dez funcionários de nível superior concursados e 34 terceirizados.



54. Nas superintendências regionais não há uma estrutura formal para acompanhamento ambiental das obras, embora seja sua responsabilidade acompanhar o licenciamento ambiental quando este é efetuado estadualmente, em razão da delegação efetuada por meio da Portaria DG 306/2007, art. 1º, inciso I.

55. A CGMAB informou que, de maneira geral, a fiscalização nos estados é realizada pelos próprios fiscais dos contratos, "que, via de regra, não possuem formação acadêmica na área ambiental". A mão de obra para fiscalização ambiental nos estados não está prevista nos normativos internos do DNIT, e, "geralmente, devido ao número reduzido de servidores, as Superintendências Regionais destinam apenas um servidor" para estes serviços.

56. Informações elaboradas pela CGMAB demonstram a extensão do trabalho:

56.1. em 2007 o DNIT administrou 398 contratos de obras; em 2008 o montante foi de 297; em 2009 foram 187; e em 2010 o total de contratos chegou a 420.

56.2. em 2007, o corpo técnico da CGMAB realizou treze inspeções em obras e/ou reuniões técnicas com intervenientes; em 2008 foram cinco; em 2009 foram 28; em 2010 foram 25; e até maio de 2011 foram 56.

56.3. em 2007 o Ibama concedeu ou renovou doze licenças prévias, uma licença de operação, e 47 licenças de instalação; em 2008 foram 22 licenças prévias, dez licenças de operação, 46 licenças de instalação e dezoito autorizações de supressão de vegetação; em 2009 foram 22 licenças prévias, três licenças de operação, 61 licenças de instalação e sete autorizações de supressão de vegetação; em 2010 foram 38 licenças prévias, três licenças de operação, 51 licenças de instalação e 22 autorizações de supressão de vegetação; e até abril de 2011 a CGMAB já havia recebido quatro licenças prévias, duas licenças de instalação e três autorizações de supressão de vegetação.

57. A CGMAB possui seis fiscais que são responsáveis por acompanhar, cada um, de sete a quinze contratos de elaboração de estudos ambientais, gerenciamento e supervisão ambiental e execução de programas ambientais.

58. O Regimento Interno do DNIT dividiu a CGMAB em duas coordenações - terrestre e aquaviária. Informalmente, a coordenação terrestre conta com cinco subcoordenações regionais, uma para cada região do Brasil.

59. A CGMAB informou que apenas o coordenador aquaviário não trabalha com a parte terrestre.

60. O concurso de 2006 para o DNIT abrangeu a área ambiental ao prever servidores com formação em geografia, oceanografia, engenharia agrônômica e engenharia florestal, uma vaga para cada especialidade. Os demais concursos realizados foram somente para engenheiros civis.

61. A CGMAB recebeu, por meio de concursos, dezessete servidores, mas somente seis permanecem na coordenação até a data desta auditoria.

62. A CGMAB apresentou recentemente uma proposta para sua reestruturação à Diretoria de Planejamento e Pesquisa. Nessa proposta foram previstas para a CGMAB três divisões - gestão de contratos, de convênios e informações, três coordenações - meio ambiente terrestre, aquaviário e componente ambiental, e apoio administrativo.

63. Para preencher essa nova estrutura, a CGMAB demandou 37 cargos de nível superior, dos quais 27 analistas de infraestrutura de transportes e dez analistas administrativos, além de dezessete funções comissionadas.

64. A CGMAB sugeriu também a criação de núcleos de meio ambiente nas superintendências regionais, formados por no mínimo dois analistas em infraestrutura de transportes, de modo a atender às demandas de licenciamentos estaduais.

[...]

2.1.6 Proposta de encaminhamento:

65. Com esteio no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que dote a Coordenação Geral de Meio Ambiente (CGMAB) e as Superintendências Regionais de uma estrutura de pessoal adequada para realizar o acompanhamento ambiental de suas obras, prevendo a contratação de mão de obra por meio de concursos que abranjam servidores com a formação desejável para atuar nessa área.

2.2 Faltam normativos para regular a gestão ambiental do DNIT, bem como para responsabilizar regressivamente as empreiteiras e convenientes pelas multas ambientais.

2.2.1 Situação encontrada:

66. No Ofício 750/2010/AUDINT/DNIT, a CGMAB explicou os procedimentos adotados para a obtenção das licenças ambientais e para o acompanhamento ambiental das obras.

67. Nos ofícios 783/2011/CGMAB/DPP e 1168/2011/CGMAB/DPP, a área ambiental detalhou mais esses procedimentos, ressaltando as seguintes normas que são utilizadas para "regular a atividade de gestão ambiental de seus empreendimentos": Manual Rodoviário de Conservação, Monitoramento e Controle Ambientais - Publ. IPR 711, Instruções de Proteção Ambiental das Faixas de Domínio e Lindeiras das Rodovias Federais - Publ. IPR 713, Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Programas Ambientais Rodoviários - Escopos Básicos e Instruções de Serviço - Publ. IPR 729 e Manual para Atividades Ambientais Rodoviárias - Publ. IPR 730. Acrescentou, ainda, a Instrução de Serviço/DG 3, de 4/2/2011, que trata da responsabilidade ambiental das construtoras.

68. Está em elaboração pela CGMAB o Manual de Gestão Ambiental Rodoviária, "o qual trará o detalhamento dos procedimentos e atividades que devem ser desenvolvidos para o acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental das rodovias".

69. Segundo a CGMAB, "o referido manual tem o objetivo de uniformizar os procedimentos de gestão ambiental das obras rodoviárias, os principais programas de mitigação dos impactos ambientais da obra, procedimentos de realização de vistorias técnicas pelas supervisoras ambientais e a elaboração dos relatórios de Gestão Ambiental".

70. Todavia, faltam normas que regulem a tramitação dos processos de infrações ambientais dentro do DNIT, estabelecendo quais as áreas que devem se manifestar e seus prazos (este assunto será abordado com maior profundidade adiante), ou que regulem a responsabilização regressiva das empreiteiras e dos convenientes pelas infrações ambientais. Tanto que, ao ser questionado acerca da responsabilização dos convenientes e empreiteiras abaixo assinalados, o DNIT informou que nenhum fora instado a ressarcir o DNIT:

70.1. Sinfra/MT: autos de infração 527094-D, 527095-D, 527097-D e 527098-D;

70.2. Construtora Queiroz Galvão S/A: auto de infração 336911/D;

70.3. Construtoras JM Terraplenagem e Construções, Camter, Contern e Cimcop: autos de infração 635546-D e 635547-D;

70.4. 9º Batalhão de Engenharia e Construção - auto de infração 635548-D.

71. A inclusão no edital de licitação ou no termo de transferência voluntária de previsão de glosa de valores para o pagamento das multas ambientais já protegeria os cofres do DNIT de desembolsos por erros de terceiros e ainda teria o potencial de elidir condutas abusivas por parte das construtoras e dos convenientes.

[...]

2.2.6 Proposta de encaminhamento:

72. Com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que tome providências imediatas para se ressarcir junto aos convenientes e empreiteiras das multas ambientais já pagas ao Ibama, quando verificar que a responsabilidade pelas infrações não é do DNIT.

73. Com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que normatize seus procedimentos, finalizando o Manual de Gestão Ambiental Rodoviária e estabelecendo a responsabilização regressiva de empreiteiras e convenientes pelas infrações ambientais, por exemplo, prevendo nos editais de licitação e nos termos das transferências voluntárias a glosa de valores dos pagamentos para realizar a quitação das multas ambientais emitidas em nome do DNIT, mas cuja responsabilidade é de terceiros.

2.3 O pessoal da sede do DNIT lotado na CGMAB possui conhecimentos para realizar o acompanhamento ambiental das obras rodoviárias, mas o pessoal das Superintendências Regionais não está treinado sobre o assunto.

2.3.1 Situação encontrada:

74. O pessoal lotado na Coordenação Geral de Meio Ambiente (CGMAB) possui formação e conhecimento para realizar o acompanhamento ambiental das obras rodoviárias, pois são formados em engenharia civil, florestal, agrônômica, química, geologia, arquitetura, biologia, direito, contabilidade, administração, economia, comunicação, geografia, biomedicina, biblioteconomia e pedagogia. Vários desses profissionais são oriundos de contratos do PNUD, e anteriormente prestaram serviços para o Ibama.

75. São do quadro do DNIT seis engenheiros civis, um administrador de empresas e um químico. Mas não foram oferecidos na sede do DNIT cursos sobre a área ambiental, o que pode deixar o pessoal defasado com relação às mudanças na legislação.

76. O pessoal das Superintendências Regionais está defasado com relação ao assunto visto que, além de não possuírem quadros específicos para o acompanhamento ambiental, o último curso realizado sobre essa área foi em junho de 2004.

[...]

2.3.6 Proposta de encaminhamento:

77. Com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que retome a oferta de cursos sobre a área ambiental para o pessoal lotado nas superintendências regionais e também para a sede do DNIT.

2.4 O DNIT não possui um sistema de informática para acompanhar as licenças e as infrações ambientais.

2.4.1 Situação encontrada:

78. O DNIT possui uma base de dados denominada Sistema de Apoio à Gestão Ambiental Rodoviária Federal (Sagarf), que não é utilizada desde 2008 por obsolescência.

79. Atualmente, o acompanhamento das licenças ambientais emitidas pelo Ibama é feito com planilhas nos computadores da CGMAB, e não há sistema capaz de apresentar dados gerenciais acerca das licenças e infrações ambientais do DNIT.

80. Ao serviço de Gestão de Informações cabe o controle dos prazos de vigência das licenças, e aos subcoordenadores de cada uma das regiões do país, o controle do cumprimento das condicionantes ambientais das licenças expedidas para obras em sua região.

81. A CGMAB estruturou proposta para o desenvolvimento do sistema DNIT Ambiental, o qual abrangerá os modais rodoviário, aquaviário e ferroviário, e tem por objetivo "facilitar a gestão dos empreendimentos sob responsabilidade da Coordenação". Todavia, a implementação depende do Serpro e encontra-se paralisada.

82. Essa falta de sistemas integrados se refletiu inclusive nas prorrogações de prazos para atendimento às requisições de informações efetuadas durante a auditoria, pois a CGMAB necessita realizar reuniões com o corpo técnico para conseguir os dados.

[...]

2.4.6 Proposta de encaminhamento:

83. Fundamentado no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que priorize o desenvolvimento do sistema DNIT Ambiental, de modo a prover o órgão de um sistema integrado para acompanhamento das licenças e infrações ambientais.

2.5 O prazo concedido pelo Ibama para atendimento às condicionantes ambientais não é suficiente para o DNIT realizar os procedimentos necessários à sua execução.

2.5.1 Situação encontrada:

84. No Ofício 1166/2011/CGMAB/DPP, os gestores explicam que o prazo mínimo para celebração de ajustes que não envolvam licitação é de 120 dias, devido aos trâmites internos do DNIT. Todavia, o Ibama tem imposto condicionantes ambientais com prazos inferiores a esse ao DNIT, o que resulta na reiterada solicitação de prorrogação de prazos, algumas vezes multas por descumprimento das condicionantes e contratação de supervisoras ambientais por dispensa de licitação. Alguns exemplos são a seguir citados:



84.1. Licença de Instalação 712/2010, emitida em 9/9/2010, para obras de pavimentação da BR 135/PI: “2.8 – Apresentar, em no máximo 30 (trinta) dias, documentação que ateste a contratação de uma equipe de Supervisão e Gestão Ambiental, constando do número de registro no Cadastro Técnico Federal de cada equipe e do número de conselho de classe de cada profissional”;

84.2. Licença de Instalação 727/2010, de 25/10/2010, para obras de pavimentação da BR 230/PA: “2.1 Instalar, em no máximo 60 dias, a partir da data de emissão da Licença de Instalação, um módulo amostral em um ponto que seja representativo do bioma local, e que esteja localizado a no máximo 20 quilômetros de distância da periferia da TI Parakanã. Neste módulo deverá ser realizada uma campanha amostral de fauna ainda na estação de chuvas da região, e os resultados obtidos deverão compor o primeiro relatório de supervisão e gestão ambiental do empreendimento.” “2.3 Apresentar, em no máximo 30 dias, uma proposta atualizada de pontos de passagem de fauna conforme metodologia proposta pelo DNIT”;

84.3. Licença de Instalação 702/2010, de 21/7/2010, para obras de pavimentação da BR 230/PA: “2.16 “Apresentar em 60 dias a caracterização da qualidade da água para o trecho entre Altamira (km 643,6) e Itupiranga (km 178,6)””; 2.29 “Apresentar em 30 dias uma proposta atualizada contendo os pontos que foram selecionados para a instalação de passagens de fauna, contendo metodologia explicitada no âmbito do programa de passagem de fauna, contendo também toda a abordagem estatística empregada na seleção dos pontos propostos”; “Apresentar em 60 dias o programa de apoio ao desenvolvimento regional respeitando o caráter executivo necessário”;

84.4. Renovação da Licença de Instalação 425/2009, para obras na BR 163/MT: “Comprovar em no máximo 30 dias a contratação de uma equipe de supervisão ambiental para acompanhamento e gestão das obras”;

85. Em consequência, o DNIT recebeu multas ambientais em razão de exigências ambientais cujo prazo concedido pelo Ibama para atendimento foi excessivamente curto, podendo-se citar:

85.1. Auto de infração 635552-D, aplicado na duplicação da BR 070/GO em 27/11/2009 (processo 50600.000291/2010-25): um dos fundamentos da multa foi o não atendimento à condicionante ambiental 2.11.4 da licença prévia 549/2009:

‘2.11.4 - Programa de recuperação de passivos ambientais, com a inserção das seguintes ações: A - detalhar a proposta de recuperação de todos os passivos ainda não inseridos no Programa, referentes 21 passivos indicados no EIA, enviando suas respectivas propostas de recuperação, em prazo máximo de 30 dias; B - os passivos (P1, P2 e P3) localizados no Parque Estadual do Descoberto, deverão ter suas ações de recuperação aprovadas pela Agência Ambiental de Goiás, sendo que o empreendedor deverá apresentar a anuência junto a esse órgão para aprovação do PRAD dessas áreas, e posterior execução imediata;’

85.2. A licença prévia 549/2009 foi emitida em 18/3/2009. Em 30/4/2009 foi sugerida pelo Centran à CGMAB a contratação de empresa especializada para o atendimento à condicionante acima citada, entre outras obrigações impostas ao DNIT. Em 18 de junho de 2009, o DNIT informou ao Ibama da realização de reunião com a consultora, e da necessidade de prorrogação de prazo para atendimento à condicionante 2.11.4.

85.3. A infração 635552 - D tem valor original de R\$ 355.000,00, e encontrava-se no prazo para homologação e defesa.

[...]

2.5.7 Proposta de encaminhamento:

87. Com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que, de comum acordo, estabeleçam prazos para atendimento às condicionantes ambientais factíveis para o DNIT, levando-se em consideração os trâmites internos e eventual necessidade de realização de licitação.

2.6 Existem infrações cujas defesas foram dificultadas porque o Ibama enviou o auto para a superintendência regional, ao invés da sede do DNIT em Brasília.

2.6.1 Situação encontrada:



88. O DNIT informou que "a entrega de Autos de Infração nas Unidades Locais ou regionais do DNIT gera a necessidade de abertura de processo e encaminhamento à Coordenação-Geral de Meio Ambiente, junto ao DNIT sede em Brasília. Esta tramitação pode demorar até 15 dias, consumindo-se assim o prazo para defesa, sem que o técnico que irá se ocupar do assunto tenha acesso ao documento, com o tempo necessário para análise e providências cabíveis".

89. Em análise dos processos de infrações ambientais, constatou-se que os autos de infração 474714-D, 474715-D, 474716-D, 474717-D e os termos de embargo 520646-C, 520647-C, 520648-C, referentes a obras na BR 230/AM, foram enviados pelo Ibama à Superintendência Regional do DNIT em Manaus no dia 29/1/2010. Em fevereiro de 2010 a construtora responsável pelo trecho enviou informações para a SR/AM/RR. O DNIT apresentou sua defesa junto ao Ibama, assinada pelo substituto do Diretor Geral, em 18/2/2010, ou seja, no último dia do prazo (processo 50600.001206/2010-46).

90. Nos demais processos analisados, os autos de infração foram enviados para a sede do DNIT, em Brasília.

91. Por seu turno, o Ibama informou que não possui um normativo que regule o local de envio das multas. Isto depende do fiscal autuante, e "o agente pode encaminhar por documento A.R (aviso de recebimento) à sede do DNIT, à Superintendência Regional, às Unidades Locais e até mesmo pode apresentar, in loco, durante uma vistoria técnica".

[...]

2.6.7 Proposta de encaminhamento:

92. Com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que, de comum acordo, estabeleçam o local para onde devem ser enviadas todos os autos de infração, notificações e embargos, de modo a facilitar a defesa pelo DNIT.

2.7 O DNIT falhou em sua defesa perante o Ibama por falta de normativos que regulem a tramitação das infrações ambientais dentro da autarquia e pela inexistência de sistema informatizado que desse suporte à essa tramitação.

2.7.1 Situação encontrada:

93. O Ibama explicou nas respostas aos ofícios de requisição de auditoria como é feita a defesa das infrações ambientais: depois da ciência da autuação, o prazo é de vinte dias para defesa ou impugnação, a ser protocolada em qualquer unidade do Ibama. O responsável tem prazo de mais vinte dias para recorrer da decisão, sendo o recurso encaminhado para quem proferiu a decisão, para que este reconsidere, ou para a autoridade superior (Lei 9605/98 e Decreto 6514/2008).

94. Esgotada a fase recursal, o responsável tem prazo de cinco dias para quitar o débito, obtendo assim desconto de 30% sobre o valor. Depois deste prazo, a multa fica sujeita a juros e multa de mora (Lei 8005/90), e o devedor pode ser inscrito no Cadin e na Dívida Ativa.

95. Por se tratarem de dois órgãos públicos federais, é possível, depois de esgotadas as fases internas no Ibama, o DNIT ou o próprio Ibama solicitar a instauração de Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, onde serão feitas tentativas de mediação entre os dois órgãos pela Advocacia Geral da União (Ato Regimental 5/2007, Portarias AGU 1281/2007 e 1099/2008).

96. Explicado o ritual de defesa, passamos a explicitar os achados.

96.1. Foi questionado ao DNIT quais as infrações ambientais nas quais a autarquia não apresentou impugnação ou recurso, entre 2007 e 2011. Foram listadas onze multas ambientais e quatro embargos. A primeira multa está datada de 31/10/2007 e a última de 27/11/2009. Dessas multas, quatro possuem valor acima de R\$ 100.000,00, as demais possuem valor inferior. Segundo informado pelo Ibama, nenhuma destas multas foi quitada até abril/2011.

96.2. A falta de defesa e o não pagamento da multa é duplamente desvantajoso tendo em vista a impossibilidade de desconstituição da multa ou sua reformulação e a incidência de juros e multa por atraso.

96.3. A última multa em que não houve defesa foi de 2009. Isso é confirmado pelo Ibama, ao afirmar que "a apresentação de defesa às multas aplicadas vem aumentando nos últimos tempos, uma vez que esse procedimento tornou-se rotineiro no DNIT".



97. Além da falha acima, foram verificadas outras ocorrências na análise dos processos contendo os autos de infração.

98. No processo 50600.009296/2006-03, onde estão anexadas as multas referentes à BR 158/MT, entre Ribeirão Cascalheira e a divisa MT/PA, emitidas em 26/9/2006, (527094-D, no valor de R\$ 500.000,00, 527095-D, no valor de R\$ 30.000,00, 527096-D, no valor de R\$ 150.000,00, 527097-D, no valor de R\$ 30.000,00 e 527098-D, no valor de R\$ 40.000,00), o DNIT somente informou ao Ibama que as obras foram delegadas ao estado de Mato Grosso por intermédio do Convênio TT 195/2005-00, assinado em 23/11/2005, depois de receber as multas.

98.1. Segundo informado pelo Ibama,

o critério ordinário para definição do ente a ser imputada a responsabilidade por descumprimento de quesitos de licenciamento, enquadráveis como ilícitos ambientais, é o detentor da licença ambiental concedida e, solidariamente, o responsável por eventual dano ambiental, conforme reza a Lei 9605/98 e Decreto 6514/08.

98.2. Logo, o DNIT acabou multado porque, perante o Ibama, era o único empreendedor registrado.

98.3. A defesa apresentada no último dia do prazo, em 16/10/2006, não deixou muito clara a obrigação da Sinfra/MT em atender a legislação ambiental, constante no termo do convênio, e somente no dia seguinte solicitou-se ao Ibama mudar o empreendedor, e foram ressaltados os deveres impostos à Sinfra/MT.

98.4. O Ibama homologou as multas e o DNIT foi comunicado em 20/6/2007. O DNIT não recorreu do julgamento em razão da Procuradoria, erroneamente, ter afirmado em 6/7/2007 que o prazo para recurso havia se esgotado, o que efetivamente ocorreu em 10/7/2007.

98.5. O parecer da Procuradoria sugeria a responsabilização da Sinfra/MT e o pagamento da multa para obter o desconto. Entretanto, o DNIT somente pagou a multa, e não tomou nenhuma atitude para se ressarcir com a Sinfra.

98.6. Em resumo, ocorreram várias falhas na defesa do DNIT perante o Ibama neste processo.

99. O Auto de Infração 529795-D, emitido em 13/2010 para obras da BR 163/MT (processo 50600.004364/2010-58), foi emitido porque o DNIT não respondeu a uma notificação enviada pelo Ibama solicitando a apresentação de todas as licenças ambientais.

99.1. O DNIT se defendeu em 4/6/2010 alegando não ter recebido a notificação. Todavia, consta nos autos cópia de um Aviso de Recebimento enviado pelo Ibama e protocolado no DNIT em 5/1/2009. Provavelmente a notificação foi enviada para outra área que não a CGMAB na estrutura do DNIT e acabou se perdendo.

100. Houve uma diferença enorme na tramitação dos dois processos de multas acima relacionados. Nas multas da BR 158/MT, o processo demorou, às vezes, quase um mês para tramitar de uma área para outra, foi enviado três vezes para a Procuradoria, aguardou-se demais pelo envio de informações da Sinfra e a defesa não foi assinada pelo Diretor Geral do DNIT.

100.1. Nas multas da BR 163/MT, o processo seguiu um caminho diferente dentro do órgão, com a manifestação da CGMAB, Procuradoria e envio do recurso pelo Diretor Geral. Este, aliás, é o padrão seguido pelos autos de infração emitidos pelo Ibama após 2007. Mas a notificação se perdeu dentro da estrutura do DNIT.

100.2. Note-se, então, que a falta de um normativo que regule a tramitação dos processos de infrações ambientais no DNIT é um dos motivos relevantes para as falhas nas defesas. Se houvesse um padrão a ser seguido, o DNIT poderia ter informado previamente ao Ibama que a execução das obras fora transferida à outro ente da federação, a tramitação seria menos morosa, o protocolo talvez não tivesse perdido a notificação e teriam sido apresentadas defesas para todas as infrações.

100.3. E um sistema de informática que acompanhasse a infração ambiental também seria de grande ajuda para controlar os prazos e verificar se as defesas elaboradas são pertinentes.

[...]

2.7.7 Conclusão da equipe:



101. O presente achado reforça a necessidade de o DNIT normatizar a tramitação das infrações ambientais, notificações e termos de embargo dentro da estrutura da autarquia, bem como em desenvolver o sistema DNIT Ambiental.

102. Já foram feitas recomendações sobre o sistema DNIT Ambiental, então elas não serão repetidas.

2.7.8 Proposta de encaminhamento:

103. Com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que normatize a tramitação dos autos de infração, notificação e embargos emitidos pelos órgãos ambientais, estabelecendo a obrigatoriedade de apresentação de respostas e defesas, determinando as áreas que devem se manifestar e os prazos, de modo a tornar ágil o seu trânsito dentro da Autarquia e evitar situações como as descritas nestes autos.

2.8 Algumas das multas aplicadas pelo Ibama ao DNIT tem falhas na fundamentação utilizada e na análise dos argumentos de defesa.

2.8.1 Situação encontrada:

104. Foram identificados alguns autos de infração do Ibama nos quais ocorreram falhas, a seguir relacionadas:

105. Auto de Infração 635554-D no valor de R\$ 248.650,00, em obras de conservação da BR 163/PA (processo 50600.003854/2010-37). A multa foi aplicada em 19/3/2010 por "executar desmatamento de 248,65 hectares nas obras de conservação da rodovia BR 163/PA, entre os kms. 0,0 ao 662, sem a devida autorização de supressão vegetal emitida pelo Ibama".

105.1. O DNIT, em sua defesa, primeiramente informou possuir autorizações de supressão vegetal para a maior parte dos trechos citados na infração, num total de 252,6 km, em decorrência das obras de pavimentação da citada rodovia. Assim solicitou que fossem delimitados melhor os locais referentes à autuação ambiental, e diminuídos do valor da multa aqueles que já estivessem cobertos pelas autorizações.

105.2. O Ibama negou o recurso do DNIT, informando apenas que "o Superintendente do Ibama/AM, decidiu pelo improvimento do recurso interposto, e pela manutenção do Auto de Infração e da multa aplicada, nos termos do art. 70, §4º, e art. 72, inciso 11 ambos da lei 9065/98; e do art. 2º, inciso 11 e art. 44, ambos do Dec. 3179/99; e art. 3º inciso V, da IN 14/2009".

105.3. Não foi enviada ao DNIT uma justificativa fundamentada para a não aceitação do recurso, que rebatesse os argumentos apresentados pela autarquia, em especial delimitando os locais onde foi encontrado o desmatamento e a presença de licenças ambientais para boa parte do trecho citado na multa.

106. Auto de infração 571765-D de 11/1/2010, no valor de R\$ 175.000,00, em obras da BR 135/MA (processo 50600.000530/2010-47): o DNIT foi multado por "destruir vegetação natural em área de preservação permanente em cinco pontos das obras de duplicação da BR 135, trecho Pedrinhas-Itaqui/Bacanga, sem autorização do órgão competente". A seguir a multa cita as coordenadas geográficas dos cinco locais.

106.1. Na defesa, datada de 8/2/2010, o DNIT informa que o trecho citado é uma via de acesso à rodovia, localizada exclusivamente no estado do Maranhão, e que as supressões vegetais foram autorizadas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais do Maranhão em 11/11/2009, com validade até 1/11/2010. A autorização estadual estava juntada nos autos.

[...]

2.8.7 Conclusão da equipe:

107. Nos processos acima citados verificou-se que os agentes públicos do Ibama não fundamentaram as multas e tampouco sua manutenção quando da análise dos recursos apresentados pelo DNIT. Isto fere os princípios do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa, previstos no art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal, bem como as disposições do art. 50 da Lei 9784/99.

108. Refulge, então, que algumas das multas aplicadas ao DNIT são decorrentes de falhas do Ibama.

2.8.8 Proposta de encaminhamento:



109. Considerando que o Ibama não faz parte da clientela da 1ª Secex, propõe-se dar conhecimento sobre o assunto à 8ª Secex para que esta, se desejar, realizar fiscalização específica sobre o assunto acima.

2.9 O Ibama e o DNIT possuem entendimento diverso sobre o alcance da Portaria Interministerial 273/2004, que dispensa de licenciamento obras de conservação, manutenção e restauração de rodovias.

2.9.1 Situação encontrada:

110. Além das situações já tratadas nos tópicos anteriores, uma área de atrito entre o Ibama e o DNIT merece destaque por ser origem de algumas das maiores multas ambientais aplicadas à Autarquia de Transportes.

111. O DNIT e o Ibama tem entendimento diferente sobre a necessidade de licenças ambientais e autorizações de supressão vegetal para obras de conservação, manutenção e restauração em estradas não pavimentadas.

112. O DNIT utiliza-se, analogicamente para as estradas não pavimentadas, dos seguintes artigos da Portaria Interministerial n.º 273, de 3/11/2004, que "cria e estabelece diretrizes para o Programa Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais":

‘Art. 2º Para os fins previsto nesta Portaria, entende-se por:

I - conservação de rodovias pavimentadas: serviços de reparos nos defeitos ocasionados na obra de arte corrente ou pavimento, sendo de caráter corretivo e não preventivo, incluindo-se, entre outros, a limpeza dos dispositivos de drenagem da rodovia e faixa de domínio, tais como: "tapa buraco", reparo no meio fio, limpeza da sarjeta, desobstrução de bueiros, roçada do entorno de obra de arte especial, roçada de placas, roçada da vegetação da faixa de domínio da rodovia, limpeza do acostamento, reparos na sinalização vertical e horizontal.

II - manutenção de rodovias pavimentadas: serviços de reparo dos defeitos ocasionados pelo desgaste natural, face ao uso ou à exposição às intempéries, onde se procura reabilitar as funções de trafegabilidade, em caráter preventivo, com intervenções singelas, de baixo custo, tais como a sinalização horizontal e a recuperação asfáltica.

III - restauração de rodovias pavimentadas: serviços de reparos dos defeitos, reabilitação estrutural da rodovia, com aplicação de camadas de reforços ou revitalização da base, reabilitação de trechos em elevado estado de deterioração física dos pavimentos e das condições dos elementos situados dentro da faixa de domínio do corpo estradal.

Art. 5º Nas rodovias pavimentadas ficam autorizadas as atividades de manutenção, conservação e restauração, nos termos do art. 2º da presente Portaria. Parágrafo único. Não se aplica o disposto no caput deste artigo à exploração de jazidas, "bota-fora", construção de canteiros, acessos e remoção de vegetação, e outras atividades que demandem licenças ou autorizações específicas.’

113. O Ibama restringe a aplicação dos artigos acima para as estradas pavimentadas. E algumas multas foram emitidas por essa diferença de entendimento, como abaixo assinalado:

114. Auto de infração 474714-D, no valor de R\$ 1.020.665,00, aplicado na BR 230/AM, em 2/1/2010 (processo 50600.001206/2010-46): "fazer funcionar serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados potencialmente poluidores, sem licença dos órgãos ambientais competentes - serviços de manutenção (conservação/recuperação) da BR 230, trecho da travessia do rio Madeira até o Rio Branco/Humaitá e Manicoréa".

114.1. A defesa do DNIT, recebida em 18/2/2010 no Ibama, informou que os serviços de manutenção realizados na rodovia pressupõem intervenções singelas, conforme citado na Portaria Interministerial 273/2004, e "impedir serviços de manutenção em Rodovias de leito natural equivale a decretar sua destruição, provocando danos significativos".

115. Auto de infração 529794-D, no valor de R\$ 500.000,00, aplicado na BR 163/MT, em 13/1/2010 (processo 50600.004364/2010-58): "construir e ampliar obras (rodovia BR 163) sem licença ou/e em desacordo com a licença ambiental emitida pelo órgão ambiental competente".

115.1. Na defesa, encaminhada em 8/6/2010 ao Ibama, o DNIT frisou que, por se tratarem de obras de restauração [em rodovia não pavimentada], elas estão dispensadas da obtenção de licenciamento



ambiental, e as partes referentes à adequação e duplicação das travessias urbanas possuem licenciamento emitido pelo órgão estadual.

115.2. Depois da realização da auditoria foi editada a Portaria Interministerial 423, de 26/10/2011, tratando também da regularização ambiental de rodovias federais. Esta portaria manteve as mesmas definições, limitando seu alcance às “rodovias pavimentadas”.

[...]

2.9.7 Proposta de encaminhamento:

116. Com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que, de comum acordo, estabeleçam o alcance da Portaria Interministerial 273, de 3/11/2004, bem como da Portaria Interministerial 423, de 26/10/2011, verificando se sua aplicação é restrita a estradas pavimentadas ou pode ser estendida por analogia para estradas não pavimentadas."

4. Em razão dos achados acima expostos, a equipe de auditoria propôs o seguinte encaminhamento:

a) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao DNIT que tome providências imediatas para se ressarcir junto aos convenientes e empreiteiras das multas ambientais já pagas ao Ibama, quando verificar que a responsabilidade pelas infrações não é do DNIT;

b) com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, recomendar ao DNIT que:

b.1) dote a Coordenação Geral de Meio Ambiente (CGMAB) e as Superintendências Regionais de uma estrutura de pessoal adequada para realizar o acompanhamento ambiental de suas obras, prevendo a contratação de mão de obra por meio de concursos que abranjam servidores com a formação desejável para atuar nessa área;

b.2) normatize seus procedimentos, finalizando o Manual de Gestão Ambiental Rodoviária e estabelecendo a responsabilização regressiva de empreiteiras e convenientes pelas infrações ambientais, por exemplo, prevendo nos editais de licitação e nos termos das transferências voluntárias a glosa de valores dos pagamentos para realizar a quitação das multas ambientais emitidas em nome da autarquia, mas cuja responsabilidade é de terceiros;

b.3) retome a oferta de cursos sobre a área ambiental para o pessoal lotado nas superintendências regionais e também para a sede do DNIT;

b.4) priorize o desenvolvimento do sistema DNIT Ambiental, de modo a prover o órgão de um sistema integrado para acompanhamento das licenças e infrações ambientais, provendo-o inclusive de ferramentas gerenciais, de modo que, em um mesmo ambiente de informática, seja possível controlar os estudos ambientais requeridos, as licenças ambientais, suas condicionantes e as infrações ambientais;

b.5) normatize a tramitação dos autos de infração, notificação e embargos emitidos pelos órgãos ambientais, estabelecendo a obrigatoriedade de apresentação de respostas e defesas, determinando as áreas que devem se manifestar e os prazos, de modo a tornar ágil o seu trânsito dentro da Autarquia e evitar situações como as descritas nestes autos;

c) com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, recomendar ao DNIT e ao Ibama que, de comum acordo:

c.1) estabeleçam prazos para atendimento às condicionantes ambientais factíveis para o DNIT, levando-se em consideração os trâmites internos e eventual necessidade de realização de licitação;

c.2) estabeleçam o local para onde devem ser enviados todos os autos de infração, notificações e embargos, de modo a facilitar a defesa pelo DNIT;

c.3) estabeleçam o alcance da Portaria Interministerial 273, de 3/11/2004, e Portaria Interministerial 423, de 26/10/2011, verificando se sua aplicação é restrita a estradas pavimentadas ou pode ser estendida por analogia para estradas não pavimentadas.

5. A Diretora da 1ª DT assim se manifestou (peça 70):

"Permito-me dissentir, em parte, da proposta de encaminhamento oferecida na instrução precedente, pelas razões adiante elencadas.

2. Princípio pelas propostas endereçadas especificamente ao DNIT.

3. Sugere a equipe de auditoria que seja determinado à autarquia que tome providências imediatas para se ressarcir junto aos convenientes e empreiteiras de multas ambientais já pagas ao Ibama quando verificar não ser sua a responsabilidade direta pelas infrações (item 124 do relatório).

4. Ocorre que o achado que daria sustentação à proposta refere-se apenas à falta de normativos (...) para responsabilizar regressivamente as empreiteiras e convenientes (parágrafo 2.2 do relatório). Ora, a simples falta de normativos não implica, necessariamente, que as multas de responsabilidade de terceiros não sejam a eles imputadas. Ademais, a equipe não menciona nenhum caso concreto em que, comprovadamente, o DNIT tenha deixado de repassar o ônus de tais penalidades aos verdadeiros responsáveis.

5. Assim, alternativamente, sugiro que, a propósito, seja dada ciência à entidade de que, em procedimento de auditoria desta Corte, foi constada a ausência, no âmbito do Departamento, de normativos que regulem sua gestão ambiental, particularmente no tocante aos procedimentos a serem adotados para apuração dos fatos e eventual responsabilização regressiva de empreiteiras e convenientes por multas aplicadas pelos órgãos ambientais.

6. No parágrafo 125.1, a equipe sugere recomendação ao DNIT para que, mediante a realização de concursos públicos, dote a Coordenação Geral de Meio Ambiente (CGMAB) e as Superintendências Regionais de uma estrutura adequada para realizar o acompanhamento ambiental de suas obras.

7. A respeito, considero mais apropriado tão somente dar notícia à autarquia das deficiências identificadas ao longo da auditoria. É consabido que o DNIT apresenta um quadro crônico de falta de mão de obra qualificada em diversas áreas. Além disso, a eventual ampliação de seu quadro de pessoal encontra-se fora da alçada exclusiva de seus administradores, obedecendo, antes, a restrições e condicionantes estabelecidas por outros órgãos da Administração. Em tal contexto, uma recomendação específica desta Corte contemplando unicamente a área ambiental, notadamente sem elementos de convicção mais robustos que evidenciem a real dimensão do problema, poderia induzir a entidade a preterir outros setores que, possivelmente, se encontrem em situação ainda mais crítica. A estratégia a ser adotada para enfrentamento da escassez de pessoal, e sua devida priorização no quadro de necessidades do DNIT, é algo que incumbe a seus administradores. Ademais, é possível contornar ou mitigar a dificuldade sem, necessariamente, ampliar o quadro próprio de servidores, a exemplo dos termos de cooperação firmados com o Exército Brasileiro.

8. As recomendações insertas nos parágrafos 125.2 e 125.5 do relatório encontram-se já contempladas na providência sugerida no item 5, acima.

9. As recomendações sugeridas nos parágrafos 125.3 e 125.4 devem, a meu juízo, ser convertidas em ciência à autarquia, dada a dimensão marcadamente gerencial de que se revestem.

10. Quanto às recomendações elencadas nos parágrafos 126.1 a 126.3, endereçadas conjuntamente ao DNIT e ao Ibama, com a devida vênia, tenho-as por impróprias.

11. A primeira refere-se ao estabelecimento de prazos factíveis para o DNIT atender condicionantes ambientais. A respeito, segundo entendo, o problema não está nos prazos fixados pelo Ibama, mas na aparente deficiência do próprio DNIT no planejamento de suas ações.

12. Com efeito, quando uma licença de instalação é emitida, suas condicionantes, ordinariamente, devem ser executadas em paralelo com as obras viárias, em sentido estrito, isso quando não têm de anteceder-las. O que se extrai dos autos é que o DNIT ou obtém as licenças extemporaneamente (como sugerem os parágrafos 84.1 e 84.4 do relatório, por exemplo), ou dá início às obras antes da implementação das condicionantes.

13. Essa última hipótese, a propósito, parece ter sido o caso da única multa concretamente indicada pela equipe de auditoria em seu relatório (parágrafos 85/85.3): emitida a licença de instalação em março de 2009, com a exigência de apresentação de um projeto de recuperação de passivos ambientais, o descumprimento da condicionante ensejou a apenação da autarquia em novembro do mesmo ano (ou seja, mais de oito meses depois). No ponto, é pertinente salientar que o Ibama nem mesmo exigiu a efetiva recuperação dos passivos no prazo conferido ao DNIT; antes, apenas requereu a apresentação de um programa para tanto, no que não foi atendido. Também não se pode olvidar que a formação de tais passivos já era de prévio conhecimento do DNIT, porquanto cada um deles fora

oportunamente contemplado nos estudos preliminares de impacto ambiental do empreendimento (EIA), de modo que a exigência do Ibama nem ao menos poderia ser tomada como uma novidade.

14. De qualquer maneira, é intuitivo o fato de que a aplicação de multas por descumprimento de condicionantes ambientais estabelecidas em licenças de instalação encontra-se diretamente atrelada à efetiva implementação do respectivo empreendimento à revelia do que estabelece a licença. Ou seja, cumpre ao empreendedor, diante das exigências postas nas licenças, programar o andamento das obras de forma harmoniosa com a implementação das medidas mitigadoras ou compensatórias fixadas pelos órgãos ambientais. Posta assim a questão, não há ressalva a fazer ao comportamento do Ibama.

15. A segunda recomendação sugerida refere-se ao local para remessa das notificações de infração emitidas pelo Ibama. Aqui, a meu ver, o problema, se é que de fato existe (uma vez que não foi apontada nenhuma situação concreta de perda do prazo para defesa, por essa razão, pela autarquia), é exclusivamente da alçada do DNIT. Cumpre à autarquia estruturar-se para garantir que as notificações sejam tempestivamente remetidas à unidade que melhor lhes possa dar tratamento em seu âmbito interno. Eventualmente, tal unidade pode ser aquela mais próxima do local em que a notificação foi lavrada, como ocorreu no caso relatado no parágrafo 89 do relatório, em que a empreiteira responsável foi demandada a prestar informações a respeito. Em outras, não. De qualquer maneira, uma demora de quinze dias apenas para remeter um documento à sede, como mencionado no parágrafo 88 do relatório, é uma disfunção que deve ser corrigida, devendo o fato ser levado ao conhecimento da entidade.

16. A terceira recomendação refere-se a pretensa dúvida sobre o alcance das Portarias Interministeriais 273, de 3/11/2004, e 423, de 26/10/2011. Tais portarias, entretanto, são claras ao restringir a dispensa de autorizações ambientais às rodovias pavimentadas, especificamente, de modo que não há o que reparar na atuação do Ibama. Além disso, compete ao Ibama, primariamente, exercer o poder de polícia ambiental e executar ações das políticas nacionais de meio ambiente (...) e à fiscalização (Lei 7.735/1989, art. 2º), de modo que, naturalmente, sua interpretação da norma prepondera sobre a do DNIT.

17. Por fim, embora não tenha sido incluída na proposta final de encaminhamento apresentada pela equipe, o relatório apresenta, em seu parágrafo 109, sugestão de comunicação à 8ª Secex de suposta irregularidade identificada no âmbito do Ibama, a saber, a aplicação de multas ao DNIT contendo falhas na fundamentação utilizada e na análise dos argumentos de defesa.

18. Com as vênias de estilo, não encontro nos autos sustentação adequada para a conclusão a que chegou a equipe de auditoria.

19. A primeira evidência do achado, apontada no relatório, seria o Auto de Infração 635554-D. Segundo informado, a multa decorreu do desmatamento promovido pelo DNIT, sem prévia autorização, entre os quilômetros 0 e 662 da BR 163/PA. Em sua defesa, o DNIT alegou possuir autorizações para supressão vegetal para a maior parte dos trechos citados na infração, num total de 252,6 km. O Ibama, todavia, rejeitou a defesa, nos termos do art. 70, § 4º, e art. 72, inciso 11, ambos da Lei 9065/98; e do art. 2º, inciso 11, e art. 44, ambos do Dec. 3179/99; e art. 3º inciso V, da IN 14/2009.

20. A propósito, no entendimento da equipe de auditoria, não foi enviada ao DNIT uma justificativa fundamentada para a não aceitação do recurso, que rebatesse os argumentos apresentados pela autarquia, em especial delimitando os locais onde foi encontrado o desmatamento e a presença de licenças ambientais para boa parte do trecho citado na multa.

21. Sobre o ponto, é de se observar, de plano, que o trecho para o qual o DNIT alegou possuir as autorizações, na extensão de 252,6 km, é bastante inferior à extensão total do empreendimento, de 662 km. Portanto, não procede o argumento de que haveria autorização para a maior parte dos trechos citados na infração.

22. De outra parte, é notória a inépcia da defesa da autarquia, que, conhecendo perfeitamente os trechos que de fato estaria autorizada a desmatar e igualmente sabedora dos trechos que efetivamente desmatou, deveria, ela mesma, ter apontado com precisão a eventual inconsistência da atuação, e não, comodamente, solicitar fossem melhor delimitados os locais referentes à atuação ambiental, e diminuídos do valor da multa aqueles que já estivessem cobertos pelas autorizações.



23. Sobre a segunda evidência, o Auto de Infração 571765-D, não há nenhuma notícia acerca do resultado da contestação apresentada pelo DNIT, de modo que se apresenta imprópria a emissão de qualquer juízo condenatório acerca da atuação do Ibama no episódio.

24. Como nenhum outro elemento de convicção foi apresentado, tenho por escusável a remessa de tais elementos à 8ª Secex.

25. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior com a seguinte proposta de encaminhamento:

I. dar ciência ao DNIT de que, em auditoria realizada por esta Corte de Contas, foram identificadas as seguintes falhas e impropriedades na gestão ambiental de suas obras rodoviárias:

a) ausência de normativos internos que regulem sua gestão ambiental, particularmente no tocante a:

a.1) procedimentos para apuração dos fatos e eventual responsabilização regressiva de empreiteiras e convenientes em face de penalidades aplicadas à autarquia pelos órgãos de fiscalização ambiental;

a.2) tramitação interna dos autos de infração, notificações e embargos emitidos pelos órgãos de fiscalização ambiental, com definição de competências e prazos para a defesa dos interesses da autarquia;

b) deficiência da estrutura de pessoal, tanto em termos quantitativos como qualitativos, alocada na Coordenação Geral de Meio Ambiente (CGMAB) e nas Superintendências Regionais para a realização das atividades correlatas à área ambiental;

c) ausência de sistema gerencial que permita o efetivo acompanhamento da gestão ambiental da entidade, notadamente no que respeita ao cumprimento de exigências dos órgãos de fiscalização, tramitação interna de notificações de infração e andamento das licenças requeridas pelos diversos empreendimentos conduzidos pela autarquia;

II. arquivar o processo."

6. O titular da 1ª Secex manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento oferecida pela Diretora (peça 71).

7. Considerando que a própria equipe de auditoria assinalou que o presente trabalho ultrapassa a esfera legal, abrangendo aspectos de eficácia, eficiência, efetividade e forma de atuação dos órgãos envolvidos, restitui os autos à unidade técnica para que submetesse o relatório de auditoria à manifestação do órgão auditado. Entendi que tal providência, emprestada dos processos de auditorias operacionais, seria pertinente no trabalho em tela, dada a sua semelhança com uma auditoria da espécie (peça 75).

8. A seguir, transcrevo a instrução de peça 80, que apresenta as considerações do DNIT para cada achado de auditoria (peça 78), bem como o novo exame da unidade técnica à luz dos elementos acostados:

"EXAME TÉCNICO

7.1. O DNIT não possui uma estrutura de pessoal adequada para realizar o acompanhamento ambiental de suas obras rodoviárias nem na sede e tampouco nos estados (item 2.1 do relatório constante da peça 69).

Manifestação do DNIT

7.1.1. Em 2013, a Coordenação Geral de Meio Ambiente (CGMAB) recebeu trinta novos servidores. Dessa forma, possui, atualmente, em seus quadros quarenta servidores, com formações multidisciplinares.

Exame

7.1.2. O encaminhamento proposto pela equipe de auditoria para esse item era:

‘recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que dote a Coordenação Geral de Meio Ambiente (CGMAB) e as Superintendências Regionais de uma estrutura de pessoal adequada para realizar o acompanhamento ambiental de suas obras, prevendo a contratação de mão de obra por meio de concursos que abranjam servidores com a formação desejável para atuar nessa área.’



7.1.3. Entendi oportuno, contudo, dar ciência ao DNIT acerca da “deficiência da estrutura de pessoal, tanto em termos quantitativos como qualitativos, alocada na Coordenação Geral de Meio Ambiente (CGMAB) e nas Superintendências Regionais para a realização das atividades correlatas à área ambiental”.

7.1.4. Naquela oportunidade, o entendimento foi de que:

‘É consabido que o DNIT apresenta um quadro crônico de falta de mão de obra qualificada em diversas áreas. Além disso, a eventual ampliação de seu quadro de pessoal encontra-se fora da alçada exclusiva de seus administradores, obedecendo, antes, a restrições e condicionantes estabelecidas por outros órgãos da Administração. Em tal contexto, uma recomendação específica desta Corte contemplando unicamente a área ambiental, notadamente sem elementos de convicção mais robustos que evidenciem a real dimensão do problema, poderia induzir a entidade a preterir outros setores que, possivelmente, se encontrem em situação ainda mais crítica. A estratégia a ser adotada para enfrentamento da escassez de pessoal, e sua devida priorização no quadro de necessidades do DNIT, é algo que incumbe a seus administradores. Ademais, é possível contornar ou mitigar a dificuldade sem, necessariamente, ampliar o quadro próprio de servidores, a exemplo dos termos de cooperação firmados com o Exército Brasileiro.’

7.1.5. Necessário consignar, entretanto, que a estrutura de pessoal para realizar o acompanhamento ambiental das obras rodoviárias foi ajustada, ao menos na sede do DNIT, tendo em vista a realização de concurso público que alocou junto à Coordenação Geral de Meio Ambiente (CGMAB) trinta novos servidores.

7.1.6. Ainda que as Superintendências Regionais do DNIT não tenham recebido novos servidores para trabalhar especificamente com a área ambiental, necessário notar que, nesse concurso público, realizado em 2012, o DNIT obteve autorização para nomear 1.051 novos servidores e, caso entendesse oportuno e prioritário, poderia ter lotado servidores em suas regionais para atender às demandas da área ambiental.

7.1.7. Dessa feita, considera-se inoportuna a manutenção dos encaminhamentos propostos quanto a esse item, tanto no relatório de auditoria (peça 69), quanto no despacho de peça 70.

7.2. Faltam normativos para regular a gestão ambiental do DNIT, bem como para responsabilizar regressivamente as empreiteiras e convenientes pelas multas ambientais (item 2.2 do relatório constante da peça 69).

Manifestação do DNIT

7.2.1. Encontram-se em fase de discussão técnica minutas de normativos para evitar a ocorrência de impactos ambientais. Pretende-se estabelecer um conjunto de advertências progressivas a serem aplicadas ao responsável pela execução de obras ou atividades.

7.2.2. No que concerne à responsabilidade regressiva das contratadas, foi publicada a **Instrução de Serviços 3/2011, de 04 de fevereiro de 2011**, que estabelece critérios e procedimentos ambientais a serem observados pelas empresas contratadas e entidades conveniadas para a execução de empreendimentos do DNIT.

7.2.3. Outras proposições encontram-se em fase de formalização como por exemplo a proposta de instrução de serviço (IS) que disciplina a contratação de Gestão Ambiental antes do início das obras de implantação, pavimentação ou duplicação de rodovias e também das obras a serem executadas nas ferrovias e hidrovias.

Exame

7.2.4. Quando da realização da auditoria, a equipe de auditores verificou a falta de normas que regulassem a tramitação dos processos de infrações ambientais dentro do DNIT, estabelecendo quais as áreas que devem se manifestar e seus prazos, ou que regulem a responsabilização regressiva das empreiteiras e dos convenientes pelas infrações ambientais.

7.2.5. Apresentou alguns autos de infração em que, supostamente, não existiu a responsabilização dos convenientes e empreiteiras (numeração do original):

‘70.1 Sinfra/MT: autos de infração 527094-D, 527095-D, 527097-D e 527098-D;

70.2. Construtora Queiroz Galvão S/A: auto de infração 336911/D;



70.3. Construtoras JM Terraplenagem e Construções, Camter, Contern e Cimcop: autos de infração 635546-D e 635547-D;

70.4. 9º Batalhão de Engenharia e Construção - auto de infração 635548-D.'

7.2.6. Por conseguinte, propôs o que segue:

'72. Com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que tome providências imediatas para se ressarcir junto aos convenientes e empreiteiras das multas ambientais já pagas ao Ibama, quando verificar que a responsabilidade pelas infrações não é do DNIT.

73. Com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que normatize seus procedimentos, finalizando o Manual de Gestão Ambiental Rodoviária e estabelecendo a responsabilização regressiva de empreiteiras e convenientes pelas infrações ambientais, por exemplo, prevendo nos editais de licitação e nos termos das transferências voluntárias a glosa de valores dos pagamentos para realizar a quitação das multas ambientais emitidas em nome do DNIT, mas cuja responsabilidade é de terceiros.'

7.2.7. Com as vênias de estilo, enquanto dirigente da unidade técnica, observei o que segue:

'3. Sugere a equipe de auditoria que seja determinado à autarquia que tome providências imediatas para se ressarcir junto aos convenientes e empreiteiras de multas ambientais já pagas ao Ibama quando verificar não ser sua a responsabilidade direta pelas infrações (item 124 do relatório).

4. Ocorre que o achado que daria sustentação à proposta refere-se apenas à falta de normativos (...) para responsabilizar regressivamente as empreiteiras e convenientes (parágrafo 2.2 do relatório). Ora, a simples falta de normativos não implica, necessariamente, que as multas de responsabilidade de terceiros não sejam a eles imputadas. Ademais, a equipe não menciona nenhum caso concreto em que, comprovadamente, o DNIT tenha deixado de repassar o ônus de tais penalidades aos verdadeiros responsáveis.

5. Assim, alternativamente, sugiro que, a propósito, seja dada ciência à entidade de que, em procedimento de auditoria desta Corte, foi constada a ausência, no âmbito do Departamento, de normativos que regulem sua gestão ambiental, particularmente no tocante aos procedimentos a serem adotados para apuração dos fatos e eventual responsabilização regressiva de empreiteiras e convenientes por multas aplicadas pelos órgãos ambientais.'

7.2.8. Ao se manifestar sobre o relatório de auditoria, o DNIT informa que estão em discussão técnica minutas de normativos para evitar a ocorrência de impactos ambientais.

7.2.9. Além disso, no que concerne à responsabilidade regressiva das contratadas, informa que foi publicada a Instrução de Serviços 3/2011, de 4 de fevereiro de 2011 (peça 79).

7.2.10. A sobredita instrução de serviço, apesar de apresentar um conjunto de obrigações relacionado à execução da obra, não trata objetivamente da responsabilidade regressiva das contratadas.

7.2.11. Ademais, o relatório de auditoria, a despeito de citar alguns autos de infração, não apresenta elementos que permitam concluir que os mesmos autos foram convertidos em multas, que os valores foram efetivamente pagos pelo DNIT ou que a responsabilidade era das empreiteiras ou convenientes.

7.2.12. Assim, não foi possível encontrar nos autos a motivação para que se proceda à determinação pretendida pela equipe de auditoria.

7.2.13. Dessa feita, assim como ponderei, enquanto dirigente da unidade técnica, considera-se oportuno dar ciência à entidade de que, em procedimento de auditoria desta Corte, foi constada a ausência, no âmbito do Departamento, de normativos que regulem sua gestão ambiental, particularmente no tocante aos procedimentos a serem adotados para apuração dos fatos e eventual responsabilização regressiva de empreiteiras e convenientes por multas aplicadas pelos órgãos ambientais.

7.3. O pessoal da sede do DNIT lotado na Coordenação-Geral de Meio Ambiente (CGMAB) possui conhecimentos para realizar o acompanhamento ambiental das obras rodoviárias, mas o pessoal das Superintendências Regionais não está treinado sobre o assunto (item 2.3 do relatório constante da peça 69).



Manifestação do DNIT

7.3.1. As Superintendências Regionais do DNIT não foram providas, no último concurso, de servidores específicos da área ambiental. Em razão disso, ainda que tenha havido treinamento sobre questões ambientais para os novos servidores, a CGMAB ainda carece de interlocutores diretos e específicos nas Superintendências, o que se constitui em fator importante de sobrecarga em suas atribuições.

Exame

7.3.2. Ainda que as Superintendências Regionais do DNIT não tenham recebido novos servidores para trabalhar especificamente com a área ambiental, necessário notar que, nesse concurso público, realizado em 2012, o DNIT obteve autorização para nomear 1.051 novos servidores e, caso entendesse oportuno e prioritário, poderia ter lotado servidores em suas regionais para atender às demandas da área ambiental.

7.3.3. Nesse ponto, conforme apresentado anteriormente, entende-se que a estratégia a ser adotada para enfrentamento da escassez de pessoal, e sua devida priorização no quadro de necessidades do DNIT, é algo que incumbe a seus administradores.

7.3.4. Dessa feita, considera-se inoportuna a manutenção dos encaminhamentos propostos quanto a esse item, tanto no relatório de auditoria (peça 69), quanto no despacho de peça 70.

7.4. O DNIT não possui um sistema de informática para acompanhar as licenças e as infrações ambientais (item 2.4 do relatório constante da peça 69).

Manifestação do DNIT

7.4.1. A partir dos anos de 2011 e 2012, as licenças e infrações ambientais passaram a ser controladas por planilhas eletrônicas.

Exame

7.4.2. Observa-se que o acompanhamento das licenças e infrações ambientais ainda é executado por meio da adoção de planilhas eletrônicas. No relatório de auditoria (peça 69), constava o que segue em relação ao tema:

‘79. Atualmente, o acompanhamento das licenças ambientais emitidas pelo Ibama é feito com planilhas nos computadores da CGMAB, e não há sistema capaz de apresentar dados gerenciais acerca das licenças e infrações ambientais do DNIT.

80. Ao serviço de Gestão de Informações cabe o controle dos prazos de vigência das licenças, e aos subcoordenadores de cada uma das regiões do país, o controle do cumprimento das condicionantes ambientais das licenças expedidas para obras em sua região.

81. A CGMAB estruturou proposta para o desenvolvimento do sistema DNIT Ambiental, o qual abrangerá os modais rodoviário, aquaviário e ferroviário, e tem por objetivo “facilitar a gestão dos empreendimentos sob responsabilidade da Coordenação”. Todavia, a implementação depende do Serpro e encontra-se paralisada.

82. Essa falta de sistemas integrados se refletiu inclusive nas prorrogações de prazos para atendimento às requisições de informações efetuadas durante a auditoria, pois a CGMAB necessita realizar reuniões com o corpo técnico para conseguir os dados.’

7.4.3. Dessa feita, considera-se oportuna a manutenção do encaminhamento proposto no Despacho de peça 70 no sentido de dar ciência ao DNIT sobre a “ausência de sistema gerencial que permita o efetivo acompanhamento da gestão ambiental da entidade, notadamente no que diz respeito ao cumprimento de exigências dos órgãos de fiscalização, tramitação interna de notificações de infração e andamento das licenças requeridas pelos diversos empreendimentos conduzidos pela autarquia”.

7.5. O prazo concedido pelo Ibama para atendimento às condicionantes ambientais não é suficiente para o DNIT realizar os procedimentos necessários à sua execução (item 2.5 do relatório constante da peça 69).

Manifestação do DNIT

7.5.1. Segundo o DNIT, o problema persiste e tem se verificado tanto em licenças de instalação quanto em autorizações de supressão de vegetação expedidas pelo Ibama.

Exame



7.5.2. Nesse ponto, apresento as considerações já esboçadas no despacho de peça 70:

'10. Quanto às recomendações elencadas nos parágrafos 126.1 a 126.3, endereçadas conjuntamente ao DNIT e ao Ibama, com a devida vênia, tenho-as por impróprias.

11. A primeira refere-se ao estabelecimento de prazos factíveis para o DNIT atender condicionantes ambientais. A respeito, segundo entendo, o problema não está nos prazos fixados pelo Ibama, mas na aparente deficiência do próprio DNIT no planejamento de suas ações.

12. Com efeito, quando uma licença de instalação é emitida, suas condicionantes, ordinariamente, devem ser executadas em paralelo com as obras viárias, em sentido estrito, isso quando não têm de anteceder-las. O que se extrai dos autos é que o DNIT ou obtém as licenças extemporaneamente (como sugerem os parágrafos 84.1 e 84.4 do relatório, por exemplo), ou dá início às obras antes da implementação das condicionantes.

13. Essa última hipótese, a propósito, parece ter sido o caso da única multa concretamente indicada pela equipe de auditoria em seu relatório (parágrafos 85/85.3): emitida a licença de instalação em março de 2009, com a exigência de apresentação de um projeto de recuperação de passivos ambientais, o descumprimento da condicionante ensejou a apenação da autarquia em novembro do mesmo ano (ou seja, mais de oito meses depois). No ponto, é pertinente salientar que o Ibama nem mesmo exigiu a efetiva recuperação dos passivos no prazo conferido ao DNIT; antes, apenas requereu a apresentação de um programa para tanto, no que não foi atendido. Também não se pode olvidar que a formação de tais passivos já era de prévio conhecimento do DNIT, porquanto cada um deles fora oportunamente contemplado nos estudos preliminares de impacto ambiental do empreendimento (EIA), de modo que a exigência do Ibama nem ao menos poderia ser tomada como uma novidade.

14. De qualquer maneira, é intuitivo o fato de que a aplicação de multas por descumprimento de condicionantes ambientais estabelecidas em licenças de instalação encontra-se diretamente atrelada à efetiva implementação do respectivo empreendimento à revelia do que estabelece a licença. Ou seja, cumpre ao empreendedor, diante das exigências postas nas licenças, programar o andamento das obras de forma harmoniosa com a implementação das medidas mitigadoras ou compensatórias fixadas pelos órgãos ambientais. Posta assim a questão, não há ressalva a fazer ao comportamento do Ibama.'

7.5.3. Dessa feita, tem-se por inapropriada a recomendação ao DNIT e ao Ibama no que concerne a esse item.

7.6. Existem infrações cujas defesas foram dificultadas porque o Ibama enviou o auto para a superintendência regional, ao invés da sede do DNIT em Brasília (item 2.6 do relatório constante da peça 69).

Manifestação do DNIT

7.6.1. Esta situação foi alterada. Atualmente, via de regra, os autos de infração emitidos pelas Superintendências do Ibama nos estados estão sendo enviados para a sede do DNIT. Cabe destacar que o acesso aos dados e informações relativas aos autos emitidos, junto ao Ibama, melhorou substancialmente após a inclusão em meio digital desses dados.

Exame

7.6.2. Considerando-se que o problema foi resolvido, conforme informação encaminhada pelo DNIT, tem-se por inapropriada recomendação ao DNIT e ao Ibama no que tange a esse item.

7.7. O DNIT falhou em sua defesa perante o Ibama por falta de normativos que regulem a tramitação das infrações ambientais dentro da autarquia e pela inexistência de sistema informatizado que desse suporte à essa tramitação (item 2.7 do relatório constante da peça 69).

Manifestação do DNIT

7.7.1. A Portaria PGF 526, de 26 de agosto de 2013, que estabeleceu diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestados às autarquias e às fundações públicas.

7.7.2. De acordo com o inciso IV do art. 7º da referida Portaria, os processos administrativos referentes à aplicação de sanções administrativas deveriam ser submetidos a análise jurídica prévia.



7.7.3. Ocorre que as infrações aplicadas pelo Ibama têm prazo muito curto para apresentação de defesa ou de recursos administrativos, o que compromete a efetividade dos procedimentos previstos na sobredita Portaria.

Exame

7.7.4. Esse achado de auditoria (peça 69, p. 17-19) apresentou algumas situações em que o DNIT foi multado por falhas na tramitação dos seus processos ambientais. Em alguns casos, restou caracterizado que a simples apresentação de defesa teria sido suficiente para evitar a ocorrência de multa.

7.7.5. Assim, a equipe de auditoria concluiu que:

‘[...] a falta de um normativo que regule a tramitação dos processos de infrações ambientais no DNIT é um dos motivos relevantes para as falhas nas defesas. Se houvesse um padrão a ser seguido, o DNIT poderia ter informado previamente ao Ibama que a execução das obras fora transferida a outro ente da federação, a tramitação seria menos morosa, o protocolo talvez não tivesse perdido a notificação e teriam sido apresentadas defesas para todas as infrações.’

7.7.6. Observa-se que a Portaria PGF 526, de 26 de agosto de 2013 não supre as lacunas internas apontadas pela equipe de auditoria, de modo a ser oportuno o encaminhamento proposto no Despacho de peça 70, no sentido de dar ciência ao DNIT sobre ausência de normativos internos que regulem sua gestão ambiental, particularmente no tocante à tramitação interna dos autos de infração, notificações e embargos emitidos pelos órgãos de fiscalização ambiental, com definição de competências e prazos para a defesa dos interesses da autarquia.

7.8. Algumas das multas aplicadas pelo Ibama ao DNIT tem falhas na fundamentação utilizada e na análise dos argumentos de defesa (item 2.8 do relatório constante da peça 69).

Manifestação do DNIT

7.8.1. Segundo o DNIT, a situação ocorre em alguns julgamentos por parte do Ibama.

Exame

7.8.2. Em relação a esse ponto, o encaminhamento proposto pela equipe era de dar ciência à 8ª Secex para que, se desejasse, realizasse fiscalização específica sobre o assunto.

7.8.3. Conforme Despacho à peça 70, entretanto, discordo da propositura pelas razões que seguem:

‘17. Por fim, embora não tenha sido incluída na proposta final de encaminhamento apresentada pela equipe, o relatório apresenta, em seu parágrafo 109, sugestão de comunicação à 8ª Secex de suposta irregularidade identificada no âmbito do Ibama, a saber, a aplicação de multas ao DNIT contendo falhas na fundamentação utilizada e na análise dos argumentos de defesa.

18. Com as vênias de estilo, não encontro nos autos sustentação adequada para a conclusão a que chegou a equipe de auditoria.

19. A primeira evidência do achado, apontada no relatório, seria o Auto de Infração 635554-D. Segundo informado, a multa decorreu do desmatamento promovido pelo DNIT, sem prévia autorização, entre os quilômetros 0 e 662 da BR 163/PA. Em sua defesa, o DNIT alegou possuir autorizações para supressão vegetal para a maior parte dos trechos citados na infração, num total de 252,6 km. O Ibama, todavia, rejeitou a defesa, nos termos do art. 70, § 4º, e art. 72, inciso 11, ambos da Lei 9065/98; e do art. 2º, inciso 11, e art. 44, ambos do Dec. 3179/99; e art. 3º inciso V, da IN 14/2009.

20. A propósito, no entendimento da equipe de auditoria, não foi enviada ao DNIT uma justificativa fundamentada para a não aceitação do recurso, que rebatesse os argumentos apresentados pela autarquia, em especial delimitando os locais onde foram encontrados o desmatamento e a presença de licenças ambientais para boa parte do trecho citado na multa.

21. Sobre o ponto, é de se observar, de plano, que o trecho para o qual o DNIT alegou possuir as autorizações, na extensão de 252,6 km, é bastante inferior à extensão total do empreendimento, de 662 km. Portanto, não procede o argumento de que haveria autorização para a maior parte dos trechos citados na infração.

22. De outra parte, é notória a inépcia da defesa da autarquia, que, conhecendo perfeitamente os trechos que de fato estaria autorizada a desmatar e igualmente sabedora dos trechos que efetivamente



desmatou, deveria, ela mesma, ter apontado com precisão a eventual inconsistência da autuação, e não, comodamente, solicitar fossem melhor delimitados os locais referentes à autuação ambiental, e diminuídos do valor da multa aqueles que já estivessem cobertos pelas autorizações.

23. Sobre a segunda evidência, o Auto de Infração 571765-D, não há nenhuma notícia acerca do resultado da contestação apresentada pelo DNIT, de modo que se apresenta imprópria a emissão de qualquer juízo condenatório acerca da atuação do Ibama no episódio.

24. Como nenhum outro elemento de convicção foi apresentado, tenho por escusável a remessa de tais elementos à 8ª Secex.'

7.8.4. O DNIT apresentou, a título de exemplo, dois autos de infração (635550-D e 635544-D) em que supostamente houve falhas por parte do Ibama, o que teria resultado na impossibilidade de conciliação entre as autarquias.

7.8.5. Apesar dessa informação, não foi apresentado qualquer novo elemento de convicção que permitisse concluir que o Ibama falhou na fundamentação utilizada ou na análise dos argumentos de defesa.

7.8.6. Pelo exposto, permanece escusável a remessa de tais elementos à 8ª Secex.

7.9. O Ibama e o DNIT possuem entendimento diverso sobre o alcance da Portaria Interministerial 273/2004, que dispensa de licenciamento obras de conservação, manutenção e restauração de rodovias (item 2.9 do relatório constante da peça 69).

Manifestação do DNIT

7.9.1. Essa situação encontra-se parcialmente revertida mediante a publicação das Portarias 288 e 289, ambas de 2013. Porém esses novos normativos não incluíram, expressamente, as rodovias não pavimentadas.

Exame

7.9.2. Nesse ponto, apresento as considerações já esboçadas no Despacho de peça 70:

'10. Quanto às recomendações elencadas nos parágrafos 126.1 a 126.3, endereçadas conjuntamente ao DNIT e ao Ibama, com a devida vênia, tenho-as por impróprias.

[...] 16. A terceira recomendação refere-se a pretensa dúvida sobre o alcance das Portarias Interministeriais 273, de 3/11/2004, e 423, de 26/10/2011. Tais portarias, entretanto, são claras ao restringir a dispensa de autorizações ambientais às rodovias pavimentadas, especificamente, de modo que não há o que reparar na atuação do Ibama. Além disso, compete ao Ibama, primariamente, exercer o poder de polícia ambiental e executar ações das políticas nacionais de meio ambiente (...) e à fiscalização (Lei 7.773/1989, art. 2º), de modo que, naturalmente, sua interpretação da norma prepondera sobre a do DNIT.'

7.9.3. Além desse entendimento, tem-se que o DNIT considera a situação parcialmente revertida.

7.9.4. Dessa feita, considera-se inoportuno o encaminhamento proposto no relatório de auditoria, quanto a esse ponto."

9. Consoante o acima exposto, a auditora que instruiu os autos, após analisar a manifestação da autarquia, considerou persistir três achados de auditoria. Dessa forma, propôs:

I. dar ciência ao DNIT, com fundamento na Portaria Segecex nº 13/2011, de que, em auditoria realizada pelo Tribunal foram identificadas as seguintes falhas e impropriedades na gestão ambiental de suas obras rodoviárias:

a) ausência de normativos internos que regulem sua gestão ambiental, particularmente no tocante a:

a.1) procedimentos para apuração dos fatos e eventual responsabilização regressiva de empreiteiras e convenientes em face de penalidades aplicadas à autarquia pelos órgãos de fiscalização ambiental;

a.2) tramitação interna dos autos de infração, notificações e embargos emitidos pelos órgãos de fiscalização ambiental, com definição de competências e prazos para a defesa dos interesses da autarquia;

b) ausência de sistema gerencial que permita o efetivo acompanhamento da gestão ambiental da entidade, notadamente no que diz respeito ao cumprimento de exigências dos órgãos de fiscalização, tramitação interna de notificações de infração e andamento das licenças requeridas pelos diversos empreendimentos conduzidos pela autarquia;

II. arquivar o processo, nos termos do art. 165, inciso V, do Regimento Interno.



10. Os dirigentes da SeinfraRod manifestaram-se de acordo com a proposta de encaminhamento sugerida pela instrução (peças 81 e 82).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria com o objetivo de avaliar a gestão de licenciamento e fiscalização ambiental nos contratos de obras e serviços rodoviários do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Apesar de classificada como auditoria de conformidade, a análise da gestão ambiental ultrapassa a esfera legal, abrangendo aspectos de eficácia, eficiência e efetividade. Para esse mister, a equipe da então 1ª Secex, atual SeinfraRod, elaborou diversas questões, nem todas com o objetivo de efetuar algum encaminhamento, mas essenciais para o conhecimento do objeto a ser fiscalizado.

2. Ao final dos trabalhos, a equipe de auditoria concluiu, em síntese, que:

a) o DNIT não possui uma estrutura de pessoal adequada para realizar o acompanhamento ambiental de suas obras rodoviárias;

b) faltam normativos para regular a gestão ambiental do DNIT, bem como para responsabilizar regressivamente as empreiteiras e convenientes pelas multas ambientais;

c) o pessoal da sede do DNIT, lotado na Coordenação-Geral de Meio Ambiente (CGMAB), possui o conhecimento necessário para realizar o acompanhamento ambiental das obras rodoviárias, porém o pessoal lotado nas Superintendências Regionais não está treinado sobre o assunto;

d) a autarquia não possui um sistema informatizado para acompanhar as licenças e as infrações ambientais, bem assim para apresentar dados gerenciais sobre o assunto;

e) o prazo concedido pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para atendimento às condicionantes ambientais não é suficiente para o DNIT realizar os procedimentos necessários à sua execução;

f) o DNIT falhou em sua defesa perante o Ibama por falta de normativos que regulem a tramitação das infrações ambientais dentro da autarquia e pela inexistência de sistema informatizado que desse suporte a essa tramitação;

g) algumas das multas aplicadas pelo Ibama ao DNIT têm falhas na fundamentação utilizada e na análise dos argumentos de defesa;

h) o Ibama e o DNIT possuem entendimento diverso sobre o alcance da Portaria Interministerial nº 273/2004, que dispensa de licenciamento obras de conservação, manutenção e restauração de rodovias federais.

3. Consoante o exposto no relatório precedente, essas constatações levaram a equipe de auditoria a propor uma determinação ao DNIT e recomendações à autarquia e ao Ibama. No entanto, os dirigentes da 1ª Secex discordaram do encaminhamento sugerido pela equipe de auditoria, propondo que seja dada ciência ao DNIT acerca das falhas e impropriedades na gestão ambiental de suas obras rodoviárias, identificadas no presente processo.

4. Ante a natureza do trabalho que ora se examina, que apresenta algumas características de uma auditoria operacional, restitui os autos à unidade técnica para que submetesse o relatório de auditoria à manifestação do órgão auditado.

5. Ao analisar a manifestação do DNIT acerca dos achados de auditoria aqui identificados, a unidade técnica, em derradeira manifestação, consignou subsistir três ocorrências, a saber:

a) faltam normativos para regular a gestão ambiental do DNIT, bem como para responsabilizar regressivamente as empreiteiras e convenientes pelas multas ambientais;

b) o DNIT não possui um sistema de informática para acompanhar as licenças e as infrações ambientais;



c) o DNIT falhou em sua defesa perante o Ibama por falta de normativos que regulem a tramitação das infrações ambientais dentro da autarquia e pela inexistência de sistema informatizado que desse suporte à essa tramitação.

6. Em razão disso, a proposta final da unidade técnica consistiu em dar ciência ao DNIT das falhas e impropriedades acima, identificadas na gestão ambiental de suas rodovias (item 9 do relatório precedente).

7. Como afirmei no parágrafo inicial deste voto, o presente trabalho ultrapassa a esfera legal, abrangendo aspectos de eficácia, eficiência e efetividade. Portanto, é inteiramente procedente que este Tribunal efetue recomendações que contribuam para aperfeiçoar a gestão da autarquia. A teor do art. 250, inciso III, do Regimento Interno, o TCU recomendará *"a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho"*. Assim, considero apropriado que as recomendações ao DNIT sugeridas pela equipe de auditoria sejam consignadas no acórdão, com os ajustes de redação que entendo pertinentes.

8. Com relação às três recomendações sugeridas pela equipe de auditoria, a serem dirigidas conjuntamente ao DNIT e ao Ibama, transcritas no item 4 do relatório precedente, faço as considerações a seguir.

9. Extraí-se dos autos que há uma deficiência do DNIT no planejamento de suas ações no que diz respeito ao atendimento de condicionantes ambientais exigidas pelo Ibama para a emissão de licenças de instalação vinculadas a obras viárias, não havendo, em princípio, ressalvas a fazer ao comportamento do Ibama com relação aos prazos por ele fixados, consoante apontou a Diretora da 1ª DT.

10. As condicionantes ambientais estabelecidas em licenças de instalação, via de regra, devem ser executadas concomitantemente com as obras viárias, quando não antes do início do empreendimento, ficando a cargo do executor programar o andamento das obras de forma harmoniosa com a implementação das medidas mitigadoras ou compensatórias fixadas pelos órgãos ambientais. A equipe de auditoria constatou que o DNIT, em muitos casos, obtém as licenças ambientais extemporaneamente ou dá início às obras antes da implementação das condicionantes atreladas ao empreendimento. Registre-se que executar um empreendimento descumprindo condicionantes ambientais estabelecidas em licenças de instalação tem sujeitado a autarquia à aplicação de multas pelo Ibama, de forma que entendo pertinente *determinação* corretiva ao DNIT nesse sentido.

11. A segunda recomendação sugerida pela equipe de auditoria, a ser dirigida ao DNIT e ao Ibama, refere-se ao local para remessa das notificações de infração emitidas pelo Ibama. Segundo informado pelo DNIT, atualmente os autos de infração emitidos pelas Superintendências do Ibama nos estados são enviados para a sede do DNIT. Considerando que o problema foi resolvido, nenhuma providência adicional deve ser adotada pelo Tribunal com relação à questão.

12. Por fim, a terceira recomendação diz respeito à possível dúvida sobre o alcance da Portaria Interministerial MMA/MT nº 273, de 3/11/2004, que *"Cria e estabelece diretrizes para o Programa Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais"*. No entender do Ibama, essa portaria dispensa licenciamento ambiental e autorizações de supressão vegetal para obras de conservação, manutenção e restauração de rodovias federais *pavimentadas*. Já o DNIT utiliza tal normativo, analogicamente, também para as estradas federais *não pavimentadas*. E algumas multas foram emitidas por essa diferença de entendimento (vide itens 144 e 155 do relatório precedente).

13. Da leitura do citado dispositivo regulamentar, verifico que o mesmo menciona explicitamente rodovias federais *pavimentadas* (vide item 112 do relatório precedente). Por conseguinte, intervenções em uma rodovia federal não pavimentada estariam sujeitas à emissão, pelo órgão ambiental competente, de licença ambiental.

14. Tratando também da regularização ambiental de rodovias federais foram posteriormente editadas as Portarias Interministeriais MMA/MT nº 423, de 26/10/2011, que *"Institui o Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis para a regularização ambiental das rodovias federais"*, e nº 288, de 16/7/2013, que *"Institui o Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis – PROFAS, para fins de regularização ambiental das rodovias federais"*, que revogou a citada portaria de 2011, bem como a Portaria MMA nº 289, de 16/7/2013, que *"Dispõe sobre procedimentos a serem*



aplicados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama no licenciamento ambiental de rodovias e na regularização ambiental de rodovias federais". Essas portarias mantiveram as mesmas definições da Portaria Ministerial MMA/MT nº 273/2004, limitando seu alcance às “rodovias federais pavimentadas”.

15. No entanto, não se pode olvidar que existem ainda no Brasil milhares de quilômetros de rodovias federais não pavimentadas sujeitas a trabalhos de conservação, manutenção e restauração. Essas rodovias de leito natural, pela própria natureza, estão sujeitas a um processo de deterioração mais acelerado, exigindo, em tese, uma manutenção mais constante a fim de manter as condições de trafegabilidade. E conforme expus, qualquer intervenção do DNIT nessas estradas, por mais simples que seja, deve ser precedida da respectiva emissão de licença ambiental.

16. Diante dessas considerações, entendo que o Tribunal deve dar ciência desta questão aos Ministérios do Meio Ambiente e dos Transportes para que, dentro de sua alçada discricionária, analisem o assunto e adotem as providências que julgarem pertinentes.

17. Refiro-me, agora, à suposta aplicação, pelo Ibama, de multas ao DNIT contendo falhas na fundamentação utilizada e na análise dos argumentos de defesa, o que ensejou, no relatório da equipe de auditoria, sugestão de comunicação à 8ª Secex do fato. Não vislumbro nos autos sustentação adequada para tal providência, e acolho os argumentos expendidos nesse sentido pelos dirigentes da unidade técnica, transcritos no relatório precedente.

18. Também não vejo razão para que seja determinado ao DNIT que adote providências imediatas para se ressarcir junto aos convenientes e empreiteiras de multas ambientais já pagas ao Ibama quando verificar não ser sua a responsabilidade direta pelas infrações, como propôs a equipe de auditoria, uma vez que não há nos autos menção a nenhum caso concreto em que a autarquia tenha comprovadamente deixado de repassar o ônus de tais penalidades aos verdadeiros responsáveis. Constatou-se, na verdade, a falta de normativos internos sobre o assunto, o que não implica, necessariamente, que as multas de responsabilidade de terceiros não sejam a eles imputadas. No entanto, normatizar a questão no âmbito do DNIT traria benefícios aos procedimentos internos da autarquia, razão pela qual entendo pertinente recomendação nesse sentido.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 544/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.588/2010-7
2. Grupo II - Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Responsável: Jony Marcos do Valle Lopes, Diretor de Planejamento e Pesquisa
4. Órgão: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SeinfraRod
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da auditoria realizada com o objetivo de avaliar a gestão de licenciamento e fiscalização ambiental nos contratos de obras e serviços rodoviários do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT),

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

9.1. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que se abstenha de implementar obras ou serviços rodoviários sem antes cumprir todas as condicionantes ambientais estabelecidas na respectiva licença de instalação emitida pelo órgão ambiental competente;



9.2. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno, recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que:

9.2.1. normatize seus procedimentos internos que regulem sua gestão ambiental, particularmente no tocante a:

9.2.1.1. procedimentos para apuração dos fatos e eventual responsabilização regressiva de empreiteiras e convenientes em face de penalidades aplicadas à autarquia pelos órgãos de fiscalização ambiental;

9.2.1.2. tramitação interna dos autos de infração, notificações e embargos emitidos pelos órgãos de fiscalização ambiental, com definição de competências e prazos para a defesa dos interesses da autarquia;

9.2.2. reavalie a estrutura de pessoal, tanto em termos quantitativos como qualitativos, alocada para a realização das atividades correlatas à área ambiental;

9.2.3. adote um sistema informatizado de dados que permita o efetivo acompanhamento da gestão ambiental da entidade, notadamente no que respeita ao cumprimento de exigências dos órgãos de fiscalização, tramitação interna de notificações de infração e andamento das licenças requeridas pelos diversos empreendimentos conduzidos pela autarquia;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao:

9.3.1. Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério dos Transportes, tendo em vista as questões discutidas nos autos acerca de licenciamento ambiental e autorizações de supressão vegetal para obras de conservação, manutenção e restauração de rodovias federais pavimentadas e não pavimentadas;

9.3.2. ao DNIT e ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama);

9.4. arquivar os autos.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0544-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 031.396/2011-9

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), Vinculação: Ministério de Minas e Energia (MME)

Responsáveis: José Antonio Muniz Lopes (005.135.476-34); Tereza Cristina de Rozendo Pinto (599.883.207-87); Jorge Kreimer (959.526.677-91); Esterina Filipino Bastos (359.843.177-53); Crislene do Nascimento Neves (084.126.667-04); André Luiz Soares (904.711.647-04); Luiz José Bacha Rizzo (632.961.797-04); Liliane Façanha de Britto (483.428.077-20); Vera Maria Van Erven Formiga (074.447.961-49); José da Costa Carvalho Neto (044.602.786-34); Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo (56.089.030/0001-70);

Interessado: Tribunal de Contas da União - TCU

Advogados constituídos nos autos: Alexandre Ezechiello (OAB/RJ 143.732); José Carlos Silva Lustosa (OAB/DF 22.433); Marcelo Oliveira Rocha (OAB/SP 113.887) Ivana Carvalho Moraes da Costa (OAB/RJ 90.188); Alfredo Mello Magalhães (OAB/RJ 99.028); Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546); Sofia Rodrigues Silvestre Guedes (OAB/DF 27.635) e outros



SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AUDIÊNCIAS DOS RESPONSÁVEIS. DESCARACTERIZAÇÃO DOS DÉBITOS APONTADOS PELA UNIDADE TÉCNICA. DETERMINAÇÃO DE OITIVA DE OUTRO RESPONSÁVEL. AUTUAÇÃO DE PROCESSO APARTADO DE REPRESENTAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria da lavra de auditor da Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ), a qual substituiu a 9ª Secretaria de Controle Externo (Secex-9), nas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), no período compreendido entre 5/10/2011 e 22/11/2011, o qual foi cancelada pelo Diretor e pelo Titular da Unidade Técnica (peças 173 a 175).

2. Essa fiscalização realizada pela então Secex-9 teve por objetivo verificar a regularidade de processos de transferência de recursos (convênios e patrocínios), assim como a avaliação dos normativos e controles internos da estatal sobre o assunto. O relatório antecedente dessa auditoria encontra-se acostado ao processo (peça 92), seguido dos pareceres concordantes e uniformes do supervisor e do dirigente da unidade técnica (peças 93 e 94).

3. Em vista das conclusões oferecidas nesse relatório de auditoria, determinei em despacho (peça 95), preliminarmente à conversão dos autos em TCE, a chamada aos autos dos responsáveis (Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo (Liesa/SP): peça 138; Eletrobras: peça 150; Crislene do Nascimento Neves: peça 153; Jorge Kreimer: peça 154; Márcia de Oliveira Ribeiro: peça 155; Esterina Filipino Duarte Santos: peça 156; Tereza Cristina de Rozendo Pinto: peça 157; André Luiz Soares: peça 158; José Antonio Muniz Lopes: 159) para se manifestarem acerca dos fatos e irregularidades apontados pela Unidade Técnica. Adicionalmente, após as análises das manifestações, foram solicitadas pela SecexEstataisRJ, por email, informações adicionais à Eletrobras, as quais se encontram na peça 171.

4. Nesse passo, foram examinadas pela Unidade Técnica, de acordo com a transcrição abaixo, as manifestações dos responsáveis com o intuito de verificar se subsistem as propostas contidas no relatório de auditoria de peça 92:

3. EXAME TÉCNICO

3.1. Considerações preliminares

[...]

3.1.2. Contudo, há que se esclarecer que o TCU, nesta ocasião, chamou os responsáveis ao processo a fim de que se manifestassem previamente ao pronunciamento do Ministro-Relator, não consistindo tal procedimento em oportunidade de defesa, em sentido estrito. As informações ora prestadas pelos gestores e analisadas pela unidade técnica representam, tão-somente, em adicional coleta de informações com o objetivo de subsidiar a decisão a ser tomada e com vistas a conferir maior segurança e confiabilidade às conclusões constantes do Relatório de Auditoria. Tal procedimento, além de salutar, sob a perspectiva do Controle Externo, encontra amparo nas Normas de Auditoria do TCU (NAT), conforme seus itens 144 a 148.

3.1.3. É imperioso enfatizar que, caso eventuais propostas de citação ou de determinações que afetem direitos de terceiros sejam acolhidas pelo Relator e, posteriormente, pelo Tribunal, serão abertas as necessárias fases e oportunidades para que os responsáveis apresentem suas argumentações e justificativas, em fiel observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

3.2. Achado 2.1 do Relatório de Auditoria

3.2.1. Descrição do achado e da proposta de encaminhamento

Achado 2.1: “Ausência, incompletude e/ou falta de clareza, transparência e sistematização das normas internas prevendo critérios e procedimentos para a celebração, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios e contratos de patrocínios”.

3.2.1.1. Em síntese, conforme apontado no Relatório de Auditoria (peça 92), em 5/5/2011 entrou em vigência a norma EAE-02, aprovada pela Resolução 392/2011, que estabelece diretrizes para a



celebração de convênios na Eletrobras. Durante a fiscalização, verificou-se que a referida norma não estabelece regras e procedimentos que norteiem o processo de prestação de contas.

3.2.1.2. O mesmo ocorre com a Política de Patrocínios, de setembro de 2010, que não prevê os procedimentos de prestação de contas. A esse respeito, cabe destacar que o TCU já determinou à Eletrobras, por intermédio do Acórdão 1.998/2006-TCU-Segunda Câmara, item 1.1, que, nos patrocínios em andamento e nas futuras concessões, desenvolva procedimentos minuciosos de forma a obter os documentos comprobatórios dos valores concedidos, bem como avalie previamente os benefícios a serem obtidos em decorrência dos valores a serem repassados, em consonância com a avaliação sistemática dos retornos obtidos, prevista no art. 3º, inciso VI, do Decreto 4.799/2003. Além disso, o Ofício Circular 39/2007/SUBEX/SECOM-PR, de 12/9/2007, orientou a adoção de providências para avaliação dos resultados alcançados.

3.2.1.3. Dessa forma, foi proposto no Relatório de Auditoria dar ciência à Eletrobras sobre a seguinte impropriedade:

‘4.7.1. ausência, incompletude e/ou falta de clareza, transparência e sistematização das normas internas prevendo critérios e procedimentos para a celebração, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios e contratos de patrocínios, o que afronta os arts. 2º ao 12, do Decreto 6.170/2007 e arts. 33 e 34 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1.998/2006-TCU-Segunda Câmara e orientação do Ofício-Circular 39/2007/SUBEX/SECOM-PR.’

3.2.2. Informações prestadas pelos responsáveis

3.2.2.1. De acordo com a Eletrobras (peça 150, p. 4-6), o achado 2.1. do Relatório de Fiscalização não se sustentaria, mostrando-se inverossímil, diante das seguintes evidências:

(...) (1) A Eletrobras adotou a segregação de funções na operacionalização do processo de patrocínio, de modo que a área de gestão do patrocínio não realiza a tarefa de prestação de contas, ganhando com isso maior confiabilidade nos processos de controle;

(2) Há uma metodologia de análise de prestação de contas, adotada pela Divisão de Acompanhamento de Contratos e Convênios - PGRA, de forma que o referido documento está no mapeamento de atividades da PGRA no desenho de controles internos promovidos no âmbito do Projeto de implantação das diretrizes da Lei Sarbanes-Oxley;

(3) A metodologia de prestação de contas confere ao trabalho de análise: (i) a certeza de cumprimento das cláusulas contratuais e normativos aplicáveis; (ii) o cotejamento da despesa prevista no orçamento e da despesa realizada e, após o novo modelo contratual adotado em 2010, (iii) a garantia de pagamentos de despesas por meio de cheque ou ordem bancária movimentados em conta específica;

(4) A obediência à cláusula penal nos contratos de patrocínio permite que, ao final da análise de prestação de contas, reste indicado o débito incorrido pelo beneficiário do contrato de patrocínio acrescido da multa;

(...) Ademais, a Eletrobras possui uma norma interna sobre os temas supracitados, e as disponibiliza na intranet da empresa, com vistas a dar clareza e transparência.

Nesse sentido, a Norma de Convênios foi amplamente discutida com todas as áreas que se utilizam desse mecanismo para desenvolver as ações de suas unidades organizacionais. A Norma foi aprovada em 05 de maio de 2011, por meio da Resolução 392/2011. Desta feita, todos os convênios celebrados pelo Departamento de Responsabilidade Social e Projetos com a Sociedade seguem as regras estabelecidas no citado Regulamento.

Por outro lado, a Norma de Patrocínios e de Patrocínios Esportivos da Eletrobras, já redigida e em fase final de validação pelas áreas jurídica e técnica desta empresa, certamente irá atender plenamente aos elementos citados com propriedade no relatório, em complemento à Política de Patrocínios, em vigor desde o ano de 2009 e atualizada no ano de 2010.

3.2.3. Análise

3.2.3.1. Embora a Eletrobras haja afirmado, em sua manifestação, que existam rotinas, metodologias e modelos padronizados para análise de prestações de contas de convênios e patrocínios, assim como cláusulas penais nos instrumentos de ajuste e fiscalizações in loco para verificar a execução

dos objetos, não foram trazidas evidências hábeis a elidir as falhas apontadas no achado 2.1 do Relatório de Fiscalização.

3.2.3.2. Por exemplo, não foi comprovada a existência de dispositivos específicos na norma EAE-02, aprovada pela Resolução 392/2011, acerca de regras e procedimentos que norteiem o processo de prestação de contas de convênios. Além disso, foi reconhecido pela Eletrobras que, no caso dos patrocínios, a norma ainda se encontra em fase de validação pelas áreas jurídica e técnica.

3.2.3.3. Vale acrescentar que, a despeito das rotinas existentes nos setores que controlam a execução dos ajustes, a própria Auditoria Interna da Eletrobras, através do relatório objeto da OS n. 10/2011 (peça 11, p. 147-148), constatou a ausência de normativo interno disciplinando a contratação mediante concessão de patrocínio de cunho esportivo e natureza não social, apesar das medidas que vêm sendo adotadas pela estatal. Diante da constatação, recomendou a interação entre a PRE, o Departamento de Desenvolvimento Organizacional (DAO) e o Departamento Jurídico (PGJ), com vistas a providenciar a conclusão da referida norma.

3.2.3.4. Portanto, além das rotinas, metodologias e formulários padronizados já existentes, conclui-se que, em face da necessidade de um sistema de controles internos robusto e consistente, faz-se necessário que as normas da Eletrobras prevejam as etapas e diretrizes para a prestação de contas de convênios e contratos de patrocínios.

3.2.3.5. Dessa forma, entende-se pertinente manter a proposta de dar ciência à Eletrobras nos exatos termos do item 4.7.1 do Relatório de Fiscalização em tela.

3.3. Achado 2.2 do Relatório de Auditoria

3.3.1. Descrição do achado e da proposta de encaminhamento

Achado 2.2: “Ausência de uma ferramenta/sistema corporativo unificado que permita o gerenciamento dos convênios e contratos de patrocínio em uma plataforma única e centralizada, garantindo a consistência, integridade e confiabilidade das informações geradas nas fases de celebração, execução e prestação de contas”.

3.3.1.1. Em síntese, o Relatório de Auditoria (peça 92) aponta que a Eletrobras vem utilizando, desde 1998, o sistema de gestão empresarial SAP, que tem como finalidade servir como plataforma única para a execução, gerenciamento e controle de todos os processos empresariais, racionalizando os trabalhos, aperfeiçoando os controles e garantindo um banco de dados único e centralizado, que objetiva conferir maior confiabilidade, integridade, disponibilidade e segurança para as informações produzidas nos negócios da estatal. No entanto, verificou-se que, na área de convênios e contratos de patrocínios, apenas algumas poucas etapas encontram-se controladas no sistema, ficando a maior parte do processo excluída. Praticamente todos os controles relativos à promoção de convênios e patrocínios encontram-se fora do SAP, tais como: ciclos de aprovação de solicitações e pedidos, pareceres técnicos e jurídicos, informações sobre o processamento e publicações.

3.3.1.2. Dessa forma, foi proposto no Relatório de Auditoria:

‘4.8. recomendar à Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) que realize estudos para implantar uma ferramenta/sistema corporativo unificado, que permita o gerenciamento dos convênios e contratos de patrocínio em uma plataforma única e centralizada, garantindo consistência, integridade e confiabilidade das informações geradas nas fases de celebração, execução e prestação de contas, com fulcro no princípio da eficiência previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal.’

3.3.2. Informações prestadas pelos responsáveis

3.3.2.1. Em sua manifestação (peça 150, p. 22-23), a Eletrobras informou que foi encomendado à área de informática um Estudo de Viabilidade de Projeto (EVE), em 11/3/2011, para implantação de sistema de gestão de patrocínios/convênios. De acordo com a empresa, como desdobramento deste estudo, foi firmado Acordo de Serviço (ASC n. 003/2012 OS n. 1018) com consultoria especializada para implantar o Sistema GCP (Sistema de Gestão de Patrocínios e Convênios). A data de início de implantação do sistema que consta do contrato assinado foi 19/3/2012.

3.3.2.2. A estatal informou, também, que está sendo elaborado, já em fase de conclusão, o Relatório de Evolução de Gestão, que será anexado em momento oportuno para esclarecimento das informações ora apresentadas.



3.3.3. Análise

3.3.3.1. Embora a Eletrobras informe que vem adotando providências para desenvolver e implementar o Sistema de Gestão de Patrocínios e Convênios, não apresentou, até o momento, quaisquer evidências documentais a esse respeito, especialmente que pudessem demonstrar estar tal sistema integrado ao SAP, com previsão de controle e acompanhamento de todas as fases dos convênios e patrocínios. Ademais, não apresentou, até o momento, o Relatório de Evolução de Gestão, conforme sugerido em sua manifestação, que pudesse esclarecer as informações prestadas.

3.3.3.2. Portanto, entende-se pertinente manter a proposta de recomendação à Eletrobras nos exatos termos do item 4.8 do Relatório de Fiscalização em tela.

3.4. **Achado 2.3 do Relatório de Auditoria**

3.4.1. Descrição do achado e da proposta de encaminhamento

Achado 2.3: “Projeto básico e/ou cronograma de desembolso/físico-financeiro ausentes, incompletos, inconsistentes e/ou com informações insuficientemente descritas”.

3.4.1.1. Em resumo, o Relatório de Auditoria (peça 92) destaca que diversos tipos de deficiências nas proposições de projetos foram encontradas, podendo ser categorizadas como reiteradas e sistêmicas. Em alguns casos, os objetos não foram definidos com precisão e seus elementos característicos não foram descritos de forma detalhada, objetiva e clara, de modo a permitir a identificação exata do que se pretende realizar ou obter. Constatou-se, em alguns ajustes, que as metas são descritas com insuficiência de informações qualitativas e quantitativas, de forma genérica e de difícil entendimento. Não trazem informações que permitam avaliar os objetivos que se pretende atingir, como serão realizadas as ações e o que será obtido concretamente em termos de produtos ou serviços a serem realizados.

3.4.1.2. A falta de clareza nos desdobramentos das metas e das ações que deverão ser implementadas redundam em cronogramas de desembolso que não guardam correlação entre as etapas de execução física e os aportes requeridos. Não é feita a quantificação, de forma realista, ao longo do tempo, das parcelas de recursos necessárias, potencializando, assim, a liberação excessiva ou insuficiente de recursos em prejuízo da racionalidade administrativa e do objeto que pretende realizar.

3.4.1.3. No Relatório de Auditoria foram citados diversos exemplos destas falhas encontradas nos ajustes ECP-0001/2009, ECV-001/2011, ECV-005/2011, ECV-278/2008 e ECV-288/2009.

3.4.1.4. Dessa forma, foi proposto no Relatório de Auditoria dar ciência à Eletrobras sobre a seguinte impropriedade:

4.7.2. projetos básicos e cronogramas de desembolso/físico-financeiros com informações inconsistentes e/ou insuficientemente descritas constatados no contrato de patrocínio ECP-0001/2009 e nos convênios ECV-001/2011, ECV-005/2011, ECV-278/2008 e ECV-288/2009, o que afronta o art. 6º, inciso IX, Lei 8666/1993; a Seção “Documentação” e o Anexo da Política de Patrocínio da Eletrobras, o item 3.2 da norma EAE - 04 (Resolução 243/2007) e o item 3.1.2 da norma EAE -02 (Resolução 392/2011) da Eletrobras.

3.4.2. Informações prestadas pelos responsáveis

3.4.2.1. No caso específico do Contrato de Patrocínio ECP-0001/2009, firmado com a Confederação Brasileira de Basketball (CBB), a estatal sustenta (peça 150, p. 6) que sua vigência é de quatro anos e, portanto, os cronogramas de desembolso físico-financeiro têm de ser atualizados anualmente, sempre com foco no objeto do contrato descrito na cláusula segunda.

3.4.2.2. Com relação aos demais, em síntese, a Eletrobras apresentou (peça 150, p. 6-8) justificativas pontuais sobre os cronogramas de desembolso dos seguintes ajustes: Contrato de Patrocínio ECP-0001/2009 (CBB); Convênio ECV-001/2011 (Golaço Social); Convênio ECV-005/2011 (Golaço Social: Itaituba); ECV-278/2008 (PUC-RS); ECV-288/2009 (Alfabetização).

3.4.2.3. Em geral, as justificativas descrevem que existe uma correta relação entre os cronogramas de desembolso com os de execução físico-financeira e enfatizam eventuais dificuldades logísticas a serem enfrentadas na execução dos projetos em localidades remotas, como Altamira/PA.

3.4.2.4. A empresa sustenta, também, que é prerrogativa da área técnica optar por efetuar desembolsos em poucas parcelas, sob a argumentação efetiva de prevenir descontinuidade da execução do projeto decorrente do processo de prestação de contas.

3.4.3. Análise

3.4.3.1. Com efeito, a análise dos cronogramas de desembolso e cronogramas físico-financeiros dos convênios ECV-001/2011 (Golaço Social, peça 29); Convênio ECV-005/2011 (Golaço Social: Itaituba, peça 30); ECV-278/2008 (PUC-RS, peça 21); ECV-288/2009 (Alfabetização, peça 23), considerando a prerrogativa da área técnica de optar por efetuar desembolsos em poucas parcelas, sob o argumento de prevenir a descontinuidade da execução do projeto, merece acolhida. De fato, em tais ajustes as fases iniciais de execução impunham a execução de gastos maiores em virtude da aquisição de materiais a serem usados no decorrer dos projetos, justificando, a princípio, uma concentração maior na primeira parcela de desembolso.

3.4.3.2. Contudo, no caso do contrato ECP-0001/2009, firmado com a Confederação Brasileira de Basketball (CBB), embora a estatal sustente que sua vigência é de quatro anos e, portanto, os cronogramas de desembolso físico-financeiro teriam de ser atualizados anualmente, a falha apontada não resta elidida.

3.4.3.3. Vale observar que a Eletrobras não trouxe quaisquer esclarecimentos ou informações que pudessem elucidar as seguintes constatações do Relatório de Auditoria com relação ao ECP-0001/2009:

‘(...) Por exemplo, no projeto referente ao contrato de patrocínio ECP-0001/2009 (Confederação Brasileira de Basketball - CBB), o cronograma de execução não contém informações suficientes sobre os objetivos a serem alcançados, os resultados esperados, as atividades a serem desenvolvidas, os locais e as datas de início e fim da realização. (...)’

(...) não há qualquer detalhamento acerca da forma de realização, mecanismos de organização, responsáveis, locais e recursos a serem empregados, que pudessem amparar o planejamento das ações previstas, o orçamento apresentado e o cronograma de desembolso. Igual ocorrência se verifica nos seguintes objetivos do mesmo ajuste: Campeonatos Brasileiros de Base, Centros de Basquete Integrados, Clínicas Técnicas e de Preparação Física.

(...) No referido ajuste, foi detectado que não há o necessário detalhamento da correlação entre os cronogramas de desembolso e de execução física do objeto. Embora conste o calendário da CBB referente ao período de vigência da avença (calendário de competições e eventos nacionais e internacionais), não há qualquer especificação dos recursos a serem empregados em cada uma das atividades a serem desenvolvidas, com a relação dos recursos humanos, materiais e financeiros que justificassem os correspondentes valores das parcelas (peça 53, p. 86-100).’

3.4.3.4. Assim, entende-se pertinente adequar a proposta inicial contida no item 4.7.2 do Relatório de fiscalização (peça 92, p. 81), de forma a dar ciência à Eletrobras acerca da seguinte impropriedade: projetos básicos e cronogramas de desembolso/físico-financeiros com informações inconsistentes e/ou insuficientemente descritas constatados no contrato de patrocínio ECP-0001/2009, o que afronta o art. 6º, inciso IX, Lei 8666/1993; a Seção "Documentação" e o Anexo da Política de Patrocínio da Eletrobras.

3.5. **Achado 2.4 do Relatório de Auditoria**

3.5.1. Descrição do achado e da proposta de encaminhamento

Achado 2.4: “Fundamentação insuficiente nos pareceres técnicos que embasaram a celebração de convênios e/ou contratos de patrocínio”.

3.5.1.1. O Relatório de Auditoria (peça 92) aponta que, em grande parte dos ajustes analisados, verificou-se que as análises técnicas são caracterizadas pela superficialidade e insuficiência de informações, inexistindo avaliação detalhada quanto aos resultados e aos benefícios que se pretende alcançar. Não são feitas análises detalhadas e documentadas dos custos envolvidos. Constatou-se, também, que a ausência de restrições formuladas nos exames técnicos em relação às deficiências dos planos de trabalho, associada às inconsistências entre os pareceres e os elementos constantes do processo, denotam um padrão de análise técnica superficial.

3.5.1.2. A esse respeito, importa destacar que no contrato de patrocínio ECP-0001/2009, firmado com a Confederação Brasileira de Basketball (CBB), não foi efetuada avaliação prévia detalhada dos benefícios almejados. Além disso, no que se refere aos valores pleiteados pela CBB, não foram feitas quaisquer análises quanto à adequabilidade dos custos. No bojo do processo administrativo que contém

o contrato com a CBB, observou-se que o maior nível de detalhamento encontra-se no "Orçamento Consolidado" (peça 53, p. 42-47) apresentado apenas em 2010, posteriormente à assinatura da avença. Entretanto, tal documento também não tem detalhamento da vinculação dos valores apresentados com as metas pactuadas. Além disso, como se observa, tal orçamento foi apenas apresentado pela CBB, sem que tenha sido efetuada qualquer análise circunstanciada de seu teor pela Eletrobras. Vale observar que o Departamento Jurídico da Eletrobras, ao analisar o referido projeto, recomendou a apresentação de planilha de custos e pesquisa de mercado, o que não foi feito (peça 52, p. 74-81).

3.5.1.3. No que se refere aos ajustes da área de responsabilidade social, os pareceres presentes nos processos analisados da referida área (ECP 046/2011, ECP 050/2010, ECV 001/2011, ECV 005/2011) são insuficientes para aferir os quesitos indicados na norma EAE-04/2007 da Eletrobras (peça 20).

3.5.1.4. Ainda no que se refere às insuficiências das análises técnicas promovidas, importa destacar o caso do contrato de patrocínio firmado com a Liga das Escolas de Samba de São Paulo (ECP-0007/2010, peça 15). A análise técnica, emitida em 26/1/2010, apenas dezessete dias antes do início do evento patrocinado, deixou de verificar a razoabilidade do pleito formulado pelo beneficiário. Inicialmente, observa-se que o objetivo da avença seria o de "fomentar a realização do desfile oficial das escolas de samba de São Paulo filiadas à Liga". Além disso, os itens de custo que justificavam a avença estavam diretamente relacionados à produção do carnaval, envolvendo (peça 15, p. 68): material para execução de carros alegóricos (ferro, solda, fibra/resina, isopor), material para execução dos figurinos (penas de aves, plumas, tecidos, cola quente), mão de obra e instrumentos.

3.5.1.5. Entretanto, certamente, não seria possível realizar tais atividades de produção do carnaval em dezessete dias. Ou seja, a análise técnica do objeto do projeto apresentado deixou de verificar a real possibilidade de execução das atividades, o que, indubitavelmente, contribuiu para o resultado descrito no achado "2.3 Aprovação de projeto básico inexecutável e aceitação de prestação de contas que não comprova o nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e a verba reembolsada, gerando pagamento irregular de recursos a título de patrocínio", em que se apurou o potencial débito de R\$ 614.628,78, referente à não comprovação da aplicação dos recursos repassados.

3.5.1.6. Outro fato que denota a superficialidade da análise técnica é que foram apresentadas pesquisas de mercado sem data e/ou com data posterior ao parecer emitido (peça 15, p. 60-67), sem que tenha sido feita qualquer crítica por parte da Eletrobras.

3.5.1.7. Por fim, importa registrar que o contrato de patrocínio do Carnaval de São Paulo (ECP-0007/2010), bem como o Termo de Acordo e Reconhecimento de Dívida, firmado em 28/12/2010, entre a Eletrobras e a empresa Maná Produções, com valores superiores a R\$ 100.000,00, não foram previamente analisados e aprovados pelo Comitê de Patrocínios da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), em inobservância ao §1º do art. 9º da Instrução Normativa 1/2009 daquele órgão.

3.5.1.8. Dessa forma, foi proposto no Relatório de Auditoria dar ciência à Eletrobras sobre as seguintes impropriedades:

‘4.7.3. celebração do contrato de patrocínio ECP-0007/2010 e do Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, de valores superiores a R\$ 100.000,00, sem avaliação prévia do Comitê de Patrocínios da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), o que afronta o §1º do art. 9º da Instrução Normativa Secom/PR 1/2009;

4.7.4. fundamentação insuficiente nos pareceres técnicos que embasaram a celebração dos contratos de patrocínio ECP-046/2011, ECP-050/2010, ECP-0001/2009 e ECP-0007/2010 e dos convênios ECV-001/2011, ECV-005/2011, assim como o Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, o que afronta o art. 38, inciso VI, Lei 8666/1993; a Seção "Análise, Avaliação e Seleção de Projetos" da Política de Patrocínio da Eletrobras, o art. 5º, §4º, art. 11, caput, e art. 14 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR), o item 3.2 da norma EAE - 04 (Resolução 243/2007) e o item 3.4 da norma EAE -02 (Resolução 392/2011), assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1.998/2006-TCU-Segunda Câmara.’

3.5.2. Informações prestadas pelos responsáveis

3.5.2.1. Em sua manifestação acerca da proposta contida no item 4.7.3 (peça 150, p. 8-9), a Eletrobras sustenta, em relação ao Termo de Confissão de Dívida (projeto “Apresentação dos Bois Garantido e Caprichoso em Parintins 2010”), que a situação de excepcionalidade se encontrava devidamente registrada em todo o processo, com a explanação sobre a autorização pessoal concedida pelo Presidente para o uso da marca no evento. Segundo a empresa, à época da aprovação da Resolução 621/2010, a planilha Sisac do projeto foi enviada à Secom/PR (peça 150, p. 94-97). Foi encontrado, também, antes da paralisação do processo, o pedido de ad referendum, enviado em 21/6/2010 (peça 150, p. 98), e a planilha Sisac com registro do encaminhamento considerando a necessidade de submissão na reunião de 16/6/2010 (peça 150, p. 99-103).

3.5.2.2. A empresa argumenta que após a aprovação da Resolução 1.364/2010, que aprovou o pagamento por meio de Termo de Reconhecimento de Dívida, comunicou novamente à Secom/PR sobre o ocorrido, por meio da carta PGR-013330/2010 (peça 150, p. 104), de 22/12/2010. Por fim, a estatal informa que foi recebido o ofício 454/2011/SCI/SECOM-PR (peça 150, p. 105), confirmando a ação de comunicação no âmbito do patrocínio para o projeto.

3.5.2.3. No caso específico do Contrato ECP-0007/2010 (Carnaval São Paulo), segundo a empresa, o projeto foi registrado no Sisac em 2/2/2010 (peça 150, p. 82), apresentado na reunião de 10/2/2010 da Secom/PR e, após a constatação de que não houve a submissão plena no sistema, foi enviada uma carta informativa, em 2/8/2011 (peça 150, p. 87). A Secom/PR anuiu e respondeu à Eletrobras em 4/8/2011 (peça 150, p. 88).

3.5.2.4. Por fim, a companhia ressalta que casos de não submissão plena no sistema da Secom/PR constituem uma exceção à regra em função do número de projetos apresentados anualmente, já que houve comprometimento da Eletrobras no sentido de obter adaptação ao novo procedimento, bem como total empenho da empresa em cumprir as determinações daquele órgão.

3.5.2.5. Em sua manifestação acerca da proposta contida no item 4.7.4 (peça 150, p. 9-17), a Eletrobras sustenta, no que se refere aos convênios ECV-001/2011 e ECV-005/2011, que a norma EAE-04/2007 da Eletrobras (peça 20) estabelece quesitos que devem ser considerados no processo de avaliação de projetos de responsabilidade social, mas não necessariamente que todos esses critérios devem ser plenamente contemplados na proposta.

3.5.2.6. Apresenta, também, para os referidos convênios diversos argumentos (peça 150, p. 10-13) no sentido de que os projetos e suas respectivas análises técnicas contemplariam os quesitos elencados na norma EAE-04/2007. São citados exemplos de que foram verificados os seguintes itens nos projetos: (a) a compatibilidade do projeto com conceitos, diretrizes, proposta e linha de atuação da Eletrobras relativos aos critérios definidos pela área de responsabilidade social para seleção de seus projetos; (b) o estímulo ao protagonismo social e à corresponsabilidade, identificando e explorando as potencialidades das comunidades, de forma que a ação pretendida possa transformar para melhor a realidade social destas, além do fomento de parcerias e responsabilidades para execução da ação; (c) a realização de ações estratégicas, sistêmicas, multi-institucionais e articuladas no campo social (educação, saúde, trabalho), de forma a manter um processo contínuo e sustentável de atendimento às necessidades identificadas; (d) a organização da sociedade civil, fomentando a cidadania, os direitos individuais, sociais, políticos e coletivos; e (e) a efetividade das ações e não apenas a eficiência e a eficácia no cumprimento das metas.

3.5.2.7. No que se refere aos contratos de patrocínio ECP-046/2011 e ECP-050/2010, a empresa informa, em síntese, que a ação de comunicação se justifica pelo interesse institucional demonstrado pela empresa em associar a sua imagem à ação social direta e indireta como indutora de conhecimento científico em questões relacionadas à temática da energia, meio ambiente e sociedade à população afetada pela construção de barragens, fatos que podem ser constatados da leitura da justificativa na Planilha de Inexigibilidade (peça 150, p. 13-14).

3.5.2.8. No que se refere ao Termo de Reconhecimento de Dívida, a empresa salienta que a fundamentação técnica do projeto “Apresentação dos Bois Caprichoso e Garantido em Parintins – 2010” deve levar em consideração o fato de o projeto - contemplado por lei de incentivo, tendo, portanto, seus itens financeiros sido previamente aprovados pelo Ministério da Cultura - conceder à

empresa uma possibilidade de alta exposição, razão pela qual se justifica a recomendação institucional inicial do Presidente para seleção por escolha direta, em consonância com o viés de interesse estratégico e de fomento à cultura encontrado na política de patrocínios (peça 150, p. 14).

3.5.2.9. Quanto ao contrato de patrocínio ECP-0007/2010 (Liesa/SP), a empresa sustenta que a ação de comunicação se justifica pelo interesse institucional demonstrado pela empresa em associar sua imagem a evento de grande potencial de divulgação da marca, além de ser ressaltada a ação social direta e indireta proveniente do apoio – fatos que podem ser constatados da leitura da avaliação técnica efetuada. Cita trechos de avaliações e pareceres emitidos no referido processo de análise (peça 150, p. 15-16), em que se defende o interesse da empresa em face da visibilidade/retorno do evento.

3.5.2. Entretanto, a estatal reconhece que apesar de buscar aprimorar cada vez mais o processo de concessão de patrocínios e mensuração dos resultados esperados, há espaço para melhorias. Assim, informa que “está adotando as providências necessárias para disponibilizar recursos tecnológicos e operacionais necessários para uma avaliação mais acurada dos benefícios e resultados a serem alcançados” (peça 150, p. 16).

3.5.2.10. No que se refere ao Contrato de Patrocínio ECP-0001/2009, a Eletrobras afirma (peça 150, p. 16-17) que este possui parecer técnico extenso. Informa que se trata de contrato de patrocínio à Confederação Brasileira de Basketball (CBB) em renovação, sendo importante salientar que os contratos anteriores desse mesmo patrocínio, desde 2003, não sofreram quaisquer pontos de auditoria, quer interna ou externa.

3.5.2.11. Nesse sentido, a estatal cita que à época, a Divisão de Eventos e Publicidade elaborou dois documentos que deram suporte técnico ao contrato, a saber: a Planilha Técnica de Patrocínio e a Justificativa Técnica, onde estão demonstradas todas as contrapartidas, assim como a compatibilidade do projeto com o valor acordado. Ressalta, ainda, que, ao se proceder a uma comparação do valor do contrato firmado em janeiro de 2009 com os dois últimos contratos firmados anteriormente com a CBB, constata-se um acréscimo de cerca de 4% (quatro por cento).

3.5.3. Análise

3.5.3.1. No que se refere aos comentários tecidos pela Eletrobras em relação à proposta contida no item 4.7.3 do Relatório de Auditoria, deve-se ressaltar que não prosperam, uma vez que, de fato, a despeito das informações trazidas pela empresa, os acordos foram firmados sem que houvesse a manifestação prévia e formal por parte da Secom/PR.

3.5.3.2. No caso do Termo de Confissão de Dívida (projeto “Apresentação dos Bois Garantido e Caprichoso em Parintins 2010”), observa-se que a Eletrobras apresentou documento que demonstra o registro no Sisac em 21/6/2010, para o evento que ocorreria de 25/6 a 27/6/2010 (peça 150, p. 94-97). Entretanto, a análise de tal documento apenas corrobora o fato de que a estatal executou a ação sem que houvesse a aprovação da Secom/PR. Ao contrário, existia, inclusive, questionamentos feitos pela Secom/PR a respeito do projeto, conforme pode ser observado na Seção “Mensagens” (peça 150, p. 95), em que consta:

‘Após análise verificamos as necessidades de correção/ajustes conforme elencado abaixo:

1 - Qualificar a descrição do projeto; informe a programação também; 2 - Corrigir o objeto do patrocínio. Em um evento de R\$ 4 milhões RS 300 mil não correspondem ao valor da produção execução do evento e sim parte dela, informe qual o objeto do patrocínio; 3 - Corrigir o valor autorizado pelo MinC; 4 - informar o valor utilizado pela empresa para uso da Lei Rouanet; 5 - Informar os outros patrocinadores, pesquisar no próprio sistema e no Salicnet; Incluir a marca do Governo Federal nas contrapartidas de imagem.’

3.5.3.3. Assim, não é possível vislumbrar que tenha havido a necessária avaliação prévia por parte da Secom/PR, nos termos do §1º do art. 9º da Instrução Normativa Secom/PR 1/2009. Vale dizer que a única manifestação da Secom/PR (peça 150, p. 105) ocorreu em 25/11/2011, ou seja, posteriormente à realização da auditoria da Secex-9.

3.5.3.4. No que se refere ao Contrato ECP-0007/2010 (Carnaval São Paulo), a Eletrobras apresentou documento que denota ter havido registro no Sisac em 2/2/2010, para o evento que ocorreria de 12/2 a 19/2/2010. Entretanto, não há qualquer comprovação de que tenha havido análise e aceitação



por parte da Secom/PR. Ao contrário, o expediente encaminhado pela Secom/PR em 4/8/2011 (peça 150, p. 88), ou seja, aproximadamente um ano e meio depois do evento, deixa assente que “a solicitação não foi objeto de análise por se tratar de ação já realizada”.

3.5.3.5. Portanto, entende-se pertinente manter a proposta de dar ciência à Eletrobras nos exatos termos do item 4.7.3 do Relatório de Fiscalização em tela.

3.5.3.6. No que se refere ao item 4.7.4, as informações prestadas pela Eletrobras também não são suficientes para elidir a falha apontada.

3.5.3.7. Quanto aos ajustes ECP-046/2011 (Anab), ECP-050/2010 (Anab), ECV-001/2011 (Golaço Social), ECV-005/2011 (Golaço Social: Itaituba), observa-se que, mesmo após as informações prestadas pela Eletrobras, não restou demonstrada, de forma clara e objetiva, a existência de mecanismos de medição dos benefícios alcançados com os projetos, nos termos do comando insculpido no item 1.1 do Acórdão 1.998/2006-TCU-Segunda Câmara.

3.5.3.8. No caso do ECP-0001/2009 (CBB), os novos comentários da estatal limitam-se a informar que (i) o projeto foi objeto de “parecer técnico extenso”; (ii) os contratos anteriores não “sofreram quaisquer pontos de auditoria, quer interna ou externa”; (iii) foram elaboradas a Planilha Técnica de Patrocínio e a Justificativa Técnica, onde estaria demonstrada a compatibilidade do projeto com o valor acordado; (iv) o valor do contrato de 2009 teria um acréscimo de cerca de 4% aos dois contratos firmados anteriormente.

3.5.3.9. Ou seja, não foram trazidos quaisquer elementos que pudessem esclarecer as seguintes observações apostas no Relatório de Auditoria:

‘(...) Entretanto, não foi apresentado qualquer detalhamento sobre a forma como foi medido tal retorno relativo à exposição de mídia, nem especificado quais seriam as contribuições individuais de cada objetivo e/ou contrapartida prevista no projeto no alcance de tais resultados.

No que se refere aos valores pleiteados pela CBB, não foram feitas quaisquer análises quanto à adequabilidade dos custos. No bojo do processo administrativo que contém o contrato com a CBB, observou-se que o maior nível de detalhamento encontra-se no “Orçamento Consolidado” (peça 53, p. 42-47) apresentado apenas em 2010, posteriormente à assinatura da avença. Entretanto, tal documento também não tem detalhamento da vinculação dos valores apresentados com as metas pactuadas. Além disso, como se observa, tal orçamento foi apenas apresentado pela CBB, sem que tenha sido efetuada qualquer análise circunstanciada de seu teor pela Eletrobras. Vale observar que o Departamento Jurídico da Eletrobras, ao analisar o referido projeto, recomendou a apresentação de planilha de custos e pesquisa de mercado, o que não foi feito pela administração (peça 52, p. 74-81)

Ademais, na análise técnica referente ao contrato firmado com a CBB não foram efetuadas quaisquer verificações quanto à compatibilidade do cronograma de desembolso em relação ao plano de execução física do projeto. O parecer de avaliação técnica do projeto (peça 52, p. 32) limitou-se a justificar o fato de a forma de pagamento haver sido alterada de mensal para quadrimestral, conforme apontado no achado “Projeto básico ausente, incompleto e/ou com informações insuficientes” deste relatório.’ (grifos não são do original)

3.5.3.10. Além disso, no que se refere ao ajuste ECP-0007/2010 (Carnaval de São Paulo), embora a Eletrobras tenha argumentado que a avaliação técnica haja abordado o interesse da estatal em patrocinar o evento, não foram esclarecidos os questionamentos feitos no Relatório de Auditoria no sentido de que a análise técnica deixou de verificar a real possibilidade de execução das atividades no prazo que restava até a data do evento. Além disso, não foi esclarecida a existência de mensuração dos resultados almejados com a execução das contrapartidas pactuadas na avença.

3.5.3.11. Assim, entende-se pertinente manter o conteúdo da proposta de dar ciência contida no item 4.7.4 do Relatório de fiscalização.

3.6. Achado 2.5 do Relatório de Auditoria

3.6.1. Descrição do achado e da proposta de encaminhamento

Achado 2.5: “Aprovação de projeto básico inexecutável e aceitação de prestação de contas que não comprova o nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e a verba reembolsada, gerando pagamento irregular de recursos a título de patrocínio”.



3.6.1.1. Em 11/2/2010, a Eletrobras celebrou com a Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo (Liesa/SP) o Contrato ECP 0007/2010 (peça 15). O objeto do ajuste era a concessão de contribuição financeira pela estatal à beneficiária, no valor de até R\$ 2 milhões, a título de patrocínio, para a realização do Projeto “Carnaval São Paulo 2010”, em conformidade com o projeto básico aprovado pela Eletrobras.

3.6.1.2. Em 7/5/2010, a beneficiária apresentou à estatal o relatório final e a prestação de contas do projeto, materializada em doze pastas contendo inúmeras notas fiscais relativas à aquisição de diversos materiais carnavalescos para as escolas de samba filiadas à Liesa/SP, ocasião em que alegou que a aludida documentação comprovava a realização de uma despesa no valor de R\$ 2.046.674,70 (peça 15, p. 26-33).

3.6.1.3. Ao analisar a documentação apresentada, a Eletrobras decidiu devolvê-la integralmente à beneficiária, ao argumento de que deveria ser reapresentada o mais breve possível, dela sendo escoimadas as seguintes inconformidades (peça 15, p. 25): comprovação das despesas excedendo os limites de valor das rubricas específicas; despesas apresentadas em desacordo com o orçamento específico aprovado para o projeto; notas fiscais que não faziam referência ao contrato e ao evento.

3.6.1.4. Em 11/11/2010, a Liesa/SP reapresentou à Eletrobras o relatório final, bem como nova prestação de contas, desta vez materializada em cinco pastas contendo notas fiscais relativas à aquisição de produtos destinados ao Carnaval de São Paulo 2010, alegando que a nova documentação comprovava a realização de uma despesa no valor de R\$ 708.834,18 (peça 15, p. 18-24).

3.6.1.5. Ao analisar a documentação reenviada, a Eletrobras decidiu glosar o valor de R\$ 94.350,80, argumentando referir-se a despesas em desacordo com o contrato anteriormente firmado, bem como impugnou o valor de R\$ 145,40, relativo a diferenças encontradas em notas fiscais em relação ao relatório enviado pela beneficiária (peça 15, p. 6).

3.6.1.6. Após estas providências, a Eletrobras pagou à Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo o valor de R\$ 614.628,78, de acordo com o correspondente recibo (peça 15, p. 5).

3.6.1.7. Por meio do Ofício de Requisição 4-899/2011 (peça 7), solicitou-se a apresentação de planilhas eletrônicas que contivessem informações detalhadas sobre o aludido valor, considerado para efeito de pagamento à beneficiária, bem como o universo de notas fiscais que compuseram a análise.

3.6.1.8. Apresentadas as planilhas e as notas fiscais (peças 16 e 17), a equipe de auditoria do TCU constatou as seguintes impropriedades na documentação apresentada pela beneficiária à Eletrobras à guisa de prestação de contas e que serviu de suporte para o pagamento que foi feito à Liesa/SP:

- a) notas fiscais emitidas anteriormente à assinatura do Contrato ECP-0007/2010;
- b) notas fiscais que não foram emitidas em nome da Liesa/SP, única beneficiária do referido contrato, mas sim em nome das diversas escolas de samba;
- c) ausência de extrato de conta bancária específica para movimentação dos recursos da avença, conciliação orçamentária e conciliação bancária.

3.6.1.9. Por meio do Ofício de Requisição 6-899/2011 (peça 9), solicitou-se à Eletrobras o esclarecimento destas impropriedades, cujas respostas foram analisadas no Relatório de Auditoria (peça 92, p. 28-34), não tendo sido elididas as falhas apontadas.

3.6.1.10. Assim, tais fatos (emissão de notas fiscais em momento anterior à vigência do ajuste e em nome de entidades estranhas à avença), aliados às demais impropriedades descritas no relatório de Auditoria, tornaram imperioso o juízo pela impossibilidade de estabelecer-se o indispensável nexo de causalidade entre as despesas constantes das notas fiscais apresentadas pela beneficiária e o montante de recursos a ela reembolsado pela Eletrobras.

3.6.1.11. Há que se acrescentar que os gestores da Eletrobras declararam (peça 15, p. 68) que tomaram ciência do projeto básico do evento Carnaval de São Paulo 2010. Por meio do documento intitulado “Avaliação Técnica de Patrocínio-2010”, os responsáveis referendaram a análise técnica do projeto apresentado pela beneficiária, o que inclui a correção e a viabilidade do projeto básico (peça 15, p. 70). Entretanto, como mencionado no Relatório de Auditoria, tal projeto básico era manifestamente impossível de ser realizado com os recursos que se pretendia ver desembolsados pela Eletrobras,



considerando a data em que foi aprovado (26/1/2010), a data em que o contrato foi assinado (11/2/2010) e as datas de realização do evento patrocinado (12/2/2010, 13/2/2010 e 19/2010).

3.6.1.12. Portanto, à luz das circunstâncias fáticas e jurídicas expostas, tendo por base as evidências documentais constantes do processo, constatou-se, no curso da auditoria, que os responsáveis aprovaram um projeto básico manifestamente inexecutável, considerando a data em que foi aprovado, a data de assinatura do contrato de patrocínio e as datas de realização do evento patrocinado, bem como aceitaram uma prestação de contas que não comprovava a correta aplicação dos recursos públicos despendidos por conta do Contrato ECP 0007/2010, gerando um pagamento irregular de R\$ 614.628,78, feito em 16/2/2011 à Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo. Desta feita, propôs-se a conversão em processo de Tomada de Contas Especial, a fim de que os responsáveis fossem solidariamente citados para apresentarem suas alegações de defesa ou de que recolhessem aos cofres da Eletrobras o montante do débito apurado.

3.6.1.13. Contudo, preliminarmente à conversão do processo em TCE, o Ministro-Relator determinou que os responsáveis fossem chamados aos autos a fim de que apresentassem suas manifestações sobre os fatos apontados. Dessa forma, foram apresentados os documentos (peças 138, 150, 153, 154, 155, 156, 157, 158 e 159) que passam a ser descritos e analisados a seguir.

3.6.1.14. Tendo em vista o número de responsáveis que apresentaram manifestações, assim como a multiplicidade de informações e argumentos, as análises a seguir serão divididas em dois grupos, com vistas a melhor organização da instrução: (i) gestores da Eletrobras e (ii) Liesa/SP. Logo após a descrição de cada informação e/ou argumento, serão apresentadas os respectivos exames.

3.6.2. Gestores da Eletrobras

3.6.2.1. As informações e alegações prestadas pelos gestores da Eletrobras, em muitos casos, foram coincidentes, apresentando conteúdos similares ou idênticos. Assim, para fins de racionalização e simplificação da análise, proceder-se-á, sempre que possível, ao agrupamento das informações.

ARGUMENTO 1: Não assinatura da “Conferência de Prestação de Contas”, não cabendo a responsabilização proposta no Relatório de Auditoria.

3.6.2.2. A Sra. Márcia de Oliveira Ribeiro apresentou sua manifestação (peça 155) alegando não ser responsável pelo ato que lhe foi imputado (aprovação da prestação de contas), já que na data em que foi elaborado o documento “Conferência de Prestação de Contas - CPC” (peça 15, p. 6), ou seja, o dia 17/12/2010, estava em gozo de licença maternidade, conforme documentos comprobatórios: (i) certidão de nascimento do filho (peça 155, p. 26); (ii) atestado médico (peça 155, p. 27); (iii) mensagem eletrônica atestando o período de licença-maternidade (peça 155, p. 28); (iv) requerimento de prorrogação da licença-maternidade (peça 155, p. 29).

3.6.2.3. Além disso, informa (peça 155, p. 1-2) que, embora o formulário padronizado contivesse o seu nome, por ser a gerente da Divisão de Acompanhamento de Contratos e Convênios (PGRA), quem assinou o documento foi o seu substituto, Sr. André Luiz Soares, conforme demonstrado pelo carimbo apostado no mesmo formulário (peça 15, p. 6) e na Determinação DPR-173/2010 do Presidente da Eletrobras (peça 155, p. 36).

3.6.2.4. Assim, a referida gestora requer (peça 155, p. 2) a sua exclusão do processo.

Análise do Argumento 1:

3.6.2.5. Tendo em vista as informações prestadas, assim como as evidências trazidas aos autos (certidão de nascimento do filho, atestado médico, mensagem eletrônica atestando o período de licença-maternidade, requerimento de prorrogação da licença-maternidade), entende-se que assiste razão à Sra. Márcia de Oliveira Ribeiro, uma vez que não é sua a assinatura aposta no documento “Conferência de Prestação de Contas - CPC” (peça 15, p. 6). Vale ressaltar que a concordância com a análise da prestação de contas foi efetuada pelo Sr. André Luiz Soares, seu substituto, que já consta como responsável na citação proposta no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em comento.

3.6.2.6. Portanto, entende-se necessário excluir a Sra. Márcia de Oliveira Ribeiro da citação proposta no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em comento.



ARGUMENTO 2: A instauração de TCE por parte do TCU configuraria violação aos princípios da legalidade e do devido processo legal.

3.6.2.7. De acordo com os gestores da Eletrobras, a instauração de TCE ou a obrigatoriedade de recolhimento de quaisquer quantias aos cofres do Tesouro ou da Eletrobras configurariam violação ao princípio da legalidade, uma vez que suas condutas não podem ser enquadradas nas hipóteses previstas no art. 8º da Lei 8.443/1992 c/c art. 197 da Resolução TCU 246/2011. Caracterizaria, também, violação ao princípio do devido processo legal, uma vez que os fatos descritos no Relatório de Auditoria consistiriam, no máximo, em falta ou impropriedade de caráter formal e que não teria sido promovida a audiência dos responsáveis, e sim a citação (peça 153, p. 1-3, 6 e 8; peça 154, p. 1-4 e 9-12; peça 156, p. 1-3 e 8-11; peça 157, p. 1-3 e 8-11; peça 158, p. 1-4 e 9-12; peça 159, p. 1-3 e 8-11).

Análise do Argumento 2:

3.6.2.8 O art. 8º da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU – LO/TCU) estabelece que:

‘Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.’ (grifo não é do original)

3.6.2.9. Por sua vez, o art. 197 da Resolução TCU 246/2011 (Regimento Interno do TCU – RI/TCU) reproduz dispositivo idêntico.

3.6.2.10. Conforme se depreende do achado 2.5 do Relatório de Auditoria, os elementos colhidos no curso da fiscalização indicam que os responsáveis aprovaram um projeto básico manifestamente inexecutável, considerando a data em que foi aprovado, a data de assinatura do contrato de patrocínio e as datas de realização do evento patrocinado, bem como aceitaram uma prestação de contas que não comprova a correta aplicação dos recursos públicos despendidos por conta do Contrato ECP 0007/2010, gerando um pagamento irregular de R\$ 614.628,78, feito em 16/2/2011 à Liesa/SP.

3.6.2.11. Portanto, resta evidente que não se trata de mera falha formal e que houve a prática de ato do qual resultou dano ao erário, com enquadramento no art. 8º da LO/TCU e no art. 197 do RI/TCU.

3.6.2.12. É importante acrescentar, apenas a título de argumentação, que a simples instauração de TCE e a citação de responsáveis, em nenhuma hipótese, poderiam ser entendidas como violação ao princípio do devido processo legal, pois é exatamente através desses instrumentos que os responsáveis terão a plena oportunidade de exercer o contraditório e a ampla defesa, a fim de, se for o caso, demonstrarem que os fatos apontados se tratam de mera falha formal, e não de prejuízo ao erário.

3.6.2.13. Portanto, com relação a tal argumento, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 3: A instauração de TCE por parte do TCU configuraria violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

3.6.2.14. De acordo com os gestores da Eletrobras, estaria havendo no presente processo violação à garantia constitucional da ampla defesa e do contraditório, prevista no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, já que não teriam sido narradas individualmente as condutas dos responsáveis (peça 153, p. 3-4; peça 154, p. 4-5; peça 156, p. 3-4; peça 157, p. 3-4; peça 158, p. 4-5; peça 159, p. 3-4).

Análise do Argumento 3:

3.6.2.15. O Relatório de Auditoria, além de discorrer, em seu item 2.5.1 – “Situação Encontrada” (peça 92, p. 28-33), detalhadamente sobre todos os fatos e circunstâncias que ensejaram a proposta de conversão dos autos em TCE e citação dos responsáveis, apresenta, no item 2.5.8 (peça 92, p. 34-36), as condutas dos responsáveis, o nexo de causalidade e a culpabilidade dos responsáveis indicados.

3.6.2.16. Portanto, com relação a tal argumento, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.



ARGUMENTO 4: Ausência de oportunidade para regularização das questões tidas como ilegais no Relatório de Auditoria.

3.6.2.17. De acordo com os gestores, não teria sido concedida pelo TCU a oportunidade para os responsáveis envidarem esforços para regularizar as questões apontadas como ilegais, em contrariedade ao estabelecido no §1º do art. 1º da Instrução Normativa 13/1996 (peça 153, p. 4-5; peça 154, p. 5-6; peça 156, p. 4-5; peça 157, p. 4-5; peça 158, p. 5-6; peça 159, p. 4-5).

Análise do Argumento 4:

3.6.2.18. Preliminarmente, importa destacar que a Instrução Normativa TCU 13/1996, citada pelos responsáveis, encontra-se revogada pela Instrução Normativa TCU 56/2007, que, por sua vez, também foi revogada pela Instrução Normativa TCU 71/2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de Tomada de Contas Especial.

3.6.2.19. O art. 3º da Instrução Normativa TCU 71/2012 estabelece que:

‘Art. 3º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.’

3.6.2.20. É importante destacar que o referido dispositivo, de fato, estabelece que a autoridade administrativa, diante do dano ao erário, deve adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, antes da instauração da tomada de contas especial.

3.6.2.21. Entretanto, isto não significa dizer que o TCU não possa instaurar a TCE por conta própria, ainda mais nos casos em que constate que a autoridade administrativa sequer identificou a ocorrência do dano. É imperioso enfatizar que o TCU, no curso de fiscalizações em que constate a ocorrência de prejuízos ao erário, tem o poder-dever de instaurar a TCE. É o que dispõe a Lei 8.443/1992, art. 47:

‘Art. 47. Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo a hipótese prevista no art. 93 desta Lei.’

3.6.2.22. O RI/TCU, em seu art. 252, contém dispositivo semelhante.

3.6.2.23. Portanto, com relação a tal argumento, não assiste razão aos responsáveis, não cabendo qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 5: Inexistência de urgência e de fundado receio de grave lesão ao erário e ao interesse público.

3.6.2.24. De acordo com os gestores, não haveria no presente caso o requisito de urgência, tendo em vista que se trata de contrato de patrocínio já finalizado e cujo evento já foi realizado, inexistindo, também, fundado receio de grave lesão ao erário e ao interesse público (peça 153, p. 5; peça 154, p. 6; peça 156, p. 5; peça 157, p. 5; peça 158, p. 6; peça 159, p. 5).

Análise do Argumento 5:

3.6.2.25. Tal argumento não é aplicável ao presente caso, uma vez que não consta no Relatório de Auditoria qualquer proposta de adoção de medida cautelar nos termos do art. 276 do RI/TCU, mas, tão-somente, a conversão dos autos em TCE e a citação dos responsáveis, não cabendo qualquer análise quanto a eventual inexistência de urgência e de fundado receio de grave lesão ao erário e ao interesse público.

3.6.2.26. Portanto, com relação a tal argumento, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 6: Projeto de patrocínio foi tratado como excepcionalidade pela Diretoria Executiva justificando a sua apresentação.



3.6.2.27. De acordo com os gestores, o fato de o projeto de patrocínio haver sido encaminhado à área técnica com menos de sessenta dias da data de realização do evento não configuraria ilegalidade, uma vez que foi tratado como excepcionalidade pela Diretoria Executiva da Eletrobras, que o legitimou nos termos do estabelecido na seção “Excepcionalidades” da Política de Patrocínios da empresa, por se tratar de excelente oportunidade de vincular a marca em reconhecido veículo de comunicação (peça 153, p. 6-7; peça 154, p. 7-8; peça 156, p. 6-7; peça 157, p. 6-7; peça 158, p. 7-8; peça 159, p. 5-6).

Análise do Argumento 6:

3.6.2.28. Eventual decisão de Diretoria-Executiva da Eletrobras que tenha entendido o projeto como “excelente oportunidade de vincular a marca em reconhecido veículo de comunicação” não tem o condão de elidir as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria da Secex-9.

3.6.2.29. A esse respeito, é oportuno observar que, conforme se depreende do achado 2.5 do Relatório de Auditoria, os elementos colhidos no curso da fiscalização indicam que os responsáveis aprovaram um projeto básico manifestamente inexecutável, considerando a data em que foi aprovado, a data de assinatura do contrato de patrocínio e as datas de realização do evento patrocinado, bem como aceitaram uma prestação de contas que não comprova a correta aplicação dos recursos públicos despendidos por conta do Contrato ECP 0007/2010, gerando um pagamento irregular de R\$ 614.628,78, feito em 16/2/2011 à Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo.

3.6.2.30. Ou seja, eventual tratamento como excepcionalidade ou o próprio reconhecimento da excelente oportunidade do projeto por parte da Diretoria Executiva não justificariam a aprovação de um projeto que, sabidamente, não poderia ser executado (pois todas as etapas de preparação do carnaval já estavam concluídas pelas escolas de samba), nem a aceitação de prestação de contas com comprovantes de despesas anteriores ao contrato e em nome de entidades diferentes da beneficiária.

3.6.2.31. Portanto, com relação a tal argumento, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 7: Projeto foi registrado no Sisac antes da assinatura do contrato de patrocínio.

3.6.2.32. De acordo com os gestores, a alegação do Relatório de Auditoria de que a não submissão prévia do contrato de patrocínio à Secom/PR poderia ser uma das causas determinantes para a ocorrência do débito apurado não seria correta, uma vez que o projeto foi registrado no Sisac em 2/2/2010 e apresentado na reunião de 10/2/2010 da Secom/PR, antes da assinatura do contrato de patrocínio ocorrida em 11/2/2010 (peça 153, p. 7-8; peça 154, p. 8-9; peça 156, p. 7-8; peça 157, p. 7-8; peça 158, p. 8-9; peça 159, p. 7-8).

Análise do Argumento 7:

3.6.2.33. Os responsáveis apresentaram documentos que denotam (i) ter havido registro no Sisac em 2/2/2010, para o evento que ocorreria de 12/2 a 19/2/2010, e (ii) que haveria apresentação do projeto na reunião de 10/2/2010 na Secom/PR.

3.6.2.34. Entretanto, não foi acostada aos autos qualquer comprovação de que tenha havido análise e aceitação prévia por parte da Secom/PR. Ao contrário, o expediente encaminhado pela Secom/PR em 4/8/2011 (peça 150, p. 88), ou seja, aproximadamente um ano e meio depois do evento, deixa assente que “a solicitação não foi objeto de análise por se tratar de ação já realizada”.

3.6.2.35. Portanto, com relação a tal argumento, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 8: Impossibilidade de se antever a exequibilidade do projeto.

3.6.2.36. De acordo com os gestores, não há que se falar em “aprovação de projeto manifestamente inexecutável”, uma vez que os gestores teriam efetuado as análises pertinentes, relativas



aos aspectos jurídico (parecer jurídico respaldando a contratação), fiscal (certidões negativas pertinentes), financeiro (orçamento coerente com o objeto e o mercado) e operacional (pela natureza do evento seriam de difícil mensuração os aspectos operacionais de preparação das escolas de samba), tanto do proponente quanto do projeto, “sendo impossível antever precisamente a inexecuibilidade operacional do projeto” (peça 154, p. 13-16; peça 156, p. 12-15; peça 157, p. 12-15; peça 159, p. 12-15).

Análise do Argumento 8:

3.6.2.37. Conforme apontado no achado 2.5 do Relatório de Fiscalização, por meio do documento intitulado Avaliação Técnica de Patrocínio-2010, os responsáveis referendaram a análise técnica do projeto apresentado pela beneficiária, o que inclui a correção e a viabilidade do projeto básico (peça 15, p. 70). Como já dito, tal projeto básico era manifestamente impossível de ser realizado com os recursos que se pretendia ver desembolsados pela Eletrobras, considerando a data em que ele foi aprovado (26/1/2010), a data em que o contrato foi assinado (11/2/2010) e as datas de realização do evento patrocinado (12/2/2010, 13/2/2010 e 19/2010).

3.6.2.38. É importante esclarecer que a Secex-9 apontou, para firmar o entendimento sobre a inexecuibilidade do patrocínio, a impossibilidade fática de se ver a preparação, a produção e a execução do carnaval de São Paulo (que era exatamente o objetivo do projeto, peça 15, p. 59) concluídas num intervalo de tempo extremamente exíguo (do dia 26/1, data em que o projeto foi aprovado, ao dia 12/2, data em que se realizaria o evento).

3.6.2.39. A esse respeito, destacam-se os seguintes trechos do objeto do ajuste (peça 15, p. 40):

O presente Contrato tem por objeto a concessão, pela ELETROBRÁS, de contribuição financeira ao (à) BENEFICIÁRIO (A), a título de patrocínio, para a realização do projeto "Carnaval São Paulo 2010", em conformidade com o projeto básico aprovado pela ELETROBRÁS, visa fomentar a realização do Desfile Oficial das Escolas de Samba de São Paulo filiadas à LIGA no Pólo Cultural e Esportivo Grande Otelo - Sambódromo de São Paulo. Trata-se de tradicional festa popular que com o passar dos anos tem se tomado cada vez mais bonita e bem preparada, atraindo para a cidade de São Paulo turistas de diversos lugares, inclusive estrangeiros, gerando crescimento econômico à Cidade, além de proporcionar a criação de empregos diretos e indiretos dentro e fora da indústria do Carnaval. Os serviços de confecção dos figurinos, alegorias, adereços das 22 escolas, serão desenvolvidos com a aquisição de materiais de primeira qualidade e contratação de profissionais altamente capacitados - artesãos, soldadores, costureiros, montadores e reposição de instrumentos. O evento será realizado no Pólo Cultural e Esportivo Grande Otelo - Sambódromo de São Paulo no período de 12/02 a 19/02/2010.

3.6.2.40. O item 3.2 do ajuste (peça 15, p. 41) estabelece que a beneficiária se comprometeria a destinar o valor repassado no custeio das rubricas indicadas.

3.6.2.41. Assim, como se observa, não há como supor que o projeto, aprovado em 26/1/2010, pudesse ser executado (“realização do projeto”, “desenvolvimento dos serviços de confecção” etc) até o dia 12/2/2010. Não é razoável admitir que os recursos repassados seriam usados no “custeio” do evento, uma vez que este já estava totalmente preparado e produzido.

3.6.2.42. Portanto, não prospera o argumento dos responsáveis no sentido de que “seria impossível antever precisamente a inexecuibilidade operacional do projeto”, não cabendo qualquer alteração na proposta contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 9: Incoerência do Relatório de Auditoria quanto ao prazo necessário para avaliação do projeto.

3.6.2.43. De acordo com os gestores, o Relatório de Auditoria apresentaria uma incoerência já que teria consignado existir uma diferença de apenas três dias entre o prazo que os auditores entenderam como razoável e o prazo que foi necessário para que os funcionários da Eletrobras avaliassem o evento (peça 154, p. 16-17; peça 156, p. 15-16; peça 157, p. 15-16; peça 159, p. 15-16).

Análise do Argumento 9:

3.6.2.44. A Secex-9 fez constar a seguinte análise em seu Relatório de Auditoria:

(...) A análise técnica, emitida em 26/1/2010, apenas dezessete dias antes do início do evento patrocinado, deixou de verificar a razoabilidade do pleito formulado pelo beneficiário. Inicialmente,

observa-se que o objetivo da avença seria o de "fomentar a realização do desfile oficial das escolas de samba de São Paulo filiadas à Liga". Além disso, os itens de custo que justificavam a avença estavam diretamente relacionados às atividades de produção do carnaval, envolvendo (peça 15, p. 68): material para execução de carros alegóricos (ferro, solda, fibra/resina, isopor), material para execução dos figurinos (penas de aves, plumas, tecidos, cola quente), mão de obra e instrumentos. Entretanto, certamente, não seria possível realizar tais atividades de produção do carnaval em menos de vinte dias. Ou seja, a análise técnica do objeto do projeto apresentado deixou de verificar a real possibilidade de execução das atividades (...).

3.6.2.45. Assim, como se observa, a unidade técnica não entendeu que seriam necessários dezessete ou vinte dias para a avaliação, por parte da Eletrobras, do projeto apresentado pela Liesa/SP. Menos de vinte dias (ou seja, dezessete dias) era apenas o prazo que restava, a partir da aprovação do projeto, para a realização de seu objeto. O intuito do relatório de Auditoria é apenas demonstrar a exiguidade do prazo que restava disponível para a execução do objeto, a partir da aprovação do projeto.

3.6.2.46. Portanto, não há como aceitar o argumento dos responsáveis no sentido de que existiria incoerência na fiscalização, não cabendo qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 10: Pesquisas de preços anteriores à emissão de parecer jurídico.

3.6.2.47. De acordo com os gestores, teriam sido realizadas pesquisas de mercado entre as datas de 27/1/2010 e 28/1/2010, anteriormente à emissão do parecer jurídico de 5/2/2010, sendo as pesquisas de 15/3/2010 e 17/3/2010 efetuadas apenas para atender à área jurídica que reputou conveniente melhor demonstrá-las (peça 154, p. 17; peça 156, p. 16; peça 157, p. 16; peça 159, p. 16).

Análise do Argumento 10:

3.6.2.48. Os responsáveis apresentam documentos (peça 154, p. 46-63) que demonstrariam ter havido pesquisa de preços entre 27/1 e 28/1/2010, previamente à emissão do parecer jurídico de 5/2/2010. A esse respeito, contudo, é importante destacar o que constava no pronunciamento jurídico:

(...) Considerando as observações acima formuladas, destacam-se as seguintes recomendações:

(...) 3) adequação da pesquisa de mercado para os itens de instrumentos musicais, de modo a apresentar cotações para os mesmos produtos em mais de um fornecedor;

(...) Diante do exposto, desde que atendidas as recomendações apontadas no presente memorando, esta PGJA não vislumbrará óbices jurídicos à referida contribuição financeira. (grifo não é do original).

3.6.2.49. Assim, observa-se que o contrato foi firmado em 11/2/2010 sem levar em consideração, conforme recomendado pela Consultoria Jurídica, a adequação da pesquisa de preços, ocorrida apenas entre 15/3 e 17/3/2010.

3.6.2.50. Ou seja, a informação trazida pelos responsáveis apenas corrobora a conclusão contida no Relatório de Auditoria, no sentido de que a avaliação técnica efetuada previamente à assinatura do ajuste apresentava deficiências. A própria Consultoria Jurídica havia identificado a falha no levantamento de preços e, mesmo assim, o projeto foi aprovado e o ajuste foi formalizado, antes de serem corrigidos os problemas.

3.6.2.51. Portanto, com relação a tal argumento, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 11: Não obrigatoriedade de aplicação da Lei Rouanet.

3.6.2.52. De acordo com os gestores, não seria obrigatória a aplicação da Lei Rouanet (Lei 8.313/1991) para incentivar o evento, uma vez que o Programa Cultural das empresas Eletrobras previu esse tipo de ação (patrimônio cultural imaterial) apenas para projetos que se iniciassem a partir de agosto de 2010, e, além disso, o entendimento do TCU (Acórdão 4.426/2010-TCU-Plenário) também teria consolidado o entendimento sobre a não aplicabilidade da referida lei (peça 154, p. 17-18; peça 156, p. 16-17; peça 157, p. 16-17; peça 159, p. 16-17).

Análise do Argumento 11:

3.6.2.53. É importante destacar o que consta no parecer jurídico que antecedeu a assinatura do contrato com a Liesa/SP (peça 15, p. 56):



‘Ainda a critério de alerta, cumpre lembrar que a ELETROBRÁS lançou em janeiro do ano em curso Edital de Seleção de Projetos (Programa Sistema Eletrobrás de Cultura), o qual prevê, como uma de suas categorias o fomento ao Patrimônio Imaterial, cuja área envolvida é a "difusão de manifestações culturais tradicionais", a qual tem como exemplo os festejos de Carnaval. Neste contexto, cabe observar que os eventos carnavalescos do próximo ano que pretendam contar com o patrocínio da Eletrobrás, devem ter sido selecionados no âmbito deste Edital, devendo, ainda, enquadrar-se nas exigências da Lei Rouanet (Lei 8.313/91).’

3.6.2.54. Assim, constata-se que no referido exercício o edital da Eletrobras já previa a categoria de “patrimônio imaterial”, cuja área envolvida era a “difusão de manifestações culturais tradicionais”.

3.6.2.55. De todo modo, observa-se que tal fato não está diretamente relacionado à citação proposta no item 4.4 e subitens, que se encontra fundamentada nos seguintes fatos:

‘4.4.1. aprovação de projeto básico manifestamente inexecutável com os recursos a serem reembolsados, considerando a data de aprovação do projeto básico, a data de assinatura do contrato e as datas de realização do evento patrocinado. (...)’

4.4.2. aceitação de prestação de contas que não comprova, documentalmente, o nexo de causalidade entre as despesas efetuadas pela entidade patrocinada e a verba a ela reembolsada pela Eletrobras. (...)’

3.6.2.56. Portanto, tal argumento apresentado pelos responsáveis não tem relação direta com os fatos que ensejaram a proposta do Relatório de Fiscalização, não cabendo qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens.

ARGUMENTO 12: Necessidade de o TCU observar o princípio da isonomia, aplicando a mesma medida adotada em casos semelhantes.

3.6.2.57. De acordo com os gestores, o TCU deve observar o princípio da isonomia, aplicando a mesma medida adotada em outros casos semelhantes, em que não teriam sido imputados débitos aos responsáveis, como ocorrido no Acórdão 2.523/2011-TCU-Plenário (peça 153, p.8-11).

Análise do Argumento 12:

3.6.2.58. O julgado do TCU referido nas informações dos responsáveis refere-se ao TC 005.804/2011-6, que trata de relatório de auditoria realizada por equipe da Secex/PE na Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), no período compreendido entre 14/3/2011 e 3/6/2011, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos atinentes à concessão de patrocínios adotados pela estatal. Da leitura do Acórdão 2.523/2011-TCU-Plenário, constata-se que não foi apontada a ocorrência de eventual dano aos cofres da empresa em decorrência das falhas apontadas, diferentemente do que ocorre nos presentes autos.

3.6.2.59. Assim, com relação a tal argumento, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 13: Não existiriam fundamentos para a instauração de TCE, uma vez que a Eletrobras apresentou a prestação de contas de 2010 ao TCU.

3.6.2.60. De acordo com os gestores, não existiriam fundamentos para a instauração de TCE, uma vez que a Eletrobras já apresentou as contas referentes ao exercício de 2010, ainda não apreciadas pelo TCU (peça 153, p. 12; peça 156, p. 18; peça 157, p. 18-19; peça 158, p. 13).

Análise do Argumento 13:

3.6.2.61. A apresentação de processo de contas ordinárias por parte da entidade não impede a instauração de tomada de contas especial referente a fatos identificados no curso de fiscalizações levadas a efeito pelo TCU. A esse respeito, importa destacar o disposto no parágrafo único e caput do art. 47 da LO/TCU:

‘Art. 47. Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo a hipótese prevista no art. 93 desta Lei.

Parágrafo único. O processo de tomada de contas especial a que se refere este artigo tramitará em separado das respectivas contas anuais.’



3.6.2.62. Assim, com relação a tal argumento, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 14: Inexistência de pagamento indevido, tendo em vista o integral cumprimento do objeto pactuado.

3.6.2.63. De acordo com os gestores, não haveria qualquer pagamento indevido, uma vez que a equipe de auditoria teria deixado de mencionar que houve integral cumprimento do objeto pactuado em vista de sua realização nos exatos termos da cláusula segunda do contrato, que dispõe acerca de seu objeto, tendo havido, ainda, integral adimplemento das contrapartidas, conforme comprovado pelo relatório de fiscalização da Eletrobras e sua conferência na prestação de contas.

3.6.2.64. Nesse sentido, os responsáveis afirmam que o objetivo da contrapartida é que o patrocinador tenha a visibilidade e as oportunidades de comunicação e relacionamento que o projeto pode lhe oferecer. Ou seja, é o que o projeto oferece à empresa em troca de patrocínio. As contrapartidas vão desde a exposição da marca em materiais de comunicação, cotas de ingressos para apresentações a até espaço exclusivo para ações promocionais (peça 153, p. 13-14; peça 156, p. 19-20; peça 157, p. 19-20; peça 158, p. 14).

Análise do Argumento 14:

3.6.2.65. Preliminarmente, importa esclarecer que o cumprimento das obrigações assumidas pelo beneficiário do contrato de patrocínio não se resume à demonstração da execução das contrapartidas de exposição da marca, mas estende-se, também, à necessária comprovação da aplicação dos recursos repassados estritamente nas finalidades pactuadas na avença.

3.6.2.66. Essa linha de raciocínio se justifica porque a intenção da patrocinadora (Eletrobras) não é simplesmente ter sua marca exposta. O objetivo de um patrocínio no âmbito de uma empresa estatal contempla a conjunção de duas finalidades principais: (i) apoiar um projeto esportivo, social ou cultural, e (ii) difundir a marca.

3.6.2.67. A esse respeito, veja-se a “definição” e os “objetivos” contidos na Política de Patrocínios da Eletrobras (peça 13, p. 7):

‘DEFINIÇÃO: Entende-se como patrocínio o apoio financeiro concedido a projetos culturais, sociais e esportivos de iniciativa de terceiros, que agregue valor à marca da Eletrobrás, divulgue o nome da empresa, bem como seus produtos, serviços, programas, políticas e ações, inclusive de cunho socioambiental, ou promova e amplie seu relacionamento junto ao seu público de interesse.

OBJETIVO: Garantir a efetiva comunicação institucional da Eletrobrás, como forma de manter o fortalecimento de sua imagem perante a sociedade e seus públicos de interesse, associada às ações direcionadas ao desenvolvimento humano, à promoção da cidadania, à inclusão social, às inovações, às produções e divulgações tecnológicas, culturais e esportivas, reafirmando seu compromisso com a promoção e acesso à cultura e ao esporte, bem como com o desenvolvimento sustentável do país.’

3.6.2.68. Como se vê, se a ideia fosse simplesmente expor o logotipo da empresa em algum meio de comunicação, o instrumento jurídico correto não seria um patrocínio, mas sim um contrato de publicidade, nos termos da Lei 8.666/1993.

3.6.2.69. E é exatamente por essa razão que a estatal precisa se certificar do cumprimento cumulativo das duas obrigações assumidas por parte do beneficiário: a prestação de contas e a execução das contrapartidas de exposição de marca. Cumprir apenas uma das obrigações não basta ao patrocinado.

3.6.2.70. Nesse sentido, a Política de Patrocínios da Eletrobras (peça 13, p. 17-34) estabelece regras para que os objetivos dos patrocínios sejam alcançados e para que a aplicação dos recursos seja realizada estritamente no objeto pactuado. Por exemplo, citam-se as seguintes condições para a apresentação de projetos: (i) obrigação de o projeto básico conter descrição detalhada da utilização dos recursos solicitados; (ii) necessidade de o beneficiário apresentar orçamento detalhado do custo global do projeto e orçamento específico (quando for o caso), fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos; (iii) obrigação de realização de pesquisa de mercado realizada para cada item de composição do orçamento do projeto.



3.6.2.71. Além disso, a exigência, na Política de Patrocínios, de obrigação de apresentação, na prestação de contas, de extrato de conta bancária específica, conciliação orçamentária, conciliação bancária, notas fiscais e recibos originais em nome do beneficiário relacionados ao projeto e em conformidade com o orçamento aprovado reforça o entendimento no sentido de que as despesas devem guardar estrita vinculação com os objetivos do projeto.

3.6.2.72. Por fim, destaca-se a seguinte regra contida na Política de Patrocínios (peça 13, p. 14):

Não serão objetos de reembolso quaisquer valores que não estejam devidamente comprovados por documentos hábeis, bem como os custos com a produção de material de merchandising referenciados nas contrapartidas devidas à Eletrobrás.

3.6.2.73. Nesse contexto, ressalte-se que o próprio Departamento Jurídico da Eletrobras, por intermédio do memorando PGJA-1982/2011 (peça 55, p. 82-90), já assentou entendimento no sentido de que (i) “o patrocínio é um apoio financeiro concedido para execução de projetos”; (ii) que isto significa dizer que “o objeto do contrato é a realização do conjunto de projetos descritos (...) no projeto básico”; (iii) que “apenas podem ser abarcados pelo contrato os gastos ligados à consecução destas atividades”; e (iv) “atividades estranhas ao objeto do contrato não podem ser custeadas com as verbas do patrocínio”.

3.6.2.74. Ademais, o TCU também já entendeu, em diversas ocasiões, pela necessidade de comprovação dos gastos realizados através de projetos de patrocínios. É o que se depreende dos Acórdãos 1.998/2006, 1.962/2004 e 2.224/2005, da 2ª Câmara, e do recente Acórdão 2.575/2012-TCU-Plenário.

3.6.2.75. Por sua relevância, deve-se destacar a determinação proferida pelo TCU à própria Eletrobras, por intermédio do Acórdão 1.998/2006-TCU-2ª Câmara:

‘1.1 que, nos patrocínios em andamento e nas futuras concessões, desenvolva procedimentos minuciosos de forma a obter os documentos comprobatórios (notas fiscais, recibos, relatórios das ações desenvolvidas pelo patrocinado, comprovantes das contrapartidas acordadas, etc.) dos valores concedidos por patrocínio, bem como avalie previamente os benefícios a serem obtidos em decorrência dos valores a serem repassados, em consonância com a avaliação sistemática dos retornos obtidos, prevista no art. 3º, inciso VI, do Decreto 4.799/2003;’

3.6.2.76. Ademais, recentemente, ao apreciar repasses de recursos efetivados pela Petrobras sob a forma de patrocínios, o TCU, novamente, firmou posição acerca da obrigatoriedade de prestação de contas por parte dos beneficiários. É o que se percebe do Parecer do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), do Voto condutor e do dispositivo do Acórdão 2.575/2012-TCU-Plenário:

‘Parecer do MP/TCU:

(...) Para os gestores da Petrobras que se manifestaram nos autos, o controle dos gastos realizados pela entidade beneficiada com os recursos transferidos é cabível nos convênios, mas não nos contratos de patrocínio, dado que, nestes, o que de fato interessa, segundo aqueles mesmos gestores, é a efetiva exposição da marca Petrobras nos projetos financiados, independentemente da forma como os recursos transferidos tenham sido aplicados ou da consecução dos objetivos sociais alegados pelas entidades privadas pleiteantes do apoio financeiro. Ainda segundo aqueles mesmos gestores, o patrocínio se faz mediante contrato de direito privado, bilateral e oneroso, com obrigações e vantagens para ambas as partes, de tal forma que, mesmo que a entidade privada patrocinada não persiga o lucro, pode ela auferir excedentes financeiros que serão direcionados para outras atividades. Sustentam, também, que fazer uso das exigências típicas do convênio nos contratos de patrocínio resultaria em destruir a natureza jurídica deste, ‘indispensável para preservar sua utilidade enquanto instrumento vocacionado à obtenção de ganhos econômicos, por intermédio da difusão da marca e incremento da reputação da empresa’ (...).

Não posso concordar com o entendimento defendido pelos gestores da Petrobras acerca da presente questão. Admitir que não cabe à estatal exigir a comprovação da devida aplicação, nos fins sociais alegados, dos recursos transferidos a entidades privadas a título de patrocínio significa, seguramente, abrir portas a desvios, desmandos e malversações de recursos da empresa. Se transferências de recursos financeiros são realizadas por aquela estatal visando à consecução de uma



finalidade tida como de interesse público, a demonstração da correta aplicação daqueles recursos se faz imperiosa, ainda que se entenda que não se trata, no caso, de recursos de natureza estritamente pública. (...).

(...) independentemente da natureza - pública ou privada - dos recursos geridos pelas estatais, é indiscutível que sua má gestão acarreta prejuízos para aquelas empresas, o que acabará por afetar negativamente os cofres da União, uma vez que esta participa total ou parcialmente do capital daquelas empresas. (...)

Assim, entendo que, quer sejam feitas mediante convênio, quer sejam feitas mediante contratos de patrocínio, as transferências de recursos financeiros pela Petrobras em favor de entidades privadas com vistas à consecução de finalidades sociais sujeitam-se à prestação de contas de que trata o artigo 70, parágrafo único, da Constituição. Por sinal, cabe lembrar que o TCU, mediante os Acórdãos n.s 1.962/2004 e 2.224/2005, da 2ª Câmara, já se pronunciou expressamente sobre a obrigatoriedade de prestação de contas dos recursos transferidos a entidades privadas por meio de contratos de patrocínio.

Voto do Ministro-Relator:

(...) 36 Da mesma forma, entendo adequado o entendimento da 1ª Secex, no que tange aos contratos de patrocínio, de que não é possível acolher o posicionamento da Petrobras no sentido de que não compete à companhia a aferição da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, mas tão somente exigir do favorecido a associação da marca da empresa ao evento patrocinado.

37. Tal entendimento se deve, ainda, ao fato de que os próprios contratos da estatal preveem a fiscalização por parte da repassadora, a conformidade da execução do objeto com o projeto anexo ao contrato, o valor a ser pago de acordo com a efetiva realização dos eventos, a medição dos serviços pela Petrobras e a sustação ou a determinação, pela estatal, de serem refeitos os eventos inadequados às especificações mínimas ou às disposições contratuais.

38. É procedente, também, a conclusão da unidade de que a Petrobras, por meio de sua Gerência de Responsabilidade Social, não tem realizado a atividade de fiscalização da execução de objeto contratado na área de desenvolvimento social, uma vez que não exige a comprovação de gastos nos contratos de patrocínio, contrariando, dessa forma, determinação contida no item 1.4 do Acórdão 1.962/2004 - 2ª Câmara, confirmado pelo [Acórdão 2.224/2005 - 2ª Câmara](#).

Acórdão:

(...) 9.4. com fundamento no inciso II, do art. 250 do Regimento Interno - TCU, determinar à Petrobras que ao descentralizar recursos mediante convênio ou contrato de patrocínio, mas com finalidade específica de financiamento de projetos de interesse eminentemente social, deve ser exigida a apresentação de prestação de contas, em atendimento ao que dispõe o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal; (...)’

3.6.2.77. Assim, feitos esses esclarecimentos iniciais acerca da necessidade de se comprovar a aplicação dos recursos nas finalidades pactuadas nos patrocínios, importa observar as nuances do caso concreto em análise.

3.6.2.78. A Cláusula Quarta do contrato de patrocínio (peça 15, p. 42) estabelecia as seguintes condições para o pagamento a ser feito à beneficiária:

‘4.1. A ELETROBRÁS efetuará o pagamento do patrocínio em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis a contar da data da apresentação da prestação de contas e do relatório final contendo a via original da(s) nota(s) fiscal(is), fatura(s) ou recibo(s), e desde que:

a) a prestação de contas e o relatório final tenham sido apresentados no prazo de até 20 (vinte) dias úteis após o termo final do projeto previsto na Cláusula Doze deste contrato;

b) tenha havido o ateste pelo Gestor do Contrato indicado consoante o disposto no item 8.6 da Cláusula Oitava deste contrato;

c) tenham sido cumpridas as obrigações, pelo(a) BENEFICIÁRIO (A), constantes da Cláusula Sétima deste contrato, em especial a apresentação da prestação de contas e relatório segundo o disposto na referida cláusula, bem como nos itens seguintes da presente cláusula.

(...) 4.3. O (A) BENEFICIÁRIO (A) entregará à ELETROBRÁS a(s) via(s) original(is) e cópia (s) da(s) nota(s) fiscal(is), fatura(s) ou recibo (s), referente ao patrocínio objeto deste Contrato, os quais



deverão conter, obrigatoriamente, a referência expressa ao presente contrato e o número da OCS (Ordem de Compra/Serviço);'

3.6.2.79. Ou seja, as referidas condições contratuais são cristalinas ao especificar que o pagamento só poderá ser realizado após a apresentação da prestação de contas, deixando assente que o valor do patrocínio é plenamente vinculado à demonstração de que os recursos tenham sido usados nas finalidades pactuadas.

3.6.2.80. Ressalte-se que o item 4.3 do contrato também é lapidar ao definir que os documentos comprobatórios de despesas devem conter, obrigatoriamente, a referência expressa ao contrato. Frise-se que a intenção desta cláusula é exatamente garantir a evidenciação do nexo entre a utilização dos recursos e as finalidades pactuadas na avença.

3.6.2.81. É imperioso enfatizar, ademais, o conteúdo dos itens 7.10, 7.10.1 e 7.12 do contrato (peça 15, p. 44-45):

'(...) DAS OBRIGAÇÕES DO BENEFICIÁRIO

(...) 7.10. Apresentar à ELETROBRÁS a prestação de contas, bem como o relatório final no prazo de até 20 (vinte) dias úteis após o termo final do projeto, demonstrando sua realização, além da documentação atinente ao cumprimento das contrapartidas acordadas, com o envio de um exemplar de cada material de divulgação utilizado, como cópia de fotos, vídeos, cd-rom e demais materiais produzidos no âmbito do projeto, assim como de cópia das matérias que tenham sido veiculadas em mídia sobre o projeto.

7.10.1. Fica o(a) BENEFICIÁRIO(A) ciente, desde já, que a não apresentação da prestação de contas e do relatório final, ou a não aprovação de quaisquer deles evidenciará a inadimplência do(a) BENEFICIÁRIO(A), com a consequente proibição de requerimento de novo patrocínio à ELETROBRÁS, enquanto perdurar a inadimplência, sem prejuízo da rescisão do contrato e aplicação de penalidades nos termos das cláusulas oitava e nona deste contrato; (...)

(...) 7.12. Comprovar, através de originais e cópias de recibo(s) e nota(s) fiscal (is) /fatura (s), em seu nome, a realização das despesas referidas na cláusula terceira; (...)

3.6.2.82. Uma vez mais, constata-se que o instrumento contratual é taxativo ao demonstrar que a inadimplência da beneficiária somente seria reconhecida mediante o cumprimento, cumulativo, das obrigações de prestar contas e de executar as contrapartidas. Ou seja, o não atendimento a uma ou outra obrigação é plenamente suficiente para caracterizar a inadimplência contratual (item 7.10.1 do contrato).

3.6.2.83. Acrescente-se, finalmente, que o instrumento de ajuste, inclusive, garantia à Eletrobras mecanismos para efetuar glosas em relação às irregularidades eventualmente constatadas nas prestações de contas. É o que se percebe nos seguintes itens do contrato:

'DAS OBRIGAÇÕES DA ELETROBRAS

(...) 8.4. Aprovar, caso regulares, a prestação de contas e o relatório final atestando o cumprimento das obrigações contratuais e, no caso de irregularidades, efetuar eventuais glosas;

(...) DA RESCISÃO CONTRATUAL

9.1. O presente Contrato poderá ser rescindido por ato unilateral e escrito, pela Eletrobras, nas seguintes hipóteses:

(...) b) inadimplemento do(a) BENEFICIÁRIO(A), entendido como tal o descumprimento ou o cumprimento irregular de qualquer obrigação ou condição estabelecida no Contrato; (...)'

3.6.2.84. Assim, considerando todo esse contexto, o Relatório de Auditoria constatou as seguintes impropriedades na documentação apresentada pela beneficiária à Eletrobras à guisa de prestação de contas e que serviu de suporte para o pagamento que foi feito à Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo:

'a) notas fiscais emitidas anteriormente à assinatura do Contrato ECP-0007/2010;

b) notas fiscais que não foram emitidas em nome da Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, única beneficiária do referido contrato, mas sim em nome das diversas escolas afiliadas à Liga;



c) ausência de extrato de conta bancária específica para movimentação dos recursos da avença, conciliação orçamentária e conciliação bancária.'

3.6.2.85. Da análise das notas fiscais consideradas pela Eletrobras para o pagamento que foi feito à beneficiária (peça 17), constata-se que a imensa maioria delas foi emitida anteriormente à assinatura do Contrato ECP-0007/2010, ocorrida em 11/2/2010, muitas tendo como data o ano de 2009. Este fato, por si só, já seria suficiente para fulminar o nexo entre os recursos repassados via contrato de patrocínio e as despesas efetuadas.

3.6.2.86. Acrescente-se que as notas fiscais apresentadas não foram emitidas em nome da Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, única beneficiária do referido contrato, mas sim em nome das diversas escolas de samba afiliadas àquela entidade, contrariando o item 7.12 do contrato e a Política de Patrocínios da Eletrobras, que expressamente prescreve que, na apresentação da prestação de contas, as notas fiscais e os recibos originais, relacionados ao projeto, devem ser apresentados em nome do beneficiário (peça 13, p. 32).

3.6.2.87. Ademais, constatou-se que todas as notas fiscais apresentadas pela beneficiária, e aceitas pela Eletrobras a título de prestação de contas, foram carimbadas pela própria Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, contendo os dizeres "Projeto Carnaval São Paulo 2010 ECP n. 0007/2010". Diga-se, por relevante e oportuno, que, na fase de execução da auditoria, a equipe constatou, pessoalmente, a existência do referido carimbo na contracapa do processo administrativo que instrumentalizou o Contrato ECP n. 0007/2010 (peça 16, p. 13), denotando o claro descumprimento do item 4.3 do contrato, transcrito anteriormente.

3.6.2.88. Dessa forma, a análise em conjunto de todas essas impropriedades documentais torna patente o juízo pela impossibilidade de estabelecer-se o indispensável nexo de causalidade entre as despesas constantes das notas fiscais apresentadas pela beneficiária e o montante de recursos a ela reembolsado pela Eletrobras.

3.6.2.89. Considerando, também, o fato de que o Projeto Carnaval São Paulo 2010 contou, para a sua realização, com outros patrocinadores, tais como o Banco do Brasil e o Município de São Paulo, as impropriedades documentais acima relatadas tornam impossível comprovar que as despesas constantes das notas fiscais apresentadas pela beneficiária foram exatamente custeadas com os recursos desembolsados pela Eletrobras e não por outra patrocinadora ou, ainda, por recursos da própria Liga das Escolas de Samba de São Paulo ou de cada uma das escolas a ela filiadas.

3.6.2.90. O último item que comprova a ausência do indispensável nexo de causalidade entre as despesas constantes das notas fiscais apresentadas e o montante de recursos reembolsado pela Eletrobras, tornando, portanto, irregular o pagamento efetuado, diz respeito à ausência de documentos que comprovem a regular movimentação dos recursos do contrato.

3.6.2.91. Portanto, o argumento de que as contrapartidas foram executadas e, portanto, seria descabida a instauração de TCE não deve prosperar, já que a prestação de contas não foi capaz de comprovar que os recursos repassados tenham sido usados especificamente nas atividades estabelecidas no acordo.

3.6.2.92. Pelo exposto, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 15: A motivação do TCU deveria ser educativa, e não punitiva.

3.6.2.93. De acordo com os gestores, ao encontrar "pontos de melhoria", a motivação do relatório do TCU deveria ser "educativa/recomendativa", e não punitiva, como exageradamente teria ocorrido (peça 153, p. 13-14; peça 156, p. 20; peça 157, p. 20; peça 158, p. 14-15).

Análise do Argumento 15:

3.6.2.94. A proposta de conversão dos autos em TCE encontra amparo no art. 47 da LO/TCU, consistindo a busca pela recomposição do erário em poder-dever do Tribunal de Contas da União, a ser exercido por intermédio da citação dos responsáveis, não cabendo, portanto, qualquer alteração na proposta contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 16: Eventual responsabilização pelo débito deveria recair na beneficiária do contrato, e não nos gestores da Eletrobras.



3.6.2.95. De acordo com os gestores, na hipótese de ter havido emprego irregular dos recursos, tal teria sido feito com fraude à patrocinadora, e, em tal caso, deveria o valor ser devolvido pelo beneficiário do contrato, o que demonstraria ser absurda a responsabilização pessoal de técnicos (peça 153, p. 14; peça 156, p. 20; peça 157, p. 20; peça 158, p. 15).

Análise do Argumento 16:

3.6.2.96. O inciso I do art. 1º da Lei 8.443/1992 estabelece como competência do TCU:

‘I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário.’

3.6.2.97. Como exhaustivamente descrito nos itens anteriores desta instrução, bem como no Relatório de Auditoria da Secex-9, as condutas dos gestores da Eletrobras, ao aprovarem projeto manifestamente inexequível e ao aceitaram prestação de contas que não comprova a aplicação dos recursos, deram causa, em conjunto com a Liesa/SP, à irregularidade em discussão. Portanto, não cabe qualquer alteração na proposta contida no item 4.4 e subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 17: Pagamentos realizados observaram os limites do ajuste.

3.6.2.98. De acordo com os gestores, o pagamento de R\$ 614.628,78 foi efetuado com obediência ao limite de cada rubrica de despesa aprovada no projeto básico e orçamento específico, tendo sido respeitada a literalidade das cláusulas do contrato, conforme autorizado pela Diretoria Executiva da Eletrobras (peça 153, p. 14-15; peça 156, p. 20-21; peça 157, p. 20-21; peça 158, p. 15-16).

Análise do Argumento 17:

3.6.2.99. Independentemente da alegada observância dos limites de valores específicos de cada rubrica do projeto, conforme exhaustivamente descrito no Relatório de Auditoria (achado 2.5) e na “Análise do Argumento 14” da presente instrução, a prestação de contas não foi capaz de demonstrar que os valores pagos pela Eletrobras tenham sido efetivamente aplicado pela Liesa/SP estritamente nas finalidades pactuadas no contrato de patrocínio. Portanto, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 18: Os custos de veiculação da marca da Eletrobras pela entidade patrocinada superam os valores repassados.

3.6.2.100. De acordo com os gestores, a veiculação da marca da Eletrobras, na forma como foi pactuada no contrato de patrocínio, está atrelada a um custo por parte da entidade patrocinada que, de acordo com as estimativas da Eletrobras chegam a R\$ 1.337.676,40, o que demonstraria que carece de respaldo a conclusão do Relatório de Auditoria acerca da necessidade de devolução integral do valor pago, uma vez que a Liesa/SP teria incorrido em custos efetivos para a veiculação da marca nos diferentes meios (sonorizações, spots em rádios, inserções em jornais, convites para camarotes e banners) (peça 153, p. 15-16, peça 154, p. 18-19; peça 156, p. 17-18 e 21-22; peça 157, p. 17-18 e 21-22; peça 158, p. 16-17; peça 159, p. 18).

Análise do Argumento 18:

3.6.2.101. Como demonstrado na “Análise do Argumento 14”, a obrigação da entidade beneficiária não se resumia à comprovação da execução da contrapartida de exposição de marca, estendendo-se, também, à demonstração da regular aplicação dos recursos repassados nas finalidades pactuadas.

3.6.2.102. Assim, independentemente de eventuais custos que tenham sido incorridos pela beneficiária, a prestação de contas apresentada, como já exposto, apresenta diversas irregularidades que denotam o descumprimento, por parte da Liesa/SP, das obrigações contratuais relacionadas à comprovação da utilização dos recursos pagos pela Eletrobras, caracterizando o inadimplemento contratual, conforme estabelecido no item 7.10.1 da avença. Portanto, não cabe qualquer alteração na proposta contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 19: Necessidade de verificar a regularidade de outros patrocínios ao mesmo evento.



3.6.2.103. De acordo com os gestores, a exigência de devolução integral do valor, que consistiria em penalidade grave, exigiria a perquirição acerca da regularidade da prestação de contas financeira da cota de patrocínio do Banco do Brasil e da Prefeitura de São Paulo, igualmente patrocinadores do evento, sob pena de se macular “frontalmente o princípio da equidade no tratamento dos entes públicos” (peça 153, p. 16; peça 156, p. 22; peça 157, p. 22; peça 158, p. 17).

Análise do Argumento 19:

3.6.2.104. O argumento apresentado não traz qualquer informação capaz de elucidar os fatos em discussão. Além disso, vale observar que, com relação a eventual patrocínio ao mesmo evento por parte da Prefeitura de São Paulo, o TCU não tem jurisdição sobre a aplicação de recursos municipais. Quanto ao Banco do Brasil, os responsáveis não trouxeram quaisquer informações que pudessem supor a existência de irregularidades em eventual patrocínio concedido ao mesmo evento.

3.6.2.105. Portanto, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 20: Inexistência de contrato verbal, já que estava previsto o sistema de reembolso das despesas.

3.6.2.106. De acordo com os gestores, o contrato firmado entra a Eletrobras e a Liesa/SP estabelecia o sistema de reembolso, que pressupõe prévia despesa e posterior pagamento, motivo pelo qual não seria cabível falar em contrato verbal, uma vez que não haveria óbice jurídico ao sistema de reembolso previsto no contrato (peça 153, p. 16-17; peça 156, p. 22-23; peça 157, p. 22-23; peça 158, p. 17-18).

Análise do Argumento 20:

3.6.2.107. O sistema de pagamento de patrocínios atualmente adotado pela Eletrobras e previsto no contrato firmado com a Liesa/SP efetivamente prevê que as despesas sejam reembolsadas. Ou seja, a entidade beneficiária executa as despesas, presta contas e, depois, em sistema de reembolso, recebe o pagamento da patrocinadora.

3.6.2.108. Entretanto, as despesas passíveis de reembolso devem ser aquelas ocorridas durante o período de vigência contratual. Não é possível admitir que o contrato contivesse previsão de pagamento referente a despesas incorridas pela beneficiária anteriormente à sua existência.

3.6.2.109. Observa-se que a cláusula 4.3 do contrato firmado com a Liesa/SP (peça 15, p. 42) prevê que os comprovantes de despesa (notas fiscais, faturas ou recibos) constantes da prestação de contas deveriam conter, obrigatoriamente, a referência expressa ao contrato e ao número da ordem de compra. Portanto, seria impossível reconhecer como válidas despesas incorridas previamente à existência do ajuste, simplesmente porque, nesse caso, seria impossível o cumprimento de tal regra contratual.

3.6.2.110. Pelo exposto, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 21: A Liesa/SP é a representante das escolas de samba de São Paulo, motivo pelo qual lhe foi repassado os valores.

3.6.2.111. De acordo com os gestores, o contrato teria sido firmado diretamente com a Liesa/SP com o objetivo de não favorecer determinada escola de samba, uma vez que a Liga é a representante de todas as escolas, e, por isso, o contrato previu a aquisição de certos materiais a ser realizada diretamente pelas escolas, já que a Liga não adquire plumas, cola quente ou artigos para confeccionar fantasias (peça 153, p. 17; peça 156, p. 23; peça 157, p. 23; peça 158, p. 18).

Análise do Argumento 21:

3.6.2.112. Diferentemente do alegado pelos responsáveis, o contrato de patrocínio (peça 15, p. 39-51) não contém qualquer previsão no sentido de que a Liesa/SP seria mera intermediária entre a Eletrobras e as escolas de samba. Ao contrário, o item 7.12 da avença previa que era obrigação da Liesa/SP comprovar, através de originais e cópias de recibos e notas fiscais, em seu nome, a realização das despesas pactuadas.



3.6.2.113. Ademais, a “Avaliação Técnica de Patrocínio” (peça 15, p. 70), a “Planilha de Inexigibilidade” (peça 15, p. 69) e o parecer jurídico (peça 15, p. 52-57) também não fazem qualquer menção à previsão de que a Liesa/SP seria mera intermediária entre a Eletrobras e as escolas de samba.

3.6.2.114. Assim, por absoluta falta de previsão no instrumento contratual, não merece acolhida o argumento dos responsáveis, não cabendo qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 22: Inexistência de obrigação contratual de apresentar extrato de conta bancária.

3.6.2.115. De acordo com os gestores, a obrigação de apresentar o extrato de conta bancária específica não constava do contrato de patrocínio ECP-0007/2010, firmado com a Liesa/SP, motivo pelo qual não foi exigido na fase de prestação de contas (peça 153, p. 17-18; peça 156, p. 23-24; peça 157, p. 23-24; peça 158, p. 18-19).

Análise do Argumento 22:

3.6.2.116. O argumento de que o contrato não continha previsão de obrigação, por parte do beneficiário, de apresentar o extrato de conta bancária específica não elide a irregularidade. Vale observar, que a Política de Patrocínios vigente à época da assinatura do contrato era cristalina ao estabelecer tal regra, que deveria ser estritamente seguida pelos gestores da estatal (peça 13, p. 14):

Da prestação de contas financeira deverão constar, minimamente, relatório detalhado da execução do projeto, extrato de conta bancária específica, conciliação orçamentária, conciliação bancária, notas fiscais e recibos originais em nome do beneficiário relacionados ao projeto e em conformidade com o orçamento aprovado, além de outros documentos que, a juízo exclusivo da Eletrobrás, sejam necessários.

3.6.2.117. Tais mecanismos teriam a finalidade de permitir que fosse estabelecido o nexo entre a utilização dos recursos previstos no ajuste e as finalidades estabelecidas entre as partes.

3.6.2.118. Assim, o argumento em questão apenas corrobora o juízo de que as análises técnicas realizadas pelos gestores da Eletrobras em relação ao projeto de patrocínio e à minuta de contrato foram insuficientes, conforme relatado no achado 2.4 do Relatório de Fiscalização, denotando a responsabilidade de tais agentes pelo pagamento indevido realizado à Liesa/SP.

3.6.2.119. Além disso, não é apenas a inexistência de extrato de conta bancária que leva à conclusão sobre as irregularidades constatadas no ajuste em questão. Diversos outros fatos confirmam a conclusão de que não houve comprovação da utilização dos recursos nas finalidades pactuadas. Cite-se, por exemplo, a apresentação de notas fiscais emitidas em momentos anteriores à assinatura do ajuste e em nome de pessoas jurídicas que não tinham qualquer relação com a avença.

3.6.2.120. Assim, tendo em vista o comando contido na Política de Patrocínios, não merece acolhida o argumento dos responsáveis no sentido de que não existia previsão contratual acerca de conta bancária específica, não cabendo qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 23: Inconsistência no Relatório de Auditoria que propôs “dar ciência” sobre a irregularidade, confirmando a impossibilidade de débito.

3.6.2.121. De acordo com os gestores, existiria incoerência no Relatório de Auditoria, uma vez que no item 2.7.8 foi proposto “dar ciência” à Eletrobras sobre a irregularidade concernente à “ausência ou não utilização ou uso indevido de conta bancária específica para a movimentação de recursos dos ajustes de contratos de patrocínio (...)”, o que confirmaria a impossibilidade de presumir-se o débito apurado no contrato firmado com a Liesa/SP, já que se configuraria apenas como irregularidade formal (peça 153, p. 18-19; peça 156, p. 24-25; peça 157, p. 24-25; peça 158, p. 19-20).

Análise do Argumento 23:

3.6.2.122. O fato de ter sido proposta a ciência da Eletrobras acerca da irregularidade descrita no achado 2.7 (“Ausência ou não utilização ou uso indevido de conta bancária específica para a movimentação de recursos do ajuste”), que se referia, além do contrato de patrocínio firmado com a Liesa/SP, também a outros três ajustes (ECP-48/2009, Vasco; ECP-0001/2009, CBB e ECV-278/2008, PUC/RS), não impede a proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.



3.6.2.123. É importante esclarecer que, no caso do contrato de patrocínio firmado com a Liesa/SP, foram constatadas diversas outras irregularidades, além da não utilização da conta bancária específica, que levaram à proposta de citação. Entre elas, destacam-se (i) as notas fiscais emitidas anteriormente à assinatura do contrato; e (ii) as notas fiscais que não foram emitidas em nome da Liesa/SP, única beneficiária do referido contrato, mas sim em nome das diversas escolas afiliadas à Liga.

3.6.2.124. Além disso, cabe enfatizar que a não utilização ou o uso indevido de conta bancária específica nos casos dos contratos firmados com o Vasco e a CBB, aliada a diversas outras irregularidades, também ensejaram propostas de determinação para reapreciação, por parte da Eletrobras, das prestações de contas das referidas entidades (itens 4.5.1.2, 4.5.1.3 e 4.5.2 do Relatório).

3.6.2.125. Portanto, não se vislumbra qualquer incoerência no Relatório de Auditoria, não cabendo alteração na proposta contida no item 4.4 e subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 24: Boa-fé e ausência de dolo por parte dos gestores da Eletrobras.

3.6.2.126. De acordo com os gestores, a análise dos documentos referentes ao contrato de patrocínio firmado com a Liesa/SP evidenciaria tanto a boa-fé dos responsáveis quanto a ausência de dolo no que se refere aos procedimentos realizados, sendo certo que os responsáveis teriam demonstrado grande preocupação com a obediência aos requisitos legais exigidos, não existindo qualquer indício de fraude ou de grave irregularidade praticada ou de malversação ou má aplicação de recursos ou de qualquer prejuízo que tenha sido causado ao erário (peça 153, p. 19-21; peça 154, p. 19-21; peça 156, p. 25-27; peça 157, p. 25-27; peça 158, p. 20-22; peça 159, p. 18-20).

Análise do Argumento 24:

3.6.2.127. Conforme se depreende do achado 2.5 do Relatório de Auditoria, os elementos colhidos no curso da fiscalização indicam que os responsáveis aprovaram um projeto básico manifestamente inexecutável, considerando a data em que foi aprovado, a data de assinatura do contrato de patrocínio e as datas de realização do evento patrocinado, bem como aceitaram uma prestação de contas que não comprova a correta aplicação dos recursos públicos despendidos por conta do Contrato ECP 0007/2010, gerando um pagamento irregular de R\$ 614.628,78, feito em 16/2/2011 à Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo.

3.6.2.128. Assim, tendo em vista que não se trata de mera falta ou impropriedade de caráter formal, mas sim de ato do qual decorreu prejuízo aos cofres da Eletrobras, entende-se pertinente a realização da citação proposta no Relatório de Auditoria.

3.6.2.129. No que se refere à análise da boa-fé dos responsáveis, importa trazer à colação o que dispõe o §2º do art. 12 da Lei 8.443/1992:

‘Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:

(...) II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida,

(...)§ 2º Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas.’

3.6.2.130. Assim, após a citação, caso haja a liquidação tempestiva do débito, o Tribunal apreciará a possibilidade de reconhecer a eventual boa-fé dos gestores, sanando o processo.

3.6.2.131. Portanto, com relação ao argumento ora apresentado, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

3.6.3. Argumentos da Liesa/SP:

3.6.3.1. Analisadas no item anterior desta instrução todas as informações e alegações trazidas pelos gestores da Eletrobras acerca do achado 2.5 e da proposta de citação contida no Relatório de Fiscalização, passa-se à apreciação dos comentários trazidos aos autos pela beneficiária do patrocínio em comento: Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo (Liesa/SP).

3.6.3.2. Preliminarmente, importa destacar que o documento apresentado pela Liesa/SP contém apenas uma assinatura ilegível (peça 138, p. 1), não havendo identificação ou qualificação da pessoa responsável por sua elaboração e/ou que o tenha subscrito. O expediente limita-se a informar que a entidade está sendo representada por seu departamento jurídico. Entretanto, também não há qualquer identificação do responsável por tal departamento ou do advogado que subscreveu o documento.

3.6.3.3. Vale acrescentar que na procuração que foi anexada ao processo (peça 139) também não existe qualquer identificação da pessoa responsável pela Liesa/SP que estaria conferindo poderes à extensa lista de advogados que consta no documento. Embora a procuração contenha uma assinatura quase ilegível (aparentemente de Paulo Sérgio, peça 139, p. 3), não há nenhuma indicação de quem é tal agente, o cargo exercido na Liesa/SP e se efetivamente tem poderes para assinar procuração em nome da referida entidade.

3.6.3.4. Assim, observa-se que não foram juntados aos autos qualquer comprovação acerca da legitimidade do documento apresentado como manifestação da Liesa/SP (peça 138).

3.6.3.5. Todavia, considerando o princípio do formalismo moderado que rege a atuação da Corte de Contas, passa-se, a seguir, à análise das informações e argumentos trazidos no documento em tela.

ARGUMENTO 25: O objeto do contrato foi adimplido e as contrapartidas executadas, não havendo possibilidade de se retornar ao status inicial e consistindo eventual devolução de recursos enriquecimento injusto por parte da Eletrobras.

3.6.3.6. Inicialmente a Liesa/SP afirma (peça 138, p. 1) que “é certo que o objeto do contrato firmado - o Carnaval 2010 - inquestionavelmente restou realizado, bem como contrapartida efetivada, e, portanto, plenamente cumprido pela LIGA”.

3.6.3.7. A Liesa/SP sustenta (peça 138, p. 6) que:

‘o Carnaval 2010 efetivamente aconteceu, com grandiosidade, brilhantismo, muita cor e alegria, inclusive sendo prestigiado por representantes da Eletrobras que estiveram em Camarote no Sambódromo do Anhembi nas 3 (três) noites de desfiles (sexta feira e sábado - oficiais, e lá também puderam conferir as contrapartidas realizadas, em especial durante a locução nos intervalos dos desfiles, onde foi repetidamente informado o patrocínio do evento pela estatal, frisando a participação do Governo Federal.’

3.6.3.8. Para a entidade beneficiária (peça 138, p. 7):

‘(...) a visibilidade esperada pela Eletrobras (não só na cidade de São Paulo, haja vista a extensão territorial alcançada pela transmissão televisiva ao vivo do evento) foi amplamente assegurada pelas inúmeras chamadas durante os intervalos dos desfiles, feitas pelo locutor nas 03 (três) noites de desfiles, além da inclusão do logotipo da empresa no site da LIGA, em camisetas, bonés e também nos abanadores distribuídos para o público das arquibancadas, dentre outras ajustadas. (...)’

(...) uma quantidade muito grande de público tomou conhecimento do patrocínio realizado, inclusive porque a transmissão dos desfiles se dá exclusivamente pela maior emissora de televisão do Brasil Rede Globo, cuja audiência para o evento é bastante elevada e se estende internacionalmente, propagando de forma ilimitada o nome e a imagem da Eletrobras associadas ao Carnaval 2010. (...)’

3.6.3.9. A Liesa/SP sustenta que não se poderia retornar a situação ao status quo ante, não havendo a possibilidade de devolução pela Eletrobras das contrapartidas prestadas, tampouco a possibilidade de apagar da lembrança do público presente ao evento, ou que o assistiu pela televisão, do patrocínio pela estatal, amplamente divulgado. Acrescenta, por fim, que tal situação “significaria, em última hipótese, beneficiar a Eletrobras com as contrapartidas que de fato ocorreram, em troca de nada, haja vista a pretendida devolução dos valores repassados à LIGA”.

Análise do Argumento 25:

3.6.3.10. Preliminarmente, importa destacar que, como detalhadamente discutido na “Análise do Argumento 14” desta instrução, o cumprimento das obrigações assumidas pelo beneficiário do contrato de patrocínio não se resume à demonstração da execução das contrapartidas de exposição da marca, mas estende-se, também, à necessária comprovação da aplicação dos recursos repassados estritamente nas finalidades pactuadas na avença.

3.6.3.11. Além disso, tendo em vista que o projeto apresentado pela beneficiária contém lista de atividades e de custos específicos a serem incorridos na execução do projeto, deve ficar cristalina demonstrada a não incidência de dualidade no recebimento dos recursos por parte da beneficiária para o mesmo objeto (por exemplo, recebimento de diferentes patrocínios em duplicidade para o custeio de uma única atividade específica).



3.6.3.12. Os argumentos que fundamentam essa linha de raciocínio estão minuciosamente apresentados nos itens 0 a 0 desta instrução.

3.6.3.13. Vale lembrar que o TCU também já entendeu, em diversas ocasiões, pela necessidade de comprovação dos gastos realizados através de projetos de patrocínios. É o que se depreende dos Acórdãos 1.998/2006, 1.962/2004 e 2.224/2005, da 2ª Câmara, e do recente e Acórdão 2.575/2012-TCU-Plenário, discutidos na “Análise do Argumento 14”.

3.6.3.14. Há que se ressaltar que, como já mencionado, o instrumento contratual é cristalino ao demonstrar que a inadimplência da beneficiária somente seria reconhecida mediante o cumprimento, cumulativo, das obrigações de prestar contas e de executar as contrapartidas. Ou seja, o não atendimento a uma ou outra obrigação é plenamente suficiente para caracterizar a inadimplência contratual (item 7.10.1 do contrato, transcrito no item 0 acima).

3.6.3.15. O Relatório de Auditoria da Secex-9 constatou as seguintes impropriedades na documentação apresentada pela beneficiária à Eletrobras à guisa de prestação de contas e que serviu de suporte para o pagamento que foi feito à Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo:

‘a) notas fiscais emitidas anteriormente à assinatura do Contrato ECP-0007/2010;

b) notas fiscais que não foram emitidas em nome da Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, única beneficiária do referido contrato, mas sim em nome das diversas escolas afiliadas à Liga;

c) ausência de extrato de conta bancária específica para movimentação dos recursos da avença, conciliação orçamentária e conciliação bancária.’

3.6.3.16. Dessa forma, a análise em conjunto de todas estas impropriedades documentais, conforme discutido no Relatório de Auditoria e nos itens 0 a 0 desta instrução, torna patente o juízo pela impossibilidade de estabelecer-se o indispensável nexo de causalidade entre as despesas constantes das notas fiscais apresentadas pela beneficiária e o montante de recursos a ela reembolsado pela Eletrobras.

3.6.3.17. Considerando, também, o fato de que o Projeto Carnaval São Paulo 2010 contou, para a sua realização, com outros patrocinadores, tais como o Banco do Brasil e o Município de São Paulo, as impropriedades documentais acima relatadas tornam impossível comprovar que as despesas constantes das notas fiscais apresentadas pela beneficiária foram exatamente custeadas com os recursos desembolsados pela Eletrobras e não por outra patrocinadora ou, ainda, por recursos da própria Liga das Escolas de Samba de São Paulo ou de cada uma das escolas a ela filiadas.

3.6.3.18. Portanto, o argumento de que o objeto do contrato foi integralmente adimplido, uma vez que as contrapartidas foram executadas, não deve prosperar, já que a prestação de contas, que também era um obrigação essencial do contrato, não foi capaz de comprovar que os recursos repassados tenham sido usados especificamente nas atividades estabelecidas no acordo.

3.6.3.19. Igualmente não cabe o argumento de que haveria enriquecimento injusto por parte da Eletrobras no caso de devolução dos recursos.

3.6.3.20. Ora, a estatal não pagou apenas pelas contrapartidas de exposição da marca. O pagamento incluía, também, um conteúdo social (apoio à cultura) de igual calibre, cuja execução não foi comprovada pela entidade beneficiária.

3.6.3.21. Vale lembrar que o objetivo de um patrocínio no âmbito de uma empresa estatal contempla a conjunção de duas finalidades principais: (i) apoiar um projeto esportivo, social ou cultural, e (ii) difundir a marca. Essa questão também foi largamente discutida nos itens 0 a 0.

3.6.3.22. Assim, embora tenha tido a sua marca exposta, a Eletrobras teve frustrado o objetivo do patrocínio, uma vez que a prestação de contas não permitiu comprovar que tenham sido executadas, com os valores pagos, ações “direcionadas ao desenvolvimento humano, à promoção da cidadania, à inclusão social, às inovações, às produções e divulgações tecnológicas, culturais e esportivas”, nos termos de sua Política de Patrocínios, que propõe a reafirmação de seu compromisso com a promoção e o acesso à cultura.

3.6.3.23. Além disso, a Liesa/SP tinha plena ciência da necessidade de cumprimento da obrigação de comprovar a aplicação dos recursos nas finalidades pactuadas, sob pena de se considerar sua inadimplência, uma vez que o item 7.10.1 do contrato estabelecia:



7.10.1. Fica o(a) BENEFICIÁRIO(A) ciente, desde já, que a não apresentação da prestação de contas e do relatório final, ou a não aprovação de quaisquer deles evidenciará a inadimplência do(a) BENEFICIÁRIO(A), com a consequente proibição de requerimento de novo patrocínio à ELETROBRÁS, enquanto perdurar a inadimplência, sem prejuízo da rescisão do contrato e aplicação de penalidades nos termos das cláusulas oitava e nona deste contrato;

3.6.3.24. Assim, não há que se falar em enriquecimento injusto por parte da Eletrobras, mas tão-somente, em cumprimento de cláusula contratual que tem por objetivo garantir o alcance das finalidades das ações de patrocínio levadas a efeito por uma empresa estatal.

3.6.3.25. Pelo exposto, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 26: A Liesa/SP apenas intermediou o patrocínio destinado às escolas de samba de São Paulo.

3.6.3.26. A Liesa/SP esclarece, inicialmente, que (peça 138, p. 3):

“sua função é reunir esforços conjuntos às escolas em busca de melhorias para o carnaval como um todo, em vista disso investe na obtenção de parcerias públicas e privadas que resultem em benefício às escolas que lhe são afiliadas, de modo que cada qual possa à sua maneira trabalhar melhor a execução de seus desfiles”.

3.6.3.27. Assim, as escolas teriam firmado com a Liesa/SP um compromisso pelo qual nomearam-na sua representante para o fim exclusivo de buscar o patrocínio em comento, onde a Liesa/SP assumiu o compromisso de repassar às escolas a verba concernente ao patrocínio. A entidade apresenta (peça 138, p. 11-46) diversos “instrumentos particulares de obtenção, gestão e distribuição de patrocínio”, firmados com escolas de samba, por intermédio dos quais as referidas agremiações autorizariam a Liesa/SP a gerir recursos decorrentes do patrocínio, prestar contas e depois repassá-los às escolas.

3.6.3.28. A entidade sustenta que (peça 138, p. 4):

‘cabe a cada agremiação participante dos desfiles oficiais a compra de todos os materiais necessários à confecção de fantasias, carros alegóricos e demais adereços, firmando cada uma as relações e obrigações necessárias perante os fornecedores de tais materiais, estes subdivididos em diversas categorias, tais como, ferro, isopor, cola, madeira, tecidos, plumas, penas, artigos de armarinhos (linha, botões, paetês, etc), pedrarias, e inúmeros outros elementos, por isso foram emitidas Notas Fiscais em nome da cada agremiação, conforme se verifica na prestação de contas’.

Análise do Argumento 26:

3.6.3.29. Preliminarmente, é imperioso destacar que a Liesa/SP apresentou (peça 138, p. 11-46), em anexo à sua manifestação, diversos “instrumentos particulares de obtenção, gestão e distribuição de patrocínio”, firmados com as agremiações de carnaval (escolas de samba). Segundo tais documentos, as escolas dariam poderes à Liesa/SP para firmar o patrocínio e receber os recursos financeiros da Eletrobras, que depois deveriam ser-lhes repassados.

3.6.3.30. Contudo, em todos os documentos não há qualquer identificação e qualificação das pessoas que representavam tanto a Liesa/SP quanto as escolas de samba, nem as procurações que permitiriam verificar se tais signatários efetivamente teriam os poderes referidos nos instrumentos em questão.

3.6.3.31. Além disso, importa destacar as seguintes constatações:

- no caso da Unidos de Vila Maria (peça 138, p. 25-26), a mesma pessoa assina como contratante e contratado;
- apenas o documento referente à escola Afroxé Iya Ominibú (peça 138, p. 11-12) tem assinatura de testemunhas (todos os demais documentos não estão assinados por testemunhas);
- não consta reconhecimento de firma em nenhum dos documentos;
- todos os documentos foram assinados no mesmo dia (22/1/2010).

3.6.3.32. Assim, não há como aferir a legitimidade de tais documentos.

3.6.3.33. De qualquer forma, mesmo que se reconheça que tais instrumentos firmados entre a Liesa/SP e as escolas de samba sejam legítimos, há que se ressaltar que são plenamente inócuos perante o contrato de patrocínio firmado entre a Liesa/SP e a Eletrobras (peça 15, p. 39-51), uma vez que tal



avença não contém qualquer previsão no sentido de que a Liesa/SP seria mera intermediária entre a Eletrobras e as escolas de samba.

3.6.3.34. Ao contrário, diversas condições contratuais denotam a impossibilidade jurídica de tal procedimento:

(...) 3.1. A ELETROBRÁS prestará o patrocínio ao (à) BENEFICIÁRIO(A), no valor de até R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), mediante depósito em conta corrente indicada na - Cláusula Quinta deste Contrato, sendo o pagamento efetuado de acordo com o disposto na Cláusula Quarta. (...)

(...) 4.3. O (A) BENEFICIÁRIO (A) entregará à ELETROBRÁS a(s) via(s) original(is) e cópia (s) da(s) nota(s) fiscal(is), fatura(s) ou recibo (s), referente ao patrocínio objeto deste Contrato, os quais deverão conter, obrigatoriamente, a referência expressa ao presente contrato e o número da OCS (Ordem de Compra/Serviço); (...)

(...) 7.7. Comprovar, mediante a apresentação de certidão emitida pelo órgão público competente, sempre que solicitado pelo ELETROBRÁS:

a. a regularidade de sua situação perante a Previdência Social (INSS);

b. a regularidade de suas obrigações relativas ao FGTS;

c. a regularidade de suas obrigações quanto aos tributos e contribuições federais, inclusive COFINS e PIS/PASEP;

d. não possuir restrições, em seu nome, junto à Dívida Ativa da União; (...)

(...) 7.12. Comprovar, através de originais e cópias de recibo(s) e nota(s) fiscal (is) /fatura (s), em seu nome, a realização das despesas referidas na cláusula terceira; (...)

(...) 7.22. Não ceder ou transferir o Contrato ou quaisquer direitos dele decorrentes, valendo tal proibição para os contratantes e seus sucessores; (...) (grifos não são do original).’

3.6.3.35. Ademais, a “Avaliação Técnica de Patrocínio” (peça 15, p. 70), a “Planilha de Inexigibilidade” (peça 15, p. 69) e o parecer jurídico (peça 15, p. 52-57) também não fazem qualquer menção à previsão de que a Liesa/SP seria mera intermediária entre a Eletrobras e as escolas de samba.

3.6.3.36. Portanto, tal procedimento de intermediação supostamente promovido pela Liesa/SP não poderia, em nenhuma hipótese, ser aceito pela Eletrobras, sob pena de violação a diversos dispositivos contratuais e da Política de Patrocínios.

3.6.3.37. Pelo exposto, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 27: Inexistência de obrigação contratual referente à conta bancária específica e cabimento do sistema de reembolso para despesas executadas antes da assinatura do ajuste.

3.6.3.38. A Liesa/SP sustenta que (peça 138, p. 5):

‘(...) o contrato celebrado não previu a abertura de nenhuma conta de recursos a ser movimentada pela LIGA, que por sua vez, não recebeu qualquer orientação neste sentido, desconhecendo as normas internas da Eletrobras acerca da condução ou administração de tal questão, sendo-lhe apenas solicitada a informação de dados bancários da LIGA para efeito de depósito do valor a ser repassado, o que foi atendido.’

3.6.3.39. Para a entidade, não houve movimentação de recursos a exigir uma conta específica, sendo certo que o repasse fora feito em ato único, a título de reembolso. Ademais, para a entidade, a emissão das notas fiscais após a celebração do contrato somente seria pertinente se o repasse fosse utilizado para a compra e não para reembolso, cujo objeto é fomento a evento preexistente.

3.6.3.40. A Liesa/SP sustenta que:

‘(...) não se verifica qualquer problema no fato de não ter sido apresentado extrato bancário da conta de recursos, haja vista que as agremiações representadas pela LIGA não utilizaram a verba repassada para adquirir os materiais e demais itens necessários que integraram a prestação de contas, mas sim para repor gastos desses itens possibilitando o fomento e melhoramento no conjunto do evento.’

3.6.3.41. Entende (peça 138, p. 6) que “o patrocínio visava fomentar a realização dos desfiles no ano de 2010, ou seja, somar esforços para a realização do evento, no sentido de permitir às escolas maior flexibilidade e disponibilidade na utilização de recursos financeiros para este fim”.

Análise do Argumento 27:



3.6.3.42. O argumento de que o contrato não continha previsão de obrigação, por parte do beneficiário, de apresentar o extrato de conta bancária específica não elide a irregularidade referente à não comprovação da aplicação dos recursos nas finalidades previstas na avença.

3.6.3.43. O Relatório de Auditoria da Secex-9 constatou as seguintes impropriedades que, mesmo na hipótese de se aceitar a não movimentação dos recursos em conta bancária específica, denotam que a documentação apresentada pela beneficiária à Eletrobras à guisa de prestação de contas não atendia às condições estabelecidas no contrato:

a) notas fiscais emitidas anteriormente à assinatura do Contrato ECP-0007/2010;

b) notas fiscais que não foram emitidas em nome da Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, única beneficiária do referido contrato, mas sim em nome das diversas escolas afiliadas à Liga;

c) notas fiscais sem indicação legítima do número do contrato de patrocínio.

3.6.3.44. É importante enfatizar que o sistema de pagamento de patrocínios atualmente adotado pela Eletrobras e previsto no contrato firmado com a Liesa/SP efetivamente prevê que as despesas sejam reembolsadas. Ou seja, a entidade beneficiária executa as despesas, presta contas e, depois, em sistema de reembolso, recebe o pagamento da patrocinadora.

3.6.3.45. Entretanto, as despesas passíveis de reembolso devem ser aquelas ocorridas durante o período de vigência contratual. Não é possível admitir que o contrato contivesse previsão de pagamento referente a despesas incorridas pela beneficiária anteriormente a sua existência.

3.6.3.46. Observa-se que a cláusula 4.3 do contrato firmado com a Liesa/SP (peça 15, p. 42) prevê que os comprovantes de despesa (notas fiscais, faturas ou recibos) constantes da prestação de contas deveriam conter, obrigatoriamente, a referência expressa ao contrato e ao número da ordem de compra. Portanto, seria impossível reconhecer como válidas despesas incorridas previamente ao ajuste.

3.6.3.47. Por fim, o argumento aposto pela Liesa/SP no sentido de que o contrato de patrocínio visava apenas a fomentar o desfile e a “permitir às escolas maior flexibilidade e disponibilidade na utilização de recursos financeiros para este fim” apenas corrobora o entendimento de que a utilização de recursos não esteve vinculada às finalidades pactuadas, em frontal inobservância às normas da Política de Patrocínios da Eletrobras e, em especial, do contrato firmado.

3.6.3.48. Pelo exposto, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 28: As notas fiscais em nome das escolas de samba foram necessárias para a realização do evento patrocinado.

3.6.3.49. A Liesa/SP sustenta que (peça 138, p. 7):

(...) para a apresentação dos desfiles nas datas ajustadas no calendário anual brasileiro, todos os itens constantes do orçamento foram adquiridos e efetivamente utilizados pelas agremiações afiliadas à LIGA, bastando atentar ao que se viu durante os desfiles, onde as escolas fizeram exemplar apresentação”.

3.6.3.50. Assim, segundo a entidade, não haveria como prosperar o argumento da auditoria de que não há nexo causal entre as despesas apresentadas e o valor reembolsado, pois, para a realização dos desfiles, as despesas apresentadas eram imprescindíveis.

Análise do Argumento 28:

3.6.3.51. Não cabe na presente instrução analisar se as despesas incorridas pelas escolas de samba (entidades completamente estranhas ao ajuste firmado entre a Liesa/SP e a Eletrobras) foram ou não essenciais para a produção do carnaval.

3.6.3.52. Entretanto, resta evidente que as notas fiscais apresentadas pela Liesa/SP não atendiam, em qualquer hipótese, às regras estabelecidas no contrato, uma vez que foram emitidas anteriormente à sua assinatura e em nome de entidades que não tinham qualquer relação com a avença. Assim, a prestação de contas apresentada não comprova a utilização dos recursos pagos pela Eletrobras.

3.6.3.53. Pelo exposto, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 29: Omissão da Eletrobras em fornecer manuais de prestações de contas.

3.6.3.54. No que se refere à prestação de contas, a Liesa/SP sustenta que a Eletrobras não lhe apresentou nenhum manual sobre prestação de contas e que seguiu as orientações da empresa no que se refere ao preenchimento dos formulários que lhe foram encaminhados no que tange à relação de despesas (peça 138, p. 8).

Análise do Argumento 29:

3.6.3.55. As disposições contidas no contrato (itens 4.3, 7.10, 7.10.1, 7.12, já transcritos nesta instrução) são claras e objetivas no sentido de que não seriam admissíveis despesas executadas anteriormente à vigência do ajuste, nem emitidas em nome de entidades estranhas ao contrato.

3.6.3.56. Assim, eventual omissão da Eletrobras em fornecer manuais de prestações de contas não pode ser aceita como justificativa para a irregularidade, não cabendo qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

3.7. Item 2.6 do Relatório de Auditoria

3.7.1. Descrição do achado e da proposta de encaminhamento

Achado 2.6: “Insuficiência na fiscalização de convênios e contratos de patrocínio”.

3.7.1.1. O Relatório de Auditoria aponta, em síntese, que, de acordo com a norma EAE-02, que trata da celebração de convênios na Eletrobras, compete ao fiscal do convênio, empregado ou requisitado, formalmente designado por determinação emitida pelo titular do órgão executivo de direção superior ao qual a área condutora do processo esteja subordinada, fiscalizar o desenvolvimento do convênio após sua assinatura. A mesma norma determina que o gestor do convênio, empregado ou requisitado da área condutora do processo, designado por determinação emitida pelo titular do órgão executivo de direção superior ao qual a área esteja subordinada, realize a gestão do convênio após sua assinatura.

3.7.1.2. Na mesma linha, a EAE-04, que estabelece diretrizes para análise e seleção de projetos de responsabilidade social, dispõe que o fiscal do convênio é o colaborador pertencente aos quadros da empresa, formalmente indicado pelo titular do órgão executivo de direção superior ao qual a área de responsabilidade social esteja subordinada para acompanhar o desenvolvimento do projeto de responsabilidade social. Define, também, as atribuições e competências do gestor e do fiscal de convênios. As normas de patrocínio também ressaltam a necessidade de controles sistêmicos.

3.7.1.3. No entanto, apesar de existir a designação formal do fiscal e gestor dos convênios e contratos de patrocínio, nos processos analisados foram constatadas falhas na fiscalização executada, conforme exemplos citados no Relatório de Auditoria.

3.7.1.4. Dessa forma, foi proposto dar ciência à Eletrobras acerca da seguinte impropriedade:

‘4.7.5. falhas na fiscalização dos contratos de patrocínio ECP-0007/2010, ECP-0047/2010 e ECP-118/2010 e dos convênios ECV-001/2011, ECV-005/2011, assim como do Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, o que afronta os arts. 2º ao 12º do Decreto 6.170/2007, o art. 38, inciso VI, Lei 8.666/1993; a Seção “Análise, Avaliação e Seleção de Projetos” da Política de Patrocínio da Eletrobras, o art. 5º, §4º, art. 9º, §1º, art. 11, caput, e art. 14 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, os itens 2.7/2.8 e subitens 3.4.3/3.4.4 da norma EAE-04 (Resolução 243/2007) e os itens 2.7/2.8 da norma EAE-02 (Resolução 392/2011), assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1.998/2006-TCU-Segunda Câmara.’

3.7.2. Informações prestadas pelos responsáveis

3.7.2.1. A Eletrobras, em sua manifestação sobre este item (peça 150, p. 17-19), ressalta que:

‘(...) procura ao máximo fiscalizar in loco, de acordo com a disponibilidade de seus recursos humanos e circunstâncias vinculadas aos prazos de execução dos projetos, a aspectos geográficos e de economicidade. A significativa e progressiva melhoria na aferição da prestação de contas, após a reestruturação da área de patrocínios - promovida com a segregação da área gestora dos contratos daquela responsável pela ação de conferência do cumprimento do objeto e das contrapartidas acordadas (conforme determinado pelo TCU no item 9.2.1 do Acórdão n. 2523/2011, bem como nos Acórdãos n. 3426/2010, 2142/2011, 3189/2008, 3416/2007) - pode ser observada nos processos mais recentes.’



3.7.2.2. Com relação ao convênio ECV-001/2011 (Golaço Social: Altamira), a empresa esclarece (peça 150, p. 17) que, em função da dificuldade do deslocamento para a cidade em que ocorria o projeto, foi decidido pela gerência da área gestora do projeto que a visita de fiscalização se daria apenas uma vez e posteriormente à apresentação da prestação de contas da primeira parcela. E, segundo a empresa, assim ocorreu, em novembro de 2011, conforme relatado pelo gestor e pelo fiscal do projeto por meio do Relatório de Viagem PGRS-008/2011, de 16/12/2011. Após transcrever excerto do referido relatório, dando conta dos resultados do projeto, a estatal informa que, antes da visita, o gestor do projeto manteve contato constante, via telefone e e-mail, com o gestor local, que informava sempre o bom andamento do projeto.

3.7.2.3. No que concerne ao Convênio ECV-005/2011 (Golaço Social: Itaituba), a empresa sustenta que no período em que ocorreu a auditoria (5/10 a 22/11/ 2011), este projeto ainda estava no seu início, por isso não havia ainda motivo para a visita de fiscalização ao projeto. As informações obtidas sobre o projeto por meio dos técnicos da Eletrobras Eletronorte lotados no escritório da Eletrobras no município de Itaituba demonstravam normalidade na execução do projeto. Em novembro de 2011, o projeto foi visitado conforme mencionado no Relatório de Viagem PGRS-007/2011, de 15/12/2011.

3.7.2.4. Além disso, a Eletrobras ressalta o fato de se tratar de localidades remotas e, assim, de difícil acesso, o que levou a racionalidade administrativa a priorizar um momento em que ambas pudessem ser visitadas em uma única viagem.

3.7.2.5. Em relação ao Termo de Reconhecimento de Dívida para o projeto "Apresentação dos Bois Caprichoso e Garantido em Parintins - 2010", a Eletrobras destaca (peça 150, p. 19) que a própria paralisação do processo em data anterior à realização do evento impediu a fiscalização in loco, porém sem dano à ação cuidadosa da área técnica em avaliar as comprovações necessárias para aferição da exposição da marca autorizada. Segundo a estatal, a natureza da aprovação inicial realizada pela Diretoria Executiva e a ratificação posterior a partir da autorização do uso da marca pelo Presidente levaram a área técnica a efetuar a prestação de contas por meio da análise do envio de comprovações materiais, no intuito de permitir que houvesse segurança quanto às contrapartidas registradas.

3.7.2.6. Com relação aos patrocínios ECP-0047/2010 (África do Sul) e ECP-118/2010 (Agnaldo Timóteo), o cumprimento do objeto e das contrapartidas foi aferido a partir da exigência de comprovação material e considerando a prestação de contas financeira no âmbito da Lei Rouanet.

3.7.2.7. Por fim, no caso do Patrocínio ECP-007/2010 (Carnaval de São Paulo), a Eletrobras alega (peça 150, p. 19) que houve a fiscalização in loco, atestada e assinada pela gestora por meio de seu relatório. Mesmo considerando a possibilidade de uma mensuração inicial e uma obtenção de resultados mais refinados e detalhados, o cumprimento do objeto do contrato e das contrapartidas acordadas foi analisado e registrado devidamente na prestação de contas realizada.

3.7.3. Análise

3.7.3.1. Com relação ao convênio ECV-001/2011 (Golaço Social: Altamira), é de se destacar que a Eletrobras promoveu a visita in loco em momento posterior à realização da auditoria do TCU. Dos documentos colhidos no curso da fiscalização, é possível verificar que a única evidência de acompanhamento da execução do projeto contratado em fevereiro de 2011 é um e-mail enviado pela Divisão de Projetos Socioambientais da Eletrobras à entidade beneficiária apenas em setembro do mesmo ano, em que constam as seguintes indagações (peça 29, p. 69):

‘(...) como andam os projetos em Altamira e Itaituba? estou prevendo visitá-los entre 10 e 12 de outubro, as datas são adequadas para vocês? a prestação de contas da primeira parcela do projeto de Altamira estava prevista para ser apresentada em agosto, vocês têm previsão de quando irão apresentá-la?’

3.7.3.2. Assim, em que pese o argumento da Eletrobras de que as localidades em que seriam executados os projetos eram distantes, entende-se que não resta comprovada a existência de mecanismos eficazes e eficientes de controle. No caso citado, por exemplo, passados aproximadamente oito meses do início da execução do convênio, a única evidência de controle e acompanhamento do projeto que já havia recebido quase a totalidade dos recursos é o e-mail acima transcrito.

3.7.3.3. No que concerne ao Convênio ECV-005/2011 (Golaço Social: Itaituba), como informado pela Eletrobras, no período em que ocorreu a auditoria (5/10 a 22/11/ 2011), este projeto ainda estava no seu início. Além disso, há que se destacar que o contrato foi assinado em julho de 2011 e consta no processo relatório de atividades ocorridas em agosto do mesmo ano (peça 30, p. 104-107). Assim, nesse caso, entende-se que não há como afirmar que tenha havido deficiência na fiscalização.

3.7.3.4. Em relação ao Termo de Reconhecimento de Dívida para o projeto "Apresentação dos Bois Caprichoso e Garantido em Parintins - 2010", resta evidenciada a falta de fiscalização in loco, até mesmo porque não foi formalizado o instrumento de ajuste.

3.7.3.5. Em relação aos patrocínios ECP-0047/2010 - África do Sul e ECP-118/2010 - Agnaldo Timóteo (peças 18 e 19), as informações trazidas pela Eletrobras não são suficientes para descaracterizar a constatação do Relatório no sentido de que não constam do processo evidências de fiscalização, tais como agenda de fiscalizações, relatórios de visita fiscal ou registros de verificações.

3.7.3.6. Por fim, no caso do Patrocínio ECP-007/2010 (Carnaval de São Paulo), a Eletrobras alega (peça 150, p. 19) que houve a fiscalização in loco. Entretanto, tal fiscalização ocorreu apenas nos dias de desfile das escolas de samba, e não no decorrer do processo de preparação e produção do projeto. A fiscalização limitou-se a aferir a execução das contrapartidas nos dias do evento. Além disso, a fiscalização da prestação de contas apresentou deficiências, conforme amplamente debatido nesta instrução no item referente à análise das informações prestadas em face do achado 2.5.

3.7.3.7. Portanto, entende-se pertinente alterar a proposta de dar ciência à Eletrobras contida no item 4.7.5 do Relatório de Auditoria, de forma a constar a seguinte impropriedade: falhas na fiscalização dos contratos de patrocínio ECP-0007/2010, ECP-0047/2010 e ECP-118/2010 e do convênio ECV-001/2011, assim como do Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, o que afronta os arts. 2º ao 12º do Decreto 6.170/2007, o art. 38, inciso VI, Lei 8.666/1993; a Seção "Análise, Avaliação e Seleção de Projetos" da Política de Patrocínio da Eletrobras, o art. 5º, §4º, art. 9º, §1º, art. 11, caput, e art. 14 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, os itens 2.7/2.8 e subitens 3.4.3/3.4.4 da norma EAE-04 (Resolução Eletrobras 243/2007) e os itens 2.7/2.8 da norma EAE-02 (Resolução Eletrobras 392/2011), assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1.998/2006-TCU-2ª Câmara.

3.8. Item 2.7 do Relatório de Auditoria

3.8.1. Descrição do achado e da proposta de encaminhamento

Achado 2.7: "Ausência ou não utilização ou uso indevido de conta bancária específica para a movimentação de recursos do ajuste".

3.8.1.1. Em síntese, o Relatório de Auditoria aponta que, com relação ao convênio ECV 278/2008, que tinha como objeto a "atualização tecnológica das UTI's do Hospital São Lucas da PUC/RS", verificou-se que o §3º da Cláusula Oitava do termo de ajuste (peça 21, p. 72) previa que a movimentação dos recursos repassados deveria ser efetuada em conta bancária específica do Banco do Brasil S.A., agência 3305-7, número 705.387-8. Entretanto, os documentos apresentados na prestação de contas demonstram que os pagamentos realizados não foram efetuados diretamente a partir da conta do Banco do Brasil.

3.8.1.2. Quanto ao contrato de patrocínio ECP-0007/2010, que tinha como objeto a concessão de contribuição financeira, a título de patrocínio, para a realização do projeto "Carnaval de São Paulo-2010", verificou-se, na prestação de contas, a ausência de extrato de conta bancária específica para movimentação dos recursos da avença e de conciliação bancária.

3.8.1.3. Por sua vez, no que pertine ao contrato de patrocínio ECP-0001/2009, firmado com a Confederação Brasileira de Basketball (CBB), cujo objeto era, entre outros, o patrocínio às seleções brasileiras de basquete, diversos documentos colhidos ao longo da auditoria, pormenorizadamente descritos no Relatório (peça 92), também denotam que a conta bancária específica não foi adequadamente movimentada.

3.8.1.4. Por fim, no que se refere ao contrato de patrocínio ECP-48/2009, firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama (CRVG), contemplando o patrocínio ao futebol profissional e amador, bem como a diversas outras modalidades esportivas e categorias, importa destacar que a análise da



movimentação dos recursos na conta específica resta prejudicada, uma vez que a maior parte das parcelas vem sendo paga em contas judiciais por determinação do Poder Judiciário, conforme informado pela Eletrobras em resposta ao Ofício de Requisição 3-899/2001. Como demonstrado na planilha entregue pela estatal (peça 46, p. 60), do total de R\$ 36.441.351,48, somente R\$ 6.689.822,11 foram pagos diretamente ao Vasco, tendo sido o restante liberado em virtude de ordens judiciais. Entretanto, da análise dos documentos apresentados pela Eletrobras no curso da auditoria, não constam extratos de movimentações bancárias referentes à parcela que foi liberada diretamente ao CRVG.

3.8.1.5. Dessa forma, consta no Relatório de Auditoria proposta com vistas a dar ciência à Eletrobras sobre a seguinte impropriedade:

‘4.7.6. ausência ou não utilização ou uso indevido de conta bancária específica para a movimentação de recursos do ajuste dos contratos de patrocínio ECP-048/2009, ECP-0001/2009 e ECP-0007/2010 e do convênio ECV-278/2008, o que afronta o art. 10 do Decreto 6.170/2007 e a Política de Patrocínios da Eletrobras, assim como as cláusulas específicas dos respectivos contratos (Contrato ECP-0001/2009, cláusula 4ª; Contrato 48/2009, cláusula 4ª; Contrato 0007/2010, cláusula 5ª; e Convênio 278/2008, cláusula 8ª)’

3.8.2. Informações prestadas pelos responsáveis

3.8.2.1. Com relação ao contrato de Patrocínio ECP-0007/2010 (Liesa/SP), a Eletrobras ressalta (peça 150, p. 19-21) que constatou que a diretriz contida na Política de Patrocínio carecia de imediata aplicação em suas rotinas de controle, especialmente de prestação de contas, para que restasse demonstrado o nexo entre receitas e despesas com a exibição do extrato bancário da conta específica.

3.8.2.2. Assim, segundo a empresa, é certo que, atualmente, o nexo é aferido mediante o confronto entre os documentos encaminhados pelo beneficiário do patrocínio, juntamente com sua relação de despesas, o extrato bancário e respectivos documentos fiscais. Neste sentido, foi alterado o modelo contratual em novembro de 2010, para que houvesse a previsão da obrigação contratual de exibição do extrato da conta bancária específica do patrocínio.

3.8.2.3. Especificamente em relação ao Convênio ECV-278/2008 (PUC/RS), na época da prestação de contas, segundo a estatal, foi verificada a transferência de valores para conta diversa. Em razão desta irregularidade, foi feita, à época, advertência verbal, e solicitado o extrato da conta corrente movimentada, bem como uma justificativa para o ocorrido.

3.8.2.4. Diante do fato, o executor enviou carta justificando-se e apresentou o extrato da conta. Verificou-se que os valores repassados serviram imediatamente para o pagamento ao fornecedor dos equipamentos e, por esta razão, foi aprovada a prestação de contas apresentada. Não obstante, foi alertado ao conveniente sobre a necessidade de observar as obrigações dispostas no convênio.

3.8.2.5. No que diz respeito ao Contrato de Patrocínio ECP-0001/2009 (CBB), segundo a Eletrobras, a beneficiária foi advertida e culminou, após o devido processo administrativo de defesa prévia, multada conforme comprovante entregue à fiscalização do TCU.

3.8.2.6. Com relação ao Contrato ECP-048/2009 (CRVG), a estatal informa que somente o primeiro pagamento foi efetuado diretamente ao beneficiário, com depósito do valor em conta específica, conforme definido no contrato firmado com a Eletrobras. Esta prestação de contas foi verificada pela Auditoria Interna, assim como foi disponibilizada na sua totalidade aos profissionais do Tribunal de Contas da União durante a fiscalização realizada em 2011. Os demais pagamentos foram realizados em conta específica determinada pelo juízo.

3.8.3. Análise

3.8.2.1. No caso do Contrato ECP-0048/2009, firmado com o CRVG, conforme discutido no achado 2.8 do Relatório de Auditoria da Secex-9, diferentemente do alegado pela Eletrobras, não consta do processo nenhuma prestação de contas e extrato de conta bancária específica referente à primeira parcela do ajuste, de cerca de R\$ 6 milhões, paga diretamente ao Vasco. Assim, no curso da auditoria não foi possível verificar que os recursos repassados tenham sido movimentados em conta bancária específica.

3.8.2.2. Com relação ao Contrato de Patrocínio ECP-0001/2009, firmado com a CBB, conforme discutido no achado 2.9 do Relatório de Auditoria da Secex-9, de fato, observa-se que a Eletrobras, após



a atuação da Auditoria Interna da entidade e do TCU, tem adotado providências para regularizar a utilização da conta bancária específica. Entretanto, restou comprovada a utilização irregular da conta bancária específica, com a saída e a entrada de recursos estranhos à avença.

3.8.2.3. Nos outros casos (ECP-0007/2010 e ECV-278/2008), as informações prestadas, embora esclareçam as providências adotadas a posteriori, não descaracterizam a ocorrência da não utilização ou da utilização indevida da conta bancária específica.

3.8.2.4. Assim, não cabe qualquer alteração na proposta de dar ciência à Eletrobras contida no item 4.7.6 do Relatório de Auditoria em apreciação.

3.9. Item 2.8 do Relatório de Auditoria

3.9.1. Descrição do achado e da proposta de encaminhamento

Achado 2.8: “Omissão da Eletrobras em aplicar as penalidades (sanções e/ou rescisão) previstas no contrato de patrocínio firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama”.

3.9.1.1. Da análise do processo do contrato de patrocínio ECP-0048/2009, firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama (CRVG), que tem como objeto o patrocínio em diversas modalidades esportivas e em ações de responsabilidade social, observou-se que, após a celebração do ajuste e do pagamento da primeira parcela prevista no cronograma financeiro, o beneficiário não logrou comprovar a manutenção de sua regularidade fiscal, deixando de apresentar as certidões e documentos pertinentes, conforme previsão contida no item 6.27 da Cláusula Sexta (peça 48, p. 41) e na Cláusula Décima Quinta (peça 48, p. 49) da avença.

3.9.1.2. Em decorrência, a Eletrobras vem informando ao beneficiário que está impossibilitada de efetuar quaisquer pagamentos diretamente ao CRVG, conforme se observa pelo teor da carta CTA-PRE-05448/2010 (peça 47, p. 83), de 27/5/2010.

3.9.1.3. Ou seja, durante todo o período de execução do ajuste (desde sua celebração em 14/7/2009), o beneficiário deixou de comprovar a manutenção de sua regularidade fiscal.

3.9.1.4. Vale dizer que tal obrigação, expressamente prevista no contrato de patrocínio, é, também, especificada em diversos dispositivos constitucionais e legais, entre eles, o art. 195, §3º da Constituição Federal; e os arts. 29, incisos III e IV, 55, inciso XIII, e 116 da Lei 8.666/1993. Além disso, o próprio TCU já havia alertado, por intermédio do Acórdão 217/2010-Plenário, à Eletrobras:

‘1.7. Alertar à Centrais Elétricas Brasileiras S/A. – Eletrobrás quanto à obrigatoriedade de constatar, a cada pagamento referente ao contrato de patrocínio com o Club de Regatas Vasco da Gama, assinado em 14/7/2009, a regularidade do clube junto à Seguridade Social e ao FGTS, nos termos do §3º do art. 195 da Constituição Federal, inciso IV do art. 29 da Lei nº 8.666/93, art. 27-a da Lei nº 8.036/90 e art. 47-I-a da Lei nº 8.212/91, conforme entendimento firmado por este Tribunal na Decisão nº 705/1994-P.’

3.9.1.5. Entretanto, em que pese não estar efetuando os pagamentos diretamente ao CRVG, a Eletrobras não aplicou quaisquer das penalidades previstas na Cláusula Nona do ajuste (peça 48, p. 46), e tampouco fez valer o direito à rescisão delineado na Cláusula Oitava (peça 48, p. 45).

3.9.1.6. Além disso, é importante destacar que, embora a Eletrobras não esteja efetuando os pagamentos previstos no contrato diretamente ao CRVG, já foi executado no bojo da avença (até janeiro de 2013) o montante de R\$ 52.671.024,60, em decorrência de diversas ordens exaradas pelo Poder Judiciário (ofícios, mandados de intimação e mandados de penhora) em ações de execução movidas contra o CRVG, em face de dívidas trabalhistas e cíveis. Resta um saldo contratual de R\$ 8.409.622,96 (peça 171, p. 3).

3.9.1.7. Do total já executado no âmbito do contrato, a quantia de R\$ 5.689.822,11, referente à primeira parcela, foi repassada diretamente ao CRVG, e o restante transferido para contas judiciais, por determinações do Poder Judiciário. O entendimento que tem permitido o pagamento em sede judicial está retratado em decisão da 36ª Vara do Trabalho do Rio de Janeiro (processo n. 0000617-48.2010.5.01.0036, peça 46, p. 193), transcrita no Relatório de Auditoria (peça 92, p. 47-48).

3.9.1.8. Nesse contexto, constata-se que o cumprimento de diversas cláusulas estabelecidas no contrato deixaram de ser cumpridas pelo CRVG, ensejando a possibilidade de rescisão contratual por parte da Eletrobras.

3.9.1.9. Por exemplo, deve-se destacar que o item 6.14.1 (peça 48, p. 43) da avença estabelece que o contratado não poderá dispor de recursos deste contrato para o pagamento de dívidas já adquiridas de natureza trabalhista, previdenciária e civil.

3.9.1.10. O CRVG efetivamente não dispôs diretamente dos recursos para o pagamento de dívidas anteriores, uma vez que os pagamentos realizados foram feitos diretamente a contas específicas por determinações judiciais. Entretanto, a essência da cláusula contratual resta infringida, uma vez que os recursos deixaram de ser utilizados pelo clube na execução das atividades previstas na avença e foram usados para o pagamento, em processos judiciais de execução, de dívidas previamente constituídas.

3.9.1.11. Nesse sentido, a continuidade do contrato com a sistemática de pagamentos que vem sendo imposta atualmente (mediante ordens judiciais para atender a processos de execução movidos contra o CRVG) afronta as finalidades pactuadas, uma vez que os recursos têm sido usados para fins diversos daqueles estabelecidos no projeto básico.

3.9.1.12. Embora não se questione a validade dos pagamentos realizados, a Eletrobras não comprovou, em qualquer momento, que tenha tomado providências (aplicação de penalidades e/ou rescisão contratual) em face do possível desvirtuamento da utilização dos recursos estabelecidos no contrato, em desatenção à cláusula 6.14.1.

3.9.1.13. Além disso, os depósitos judiciais impedem que o CRVG cumpra com as obrigações impostas:

- no item 3.1 do contrato, que define a alocação de recursos entre as diversas modalidades esportivas e ações de responsabilidade social (peça 48, p. 37);

- no item 3.5 da avença, que estabelece que "a partir da primeira, cada parcela só poderá ser liberada mediante o recebimento e aprovação pela Eletrobras, da prestação de contas referente à parcela anteriormente liberada, mesmo que as despesas não atinjam a sua totalidade" (peça 48, p. 37); e

- na Cláusula Quarta, que define a obrigatoriedade de movimentação de recursos em conta bancária específica (peça 48, p. 38).

3.9.1.14. A esse respeito, vale dizer que o parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta do contrato (peça 48, p. 41) define que:

'O eventual pagamento de ações judiciais com recursos deste contrato não desobriga o CONTRATADO do cumprimento integral do item acima relativo aos valores previstos na Cláusula Terceira, item 3.1, e no Projeto Básico apresentado, em anexo.'

3.9.1.15. Assim, constata-se que, mesmo nos casos de ocorrência de pagamentos de ações judiciais, o CRVG continuaria com a obrigação de prestar contas da aplicação de todos os valores eventualmente pagos pela Eletrobras nas estritas finalidades pactuadas na avença (item 3.1 do contrato e projeto básico). Ou seja, o CRVG deveria comprovar a aplicação, nas atividades previstas no projeto básico, do mesmo montante eventualmente repassado pela Eletrobras em cumprimento a ordens judiciais.

3.9.1.16. Contudo, não ficou comprovado no curso da auditoria, que a Eletrobras tenha exigido do Vasco a comprovação da prestação de contas da primeira parcela, nem a comprovação da alocação dos recursos definidos no item 3.1 e no projeto básico, denotando descumprimento de cláusula contratual, para a qual não foram aplicadas penalidades ou rescisão prevista nas cláusulas oitava e nona.

3.9.1.17. Assim, foram assentadas as seguintes propostas no Relatório de Auditoria:

'4.5. Determinar à Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) que:

4.5.1. no que se refere ao contrato de patrocínio ECP-0048/2009, firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama:

4.5.1.1. somente dê continuidade ao contrato de patrocínio no caso de o Club de Regatas Vasco da Gama comprovar, no prazo de sessenta dias, a sua regularidade fiscal, conforme previsto no item 6.27 da Cláusula Sexta e na Cláusula Décima Quinta da avença, adotando, caso necessário, as possibilidades de rescisão e aplicação de penalidades estabelecidas nas Cláusulas Oitava e Nona do ajuste, em obediência aos comandos insculpidos no art. 195, §3º, da Constituição Federal e nos arts. 29, incisos III e IV, 55, inciso XIII, e 116 da Lei 8.666/1993, assim como em atenção ao item 1.7 do Acórdão 217/2010-TCU-Plenário, e encaminhando ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da 9ª Secretaria de Controle Externo, as informações sobre as providências adotadas; (achado 2.8)



4.5.1.2. *exija, imediatamente, do Club de Regatas Vasco da Gama, em atenção ao estabelecido nos itens 3.4, 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira, assim como no parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta do contrato, que apresente à Eletrobras, no prazo de sessenta dias, relatório detalhado, acompanhado dos documentos comprobatórios pertinentes, referentes às prestações de contas dos recursos desembolsados pela Eletrobras (ainda que em cumprimento de ordens judiciais), desde o início da vigência do ajuste até dezembro de 2011, em que fiquem evidenciados: (i) o total de recursos repassados diretamente ou mediante ordens judiciais, por parcela, desde o início do contrato ECP-0048/2009; (ii) o total de rendimentos auferidos com a aplicação dos saldos dos recursos colocados à disposição da beneficiária, enquanto não utilizados, em caderneta de poupança de instituição financeira oficial e/ou fundo de aplicação de mercado aberto; (iii) o detalhamento das despesas executadas desde o início da vigência do ajuste, com a necessária identificação da correlação entre a parcela repassada, os gastos incorridos e os objetivos pactuados no âmbito do contrato de patrocínio ECP-0048/2009; (iv) relatório detalhado da execução do projeto até dezembro de 2011; (v) extrato da conta bancária específica; (vi) relatório de conciliação orçamentária; (vii) relatório de conciliação bancária; (viii) cumprimento do estabelecido no parágrafo único do item 6.1 da cláusula sexta do contrato; (achado 2.8)*

4.5.1.3. *em cumprimento ao estabelecido nos itens 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira e no parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta do contrato, apresente, no prazo de 120 dias, ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da 9ª Secretaria de Controle Externo, a apreciação da prestação de contas do patrocínio, especificando (i) se o beneficiário aplicou, nas finalidades e objetos previstos no item 3.1 da Cláusula Terceira e no projeto básico, o valor correspondente ao total que lhe foi repassado diretamente, assim como mediante ordens judiciais no bojo do contrato ECP-0048/2009; (ii) o detalhamento dos valores aceitos pela Eletrobras nas prestações de contas desde o início da vigência do ajuste; (iii) o detalhamento dos valores glosados/não aceitos pela Eletrobras desde o início da vigência do ajuste; (iv) comprovação de devolução, por parte do Club de Regatas Vasco da Gama, dos valores eventualmente glosados/não aceitos; (v) outros documentos que, a juízo da Eletrobras, sejam necessários ou pertinentes para comprovar a correta aplicação dos recursos; (achado 2.8)*

4.5.1.4. *informe, imediatamente, aos órgãos judiciais competentes em que tramitam ações contra o Club de Regatas Vasco da Gama com reflexos na execução financeira do contrato de patrocínio que (i) as obrigações impostas ao Club de Regatas Vasco da Gama (CRVG) por intermédio do contrato de patrocínio ECP-0048/2009 não se limitam à demonstração da execução das contrapartidas de exposição de marca estabelecidas na Cláusula Quinta do ajuste, englobando, também, a necessária comprovação da aplicação dos recursos desembolsados pela Eletrobras estritamente nas atividades e objetos previstos na avença (itens 3.4, 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira do contrato, assim como parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta); e que (ii) embora venha cumprindo com as contrapartidas de exposição de marca, o CRVG ainda não apresentou (e a Eletrobras ainda não apreciou) as necessárias prestações de contas referentes ao contrato de patrocínio ECP-0048/2009, obrigação imposta ao beneficiário dos recursos conforme itens 3.4, 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira do contrato, assim como parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta, fato que impede que as parcelas previstas no cronograma financeiro do contrato (item 3.3 da Cláusula Terceira) sejam consideradas vencidas e que pode trazer reflexos no cálculo dos montantes efetivamente devidos pela estatal ao Club de Regatas Vasco da Gama; encaminhando ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da 9ª Secretaria de Controle Externo, no prazo de sessenta dias, a comprovação das providências adotadas; (achado 2.8)'*

3.9.2. Informações prestadas pelos responsáveis

3.9.2.1. *Em sua manifestação inicial (peça 150), a Eletrobras não apresentou informações específicas quanto à proposta contida no item 4.5.1.1 do Relatório de Auditoria. Contudo, tendo em vista o lapso temporal entre as informações apresentadas pela estatal e a elaboração da presente instrução, foi encaminhada mensagem eletrônica para a empresa (peça 171, p. 1-2), para verificar se as informações originalmente apresentadas permaneciam inalteradas, ou se teriam sido adotadas novas providências pelo Vasco ou pela própria Eletrobras.*

3.9.2.2. *Em resposta, a estatal encaminhou a carta CTA-PR-9420/2012 (peça 171, p. 6), de 21/12/2012, dirigida ao presidente do Club de Regatas Vasco da Gama, em que consta o seguinte:*

‘(...) Na citada correspondência, solicitamos uma série de documentos exigidos pela fiscalização do TCU com vistas à comprovação da aplicação dos recursos do patrocínio, ainda que liberados em cumprimento a ordens judiciais. Registramos o recebimento de documentos que demonstram como os recursos foram utilizados; no entanto, eles não apresentam vinculação com o objeto contratual, o que representa o descumprimento aos itens 3.4, 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira, bem como do parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta do contrato celebrado.

Reiteramos, também, a solicitação feita em outras ocasiões relativamente à comprovação da regularidade fiscal, conforme previsto no item 6.27 da Cláusula Sexta e na Cláusula Décima Quinta do instrumento jurídico entre a Eletrobras e esse clube.

Desse modo, considerando que: (1) não houve comprovação da adequada aplicação dos recursos aplicados pela Eletrobras no patrocínio, ou seja, os recursos não foram destinados ao objeto contratual; (ii) não houve comprovação de regularidade fiscal pelo clube, não será possível a continuidade ao patrocínio da Eletrobras, pelo que serão adotadas as providências cabíveis para a rescisão contratual, conforme Cláusula Oitava, item 8.1, alínea b.’

3.9.2.3. Assim, a teor do referido expediente, observa-se que o CRVG, mesmo após as solicitações da Eletrobras, não comprovou a aplicação dos recursos exclusivamente nas atividades previstas no projeto básico e na avença, nem logrou demonstrar sua regularidade fiscal. Em consequência, a estatal informa que iria adotar as providências necessárias para a rescisão contratual.

3.9.2.4. Especificamente com relação à proposta 4.5.1.2, a Eletrobras informou (peça 150, p. 1-2), em primeiro momento, ter enviado no dia 12/3/2012 a Carta-PRE n. 1799/2012, comunicando ao Club de Regatas Vasco da Gama as exigências feitas no Relatório de Auditoria do TCU e solicitando seu devido cumprimento no prazo consignado de sessenta dias, a findar-se em 25/4/2012.

3.9.2.5. Posteriormente, em resposta ao e-mail enviado à Eletrobras antes do início desta instrução, a estatal informou (peça 171, p. 3) que o CRVG apresentou resposta à Carta-PRE n. 1799/2012, por meio do Ofício de número 007/2012. Entretanto, o material apresentado seria composto basicamente de pagamentos efetuados ao Sindicato dos Empregados de Clubes do Rio de Janeiro, guias da Previdência Social, salários, recibos de pensão alimentícia e cópias de cheques. A Eletrobras não encaminhou ao TCU os referidos documentos.

3.9.2.6. No que se refere à proposta contida no item 4.5.1.3, a estatal também informou (peça 150, p. 1-2) ter enviado, no dia 12/3/2012, a Carta-PRE n. 1799/2012, comunicando ao CRVG as exigências feitas no Relatório de Auditoria do TCU e solicitando seu devido cumprimento no prazo consignado de 120 dias, a findar-se em 25/6/2012.

3.9.2.7. Posteriormente, em resposta ao e-mail enviado à Eletrobras antes do início desta instrução, a empresa informou (peça 171, p. 3-4) que, com relação à apreciação da prestação de contas do patrocínio firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama:

‘Os dados de gestão encontram-se registrados em formulários próprios assinados por técnicos e gerentes imediatos e constam arquivados em processo administrativo sequencialmente organizado com numeração de páginas.

A respeito do conjunto de documentos recebidos, foi constatado que o material apresentado pelo Club de Regatas Vasco da Gama não tinha relação direta com o objeto do contrato, ficando impossibilitados de elaborar Relatório de Prestação de Contas dos valores repassados mediante ordem judicial. É certo que a partir da 2ª parcela prevista para o contrato, a Eletrobras vem retendo os pagamentos, em decorrência da falta de apresentação de certidões de regularidade fiscal do contratado. Assim, desde que foram iniciadas as retenções, a Eletrobras começou a ser intimada através de uma série de mandados de penhora de crédito, oriundos de execuções cíveis e trabalhistas nas quais o Vasco surge como executado.

Diante da situação, a Eletrobras arguia em juízo a impossibilidade de penhora dos créditos em razão da situação de irregularidade fiscal do Vasco.’ (grifo não é do original)

3.9.2.8. Quanto ao item 4.5.1.4, a Eletrobras informou inicialmente (peça 150, p. 3) que estaria tomando as providências internas necessárias, junto ao Departamento Jurídico, para promover a devida comunicação aos órgãos judiciais competentes em que tramitam ações contra o CRVG.



3.9.2.9. Posteriormente, a estatal informou (peça 171, p. 4) que encaminhou a correspondência CTA-PJCR-9153/2012 para o Ministério Público Estadual (peça 171, p. 7-25) e que protocolou petições nos juízos da 36ª vara do trabalho da 1ª Região do RJ, e também na 4ª, 6ª, 18ª, 26ª, 28ª e 40ª varas cíveis do TJRJ, 1ª vara cível regional da Barra da Tijuca e 4ª vara federal de execução fiscal do RJ (peça 171, p. 26-49), cientificando os órgãos judiciais, nos exatos termos da proposta contida no item 4.5.1.4 do Relatório de Fiscalização.

3.9.3. Análise

3.9.3.1. Inicialmente, no que se refere ao item 4.5.1.1, importa destacar que, de acordo com as informações trazidas pela Eletrobras, o CRVG ainda não apresentou as certidões de regularidade fiscal, restando evidente o absoluto descumprimento das regras previstas no item 6.27 da Cláusula Sexta e na Cláusula Décima Quinta da avença (peça 48, p. 35-50).

3.9.3.2. A ausência de regularidade fiscal também configura desobediência aos comandos insculpidos no art. 195, §3º, da Constituição Federal e nos arts. 29, incisos III e IV, 55, inciso XIII, e 116 da Lei 8.666/1993, assim como ao item 1.7 do Acórdão 217/2010-TCU-Plenário.

3.9.3.3. Embora a Eletrobras haja informado, em dezembro de 2012 (mais de um ano após a elaboração do Relatório de Auditoria da Secex-9), que adotaria providências para a rescisão contratual, até o fechamento desta instrução não foram recebidos no âmbito da SecexEstataisRJ documentos que evidenciassem o efetivo rompimento do ajuste.

3.9.3.4. Assim, resta evidenciado que a Eletrobras deixou de aplicar as necessárias penalidades e/ou a rescisão contratual em face do descumprimento da obrigação de o Club de Regatas Vasco da Gama manter, durante toda a vigência contratual, a regularidade fiscal perante as fazendas federal, estadual, municipal, assim como com o INSS e o FGTS.

3.9.3.5. Ressalte-se que a regra relativa à necessidade de as pessoas contratadas pelo poder público comprovarem, a cada pagamento, a sua regularidade fiscal não se trata de mera formalidade estabelecida contratualmente pela administração. Na realidade, tal exigência constitui verdadeiro vetor da atuação estatal no sentido de instar o contribuinte, em especial aquele que contrata com o poder público, a cumprir com suas obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias. A importância de tal exigência decorre de sua previsão em sede constitucional (art. 195, §3º da Constituição Federal) e legal (arts. 29, incisos III e IV, 55, inciso XIII, e 116 da Lei 8.666/1993).

3.9.3.6. Portanto, em face de sua importância, não compete ao administrador releva o descumprimento da obrigação de o contratado manter a regularidade fiscal. Nesse caso específico, o administrador tem o poder-dever de fazer cumprir as regras contratuais.

3.9.3.7. Assim, entende-se necessário manter a proposta contida no item 4.5.1.1 do Relatório, já que o contrato segue vigente.

3.9.3.8. Ademais, tendo em vista (i) que, até o presente momento, o contrato não foi rescindido, seguindo vigente e já tendo sido pagos pela Eletrobras, ao longo de 2009, 2010, 2011 e 2012, mais de R\$ 52 milhões em benefício de uma entidade com situação fiscal irregular; (ii) que apenas após a SecexEstataisRJ solicitar à estatal novas informações, em dezembro de 2012, a Eletrobras encaminhou carta ao CRVG manifestando o interesse em rescindir a avença; (iii) que já existia manifestação da Consultoria Jurídica da Eletrobras sobre a possibilidade de se aplicar sanções e rescisão contratual (p. 47, p. 136) no caso de não manutenção da regularidade fiscal por parte do Vasco; (iv) que já existia alerta do TCU proferido através do item 1.7 do Acórdão 217/2010-TCU-Plenário acerca da necessidade de comprovação da regularidade fiscal previamente aos pagamentos a serem realizados; entende-se necessário propor a responsabilização dos gestores da Eletrobras.

3.9.3.9. Portanto, propõe-se promover a audiência dos agentes a seguir listados em virtude de não terem adotado as providências para fazer valer as possibilidades de rescisão e aplicação de penalidades estabelecidas nas Cláusulas Oitava e Nona do contrato de patrocínio ECP-0048/2009, tendo permitido a continuidade do ajuste firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama e o pagamento, ao longo de 2009, 2010, 2011 e 2012, de mais de R\$ 52 milhões à referida entidade, que não comprovou, após a assinatura da avença, a manutenção de sua regularidade fiscal, em contrariedade ao disposto no item 6.27 da Cláusula Sexta e na Cláusula Décima Quinta do ajuste, configurando desobediência aos



comandos insculpidos no art. 195, §3º, da Constituição Federal e nos arts. 29, incisos III e IV, 55, inciso XIII, e 116 da Lei 8.666/1993, assim como desatenção ao alerta proferido através do item 1.7 do Acórdão 217/2010-TCU-Plenário.

- Sr. Luiz José Bacha Rizzo, gestor do contrato (DPR-094/2009, peça 46, p. 78);
- Sra. Liliane Façanha Britto, fiscal do contrato (DPR-094/2009, peça 46, p. 78);
- Vera Maria Van Erven Formiga, Gerente da Assessoria Especial de Assuntos Institucionais (PRE);

- Sr. José Antonio Muniz Lopes, presidente da Eletrobras de 6/3/2008 a 25/2/2011;

- Sr. José da Costa Carvalho Neto, presidente da Eletrobras desde 25/2/2011.

3.9.3.10. No que se refere aos itens 4.5.1.2 e 4.5.1.3, a informação trazida pela Eletrobras na CTA-PR-9420/2012 (peça 171, p. 6), de 21/12/2012, é enfática no sentido de que, até o momento, “não houve comprovação da adequada aplicação dos recursos aplicados pela Eletrobras no patrocínio, ou seja, os recursos não foram destinados ao objeto contratual”.

3.9.3.11. Além disso, a estatal informou, em resposta ao e-mail enviado pela SecexEstataisRJ previamente a esta instrução, que o material apresentado pelo CRVG a título de prestação de contas não tinha relação direta com o objeto do contrato, ficando impossibilitada de elaborar Relatório de Prestação de Contas dos valores repassados mediante ordem judicial (peça 171, p. 3-4).

3.9.3.12. Entretanto, as informações prestadas pela estatal foram sintéticas e desacompanhadas dos elementos comprobatórios que as balizam, não tendo sido apresentadas as eventuais manifestações do CRVG e nem os comprovantes tidos como prestações de contas, em desatenção ao que havia sido proposto nos itens 4.5.1.2 e 4.5.1.3 do Relatório de Auditoria.

3.9.3.13. De todo modo, percebe-se que o descumprimento de cláusulas contratuais por parte do CRVG não se restringe à ausência de manutenção de sua regularidade fiscal. O beneficiário também está deixando de cumprir as regras estabelecidas no contrato de patrocínio que definem a obrigatoriedade de prestação de contas dos recursos repassados. A esse respeito, importa transcrever os itens 3.4, 3.5, 3.6, 4.2, 6.14.1, 6.15, 6.15.1 e 6.25 do contrato firmado entre a Eletrobras e o Vasco (peça 48, p. 35-50):

‘(...) 3.4. Deverá ser formado pelo CONTRATADO um comitê gestor exclusivamente para o projeto, conforme documento do CONTRATADO, para a gestão do projeto, o qual passará a ser o principal canal de interlocução entre as partes, apresentando à ELETROBRÁS a prestação de contas referente à parcela anteriormente liberada, mesmo que as despesas não atinjam a sua totalidade; e efetivamente realizando a entrega do produto, não medindo esforços para o cumprimento de todas as cláusulas contratuais;

3.5. A partir da primeira, cada parcela só poderá ser liberada mediante o recebimento e aprovação pela ELETROBRÁS, da prestação de contas referente à parcela anteriormente liberada, mesmo que as despesas não atinjam a sua totalidade;

3.6. A ELETROBRÁS terá o prazo de 60 (sessenta) dias para a análise da documentação relativa à prestação de contas; (...)

(...) 4.2. Esta conta deverá ser encerrada com a prestação de contas final do projeto, com a devolução no prazo de 30 (trinta) dias de eventual saldo existente, para crédito à Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRÁS, conta corrente 2000-1 na agência nº. 17558 do Banco do Brasil S.A., cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, com clara referência ao presente contrato; (...)

(...) DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO

(...) 6.14.1 O CONTRATADO não poderá dispor de recursos deste contrato para o pagamento de dívidas já adquiridas de natureza trabalhista, previdenciária e civil;

6.15. A equipe gestora do CONTRATADO apresentará à ELETROBRÁS um relatório final no prazo de até 30 (trinta) dias após o término de cada ano do projeto, acompanhado da prestação de contas, bem como de um exemplar de cada material de divulgação utilizado, como cópia de fotos, vídeos, CD-ROM e demais materiais produzidos no âmbito do projeto, assim como de cópia das matérias que tenham sido veiculadas em mídia sobre o projeto;

6.15.1 Fica o CONTRATADO ciente, desde já, que a falta de apresentação da prestação de contas, tanto parcial, prevista no item 3.5, quanto final, prevista no item 6.15, ou a não aprovação de quaisquer

delas, implicará na inadimplência do CONTRATADO, com a conseqüente proibição de requerimento de patrocínio à ELETROBRÁS, enquanto perdurar a inadimplência;

6.25. Apresentar semestralmente a prestação de contas das parcelas liberadas para aprovação da ELETROBRÁS, mesmo que as despesas não atinjam a sua totalidade;

3.9.3.14. É importante destacar que a matéria deve ser analisada a partir de dois quesitos distintos: (i) a ausência de prestação de contas dos valores repassados diretamente ao CRVG (R\$ 5.689.822,11, peça 47, p. 143) referentes à primeira parcela do ajuste; e (ii) os valores depositados pela Eletrobras em virtude de determinações judiciais em processos movidos por terceiros contra o CRVG.

3.9.3. 15. No que se refere ao primeiro quesito, relembre-se que, como apontado no Relatório de Auditoria, a maior parte da primeira parcela foi paga diretamente ao CRVG, conforme comprovante bancário de R\$ 5.689.822,11 (peça 47, p. 143). O Club deveria, a partir de então, como condição e requisito para o recebimento das demais parcelas, comprovar, por meio de prestação de contas, a aplicação dos referidos recursos. É o que estabelecem os itens 3.4, 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira, assim como o parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta do contrato.

3.9.3.16. Todavia, como apontado no Relatório de Auditoria, não foram identificados na documentação apresentada pela Eletrobras os documentos referentes à eventual prestação de contas apresentada pelo CRVG. No curso da fiscalização foram apresentados apenas documentos que demonstravam o acompanhamento, por parte da Eletrobras, da execução das contrapartidas de exposição de marca pactuadas na avença (peça 47, p. 145-166; peça 148, p. 1-32; peça 59, p. 23-98; peça 60, p. 1-32; peça 61, p. 1-9; peças 63 a 75). Ressalte-se que não foi constatada a existência de documentos específicos sobre a utilização dos recursos (extratos de conta bancária específica, conciliação bancária, demonstrativos de gastos, demonstrativos de receitas financeiras etc).

3.9.3.17. Em sua manifestação acerca do Relatório de Auditoria (peça 150) e, posteriormente, na resposta ao e-mail prévio à presente instrução (peça 171), a Eletrobras também não apresentou a referida prestação de contas do Vasco.

3.9.3.18. Portanto, entende-se estar havendo omissão em prestar contas por parte da entidade beneficiária dos recursos do patrocínio, restando, até o momento, não comprovada a aplicação dos recursos da primeira parcela (R\$ 5.689.822,11) repassados diretamente ao CRVG e caracterizado o descumprimento dos itens 3.4, 4.4, 4.5, 6.15 e 6.25 da Cláusula Terceira do contrato.

3.9.3.19. No que se refere ao segundo quesito de análise, relativo aos recursos pagos em virtude de determinações judiciais, há que se lembrar que, como apontado no Relatório de Auditoria, o pagamento de valores do contrato em face de penhoras ocorridas em processos de execução não desobriga o Vasco de prestar contas da aplicação de recursos equivalentes nas estritas finalidades pactuadas no contrato de patrocínio.

3.9.3.20. A esse respeito, importa transcrever o seguinte excerto do Relatório (peça 92):

‘(...) vale dizer que o parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta do contrato (peça 48, p. 41) define que:

‘O eventual pagamento de ações judiciais com recursos deste contrato não desobriga o CONTRATADO do cumprimento integral do item acima relativo aos valores previstos na Cláusula Terceira, item 3.1, e no Projeto Básico apresentado, em anexo’.

(...) o que se entende da referida cláusula é, tão-somente, que, nos casos de ocorrência de pagamentos de ações judiciais, o CRVG continuaria com a obrigação de prestar contas da aplicação de todos os valores eventualmente pagos pela Eletrobras nas estritas finalidades pactuadas na avença (item 3.1 do contrato e projeto básico). Ou seja, o CRVG deveria comprovar a aplicação, nas atividades previstas no projeto básico, do mesmo montante eventualmente repassado pela Eletrobras em cumprimento a eventuais ordens judiciais.’

3.9.3.21. É importante frisar que, como detalhadamente discutido na “Análise do Argumento 14” e na “Análise do Argumento 27” desta instrução, o cumprimento das obrigações assumidas pelo beneficiário do contrato de patrocínio não se resume à demonstração da execução das contrapartidas de exposição da marca, mas estende-se, também, à necessária comprovação da aplicação dos recursos



repassados estritamente nas finalidades pactuadas na avença. Os argumentos que fundamentam essa linha de raciocínio estão minuciosamente apresentados nos itens 0 a 0 e 0 a 0 desta instrução.

3.9.3.22. Vale lembrar que o TCU também já entendeu, em diversas ocasiões, pela necessidade de comprovação dos gastos realizados através de projetos de patrocínios. É o que se depreende dos Acórdãos 1.998/2006, 1.962/2004 e 2.224/2005, da 2ª Câmara, e do recente e Acórdão 2.575/2012-TCU-Plenário, discutidos na “Análise do Argumento 14”.

3.9.3.23. O instrumento contratual é cristalino ao demonstrar que a adimplência da beneficiária somente deve ser reconhecida mediante o cumprimento, cumulativo, das obrigações de prestar contas e de executar as contrapartidas. Ou seja, o não atendimento a uma ou outra obrigação é plenamente suficiente para caracterizar a inadimplência contratual (item 6.15.1 do contrato, peça 48, p. 43).

3.9.3.24. Dessa forma, a ausência de prestação de contas por parte do CRVG, tanto dos recursos que lhe foram repassados diretamente na primeira parcela, quanto dos montantes pagos em face de ordens judiciais, torna patente o juízo pela impossibilidade de estabelecer-se o indispensável nexo de causalidade entre os recursos repassados pela Eletrobras e as finalidades pactuadas na avença.

3.9.3.25. Ressalte-se que a estatal não pagou apenas pelas contrapartidas de exposição da marca. O pagamento incluía, também, um conteúdo social (apoio ao esporte e projetos sociais) de igual calibre, cuja execução com recursos do patrocínio não foi comprovada pela entidade beneficiária.

3.9.3.26. Vale lembrar que o objetivo de um patrocínio no âmbito de uma empresa estatal contempla a conjunção de duas finalidades principais: (i) apoiar um projeto esportivo, social ou cultural, e (ii) difundir a marca, conforme se depreende da “definição” e dos “objetivos” contidos na Política de Patrocínios da Eletrobras (peça 13, p. 7), já transcritos nesta instrução.

3.9.3.27. Portanto, se a ideia fosse simplesmente expor o logotipo da empresa em algum meio de comunicação, o instrumento jurídico correto não seria um patrocínio, mas sim um contrato de publicidade, nos termos da Lei 8.666/1993.

3.9.3.28. E é exatamente por essa razão que a estatal precisa se certificar do cumprimento cumulativo das duas obrigações assumidas por parte do beneficiário: a prestação de contas e a execução da contrapartida de exposição de marca. Cumprir apenas uma das obrigações não basta ao patrocinado.

3.9.3.29. Assim, embora tenha tido a sua marca exposta, a Eletrobras vem tendo frustrado o objetivo do patrocínio, uma vez que o CRVG vem se omitindo no dever de prestar contas, impossibilitando a comprovação de que tenham sido executadas, com os valores pagos pela estatal, ações “direcionadas ao desenvolvimento humano, à promoção da cidadania, à inclusão social, às inovações, às produções e divulgações tecnológicas, culturais e esportivas”, nos termos de sua política, que propõe a reafirmação de seu compromisso com a promoção e o acesso à cultura.

3.9.3.30. Entretanto, deve-se obter-se não ser cabível propor, desde já, eventual instauração de tomada de contas especial (TCE), uma vez que o ajuste ainda se encontra vigente, conforme informado em 16/1/2013 pela Eletrobras (peça 171, p. 3), restando um saldo no valor de R\$ 8.409.622,96 e sendo factível propor que a estatal inste o beneficiário, por força do contrato ainda em vigor, a apresentar as prestações de contas.

3.9.3.31. Além disso, a Eletrobras encaminhou a CTA-PR-9420/2012 informando ao Vasco sobre sua intenção em rescindir o contrato em 21/12/2012, não havendo notícias nos autos sobre os desdobramentos posteriores e sobre eventual defesa e contraditório do CRVG. Portanto, antes de eventual instauração de TCE, entende-se pertinente munir os autos com as referidas informações, que poderão subsidiar a formação de convicção acerca da necessidade de se buscar o ressarcimento dos valores aos cofres da empresa.

3.9.3.32. É importante frisar, também, que a Eletrobras informou que, em atenção à proposta contida no item 4.5.1.4 do Relatório de Auditoria, encaminhou aos órgãos judiciais competentes ofícios cientificando-lhes que (i) as obrigações impostas ao Club de Regatas Vasco da Gama por intermédio do contrato de patrocínio ECP-0048/2009 não se limitam à demonstração da execução das contrapartidas de exposição de marca estabelecidas na cláusula quinta, mas também à necessária comprovação da aplicação dos recursos desembolsados pela Eletrobras estritamente nas atividades e objetos previstos na avença; e que (ii) embora venha cumprindo com as contrapartidas de exposição de marca, o CRVG



ainda não apresentou (e a Eletrobras ainda não apreciou) as necessárias prestações de contas referentes ao contrato de patrocínio ECP-0048/2009, fato que impede que as parcelas previstas no cronograma financeiro do contrato sejam consideradas vencidas e que pode trazer reflexos no cálculo dos montantes efetivamente devidos pela Eletrobras ao Club de Regatas Vasco da Gama.

3.9.3.33. Essa última providência tem a finalidade de evitar que novos pagamentos sejam ordenados pelo Poder Judiciário, resguardando os interesses da estatal.

3.9.3.34. Pelo exposto, reputa-se ser providência mais conveniente, sob a perspectiva do controle externo, antes de instaurar eventual TCE, dar prosseguimento à formulação das determinações propostas nos itens 4.5.1.2 e 4.5.1.3 do Relatório de Auditoria.

3.9.3.35. Entretanto, tendo em vista que a primeira parcela foi repassada em 13/8/2009 diretamente ao CRVG e que, após isso, foram efetuados diversos pagamentos judiciais beneficiando o CRVG nos exercícios de 2010, 2011 e 2012 (peça 46, p. 60 e peça 171), sem que tenha sido apresentada qualquer prestação de contas, resta evidenciada a inércia dos gestores da estatal em adotar as providências para aplicação de penalidades e/ou rescisão do instrumento contratual.

3.9.3.36. É importante destacar que as análises técnicas promovidas durante a vigência do ajuste limitaram-se a abordar o cumprimento de contrapartidas por parte do CRVG, deixando de mencionar a omissão da entidade beneficiária em prestar contas e a consequente desobediência aos itens 3.4, 3.5, 3.6, 4.2, parágrafo único do 6.1, 6.14.1, 6.15, 6.15.1 e 6.25 do instrumento contratual. A esse respeito, pode-se citar o Memorando PRE-058/2010 (peça 46, p. 153) e a Nota Técnica da PRE de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131), que deixam de tecer qualquer consideração sobre a não prestação de contas por parte do Vasco, limitando-se informar sobre a execução de contrapartidas e a propor a realização de pagamentos.

3.9.3.37. No processo administrativo disponibilizado pela Eletrobras durante a auditoria também não foi possível vislumbrar qualquer determinação por parte do dirigente máximo da entidade no sentido de fazer cumprir as cláusulas de penalidade e rescisão previstas no instrumento contratual. É conveniente frisar que caberia ao presidente da estatal, autoridade signatária da avença, a aplicação de sanções à contratada ou a rescisão do ajuste, em face da aprovação do projeto por parte do Conselho de Administração através da deliberação DEL-079/2009, de 10/7/2009 (peça 46, p.77).

3.9.3.38. Assim, em complemento à proposta do item [...] acima, propõe-se que seja promovida a audiência dos seguintes agentes em face da não adoção das providências necessárias para fazer valer as possibilidades de rescisão e aplicação de penalidades estabelecidas nas Cláusulas Oitava e Nona do ECP-0048/2009, tendo permitido a continuidade do contrato de patrocínio firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama e o pagamento, ao longo de 2009, 2010, 2011 e 2012, de mais de R\$ 52 milhões à referida entidade, que não comprovou, desde o pagamento da primeira parcela do contrato em 24/7/2009 até a presente data, a aplicação dos valores repassados nas estritas finalidades pactuadas na avença, em desobediência aos itens 3.4, 3.5, 3.6, 4.2, parágrafo único do 6.1, 6.14.1, 6.15, 6.15.1 e 6.25 do instrumento contratual.

- Sr. Luiz José Bacha Rizzo, gestor do contrato (DPR-094/2009, peça 46, p. 78) e signatário da Nota Técnica de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131);

- Sra. Liliane Façanha Britto, fiscal do contrato (DPR-094/2009, peça 46, p. 78) e signatária da Nota Técnica de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131);

- Vera Maria Van Erven Formiga, Gerente da Assessoria Especial de Assuntos Institucionais (PRE) e signatária do Memorando PRE-058/2010 (peça 46, p. 153) e da Nota Técnica de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131);

- Sr. José Antonio Muniz Lopes, presidente da Eletrobras de 6/3/2008 a 25/2/2011;

- Sr. José da Costa Carvalho Neto, presidente da Eletrobras desde 25/2/2011.

3.9.3.39. Finalmente, com relação ao item 4.5.1.4, embora a Eletrobras haja informado que encaminhou ofícios aos diversos juízos em que tramitam ações contra o CRVG, entende-se pertinente manter a proposta de determinação, uma vez que é medida necessária a resguardar os interesses da estatal e que podem surgir novas ações em desfavor do Vasco da Gama.



3.10. Achado 2.9 do Relatório de Auditoria

3.10.1. Descrição do achado e da proposta de encaminhamento

Achado 2.9: “Aceitação, nos orçamentos anuais e nas prestações de contas, de despesas não cobertas pelo contrato de patrocínio firmado com a Confederação Brasileira de Basketball”.

3.10.1.1. Em síntese, foi destacado que a Auditoria Interna da Eletrobras, por intermédio do Relatório 9/2011 (peça 11, p. 149-163), ao analisar amostra de contratos de patrocínio de cunho esportivo e natureza não social, apontou diversas não conformidades de responsabilidade da Assessoria Especial de Assuntos Institucionais (PRE).

3.10.1.2. No que se refere ao contrato de patrocínio ECP-0001/2009, a Auditoria Interna apontou, dentre outros fatos, as seguintes constatações, referentes a impugnações de despesas contidas nas prestações de contas apresentadas pela CBB: (i) inclusão de tributos e contribuições, no cronograma financeiro de 2011, que não são passíveis de cobertura contratual; (ii) inclusão de despesas com material publicitário no cronograma financeiro de 2011, que não são passíveis de cobertura contratual; (iii) utilização de recursos do patrocínio para pagamento de despesas particulares (locação de automóvel, jantar, telefonia móvel, despesas de viagens com filhos e esposas, seguros de viagem); (iv) aprovação de despesas referentes a contrato de locação de imóvel residencial, pagamento de IPTU e condomínio do exercício de 2010; (v) saída de recursos da conta específica para pagamento de seguro; (vi) comprovantes de pagamentos em duplicidade.

3.10.1.3 A teor das referidas constatações, a Auditoria Interna apontou potencial prejuízo à estatal no valor total de R\$ 955.346,73, em virtude da aceitação de despesas não cobertas pelo contrato firmado com a CBB. Os documentos e papéis de trabalho que serviram de suporte às conclusões da Auditoria Interna foram apresentados (peças 76 a 87) pela Eletrobras em resposta ao Ofício de Requisição 7-899/2011.

3.10.1.4. Efetivamente, verificou-se, no curso da auditoria da Secex-9, que há fundamento nas constatações da Auditoria Interna da Eletrobras, uma vez que somente devem ser aceitas, no orçamento do projeto e na prestação de contas prestada pela CBB, as despesas que estejam diretamente vinculadas ao objeto pactuado no contrato de patrocínio, devendo as demais serem expurgadas.

3.10.1.5. É oportuno observar que, com base no arcabouço normativo que rege a matéria, um contrato de patrocínio não tem como objetivo custear as despesas ordinárias da entidade beneficiária dos recursos. Ou seja, o contrato de patrocínio não se presta a servir como fonte de subsistência da entidade, mas sim como estímulo à realização de determinados projetos que, por suas características, são de interesse da patrocinadora. Esse entendimento, inclusive, já foi objeto de manifestação do Departamento Jurídico da própria Eletrobras, por intermédio do memorando PGJA-1982/2011 (peça 55, p. 82-90).

3.10.1.6. Assim, o Relatório de Auditoria da Secex-9 (peça 92), após analisar as constatações da Auditoria Interna e os diversos itens de custo previstos no contrato e seus orçamentos, concluiu que a aceitação pela estatal, nos orçamentos anuais e nas prestações de contas, de despesas não cobertas pelo contrato de patrocínio ECP-0001/2009, aliada à falta de evidenciação dos rendimentos financeiros auferidos com a aplicação dos recursos e à ausência do controle detalhado dos montantes repassados, dos valores efetivamente aprovados e dos saldos a comprovar, desde a primeira parcela paga à CBB, denotam a necessidade de que sejam adotadas providências com vistas a evitar possíveis prejuízos.

3.10.1.7. Assim, foram apostas as seguintes propostas no Relatório de Auditoria:

‘4.5. Determinar à Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) que:

4.5.2. no que se refere ao contrato de patrocínio ECP-0001/2009, firmado com a Confederação Brasileira de Basketball (CBB), encaminhe, no prazo de sessenta dias, ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da 9ª Secex, relatório detalhado, acompanhado dos documentos comprobatórios pertinentes, sobre a reavaliação de todas as prestações de contas a serem reapresentadas pela beneficiária, desde o início da vigência do contrato ECP-0001/2009 até dezembro de 2011, nos termos da carta CTA-PRE-6059/2011, de 4/7/2011, da Eletrobras, em que fiquem evidenciados: (i) o total de recursos repassados, por parcela, desde o início do contrato ECP-0001/2009; (ii) o total de rendimentos auferidos com a aplicação dos saldos dos recursos colocados à disposição da beneficiária, enquanto não

utilizados, em caderneta de poupança de instituição financeira oficial e/ou fundo de aplicação de mercado aberto, em atenção ao item 6.21 do contrato; (iii) o detalhamento das despesas executadas desde o início da vigência do ajuste, com a necessária identificação da correlação entre a parcela repassada, os gastos incorridos e os objetivos pactuados no âmbito do contrato de patrocínio ECP-0001/2009; (iv) relatório detalhado da execução do projeto até dezembro de 2011; (v) extrato da conta bancária específica; (vi) relatório de conciliação orçamentária; (vii) relatório de conciliação bancária; (viii) detalhamento dos valores aceitos pela Eletrobras nas prestações de contas desde o início da vigência do ajuste; (ix) detalhamento dos valores glosados/não aceitos pela Eletrobras desde o início da vigência do ajuste; (x) comprovação de devolução, por parte da CBB, dos valores eventualmente glosados/não aceitos; (xi) outros documentos que, a juízo da Eletrobras, sejam necessários ou pertinentes para comprovar a correta aplicação dos recursos, conforme anexo da Política de Patrocínio e cláusula 3ª do Contrato 0001/2009; (achado 2.9)'

3.10.2. Informações prestadas pelos responsáveis

3.10.2.1. Em sua manifestação, a Eletrobras informou (peça 150, p. 3-4) haver encaminhado, no dia 14/3/2012, a Carta-PRE n. 1951/2012 (peça 150, p. 47-65), comunicando à CBB a ocorrência de auditoria do TCU no contrato de patrocínio e solicitando o contraditório da entidade e a adoção de providências cabíveis em face das constatações do Relatório de Auditoria.

3.10.2.2. Por sua vez, a CBB respondeu através da Carta CBB n. 149/2012, de 23/3/2012 (peça 150, p. 66-80), em que apresenta suas considerações e argumentos acerca das constatações do Relatório de Auditoria do TCU.

3.10.2.3. Em síntese, os principais pontos/argumentos da CBB são:

‘ O projeto do patrocínio foi previamente aprovado pela Secom/PR, sendo seu sinalagma o apoio financeiro pelo patrocinador em troca da divulgação de sua marca por parte do patrocinado (peça 150, p. 68);

- Todas as atividades são executadas de acordo com o contrato de patrocínio e seu objeto, de modo que as suas atividades estão correlacionadas com a execução das metas e objetivos pactuados na avença (peça 150, p. 69);

- A Eletrobras não teria fundamento contratual ou legal para desconstituir os documentos que acompanham o projeto básico da CBB, onde se permitiria, sem rubricas, os gastos com atividades ali contempladas, inclusive com o orçamento e cronograma financeiro para tais atividades (peça 150, p. 69);

- A Eletrobras seria patrocinadora da Confederação Brasileira de Basketball, e não da seleção brasileira de basquete, e, portanto, a consecução do objeto contratual exige a organização de uma estrutura física e organizacional, aliada a uma equipe fixa de trabalho (peça 150, p. 71);

- Todo o trabalho da CBB é integrado e faz parte de um mesmo escopo, não havendo como separá-lo em partes ou classificá-lo como atividades fim ou atividades meio, restando demonstrado que o pagamento de salários e encargos trabalhistas guarda vinculação com a execução dos objetivos pactuados (peça 150, p. 72);

- Com relação a movimentações indevidas na conta bancária do patrocínio, a CBB alega que o fluxo de atividades da CBB nem sempre está alinhado com o cronograma de desembolsos da Eletrobras, o que em alguns momentos gera necessidade de suporte ao fluxo de caixa do projeto, justificando eventuais entradas e saídas de recursos diversos na conta bancária específica (peça 150, p. 73-74);

- Esclarecimentos pontuais sobre os diversos itens questionados no relatório da Auditoria Interna da Eletrobras e no da Secex-9 (peça 150, p. 74-78).’

3.10.2.4. A CBB alega, por fim, que, com relação às glosas realizadas em pagamentos por parte da Eletrobras, no valor aproximado de R\$ 1,1 milhão, constituiriam espécie de vantagem indevida para a estatal, uma vez que o patrocinador, a despeito de não pagar todo o preço avençado e devido, vê alavancada a sua marca pelas ações, projetos e atividades do patrocinado (peça 150, p. 80).

3.10.2.5. É imperioso mencionar que, em virtude da solicitação de informações prévias à presente instrução, a Eletrobras informou (peça 171, p. 1) que o contrato com a Confederação Brasileira de



Basketball segue vigente e que, até o momento (16/1/2013), foram pagos R\$ 44.802.022,52, não existindo parcelas pendentes.

3.10.2.6. Adicionalmente, foi informado (peça 171, p. 4) que, após requerimento formal da CBB, foi elaborado um relatório circunstanciado e submetido à Diretoria Executiva da Eletrobras que ratificou os atos de gestão até então praticados. Sendo assim, foram tomadas as providências de acordo com as recomendações da auditoria interna e da Diretoria Executiva da Eletrobras, que culminaram com glosas e multas à entidade patrocinada.

3.10.2.7. Com relação à apreciação das prestações de contas da CBB, a Eletrobras encaminhou a Resolução (peça 171, p. 60) e o Relatório (peça 171, p. 50-59) aprovados pela Diretoria executiva após o questionamento encaminhado pela CBB, que ratificaram os atos de gestão até então praticados, inclusive a multa imposta no valor de R\$ 377.366,35.

3.10.2.8. Do relatório submetido à apreciação da Diretoria Executiva da Eletrobras, importa transcrever os seguintes trechos (peça 150, p. 50-59):

‘(...) Isto posto, é possível verificar que o objeto do contrato é amplo, mas obedece a uma lógica da qual é inegável que o objeto do contrato não é o patrocínio da própria CBB como um todo. É notório, portanto, que há um equívoco conceitual na argumentação da CBB com relação ao que se entende por patrocínio e por patrocinado.

Assim, o patrocínio é um apoio financeiro concedido para execução de projetos. A CBB é o patrocinado, é a pessoa jurídica signatária do contrato que recebe os valores para executar o projeto. Logo, o objeto do contrato é o projeto, e a CBB a executora do projeto.

Isto significa dizer que o objeto do contrato não é a manutenção da CBB enquanto instituição, o objeto do contrato é a realização do conjunto de projetos descritos na cláusula segunda do contrato e detalhada no projeto básico (...). Dessa maneira, entende-se, à princípio, que apenas podem ser abarcados pelo Contrato os gastos ligados à consecução destas atividades.

Conforme descrito pela própria CBB em sua argumentação, esta desenvolve uma série de atividades, que não se resumem às descritas na cláusula segunda do contrato. Tais atividades estranhas ao objeto do contrato não podem ser custeadas com as verbas do patrocínio. (...)

(...) Isto também não significa que não possam ser incluídos no objeto do contrato o custeio de atividades administrativas/de escritório, todavia, é preciso que a beneficiária comprove que tais gastos têm relação com os projetos previstos no objeto do contrato. (...)

(...) Reitere-se que, ad cautelam, para reavaliação dos gastos, conforme determinado pelo TCU no relatório 899/2011 do TC n. 031.396/2011-9, deverão ser objeto de reanálise todas as prestações de contas do contrato em questão desde o início da vigência do contrato ECP-0001/2009 até dezembro de 2011, conforme item 4.5.2 já respondido pela Eletrobras do Relatório de Fiscalização n. 899/2011, elaborado nos trabalhos do TC 031.396/2011-9, o que será objeto de contratação de serviços oportuna, e mediante a urgência que o caso requer. (...) (grifos não são do original)’

3.10.2.9. Considerando o teor do referido relatório, a Diretoria Executiva da Eletrobras decidiu, por intermédio da Res-632/2012, de 5/7/2012:

‘(...) 1. Ratificar a abertura e continuidade do processo administrativo em face da beneficiária CBB – Confederação Brasileira de Basketball, objetivando garantir a ampla defesa e o contraditório fundamentado no que dispõe o art. 2º da Lei 9.784/1999;

2. ratificar e decidir em caráter confirmatório as medidas de gestão que resultaram em glosas ao contrato e multa, fundamentado no que dispõe o art. 64 da Lei 9.784/1999;

3. justificar a decisão fundamentado no que dispõe o art. 50, inc. V e §1º da Lei 9.784/1999 motivada pelas correspondências CTA PRE-4934/2011, de 31/5/2011, CTA PRE-5728/2011, de 21/6/2011, CTA PRE-6059/2011, de 4/7/2011, CTA PRE-1316/2012, de 15/2/2012 e CTA PRE-1951/2012, de 14/3/2012, os pareceres PGJA 1982/2011, de 8/6/2011 e PGJA 4523/2011, de 14/12/2011, os apontamentos presentes nas orientações da Auditoria Interna da Eletrobras (Relatório de Auditoria n. 9/2011, de 11/7/2011) e nas determinações do TCU por meio do Relatório de Fiscalização n. 899/2011, elaborado nos trabalhos do TC 031.396/2011-9;



4. determinar que o Departamento de Responsabilidade Social e Projetos com a Sociedade – PCS adote as providências necessárias com vistas ao cumprimento desta resolução.’

3.10.3. Análise

3.10.3.1. Os diversos argumentos expostos pela CBB, de acordo com as informações prestadas pela Eletrobras, foram objeto de apreciação por parte da estatal que, inclusive, elaborou o Relatório (peça 171, p. 50-59) aprovado pela Diretoria Executiva, parcialmente transcrito no item [...] desta instrução, que culminou com a resolução Res-632/2012, de 5/7/2012. De acordo com tal deliberação, os dirigentes da estatal mantiveram as glosas e a multa aplicadas à CBB, denotando a adoção de providências, de acordo com as recomendações da Auditoria Interna e em sintonia com as considerações tecidas no Relatório da Secex-9.

3.10.3.2. Entretanto, o cerne da proposta de determinação contida no item 4.5.2 do Relatório de Auditoria estava centrado na reavaliação de todas as prestações de contas a serem reapresentadas pela CBB desde o início da vigência do contrato ECP-0001/2009 até dezembro de 2011, nos termos da carta CTA-PRE-6059/2011, de 4/7/2011, da Eletrobras. E, com relação a tal questão, o relatório aprovado pela Diretoria Executiva demonstra que tal reavaliação ainda não foi promovida pela Eletrobras, conforme se extrai do seguinte excerto (peça 150, p. 50-59):

(...) Reitere-se que, ad cautelam, para reavaliação dos gastos, conforme determinado pelo TCU no relatório 899/2011 do TC n. 031.396/2011-9, deverão ser objeto de reanálise todas as prestações de contas do contrato em questão desde o início da vigência do contrato ECP-0001/2009 até dezembro de 2011, conforme item 4.5.2 já respondido pela Eletrobras do Relatório de Fiscalização n. 899/2011, elaborado nos trabalhos do TC 031.396/2011-9, o que será objeto de contratação de serviços oportuna, e mediante a urgência que o caso requer. (...)

3.10.3.3. Assim, entende-se pertinente manter, em seus exatos termos, a proposta contida no item 4.5.2 do Relatório de Auditoria.

3.11. Item 2.10 do Relatório de Auditoria

3.11.1. Descrição do achado e da proposta de encaminhamento

Achado 2.10: “Ausência ou deficiência de instrumentos de avaliação dos resultados dos convênios e contratos de patrocínio”.

3.11.1.1. O Relatório de Auditoria aponta, em síntese, que em diversos processos administrativos que instrumentalizaram os convênios e contratos de patrocínio objeto deste achado, foi constatada a ausência ou a deficiência ou oportunidades de melhoria nos instrumentos de avaliação dos resultados.

3.11.1.2. Embora existam formulários específicos, destinados a apontar o cumprimento dos objetos e das contrapartidas pactuadas, observou-se que não há, nos processos examinados, análises detalhadas e circunstanciadas sobre os efetivos retornos e/ou benefícios alcançados com as ações empreendidas. Por exemplo, destaca-se a ausência de avaliação de resultados em termos específicos para cada ajuste, com base em critério que permita aferir a compatibilidade entre os recursos destinados ao projeto e os resultados atingidos, tendo por parâmetro a comparação com ações similares e/ou de outras áreas ou segmentos. Não são apresentados ou estabelecidos, assim como acompanhados, nos ajustes, indicadores acerca do efetivo retorno, em termos financeiros e de imagem, para a Eletrobras.

3.11.1.3. Dessa forma, o Relatório de Auditoria contém proposta de dar ciência à Eletrobras sobre a seguinte impropriedade:

‘4.7.7. ausência de critérios/indicadores para a avaliação dos resultados alcançados com os convênios e contratos de patrocínio celebrados, contemplando a avaliação de eficiência, eficácia e efetividade dos resultados obtidos com as ações fomentadas, em termos de retorno econômico-financeiro, institucional e mercadológico, o que afronta o disposto nos Acórdãos 304/2007-TCU-Plenário e 1.962/2004-TCU-2ª Câmara, no art. 33, caput e §§ 1º e 2º da Instrução Normativa SECOM/PR 1/2009 e no Ofício Circular SECOM/PR 39/2007’

3.11.2. Informações prestadas pelos responsáveis

3.11.2.1. Em sua manifestação (peça 150, p. 21-22), a Eletrobras informa que, em relação aos convênios, constam do plano de trabalho critérios/indicadores de avaliação da eficácia dos projetos, ou seja, metas quantificáveis e modo de verificação do alcance das metas pactuadas. Deste modo, segundo a

empresa, ao final dos convênios, os convenientes devem apresentar Relatório Final comprovando a execução das metas.

3.11.2.2. Assim, de acordo com a estatal, a avaliação da eficiência é verificada pelo gestor durante a execução do projeto, confrontando o cronograma de execução com o seu andamento físico. Esta confrontação é feita mediante visitas e registros fotográficos e documentais. A avaliação da efetividade dos resultados obtidos fica a critério de os convenientes adotarem metodologias de acompanhamento das comunidades beneficiadas após execução do projeto. Para os projetos que não são de desenvolvimento próprio da Eletrobras, não existe metodologia de acompanhamento pós-convênio.

3.11.2.3. Em relação aos patrocínios, a Eletrobras afirma, em síntese, que vem empreendendo esforços, conforme já detalhado na resposta ao item 4.7.4, no sentido de aperfeiçoar seus procedimentos de análise qualitativa quanto aos critérios de avaliação inicial, resultados alcançados e mensuração de benefícios, com a utilização de recursos e ações previstos em seu plano de ação.

3.11.2.4. Especificamente em relação ao Contrato ECP-0001/2009, a estatal ressalta que os indicadores de mídia e monitoramento foram amplamente demonstrados à Secex-9. Ademais, sustenta que cabe à Eletrobras contratar, por licitação, empresa especializada para pesquisa e averiguação dos resultados quanti-qualitativos do retorno do investimento - o que já se encontra em processamento.

3.11.3. Análise

3.11.3.1. As informações prestadas pela Eletrobras não são suficientes para elidir a falha apontada. Por exemplo, a estatal informou que “a avaliação da efetividade dos resultados obtidos fica a critério de os convenientes adotarem metodologias de acompanhamento das comunidades beneficiadas após execução do projeto”. Entretanto, não apresenta eventuais metodologias ou ferramentas próprias da Eletrobras capazes de verificar os resultados efetivos das ações implementadas.

3.11.3.2. Além disso, não foram apresentados elementos que pudessem demonstrar que nos patrocínios analisados tenha sido seguida a orientação da Secom/PR, através do Ofício-Circular n. 39/2007/Subex/Secom-PR, que define que os órgãos e entidades do poder Executivo Federal devem implementar as seguintes providências:

‘(...) adotar critérios para avaliação dos resultados alcançados com as ações patrocinadas. A avaliação de resultados deverá ser realizada por meio de pesquisas, relatórios gerenciais, controles sistêmicos, entre outros mecanismos de aferição, e poderá ser feita em termos globais, de acordo com a natureza e a diversidade das ações, com os grupos de beneficiários (público-alvo), os segmentos negociais, as diretrizes e estratégias empresariais e o volume de recursos despendidos. Os órgãos e entidades poderão, a seu critério, adotar procedimentos administrativos e operacionais diferenciados, conforme o porte da ação e o montante de recursos investidos no patrocínio, observados os princípios da economicidade e da razoabilidade.’

3.11.3.3. Acrescente-se que, como apontado no Relatório de Auditoria, nos casos dos patrocínios gerenciados pela PRE, firmados com a CBB e com o Vasco da Gama, verificou-se que existem relatórios específicos que demonstram os eventuais retornos obtidos em termos de exposição de mídia decorrente das ações previstas nos respectivos projetos. Contudo, pelo que se pôde constatar das respostas apresentadas, tais relatórios são emitidos por empresas contratadas pelas próprias beneficiárias (Vasco e CBB), com recursos previstos nos orçamentos dos projetos pactuados. Assim, as informações prestadas pela CBB e pelo Vasco da Gama, embora possam servir como subsídio para a avaliação dos resultados obtidos, não devem servir como única fonte da aferição dos retornos obtidos, já que produzidas por demanda dos próprios beneficiários, o que poderia denotar eventual falta da independência necessária.

3.11.3.4. Vale destacar, também, que em nenhum dos processos examinados constaram análises comparativas detalhadas entre os resultados específicos alcançados com o projeto e os benefícios médios obtidos em outras ações do mesmo segmento ou de outras áreas.

3.11.3.5. Portanto, entende-se pertinente a manter a proposta do item 4.7.7 do Relatório.

3.12. Item 2.11 do Relatório de Auditoria

3.12.1. Descrição do achado e da proposta de encaminhamento

Achado 2.11: “Desproporcionalidade de gastos com publicidade em comparação à verba destinada aos projetos patrocinados”.



3.12.1.1. O Relatório de Auditoria aponta que nos anos de 2010 e 2011 a Eletrobras gastou, respectivamente, R\$ 1.928.913,02 e R\$ 904.761,54 com ações de publicidade para divulgar os Programas Eletrobras de Cultura 2010 e 2011, montantes estes desproporcionais em comparação às verbas de R\$ 9 milhões e de R\$ 7 milhões aportadas pela empresa para incentivar projetos de patrocínio aprovados no bojo dos aludidos programas.

3.12.1.2. Dessa forma, o Relatório de Auditoria contém proposta de dar ciência à Eletrobras sobre a seguinte impropriedade:

‘4.7.8. desproporcionalidade de gastos entre as despesas efetuadas com ações de publicidade para a divulgação do edital do Programa Eletrobras de Cultura 2010 e 2011 e o montante destinado a patrocinar os projetos selecionados no âmbito do referido programa, o que afronta os princípios da economicidade e da razoabilidade.’

3.12.2. Informações prestadas pelos responsáveis

3.12.2.1. Na manifestação da Eletrobras (peça 150, p. 1-23) não foi apresentada nenhuma informação ou comentário acerca da proposta contida no item 4.7.8.

3.12.3. Análise

3.12.3.1. Tendo em vista a ausência de novas informações por parte da Eletrobras, não cabe qualquer alteração na proposta de dar ciência contida no item 4.7.8 do relatório de Auditoria.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4.1. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

4.1.1. Com fulcro no art. 47 da Lei 8443/1992 c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU e no art. 43, caput da Resolução-TCU 191/2006, converter o presente Relatório de Auditoria em processo de Tomada de Contas Especial, encerrando este processo e apensando-o definitivamente ao novo processo, em que serão efetuadas as citações e audiências propostas; (achado 2.5 do Relatório de Auditoria, peça 92, e itens 0 e 0 desta instrução)

4.1.2. cientificar o Exmo. Sr. Ministro de Estado de Minas e Energia acerca da instauração de processo de Tomada de Contas Especial, visando a apurar a responsabilidade por dano aos cofres da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), com fulcro no parágrafo único do art. 198 do Regimento Interno do TCU; (achado 2.5 do Relatório de Auditoria, peça 92, e itens 0 e 0 desta instrução)

4.1.3. promover, com fulcro nos arts. 10, §1º, 12 e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, a citação solidária dos responsáveis abaixo nominados, pelo valor discriminado a seguir, para, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da citação, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) a quantia devida, atualizada monetariamente, nos termos da legislação vigente, em razão das seguintes ocorrências geradoras de pagamento irregular por conta do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010: (achado 2.5 do Relatório de Auditoria, peça 92, e itens 0 e 0 desta instrução)

Data da Ocorrência do débito: 16/2/2011.

Valor Histórico: R\$ 614.628,78

Valor Atualizado (em 17/4/2013, peça 172): R\$ 700.492,42

4.1.3.1. aprovação de projeto básico manifestamente inexecutável com os recursos a serem reembolsados, considerando a data de aprovação do projeto básico, a data de assinatura do contrato e as datas de realização do evento patrocinado.

Responsáveis:

a) Sr. José Antonio Muniz Lopes, CPF: 005.135.476-34, Presidente;

b) Sra. Tereza Cristina de Rozendo Pinto, CPF: 599.883.207-87, Gerente do Departamento de Responsabilidade Social e Projetos com a Sociedade (PGR);

c) Sr. Jorge Kreimer, CPF: 959.526.677-91, Gerente da PGRP/PGR;

d) Sra. Esterina Filipino Bastos, CPF: 359.843.177-53, Gestora do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010;

4.1.3.2. aceitação de prestação de contas que não comprova, documentalmente, o nexo de causalidade entre as despesas efetuadas pela entidade patrocinada e a verba a ela reembolsada pela Eletrobras.



Responsáveis:

a) Sra. Tereza Cristina de Rozendo Pinto, CPF: 599.883.207-87, Gerente do Departamento de Responsabilidade Social e Projetos com a Sociedade (PGR);

b) Sra. Esterina Filipino Bastos, CPF: 359.843.177-53, Gestora do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010;

c) Sra. Crislene do Nascimento Neves, CPF: 084.126.667-04, Técnica da Divisão de Acompanhamento de Contratos e Convênios de Responsabilidade do PGR;

d) Sr. André Luiz Soares, CPF: 904.711.647-04, Gerente Substituto da Divisão de Acompanhamento de Contratos e Convênios de Responsabilidade do PGR.

4.1.3.3. recebimento indevido de recursos públicos, por conta do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010, sem a devida comprovação documental do nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e a verba reembolsada.

Responsável:

a) Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, CNPJ: 56.089.030/0001-70.

4.1.4. promover, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência dos responsáveis abaixo nominados para, no prazo de quinze dias, apresentarem razões de justificativa, em virtude de não terem adotado as providências para fazer valer as possibilidades de rescisão e aplicação de penalidades estabelecidas nas Cláusulas Oitava e Nona do contrato de patrocínio ECP-0048/2009, tendo permitido a continuidade do ajuste firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama e o pagamento ao longo de 2009, 2010, 2011 e 2012 de mais de R\$ 52 milhões à referida entidade, que não comprovou:

a) a manutenção de sua regularidade fiscal após a assinatura da avença, em contrariedade ao disposto no item 6.27 da Cláusula Sexta e na Cláusula Décima Quinta do ajuste, configurando desobediência aos comandos insculpidos no art. 195, §3º, da Constituição Federal e nos arts. 29, incisos III e IV, 55, inciso XIII, e 116 da Lei 8.666/1993, assim como desatenção ao alerta proferido através do item 1.7 do Acórdão 217/2010-TCU-Plenário; (item [...] desta instrução)

b) a aplicação dos valores repassados pela Eletrobras nas estritas finalidades pactuadas na avença, desde o pagamento da primeira parcela do contrato em 24/7/2009 até a presente data, em desobediência aos itens 3.4, 3.5, 3.6, 4.2, parágrafo único do 6.1, 6.14.1, 6.15, 6.15.1 e 6.25 do instrumento contratual; (item [...] desta instrução)

- Sr. Luiz José Bacha Rizzo, gestor do contrato (DPR-094/2009, peça 46, p. 78) e signatário da Nota Técnica de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131);

- Sra. Liliane Façanha Britto, fiscal do contrato (DPR-094/2009, peça 46, p. 78) e signatária da Nota Técnica de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131);

- Vera Maria Van Erven Formiga, Gerente da Assessoria Especial de Assuntos Institucionais (PRE) e signatária do Memorando PRE-058/2010 (peça 46, p. 153) e da Nota Técnica de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131);

- Sr. José Antonio Muniz Lopes, presidente da Eletrobras de 6/3/2008 a 25/2/2011;

- Sr. José da Costa Carvalho Neto, presidente da Eletrobras desde 25/2/2011.

4.1.5. determinar à Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) que:

4.1.5.1. no que se refere ao contrato de patrocínio ECP-0048/2009, firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama:

a) somente dê continuidade ao contrato de patrocínio no caso de o Club de Regatas Vasco da Gama comprovar, no prazo de sessenta dias, a sua regularidade fiscal, conforme previsto no item 6.27 da Cláusula Sexta e na Cláusula Décima Quinta da avença, adotando, caso necessário, as possibilidades de rescisão e aplicação de penalidades estabelecidas nas Cláusulas Oitava e Nona do ajuste, em obediência aos comandos insculpidos no art. 195, §3º, da Constituição Federal e nos arts. 29, incisos III e IV, 55, inciso XIII, e 116 da Lei 8.666/1993, assim como em atenção ao item 1.7 do Acórdão 217/2010-TCU-Plenário, e encaminhando ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro, as informações sobre as providências adotadas; (achado 2.8 do Relatório de Auditoria, peça 92, e item [...] da presente instrução)

b) exija, imediatamente, do Club de Regatas Vasco da Gama, em atenção ao estabelecido nos itens 3.4, 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira, assim como no parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta do contrato, que apresente à Eletrobras, no prazo de sessenta dias, relatório detalhado, acompanhado dos documentos comprobatórios pertinentes, referentes às prestações de contas de todos os recursos desembolsados pela Eletrobras (ainda que em cumprimento de ordens judiciais), desde o início da vigência do ajuste, em que fiquem evidenciados: (i) o total de recursos repassados diretamente ou mediante ordens judiciais, por parcela, desde o início do contrato ECP-0048/2009; (ii) o total de rendimentos auferidos com a aplicação dos saldos dos recursos colocados à disposição da beneficiária, enquanto não utilizados, em caderneta de poupança de instituição financeira oficial e/ou fundo de aplicação de mercado aberto; (iii) o detalhamento das despesas executadas desde o início da vigência do ajuste, com a necessária identificação da correlação entre a parcela repassada, os gastos incorridos e os objetivos pactuados no âmbito do contrato de patrocínio ECP-0048/2009; (iv) relatório detalhado da execução do projeto; (v) extrato da conta bancária específica; (vi) relatório de conciliação orçamentária; (vii) relatório de conciliação bancária; (viii) cumprimento do estabelecido no parágrafo único do item 6.1 da cláusula sexta do contrato; (achado 2.8 do Relatório de Auditoria, peça 92, e item [...] da presente instrução)

c) em cumprimento ao estabelecido nos itens 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira e no parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta do contrato, apresente, no prazo de 120 dias, ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro, a apreciação da prestação de contas do patrocínio, especificando (i) se o beneficiário aplicou, nas finalidades e objetos previstos no item 3.1 da Cláusula Terceira e no projeto básico, o valor correspondente ao total que lhe foi repassado diretamente, assim como mediante ordens judiciais no bojo do contrato ECP-0048/2009; (ii) o detalhamento dos valores aceitos pela Eletrobras nas prestações de contas desde o início da vigência do ajuste; (iii) o detalhamento dos valores glosados/não aceitos pela Eletrobras desde o início da vigência do ajuste; (iv) comprovação de devolução, por parte do Club de Regatas Vasco da Gama, dos valores eventualmente glosados/não aceitos; (v) outros documentos que, a juízo da Eletrobras, sejam necessários ou pertinentes para comprovar a correta aplicação dos recursos; (achado 2.8 do Relatório de Auditoria, peça 92, e item [...] da presente instrução)

d) informe, imediatamente, aos órgãos judiciais competentes em que tramitam ações contra o Club de Regatas Vasco da Gama com reflexos na execução financeira do contrato de patrocínio que (i) as obrigações impostas ao Club de Regatas Vasco da Gama (CRVG) por intermédio do contrato de patrocínio ECP-0048/2009 não se limitam à demonstração da execução das contrapartidas de exposição de marca estabelecidas na Cláusula Quinta do ajuste, englobando, também, a necessária comprovação da aplicação dos recursos desembolsados pela Eletrobras estritamente nas atividades e objetos previstos na avença (itens 3.4, 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira do contrato, assim como parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta); e que (ii) embora venha cumprindo com as contrapartidas de exposição de marca, o CRVG ainda não apresentou (e a Eletrobras ainda não apreciou) as necessárias prestações de contas referentes ao contrato de patrocínio ECP-0048/2009, obrigação imposta ao beneficiário dos recursos conforme itens 3.4, 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira do contrato, assim como parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta, fato que impede que as parcelas previstas no cronograma financeiro do contrato (item 3.3 da Cláusula Terceira) sejam consideradas vencidas e que pode trazer reflexos no cálculo dos montantes efetivamente devidos pela estatal ao Club de Regatas Vasco da Gama; encaminhando ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro, no prazo de sessenta dias, a comprovação das providências adotadas; (achado 2.8 do Relatório de Auditoria, peça 92, e item [...] da presente instrução)

4.1.5.2. no que se refere ao contrato de patrocínio ECP-0001/2009, firmado com a Confederação Brasileira de Basketball (CBB), encaminhe, no prazo de sessenta dias, ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro, relatório detalhado, acompanhado dos documentos comprobatórios pertinentes, sobre a reavaliação de todas as prestações de contas a serem reapresentadas pela beneficiária, desde o início da vigência do contrato ECP-0001/2009 até dezembro de 2011, nos termos da carta CTA-PRE-6059/2011, de 4/7/2011, da



Eletrobras, em que fiquem evidenciados: (i) o total de recursos repassados, por parcela, desde o início do contrato ECP-0001/2009; (ii) o total de rendimentos auferidos com a aplicação dos saldos dos recursos colocados à disposição da beneficiária, enquanto não utilizados, em caderneta de poupança de instituição financeira oficial e/ou fundo de aplicação de mercado aberto, em atenção ao item 6.21 do contrato; (iii) o detalhamento das despesas executadas desde o início da vigência do ajuste, com a necessária identificação da correlação entre a parcela repassada, os gastos incorridos e os objetivos pactuados no âmbito do contrato de patrocínio ECP-0001/2009; (iv) relatório detalhado da execução do projeto até dezembro de 2011; (v) extrato da conta bancária específica; (vi) relatório de conciliação orçamentária; (vii) relatório de conciliação bancária; (viii) detalhamento dos valores aceitos pela Eletrobras nas prestações de contas desde o início da vigência do ajuste; (ix) detalhamento dos valores glosados/não aceitos pela Eletrobras desde o início da vigência do ajuste; (x) comprovação de devolução, por parte da CBB, dos valores eventualmente glosados/não aceitos; (xi) outros documentos que, a juízo da Eletrobras, sejam necessários ou pertinentes para comprovar a correta aplicação dos recursos, conforme anexo da Política de Patrocínio e cláusula 3ª do Contrato 0001/2009; (achado 2.9 do Relatório de Auditoria, peça 92, e item [...] da presente instrução)

4.1.6. dar ciência às Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) sobre as seguintes impropriedades:

4.1.6.1. ausência, incompletude e/ou falta de clareza, transparência e sistematização das normas internas prevendo critérios e procedimentos para a celebração, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios e contratos de patrocínios, o que afronta os arts. 2º ao 12, do Decreto 6.170/2007 e arts. 33 e 34 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1.998/2006-TCU-Segunda Câmara e orientação do Ofício-Circular 39/2007/SUBEX/SECOM-PR; (achado 2.1 do Relatório de Auditoria, peça 92, e item [...] da presente instrução)

4.1.6.2. projeto básico e cronograma de desembolso/físico-financeiro com informações inconsistentes e/ou insuficientemente descritas constatados no contrato de patrocínio ECP-0001/2009, o que afronta o art. 6º, inciso IX, Lei 8666/1993; a Seção "Documentação" e o Anexo da Política de Patrocínio da Eletrobras; (achado 2.3 do Relatório de Auditoria, peça 92, e item [...])

4.1.6.3. celebração do contrato de patrocínio ECP-0007/2010 e do Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, de valores superiores a R\$ 100.000,00, sem avaliação prévia do Comitê de Patrocínios da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), o que afronta o §1º do art. 9º da Instrução Normativa Secom/PR 1/2009; (achado 2.4 do Relatório de Auditoria, peça 92, e item [...] desta instrução)

4.1.6.4. fundamentação insuficiente nos pareceres técnicos que embasaram a celebração dos contratos de patrocínio ECP-046/2011, ECP-050/2010, ECP-0001/2009 e ECP-0007/2010 e dos convênios ECV-001/2011, ECV-005/2011, assim como o Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, o que afronta o art. 38, inciso VI, Lei 8666/1993; a Seção "Análise, Avaliação e Seleção de Projetos" da Política de Patrocínio da Eletrobras, o art. 5º, §4º, art. 11, caput, e art. 14 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR), o item 3.2 da norma EAE - 04 (Resolução 243/2007) e o item 3.4 da norma EAE -02 (Resolução 392/2011), assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1998/2006-TCU-Segunda Câmara; (achado 2.4 do Relatório, peça 92, e item [...] desta instrução)

4.1.6.5. falhas na fiscalização dos contratos de patrocínio ECP-0007/2010, ECP-0047/2010 e ECP-118/2010 e do convênio ECV-001/2011, assim como do Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, o que afronta os arts. 2º ao 12º do Decreto 6.170/2007, o art. 38, inciso VI, Lei 8.666/1993; a Seção "Análise, Avaliação e Seleção de Projetos" da Política de Patrocínio da Eletrobras, o art. 5º, §4º, art. 9º, §1º, art. 11, caput, e art. 14 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, os itens 2.7/2.8 e subitens 3.4.3/3.4.4 da norma EAE-04 (Resolução 243/2007) e os itens 2.7/2.8 da norma EAE-02 (Resolução 392/2011), assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1.998/2006-TCU-2ª Câmara; (achado 2.6 do Relatório de Auditoria, peça 92, e item [...] desta instrução)



4.1.6.6. ausência ou não utilização ou uso indevido de conta bancária específica para a movimentação de recursos do ajuste dos contratos de patrocínio ECP-048/2009, ECP-0001/2009 e ECP-0007/2010 e do convênio ECV-278/2008, o que afronta o art. 10 do Decreto 6.170/2007 e a Política de Patrocínios da Eletrobras, assim como as cláusulas específicas dos respectivos contratos (Contrato ECP-0001/2009, cláusula 4ª; Contrato 48/2009, cláusula 4ª; Contrato 0007/2010, cláusula 5ª; e Convênio 278/2008, cláusula 8ª); (achado 2.7 do Relatório, peça 92, e item [...] desta instrução)

4.1.6.7. ausência de critérios/indicadores para a avaliação dos resultados alcançados com os convênios e contratos de patrocínio celebrados, contemplando a avaliação de eficiência, eficácia e efetividade dos resultados obtidos com as ações fomentadas, em termos de retorno econômico-financeiro, institucional e mercadológico, o que afronta o disposto nos Acórdãos 304/2007-TCU-Plenário e 1.962/2004-TCU-2ª Câmara, no art. 33, caput e §§ 1º e 2º da Instrução Normativa SECOM/PR 1/2009 e no Ofício Circular SECOM/PR 39/2007; (achado 2.10 do Relatório de Auditoria, peça 92, e item [...] desta instrução)

4.1.6.8. desproporcionalidade de gastos entre as despesas efetuadas com ações de publicidade para a divulgação do edital do Programa Eletrobras de Cultura 2010 e 2011 e o montante destinado a patrocinar os projetos selecionados no âmbito do referido programa, o que afronta os princípios da economicidade e da razoabilidade; (achado 2.11 do Relatório, peça 92, e item [...] desta instrução)

4.1.7. recomendar à Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) que realize estudos para implantar uma ferramenta/sistema corporativo unificado, que permita o gerenciamento dos convênios e contratos de patrocínio em uma plataforma única e centralizada, garantindo consistência, integridade e confiabilidade das informações geradas nas fases de celebração, execução e prestação de contas, com fulcro no princípio da eficiência previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal; (achado 2.2 do Relatório de Auditoria, peça 92, e item [...] desta instrução)

4.1.8. determinar à Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ) que efetue o monitoramento das determinações e recomendações dirigidas à Eletrobras por intermédio do acórdão que vier a ser proferido;

4.1.9. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Centrais Elétricas Brasileiras S.A., aos responsáveis listados na citação proposta no item [...] e na audiência do item 4.1.4 acima e ao Ministério de Minas e Energia.

Após o exame da proposta de encaminhamento supra, proferi o despacho de peça 177:

‘Determino, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, que sejam promovidas as audiências dos responsáveis abaixo nominados para, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência, apresentarem razões de justificativa sobre as inconsistências que envolvem o Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010:

I) aprovação de projeto básico manifestamente inexecutável com recursos a reembolsar, considerando a data de aprovação do projeto básico, a data de assinatura do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010 e as datas de realização do evento patrocinado;

II) ausência de manifestação formal prévia do Comitê de Patrocínios da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) sobre a contratação em tela;

Responsáveis para os itens I e II: José Antonio Muniz Lopes, CPF: 005.135.476-34, Presidente; Tereza Cristina de Rozendo Pinto, CPF: 599.883.207-87, Gerente do Departamento de Responsabilidade Social e Projetos com a Sociedade (PGR); Jorge Kreimer, CPF: 959.526.677-91, Gerente da PGRP/PGR; Esterina Filipino Bastos, CPF: 359.843.177-53, Gestora do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010;

III) aprovação da prestação de contas em que se observa as seguintes inconsistências : a) notas fiscais emitidas anteriormente à assinatura do Contrato ECP-0007; b) notas fiscais que não foram emitidas em nome da Liesa/SP, única beneficiária do referido contrato, mas sim em nome das diversas escolas de samba, sem previsão contratual; c) ausência de extrato de conta bancária específica para movimentação dos recursos da avença, ou, nesse caso, extrato da conta bancária indicada na cláusula quinta do referido contrato, conciliação orçamentária e conciliação bancária;



Responsáveis: Tereza Cristina de Rozendo Pinto, CPF: 599.883.207-87, Gerente do PGR; Esterina Filipino Bastos, CPF: 359.843.177-53, Gestora do Contrato de Patrocínio ECP- 0007/2010; Crislene do Nascimento Neves, CPF: 084.126.667-04, Técnica da Divisão de Acompanhamento de Contratos e Convênios de Responsabilidade do PGR; André Luiz Soares, CPF: 904.711.647-04, Gerente Substituto da Divisão de Acompanhamento de Contratos e Convênios de Responsabilidade do PGR;

IV) apresentação da prestação de contas em que se observam as seguintes inconsistências: a) notas fiscais emitidas anteriormente à assinatura do Contrato ECP-0007; b) notas fiscais que não foram emitidas em nome da Liesa/SP, única beneficiária do referido contrato, mas sim em nome das diversas escolas de samba, sem previsão contratual; c) ausência de extrato de conta bancária específica para movimentação dos recursos da avença, ou, nesse caso, extrato da conta bancária indicada na cláusula quinta do referido contrato, conciliação orçamentária e conciliação bancária;

Responsável: Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo (Liesa/SP)

Determino, ainda, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, que sejam promovidas as audiências de Luiz José Bacha Rizzo, CPF 632.961.797-04, Gestor do Contrato DPR-094/2009 signatário da Nota Técnica de 15/4/2011; Liliane Façanha de Britto, CPF 483.428.077-20, Fiscal do Contrato DPR-094/2009 e signatária da Nota Técnica de 15/4/2011; Vera Maria Van Erven Formiga, CPF 074.447.961-49, Gerente da Assessoria Especial de Assuntos Institucionais (PRE) e signatária do Memorando PRE-058/2010 e da Nota Técnica de 15/4/2011; José Antonio Muniz Lopes, CPF 005.135.476-34, Presidente da Eletrobras de 6/3/2008 a 25/2/2011; José da Costa Carvalho Neto, CPF 044.602.786-34, Presidente da Eletrobras desde 25/2/2011, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem razões de justificativa, em virtude de não terem adotado as providências para fazer valer as possibilidades de rescisão e aplicação de penalidades estabelecidas nas Cláusulas Oitava e Nona do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, tendo permitido a continuidade do ajuste firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama e o pagamento ao longo de 2009, 2010, 2011 e 2012 de mais de R\$ 52 milhões à referida entidade, que não comprovou:

a) a manutenção de sua regularidade fiscal após a assinatura da avença, em contrariedade ao disposto no item 6.27 da Cláusula Sexta e na Cláusula Décima Quinta do ajuste, configurando desobediência aos comandos insculpidos no art. 195, §3º, da Constituição Federal e nos arts. 29, incisos III e IV, 55, inciso XIII, e 116 da Lei 8.666/1993, assim como desatenção ao alerta proferido através do item 1.7 do Acórdão 217/2010-TCU-Plenário;

b) a aplicação dos valores repassados pela Eletrobras nas estritas finalidades pactuadas na avença, desde o pagamento da primeira parcela do contrato em 24/7/2009 até a presente data, em desobediência aos itens 3.4, 3.5, 3.6, 4.2, parágrafo único do 6.1, 6.14.1, 6.15, 6.15.1 e 6.25 do instrumento contratual.

À SecexEstatais para as providências a seu cargo.'

Em cumprimento ao teor do despacho retro, a unidade Técnica enviou aos responsáveis os ofícios de audiência às peças 178 a 187 e 194, para que se manifestassem sobre as supostas irregularidades acima descritas.

O exame das razões de justificativa encontra-se na instrução de peça 257, chancelada pelo corpo dirigente da SecexEstataisRJ (peças 258/259), da qual transcrevo parte a seguir:

2.10. Os seguintes responsáveis, após pedidos de prorrogação de prazo (peças 199 a 207 e 219), deferidos pelo TCU (peça 216), apresentaram tempestivamente suas manifestações:

- Sr. José da Costa Carvalho Neto: peças 213 e 214;
- Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo (Liesa/SP): peça 217;
- Sr. José Antonio Muniz Lopes: peça 220;
- Sr. Luiz José Bacha Rizzo: peça 222;
- Sra. Liliane Façanha de Britto: peça 223;
- Sra. Vera Maria Van Erven Formiga: peça 224;
- Sra. Esterina Filipino Duarte Bastos: peça 225;
- Sr. André Luiz Soares: peça 226;
- Sra. Tereza Cristina de Rozendo Pinto: peça 233;



- Sra. Crislene do Nascimento Neves: peça 234;

- Sr. Jorge Kreimer: peça 235.

2.11. Assim sendo, em cumprimento ao despacho do Sr. Ministro-Relator (peça 177), a presente instrução tem como objetivo analisar as defesas trazidas pelos responsáveis aos autos, em resposta às audiências que lhes foram endereçadas.

3. EXAME TÉCNICO

3.1. No que tange aos achados 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.6, 2.7, 2.10 e 2.11 do Relatório de Auditoria, serão mantidos, na proposta de encaminhamento desta instrução, os mesmos encaminhamentos já alvitados naquele relatório e confirmados na instrução à peça 173, haja vista que as defesas e esclarecimentos anteriormente ofertados pelos responsáveis não detiveram aptidão jurídica para modificar os juízos firmados sobre o encaminhamento dos aludidos achados.

3.2. No que concerne ao achado 2.9 do Relatório de Auditoria (peça 173), o mesmo versa sobre a aceitação, nos orçamentos anuais e nas prestações de contas, de despesas não cobertas pelo Contrato de Patrocínio ECP-0001/2009, firmado com a Confederação Brasileira de Basketball (CBB).

3.3. Com efeito, a Auditoria Interna da Eletrobras, por intermédio do Relatório 9/2011 (peça 11, p. 149-163), ao analisar amostra de contratos de patrocínio de cunho esportivo e natureza não social, apontou diversas inconformidades, de responsabilidade da Assessoria Especial de Assuntos Institucionais (PRE).

3.4. No que se refere, especificamente, ao Contrato de Patrocínio ECP-0001/2009, a Auditoria Interna apontou, dentre outros fatos, as seguintes constatações, referentes a impugnações de despesas contidas nas prestações de contas apresentadas pela CBB: (i) inclusão de tributos e contribuições, no cronograma financeiro de 2011, que não são passíveis de cobertura contratual; (ii) inclusão de despesas com material publicitário no cronograma financeiro de 2011, que não são passíveis de cobertura contratual; (iii) utilização de recursos do patrocínio para pagamento de despesas particulares (locação de automóvel, jantar, telefonia móvel, despesas de viagens com filhos e esposas, seguros de viagem); (iv) aprovação de despesas referentes a contrato de locação de imóvel residencial, pagamento de IPTU e condomínio do exercício de 2010; (v) saída de recursos da conta específica para pagamento de seguro; (vi) comprovantes de pagamentos em duplicidade.

3.5. A teor das referidas constatações, a Auditoria Interna apontou potencial prejuízo à estatal no valor total de R\$ 955.346,73, em virtude da aceitação de despesas não cobertas pelo contrato firmado com a CBB. Verificou-se, no curso da Auditoria do TCU, que há fundamento nas constatações da Auditoria Interna da Eletrobras, uma vez que somente devem ser aceitas, no orçamento do projeto e na prestação de contas prestada pela CBB, as despesas que estejam diretamente vinculadas ao objeto pactuado no contrato de patrocínio, devendo as demais serem expurgadas.

3.6. Desta forma, o Relatório de Auditoria (peça 92), após analisar as constatações da Auditoria Interna e os diversos itens de custo previstos no contrato e seus orçamentos, concluiu que a aceitação pela estatal, nos orçamentos anuais e nas prestações de contas, de despesas não cobertas pelo contrato de patrocínio ECP-0001/2009, aliada à falta de evidenciação dos rendimentos financeiros auferidos com a aplicação dos recursos e à ausência do controle detalhado dos montantes repassados, dos valores efetivamente aprovados e dos saldos a comprovar, desde a primeira parcela paga à CBB, denotavam a necessidade de que fossem adotadas providências com vistas a evitar possíveis prejuízos.

3.7. Assim, foram feitas as seguintes propostas no Relatório de Auditoria:

Determinar à Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) que: no que se refere ao contrato de patrocínio ECP-0001/2009, firmado com a Confederação Brasileira de Basketball (CBB), encaminhe, no prazo de sessenta dias, ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da 9ª Secex, relatório detalhado, acompanhado dos documentos comprobatórios pertinentes, sobre a reavaliação de todas as prestações de contas a serem reapresentadas pela beneficiária, desde o início da vigência do contrato ECP-0001/2009 até dezembro de 2011, nos termos da carta CTA-PRE-6059/2011, de 4/7/2011, da Eletrobras, em que fiquem evidenciados:

(i) o total de recursos repassados, por parcela, desde o início do contrato ECP- 0001/2009;



(ii) o total de rendimentos auferidos com a aplicação dos saldos dos recursos colocados à disposição da beneficiária, enquanto não utilizados, em caderneta de poupança de instituição financeira oficial e/ou fundo de aplicação de mercado aberto, em atenção ao item 6.21 do contrato;

(iii) o detalhamento das despesas executadas desde o início da vigência do ajuste, com a necessária identificação da correlação entre a parcela repassada, os gastos incorridos e os objetivos pactuados no âmbito do contrato de patrocínio ECP-0001/2009;

(iv) relatório detalhado da execução do projeto até dezembro de 2011;

(v) extrato da conta bancária específica;

(vi) relatório de conciliação orçamentária;

(vii) relatório de conciliação bancária;

(viii) detalhamento dos valores aceitos pela Eletrobras nas prestações de contas desde o início da vigência do ajuste;

(ix) detalhamento dos valores glosados/não aceitos pela Eletrobras desde o início da vigência do ajuste;

(x) comprovação de devolução, por parte da CBB, dos valores eventualmente glosados/não aceitos;

(xi) outros documentos que, a juízo da Eletrobras, sejam necessários ou pertinentes para comprovar a correta aplicação dos recursos, conforme anexo da Política de Patrocínio e cláusula 3ª do Contrato 0001/2009.'

3.8. A instrução à peça 173 dos autos analisou a manifestação da Eletrobras relativa ao achado 2.9 do Relatório de Auditoria. Naquela ocasião, a estatal informou ao Tribunal que comunicou à CBB a ocorrência de auditoria do TCU no contrato de patrocínio firmado com a entidade, bem como que solicitou o contraditório da entidade e a adoção de providências cabíveis em face das constatações do Relatório de Auditoria. Por sua vez, a CBB respondeu, por intermédio da Carta CBB n. 149/2012, de 23/3/2012 (peça 150, p. 66-80), em que apresenta suas considerações e argumentos acerca das constatações do Relatório de Auditoria do TCU.

3.9. Ainda em leitura à instrução à peça 173, colhe-se a informação de que, até aquele momento (16/1/2013), o contrato com a Confederação Brasileira de Basketball seguia vigente e que tinham sido pagos R\$ 44.802.022,52, não existindo parcelas pendentes. Adicionalmente, foi informado (peça 171, p. 4) que, após requerimento formal da CBB, foi elaborado um relatório circunstanciado e submetido à Diretoria Executiva da Eletrobras, que ratificou os atos de gestão até então praticados. Sendo assim, foram tomadas as providências de acordo com as recomendações da auditoria interna e da Diretoria Executiva da Eletrobras, que culminaram com glosas e multas à entidade patrocinada. Com relação à apreciação das prestações de contas da CBB, a Eletrobras encaminhou a Resolução (peça 171, p. 60) e o Relatório (peça 171, p. 50-59) aprovados pela Diretoria executiva após o questionamento encaminhado pela CBB, que ratificaram os atos de gestão até então praticados, inclusive a multa imposta no valor de R\$ 377.366,35.

3.10. Ao analisar o ponto, o Sr. Auditor que instruiu o feito assim se manifestou, verbis:

Os diversos argumentos expostos pela CBB, de acordo com as informações prestadas pela Eletrobras, foram objeto de apreciação por parte da estatal que, inclusive, elaborou o Relatório (peça 171, p. 50-59) aprovado pela Diretoria Executiva, parcialmente transcrito no item 3.10.2.7 desta instrução, que culminou com a resolução Res-632/2012, de 5/7/2012. De acordo com tal deliberação, os dirigentes da estatal mantiveram as glosas e a multa aplicadas à CBB, denotando a adoção de providências, de acordo com as recomendações da Auditoria Interna e em sintonia com as considerações tecidas no Relatório da Secex-9.

3.10.3.2. Entretanto, o cerne da proposta de determinação contida no item 4.5.2 do Relatório de Auditoria estava centrado na reavaliação de todas as prestações de contas a serem reapresentadas pela CBB desde o início da vigência do contrato ECP-0001/2009 até dezembro de 2011, nos termos da carta CTA-PRE-6059/2011, de 4/7/2011, da Eletrobras. E, com relação a tal questão, o relatório aprovado pela Diretoria Executiva demonstra que tal reavaliação ainda não foi promovida pela Eletrobras, conforme se extrai do seguinte excerto (peça 150, p. 50-59): (...) Reitere-se que, ad cautelam, para reavaliação dos gastos, conforme determinado pelo TCU no relatório 899/2011 do TC n. 031.396/2011-

9, deverão ser objeto de reanálise todas as prestações de contas do contrato em questão desde o início da vigência do contrato ECP-0001/2009 até dezembro de 2011, conforme item 4.5.2 já respondido pela Eletrobras do Relatório de Fiscalização n. 899/2011, elaborado nos trabalhos do TC 031.396/2011-9, o que será objeto de contratação de serviços oportuna, e mediante a urgência que o caso requer. (...)

3.10.3.3. Assim, entende-se pertinente manter, em seus exatos termos, a proposta contida no item 4.5.2 do Relatório de Auditoria. (peça 173, p. 55)

3.11. Portanto, considerando (i) que há indícios de dano ao erário federal no âmbito do Contrato de Patrocínio ECP-0001/2009, firmado pela Eletrobras com a Confederação Brasileira de Basketball, (ii) que os documentos atualmente constantes dos autos são ainda insuficientes para a formação de juízo conclusivo acerca de eventuais responsabilidades; (iii) que o momento processual da análise desse contrato de patrocínio está em fase inicial, enquanto os demais processos de contratação já estão em fase de chamamento para alegações de defesa e (iv) que a análise dessa questão de auditoria é independente e autônoma das demais, sendo conveniente tratá-la em processo autônomo, conforme caput do art. 43 da Resolução-TCU 259/2014; faz-se mister a autuação de processo apartado para analisar o Contrato de Patrocínio ECP-0001/2009, firmado pela Eletrobras com a Confederação Brasileira de Basketball, onde será realizada diligência à Eletrobras, nos termos da proposta de encaminhamento desta instrução.

3.12. Em relação aos achados 2.5 e 2.8 do Relatório de Auditoria, serão analisadas, nesta instrução, as defesas deduzidas pelos responsáveis em resposta às audiências que lhes foram encaminhadas, versando sobre supostas irregularidades contidas, respectivamente, nos Contratos de Patrocínio ECP 0007/2010 e ECP 0048/2009.

3.13. Desta forma, cumpre, preliminarmente, esclarecer que, considerando (i) o fato de que os responsáveis apresentaram peças de defesa praticamente idênticas e, portanto, contendo substancialmente os mesmos argumentos; (ii) a circunstância de que as irregularidades que motivaram as audiências foram, supostamente, praticadas em ato conjunto pelos responsáveis, cuja cadeia causal é indissociável; (iii) a vigência dos princípios da economia processual e da racionalidade, que devem nortear a atuação deste Tribunal; e (iv) que não haverá nenhum prejuízo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, optou-se por proceder ao exame técnico das peças de defesa dos responsáveis agrupando-as em dois blocos distintos, contendo todos os seus argumentos comuns, e não considerando cada responsável isoladamente, da seguinte forma:

a) o primeiro bloco abará a exposição e análise de todos os argumentos comuns dos responsáveis, relativos ao achado 2.5 do Relatório de Auditoria, que versa sobre o Contrato de Patrocínio ECP 0007/2010, firmado com a Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo-Liesa/SP, contemplando também a exposição e análise dos argumentos articulados pela Liesa/SP;

b) o segundo bloco abará todos os argumentos comuns dos responsáveis, relativos ao achado 2.8 do Relatório de Auditoria, que versa sobre o Contrato de Patrocínio ECP 0048/2009, firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama, seguidos de sua análise técnica.

3.14. Finalizando o exame técnico, serão destacados e analisados os argumentos particulares dos responsáveis, articulados em suas específicas peças de defesa.

3.15. Argumentos comuns dos responsáveis, relativos ao achado 2.5 do Relatório de Auditoria, que versa sobre o Contrato de Patrocínio ECP 0007/2010, firmado com a Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo- Liesa/SP.

3.15.1. Passa-se a expor os argumentos comuns articulados pelos seguintes responsáveis, cujas defesas estão localizadas nas peças abaixo indicadas, seguidos de suas análises técnicas:

- Sr. José da Costa Carvalho Neto: peças 213 e 214;
- Sra. Esterina Filipino Duarte Bastos: peça 225;
- Sr. André Luiz Soares: peça 226;
- Sra. Tereza Cristina de Rozendo Pinto: peça 233;
- Sra. Crislene do Nascimento Neves: peça 234;
- Sr. Jorge Kreimer: peça 235.



3.15.2. Argumentos 1, 2 e 3:

1) que patrocínio é um contrato bilateral, na medida em que regula um conjunto de obrigações recíprocas entre as partes contratantes, não se confundindo com o instituto do convênio, haja vista que os interesses do patrocinador e do patrocinado são distintos e contrapostos e que o patrocinado percebe uma remuneração pela ação de patrocínio, a qual integra o seu patrimônio particular, tal como ocorre nos pagamentos dos contratos bilaterais em geral;

2) que a percepção da remuneração de um contrato, ao contrário da transferência voluntária de recursos de um convênio, não pressupõe, por força de lei, um controle prévio e a posteriori do uso e gozo dos recursos pelo seu destinatário;

3) que o cunho social de uma ação de patrocínio, sempre secundário em relação ao seu cunho econômico, jamais é aferido pela vinculação da remuneração do patrocinado às despesas do projeto, mas sim pela comprovação de sua efetiva realização, sendo certo que afirmar que o cunho econômico não é o foco principal de um contrato de patrocínio equivale a incorrer no equívoco de confundir os institutos do convênio e do contrato.

3.15.3. Análise técnica dos argumentos 1, 2 e 3

3.15.3.1. Os três primeiros argumentos comuns articulados pelos responsáveis visam a tentar demonstrar que os institutos do patrocínio e do convênio ostentam naturezas jurídicas distintas e inconfundíveis e que, portanto, não podem receber o mesmo tratamento.

3.15.3.2. A juízo dos responsáveis, considerando que a avença instrumentalizada por intermédio do Contrato de Patrocínio ECP 0007/2010 não detém natureza jurídica de convênio, mas sim de verdadeiro contrato, a entidade patrocinada não estaria obrigada a prestar contas dos recursos recebidos do ente patrocinador, haja vista que a remuneração percebida pela ação de patrocínio integraria o seu patrimônio particular.

3.15.3.3. Ademais, ainda na visão dos defendentes, outra consequência do fato de o aludido patrocínio não ser convênio seria a desnecessidade de que haja vinculação entre a verba entregue pelo patrocinador ao patrocinado e as despesas da ação patrocinada.

3.15.3.4. Desta forma, os responsáveis entendem que a equipe de auditoria do Tribunal, ao exigir no relatório de fiscalização que a entidade patrocinada prestasse contas, de forma escorreita, dos recursos recebidos, bem como que comprovasse o nexo de causalidade entre a verba repassada e a ação patrocinada, teria confundido indevidamente os institutos do convênio e do contrato.

3.15.3.5. Inicialmente, traz-se à colação trechos do Voto proferido pelo Sr. Ministro Relator do TC-027.265/2006-4, que culminou na prolação do Acórdão 2.594/2013-TCU-Plenário:

‘Concordo com os pareceres uniformes da Secretaria de Recursos de não provimento ao pedido de reexame, visto que a jurisprudência desta Corte está pacificada, acerca da necessidade de prestação de contas dos recursos transferidos a entidades privadas por meio de contratos de patrocínio, sendo irrelevante a discussão acerca da natureza jurídica dos instrumentos utilizados na sua execução.

Independentemente da discussão trazida pela recorrente acerca da diferença entre convênio e patrocínio, ao não exigir dos patrocinados a demonstração dos gastos, a estatal descumpriu determinações constantes dos Acórdãos 1.962/2004 e 2.224/2005, da 2ª Câmara, sobre a obrigatoriedade de prestação de contas dos recursos transferidos a entidades privadas por meio de contratos de patrocínio, conforme trechos abaixo transcritos (...) (grifou-se)'

3.15.3.6. Portanto, toda a extensa argumentação dos responsáveis compendiada acima, relativa à distinção jurídica entre contrato e convênio, é irrelevante para tentar afastar o dever de prestar contas que o ente patrocinado possui, ao receber recursos públicos que, ao fim e ao cabo, pertencem à toda a sociedade, bem como também é inócua para defender a tese de que não haveria necessidade de que houvesse vinculação entre a verba entregue pelo patrocinador ao patrocinado e as despesas da ação de patrocínio.

3.15.3.7. De fato, outro não poderia ser o posicionamento jurisprudencial desta Corte de Contas, a qual possui como cerne do plexo de suas competências constitucionais ser a guardiã da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais, jamais podendo consentir que qualquer recurso público



repassado por órgão ou entidade da União, seja a que título for, fique a descoberto da prestação de contas de sua utilização.

3.15.3.8. Convém lembrar, ademais, que a *accountability*, é dizer, o termo cunhado pelos órgãos de fiscalização anglo-saxã, notadamente o americano GAO (Government Accountability Office) e o britânico NAO (National Audit Office), para designar o dever de prestar contas que todo aquele que recebe recursos públicos possui, é, entre nós, princípio republicano da maior estatura, a justificar, nos termos da alínea “d” do inciso VII do artigo 34 da Constituição Federal, a excepcionalíssima medida de intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal, visando a assegurar a observância do princípio da prestação de contas da administração pública direta e indireta.

3.15.3.9. Ainda no que tange ao ordenamento jurídico-constitucional pátrio, o parágrafo único do artigo 70 da Constituição da República vigora nos seguintes termos:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

3.15.3.10. Com efeito, o aludido dispositivo constitucional foi redigido, propositalmente, pelo legislador constituinte originário, em termos bastante amplos, de forma a abarcar toda e qualquer pessoa que, a qualquer título e sob qualquer pretexto, tenha sido agraciada com recursos públicos, sem nenhuma distinção.

3.15.3.11. Ora, é princípio mezinho de hermenêutica jurídica que, onde o legislador não distinguiu, não cabe ao intérprete da norma fazê-lo. Portanto, se o constituinte originário não fez qualquer distinção de pessoas ou de situações, é certo que todos, sem exceção, que recebem recursos públicos, têm o dever de prestar contas da sua correta aplicação.

3.15.3.12. Voltando os olhos aos casos concretos que nos estão postos, é indubitado que tanto a Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo-Liesa/SP, recebedora de recursos públicos repassados pela Eletrobras por força do Contrato de Patrocínio ECP 0007/2010, como o Club de Regatas Vasco da Gama-CRVG, recebedor de recursos públicos repassados pela Eletrobras por força do Contrato de Patrocínio ECP 0048/2009, tinham a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos.

3.15.3.13. No que tange à Liesa/SP, a entidade apresentou à Eletrobras uma prestação de contas manifestamente inepta para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos a ela repassados (notas fiscais emitidas anteriormente à assinatura do Contrato ECP-0007/2010; notas fiscais que não foram emitidas em nome da Liesa/SP, única beneficiária do referido contrato, mas sim em nome das diversas escolas de samba; ausência de extrato de conta bancária específica para movimentação dos recursos da avença, conciliação orçamentária e conciliação bancária), a qual, mesmo contendo todas estas impropriedades, foi aceita pelos gestores da estatal, gerando dano ao erário consistente no pagamento irregular de recursos a título de patrocínio.

3.15.3.14. Em relação ao CRVG, conforme será visto com mais detalhes no próximo bloco de análise dos argumentos dos responsáveis, não houve sequer a prestação de contas de nenhum valor repassado à agremiação desportiva por força do Contrato de Patrocínio ECP 0048/2009, desde a liberação da primeira parcela de recursos prevista em contrato, até a rescisão da avença.

3.15.3.15. No que concerne ao nexo de causalidade entre a verba repassada e a ação patrocinada, que, a juízo dos responsáveis, seria despiendo, colaciona-se os seguintes trechos do relatório de fiscalização e da instrução à peça 173, que, peremptoriamente, desconstituem a tese levantada, verbis:

‘Além disso, a exigência, na Política de Patrocínios, de obrigação de apresentação, na prestação de contas, de extrato de conta bancária específica, conciliação orçamentária, conciliação bancária, notas fiscais e recibos originais em nome do beneficiário relacionados ao projeto e em conformidade com o orçamento aprovado reforça o entendimento no sentido de que as despesas devem guardar estrita vinculação com os objetivos do projeto. Ora, não faria sentido exigir conta bancária específica, assim como a conciliação bancária, se a utilização dos recursos pelo beneficiário pudesse ser feita de forma livre e desvinculada ou se pudesse ser feita para quitar dívidas pré-constituídas.

Portanto, conclui-se que o cumprimento das obrigações assumidas pelo beneficiário do contrato de patrocínio não se resume à demonstração da execução das contrapartidas de exposição da marca, mas,



também, à necessária comprovação da aplicação dos recursos repassados estritamente nas finalidades pactuadas na avença. (peça 92, p. 49)

3.6.2.78. A Cláusula Quarta do contrato de patrocínio (peça 15, p. 42) estabelecia as seguintes condições para o pagamento a ser feito à beneficiária:

4.1. A ELETROBRÁS efetuará o pagamento do patrocínio em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis a contar da data da apresentação da prestação de contas e do relatório final contendo a via original da(s) nota(s) fiscal(is), fatura(s) ou recibo(s), e desde que:

a) a prestação de contas e o relatório final tenham sido apresentados no prazo de até 20 (vinte) dias úteis após o termo final do projeto previsto na Cláusula Doze deste contrato;

b) tenha havido o ateste pelo Gestor do Contrato indicado consoante o disposto no item 8.6 da Cláusula Oitava deste contrato;

c) tenham sido cumpridas as obrigações, pelo(a) BENEFICIÁRIO (A), constantes da Cláusula Sétima deste contrato, em especial a apresentação da prestação de contas e relatório segundo o disposto na referida cláusula, bem como nos itens seguintes da presente cláusula.

(...) 4.3. O (A) BENEFICIÁRIO (A) entregará à ELETROBRÁS a(s) via(s) original(is) e cópia (s) da(s) nota(s) fiscal(is), fatura(s) ou recibo (s), referente ao patrocínio objeto deste Contrato, os quais deverão conter, obrigatoriamente, a referência expressa ao presente contrato e o número da OCS (Ordem de Compra/Serviço);

3.6.2.79. Ou seja, as referidas condições contratuais são cristalinas ao especificar que o pagamento só poderá ser realizado após a apresentação da prestação de contas, deixando assente que o valor do patrocínio é plenamente vinculado à demonstração de que os recursos tenham sido usados nas finalidades pactuadas.

3.6.2.80. Ressalte-se que o item 4.3 do contrato também é lapidar ao definir que os documentos comprobatórios de despesas devem conter, obrigatoriamente, a referência expressa ao contrato. Frise-se que a intenção desta cláusula é exatamente garantir a evidenciação do nexo entre a utilização dos recursos e as finalidades pactuadas na avença. (peça 173, p. 24-25, grifos acrescidos)

3.6.3.23. Além disso, a Liesa/SP tinha plena ciência da necessidade de cumprimento da obrigação de comprovar a aplicação dos recursos nas finalidades pactuadas, sob pena de se considerar sua inadimplência, uma vez que o item 7.10.1 do contrato estabelecia:

‘7.10.1. Fica o(a) BENEFICIÁRIO(A) ciente, desde já, que a não apresentação da prestação de contas e do relatório final, ou a não aprovação de quaisquer deles evidenciará a inadimplência do(a) BENEFICIÁRIO(A), com a consequente proibição de requerimento de novo patrocínio à ELETROBRÁS, enquanto perdurar a inadimplência, sem prejuízo da rescisão do contrato e aplicação de penalidades nos termos das cláusulas oitava e nona deste contrato (peça 173, p. 33, grifos no original)’

3.15.3.16. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que os argumentos 1, 2 e 3 são improcedentes.

3.15.4. Argumento 4: que a IN SECOM 01/2009 não exige das empresas estatais federais que promovam prestação de contas financeira dos recursos repassados a título de remuneração por patrocínio, sendo certo que a esmagadora maioria das empresas estatais federais não exige mais, em seus normativos internos e modelos contratuais, a aludida prestação de contas, por considerar essa exigência uma ingerência indevida nas atividades empresariais/institucionais desempenhadas pelo contratado, na medida em que a remuneração integra o patrimônio do seu receptor.

3.15.4.1. Análise técnica do argumento 4

3.15.4.2. O artigo 31 da IN SECOM 01/2009 vige nos seguintes termos:

O patrocinador deverá exigir do patrocinado, antes da assinatura do contrato, declaração formal de que cumpriu os procedimentos exigidos na prestação de contas de patrocínios anteriores. (grifou-se)

3.15.4.3. Portanto, ao utilizar a expressão “prestação de contas de patrocínios anteriores” o aludido normativo deixa claro que a entidade patrocinada tem a inarredável obrigação de exigir do patrocinado a demonstração da correta aplicação dos recursos repassados na consecução da ação de patrocínio apoiada.

3.15.4.4. Conforme já dito, no caso do Contrato ECP-0007/2010, a documentação apresentada pela entidade patrocinada era manifestamente inidônea e, mesmo assim, foi aceita pelos gestores da Eletrobras que a analisaram, gerando o pagamento irregular de recursos. No caso do Contrato ECP 0048/2009, conforme se verá oportunamente, nunca houve a apresentação de qualquer prestação de contas.

3.15.4.5. Ademais, também conforme fartamente já afirmado, o dever que o patrocinado tem de prestar contas (que é correlato ao dever que o patrocinador tem de exigir que as contas lhe sejam lidas e esmeradamente prestadas), tem sede constitucional, legal, contratual (haja vista que expressamente previsto tanto no Contrato ECP-0007/2010 como no Contrato ECP 0048/2009), na Política de Patrocínios da própria Eletrobras, bem como na remansosa jurisprudência desta Corte.

3.15.4.6. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que o argumento 4 é improcedente.

3.15.5. Argumento 5: que, muito embora a atual Política de Patrocínios da Eletrobras ainda preveja para os contratos de patrocínio não incentivados a obrigação de condicionar o uso da remuneração do patrocinado ao custeio/reembolso de determinadas rubricas orçamentárias do projeto previamente acordadas, essas obrigações são acessórias, pois não se confundem com o objeto da ação de patrocínio, sendo certo que, no caso dos contratos de patrocínio em tela, o descumprimento dessas obrigações acessórias por parte dos entes patrocinados não teve o condão de impedir o cumprimento dos correspondentes objetos contratuais.

3.15.5.1. Análise Técnica do argumento 5

3.15.5.2. O argumento em tela já foi enfrentado em instrução precedente e mereceu análise vazada nos seguintes termos:

‘3.6.2.65. Preliminarmente, importa esclarecer que o cumprimento das obrigações assumidas pelo beneficiário do contrato de patrocínio não se resume à demonstração da execução das contrapartidas de exposição da marca, mas estende-se, também, à necessária comprovação da aplicação dos recursos repassados estritamente nas finalidades pactuadas na avença.

3.6.2.66. Essa linha de raciocínio se justifica porque a intenção da patrocinadora (Eletrobras) não é simplesmente ter sua marca exposta. O objetivo de um patrocínio no âmbito de uma empresa estatal contempla a conjunção de duas finalidades principais: (i) apoiar um projeto esportivo, social ou cultural, e (ii) difundir a marca.

3.6.2.67. A esse respeito, veja-se a “definição” e os “objetivos” contidos na Política de Patrocínios da Eletrobras (peça 13, p. 7):

DEFINIÇÃO: Entende-se como patrocínio o apoio financeiro concedido a projetos culturais, sociais e esportivos de iniciativa de terceiros, que agregue valor à marca da Eletrobras, divulgue o nome da empresa, bem como seus produtos, serviços, programas, políticas e ações, inclusive de cunho socioambiental, ou promova e amplie seu relacionamento junto ao seu público de interesse.

OBJETIVO: Garantir a efetiva comunicação institucional da Eletrobras, como forma de manter o fortalecimento de sua imagem perante a sociedade e seus públicos de interesse, associada às ações direcionadas ao desenvolvimento humano, à promoção da cidadania, à inclusão social, às inovações, às produções e divulgações tecnológicas, culturais e esportivas, reafirmando seu compromisso com a promoção e acesso à cultura e ao esporte, bem como com o desenvolvimento sustentável do país.

3.6.2.68. Como se vê, se a ideia fosse simplesmente expor o logotipo da empresa em algum meio de comunicação, o instrumento jurídico correto não seria um patrocínio, mas sim um contrato de publicidade, nos termos da Lei 8.666/1993.

3.6.2.69. E é exatamente por essa razão que a estatal precisa se certificar do cumprimento cumulativo das duas obrigações assumidas por parte do beneficiário: a prestação de contas e a execução das contrapartidas de exposição de marca. Cumprir apenas uma das obrigações não basta ao patrocinado.

3.6.2.70. Nesse sentido, a Política de Patrocínios da Eletrobras (peça 13, p. 17-34) estabelece regras para que os objetivos dos patrocínios sejam alcançados e para que a aplicação dos recursos seja realizada estritamente no objeto pactuado. Por exemplo, citam-se as seguintes condições para a apresentação de projetos: (i) obrigação de o projeto básico conter descrição detalhada da utilização dos

recursos solicitados; (ii) necessidade de o beneficiário apresentar orçamento detalhado do custo global do projeto e orçamento específico (quando for o caso), fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos; (iii) obrigação de realização de pesquisa de mercado realizada para cada item de composição do orçamento do projeto.

3.6.2.71. Além disso, a exigência, na Política de Patrocínios, de obrigação de apresentação, na prestação de contas, de extrato de conta bancária específica, conciliação orçamentária, conciliação bancária, notas fiscais e recibos originais em nome do beneficiário relacionados ao projeto e em conformidade com o orçamento aprovado reforça o entendimento no sentido de que as despesas devem guardar estrita vinculação com os objetivos do projeto.

3.6.2.72. Por fim, destaca-se a seguinte regra contida na Política de Patrocínios (peça 13, p. 14):

Não serão objetos de reembolso quaisquer valores que não estejam devidamente comprovados por documentos hábeis, bem como os custos com a produção de material de merchandising referenciados nas contrapartidas devidas à Eletrobrás.

3.6.2.73. Nesse contexto, ressalte-se que o próprio Departamento Jurídico da Eletrobras, por intermédio do memorando PGJA-1982/2011 (peça 55, p. 82-90), já assentou entendimento no sentido de que (i) “o patrocínio é um apoio financeiro concedido para execução de projetos”; (ii) que isto significa dizer que “o objeto do contrato é a realização do conjunto de projetos descritos (...) no projeto básico”; (iii) que “apenas podem ser abarcados pelo contrato os gastos ligados à consecução destas atividades”; e (iv) “atividades estranhas ao objeto do contrato não podem ser custeadas com as verbas do patrocínio”. (peça 173, p. 22-23, grifou-se)

3.15.5.3. Convém lembrar que, ao tempo dos trabalhos de campo realizados na Eletrobras, a equipe de auditoria do TCU constatou diversas impropriedades na documentação apresentada pela Liesa/SP à Eletrobras, à guisa de prestação de contas, e que serviu de suporte para o pagamento que foi feito à entidade patrocinada, conforme passa-se a relatar.

3.15.5.4. Com efeito, da análise das notas fiscais consideradas pela Eletrobras para o pagamento que foi feito à beneficiária (peça 17), constata-se que a imensa maioria delas foi emitida anteriormente à assinatura do Contrato ECP-0007/2010, ocorrida em 11/2/2010, muitas tendo como data o ano de 2009. Este fato, por si só, já seria suficiente para fulminar o nexos entre os recursos repassados via contrato de patrocínio e as despesas efetuadas.

3.15.5.5 Acrescente-se que as notas fiscais apresentadas não foram emitidas em nome da Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, única beneficiária do referido contrato, mas sim em nome das diversas escolas de samba afiliadas àquela entidade, contrariando o item 7.12 do contrato e a Política de Patrocínios da Eletrobras, que expressamente prescreve que, na apresentação da prestação de contas, as notas fiscais e os recibos originais, relacionados ao projeto, devem ser apresentados em nome do beneficiário (peça 13, p. 32).

3.15.5.6. Ademais, constatou-se que todas as notas fiscais apresentadas pela beneficiária, e aceitas pela Eletrobras a título de prestação de contas, foram carimbadas pela própria Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, contendo os dizeres “Projeto Carnaval São Paulo 2010 ECP n. 0007/2010”. Diga-se, por relevante e oportuno, que, na fase de execução da auditoria, a equipe constatou, pessoalmente, a existência do referido carimbo na contracapa do processo administrativo que instrumentalizou o Contrato ECP n. 0007/2010 (peça 16, p. 13), denotando o claro descumprimento do item 4.3 do contrato.

3.15.5.7. Considerando, também, o fato de que o Projeto Carnaval São Paulo 2010 contou, para a sua realização, com outros patrocinadores, tais como o Banco do Brasil e o Município de São Paulo, as impropriedades documentais acima relatadas tornam impossível comprovar que as despesas constantes das notas fiscais apresentadas pela beneficiária foram exatamente custeadas com os recursos desembolsados pela Eletrobras e não por outra patrocinadora ou, ainda, por recursos da própria Liga das Escolas de Samba de São Paulo ou de cada uma das escolas a ela filiadas.

3.15.5.8. Em arremate, o último item que comprova a ausência do indispensável nexos de causalidade entre as despesas constantes das notas fiscais apresentadas e o montante de recursos

reembolsado pela Eletrobras, tornando, portanto, irregular o pagamento efetuado, diz respeito à ausência de documentos que comprovem a regular movimentação dos recursos do contrato.

3.15.5.9. Em conclusão, o argumento de que as contrapartidas teriam sido executadas e que, portanto, não teria havido dano aos cofres da Eletrobras, é improcedente, haja vista que a prestação de contas não foi capaz de comprovar que os recursos repassados tenham sido utilizados especificamente nas atividades estabelecidas no contrato de patrocínio.

3.15.5.10. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que o argumento 5 é improcedente.

3.15.6. Argumentos 6 e 7:

6) que, na instrução pretérita que analisou a defesa já apresentada pelos responsáveis (peça 173), reconheceu-se que as ações de exposição da marca da Eletrobras estavam sendo adimplidas pelos entes patrocinados e que, considerando que são justamente as ações de exposição da marca que balizam o valor atribuído ao objeto contratual, se essas ações são cumpridas não há que se falar em dano ao patrimônio do patrocinador, sendo certo que a alegação de dano ao erário é destituída de qualquer substrato fático ou jurídico;

7) que a pretensão de devolução da integralidade dos recursos pagos no Contrato ECP 0007/2010 é desarrazoada e desproporcional, na medida em que iguala a moldura fática desse caso concreto a uma hipótese de descumprimento contratual integral.

3.15.6.1. Análise Técnica dos argumentos 6 e 7

3.15.6.2. De fato, na instrução pretérita que analisou defesa já apresentada pelos responsáveis (peça 173) não foi negada a circunstância de que a obrigação contratual referente às ações de exposição da marca da Eletrobras foi adimplida pelos entes patrocinados.

3.15.6.3. Todavia, e é justamente neste ponto que reside o cerne da questão, frisou-se que o cumprimento das obrigações assumidas pelos beneficiários dos contratos de patrocínio não se resumia à demonstração da execução das contrapartidas de exposição da marca, porém abarcava, de igual forma e com a mesma importância, a necessária comprovação da aplicação dos recursos repassados estritamente nas finalidades pactuadas nas avenças.

3.15.6.4. Em outros termos, significa isto dizer que os beneficiários tinham o dever de cumprir, e a Eletrobras tinha o dever de exigir, de forma cumulativa, as seguintes obrigações assumidas nos contratos: 1) a fidedigna prestação de contas da verba patrocinada, na qual se comprova, cabalmente, a aplicação dos recursos repassados estritamente nas finalidades pactuadas nas avenças e 2) a execução das contrapartidas de exposição de marca, exatamente como prevista nos contratos. Adimplir apenas uma das obrigações não bastava para que os contratos de patrocínio fossem considerados integralmente cumpridos.

3.15.6.5. Em realidade, conforme já tantas vezes afirmado, não obstante a exposição da marca da Eletrobras tenha sido realizada pelos beneficiários dos Contratos de Patrocínio ECP-0007/2010 e ECP 0048/2009, a obrigação referente à correta prestação de contas dos recursos, o que engloba que sua utilização seja feita especificamente nas atividades estabelecidas no contrato de patrocínio, ou apresentou diversas impropriedades (no caso do ECP-0007/2010) ou simplesmente nunca foi apresentada (no caso do ECP-0048/2009).

3.15.6.6. No que concerne especificamente ao Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010, o item 7.10.1 reza que, **verbis**:

‘Fica o(a) BENEFICIÁRIO(A) ciente, desde já, que a não apresentação da prestação de contas e do relatório final, ou a não aprovação de quaisquer deles evidenciará a inadimplência do(a) BENEFICIÁRIO(A), com a consequente proibição de requerimento de novo patrocínio à ELETROBRÁS, enquanto perdurar a inadimplência, sem prejuízo da rescisão do contrato e aplicação de penalidades nos termos das cláusulas oitava e nona deste contrato (grifou-se).’

3.15.6.7. Portanto, constata-se que o instrumento contratual é taxativo ao demonstrar que a inadimplência da beneficiária somente seria reconhecida mediante o cumprimento, cumulativo, das obrigações de prestar contas e de executar as contrapartidas. Ou seja, o não atendimento a uma ou outra obrigação é plenamente suficiente para caracterizar a inadimplência contratual total.



3.15.6.8. No caso do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010, o dano ao erário decorreu do fato de que, conforme exaustivamente exposto no Relatório de Auditoria à peça 92 e na instrução à peça 173, os gestores da Eletrobras aprovaram um projeto básico inexecutável, bem como aceitaram uma prestação de contas, apresentada pela Liesa/SP, que não comprovou o nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e a verba reembolsada àquela entidade, gerando pagamento irregular de recursos a título de patrocínio, tendo sido apurado pelos Auditores do TCU um débito no valor histórico de R\$ 614.628,78, referente a não comprovação da aplicação dos recursos repassados.

3.15.6.9. Na hipótese do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, que será analisado com vagar no próximo bloco de análises, adiante-se que o dano ao erário decorreu do fato de que os gestores da Eletrobras, ao permitirem a continuidade do ajuste, por haverem se omitido na aplicação das penalidades previstas em contrato, bem como por não haverem rescindido a avença e/ou comunicado o Poder Judiciário de que a entidade beneficiária estava inadimplente com suas obrigações contratuais, deram causa a que a Eletrobras fosse obrigada a continuar depositando a verba oriunda do patrocínio em contas judiciais, gerando dano aos cofres da estatal, na medida em que a empresa continuava honrando seu compromisso de repassar os recursos à beneficiária, sem receber em troca todas as contrapartidas pactuadas em contrato.

3.15.6.10. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que os argumentos 6 e 7 são improcedentes.

3.15.7. Argumentos 8 e 9:

8) que a inexecutabilidade suscitada pelos Auditores do TCU, para o Contrato ECP 0007/2010, diz respeito ao dever acessório de prestação de contas dos gastos do projeto, e não ao projeto em si, uma vez que restou demonstrado o pleno cumprimento do seu objeto contratual, sendo certo que a imputação de responsabilidade, pela suposta inexecutabilidade em questão, carece de critérios objetivos para delimitação da irregularidade, uma vez que o lapso temporal, por si só, não configura uma infração à lei e que a própria Auditoria do TCU não soube indicar o prazo mínimo que, a seu juízo, seria necessário impor à fase pré-contratual para que a prestação de contas dos gastos previstos no Contrato ECP 0007/2010 fosse presumidamente executável;

9) que a aludida proximidade temporal, entre a celebração do contrato de patrocínio e a realização do evento patrocinado, não obstará a realização das análises técnica e jurídica, bem como a aprovação, ratificação e assinatura do Contrato ECP 0007/2010, tudo antes da data de início da execução do objeto contratual.

3.15.7.1. Análise Técnica dos argumentos 8 e 9

3.15.7.2. Em primeiro lugar, é de ser reafirmado que, ao contrário do que tantas vezes querem fazer crer os responsáveis, a prestação de contas dos gastos do projeto não é um “mero dever acessório”, porém reveste-se de transcendental importância e, no caso do Contrato ECP 0007/2010, conforme visto, foi apresentada pela Liesa/SP contendo uma série de inconsistências e, mesmo assim, os gestores da Eletrobras consentiram no pagamento à beneficiária de recursos a título de reembolso pelos gastos supostamente efetuados no projeto patrocinado, que, todavia, jamais logrou-se comprovar por intermédio de documentação fidedigna.

3.15.7.3. No caso concreto, o que de fato ocorreu foi que, na iminência da realização do evento “Carnaval São Paulo 2010”, a Liesa/SP apresentou à Eletrobras pedido de verba para patrocinar um projeto que, na realidade, já estava praticamente pronto e que, portanto, não comportava mais apoio da estatal.

3.15.7.4. Com efeito, considerando que os preparativos para o evento carnavalesco já estavam praticamente ultimados, sendo certo que todo o material para confecção de alegorias e adereços já tinha sido adquirido há muito tempo, o correto teria sido que os gestores da Eletrobras simplesmente tivessem se negado a consentir que a estatal patrocinasse um evento cujas despesas a serem reembolsadas não seriam, sabidamente, efetuadas durante o período de vigência contratual.

3.15.7.5. Repise-se que as despesas contratualmente passíveis de reembolso deveriam ser aquelas ocorridas durante o período de vigência do ajuste, não sendo possível admitir que o contrato contivesse previsão de pagamento referente a despesas incorridas pela beneficiária anteriormente à sua existência.



3.15.7.6. Ainda sobre o tema, importa notar que a cláusula 4.3 do contrato firmado com a Liesa/SP (peça 15, p. 42) previa que os comprovantes de despesa (notas fiscais, faturas ou recibos) constantes da prestação de contas deveriam conter, obrigatoriamente, a referência expressa ao contrato e ao número da ordem de compra. Logo, seria impossível reconhecer como válidas despesas incorridas previamente à existência do ajuste, simplesmente porque, nesse caso, seria impossível o cumprimento da aludida regra contratual.

3.15.7.7. Eis os motivos pelos quais, no relatório de fiscalização à peça 92, corroborado pela instrução à peça 173, a equipe de Auditores do TCU imputou aos gestores da Eletrobras a prática de haverem aprovado um projeto básico manifestamente inexecutável com os recursos a serem reembolsados, considerando a data de aprovação do projeto básico, a data de assinatura do contrato e as datas de realização do evento patrocinado.

3.15.7.8. Como consequência da apresentação, pela Liesa/SP, de um projeto básico manifestamente inexecutável, considerando os recursos a serem reembolsados, frise-se uma vez mais, e que foi inadvertidamente aprovado pelos gestores da Eletrobras que se debruçaram sobre o pleito, a aludida entidade, como já era presumível que ocorresse, apresentou à estatal, que por sua vez aceitou, uma prestação de contas que não comprovou, documentalmente, o nexo de causalidade entre as despesas por ela efetuadas e a verba a lhe ser repassada pela empresa, dando causa a transferência irregular de recursos públicos, à guisa de suposto reembolso de numerário utilizado no projeto patrocinado.

3.15.7.9. Convém lembrar que a Política de Patrocínios da Eletrobras, tanto a versão original do mês de agosto de 2009, como a versão atualizada de setembro de 2010 (peça 13), prescrevem que os postulantes ao recebimento de verbas de patrocínio devem apresentar suas propostas com, no mínimo, sessenta dias de antecedência em relação à data de início do projeto. Portanto, ao aprovarem o projeto apresentado pela Liesa/SP, constata-se que os responsáveis inobservaram a própria Política de Patrocínios da Eletrobras, que deveria ter servido de balizamento temporal para suas ações, a qual, todavia, foi completamente negligenciada.

3.15.7.10. De fato, considerando que, em janeiro de 2010, a Eletrobras havia lançado o edital de seleção de projetos no âmbito do Programa Sistema Eletrobras de Cultura, o qual previa, como uma de suas categorias, o fomento ao Patrimônio Imaterial, envolvendo a área de "difusão de manifestações culturais tradicionais", a exemplo dos festejos de Carnaval, o correto teria sido, caso fosse de interesse da estatal, que o evento "Carnaval São Paulo 2010" tivesse sido selecionado no âmbito daquele edital, conforme, inclusive, prescreve o parecer jurídico que antecedeu a assinatura do Contrato ECP 0007/2010 (peça 15, p. 56).

3.15.7.11. Em conclusão, constata-se que os gestores da Eletrobras desrespeitaram a própria Política de Patrocínios da estatal, admitindo e aprovando um projeto básico manifestamente inexecutável, sem maiores considerações, e, posteriormente, acatando uma prestação de contas eivada de vícios, verbi gratia, relembre-se que todas as notas fiscais apresentadas pela beneficiária, e aceitas pela Eletrobras a título de prestação de contas, foram carimbadas pela própria Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, contendo os dizeres "Projeto Carnaval São Paulo 2010 ECP n. 0007/2010", fato constatado pessoalmente pela equipe de Auditores deste Tribunal de Contas na fase de execução da auditoria, que, surpreendentemente, deparou-se com um carimbo na contracapa do processo que instrumentalizou o ajuste de patrocínio, servindo para atestar notas fiscais anteriores à vigência do contrato de patrocínio.

3.15.7.12. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que os argumentos 8 e 9 são improcedentes.

3.15.8. Argumento 10: que o cumprimento do objeto contratual, ou seja, a associação da marca da Eletrobras ao evento patrocinado, ocorreu após a assinatura do Contrato ECP 0007/2010 e que, considerando que é justamente esta associação que baliza o valor do contrato e caracteriza o seu objeto, não há que se falar em acordo verbal ou contrato com efeitos retroativos.

3.15.8.1. Análise Técnica do argumento 10

3.15.8.2. Uma vez mais, a defesa dos responsáveis parte de premissas equivocadas, para chegar a conclusões inverídicas.



3.15.8.3. O cumprimento do objeto contratual, conforme dito anteriormente, não se resumia à execução das contrapartidas de exposição de marca, porém também abarcava a correta prestação de contas por parte da entidade beneficiária dos recursos patrocinados, a qual tinha a obrigação de comprovar a aplicação dos recursos repassados estritamente nas finalidades pactuadas na avença, o que, conforme visto à exaustão, não ocorreu.

3.15.8.4. Quando a defesa alude aos termos “acordo verbal” e “contrato com efeitos retroativos”, refere-se aos seguintes trechos do relatório de fiscalização, cuja simples transcrição elucida o ponto e rebate a argumentação deduzida pelos responsáveis, verbis:

‘Da análise das notas fiscais consideradas pela Eletrobras para o pagamento que foi feito à beneficiária (peça 17), constata-se que a imensa maioria delas foi emitida anteriormente à assinatura do Contrato ECP-0007/2010, ocorrida em 11/2/2010, muitas tendo como data o ano de 2009.

Esta circunstância caracteriza infringência ao parágrafo único do artigo 60 da Lei 8.666/1993, bem como à pacífica jurisprudência do TCU (vide, dentre outros, o Acórdão 2502/2007- TCU-1ª Câmara), que vedam a realização de pagamentos de despesas sem a devida cobertura contratual, por caracterizar contrato verbal.

Se as despesas que serviram de base para o pagamento feito à beneficiária ocorreram anteriormente à assinatura do contrato de patrocínio, à evidência que elas não poderiam ter sido reconhecidas e pagas pela Eletrobras como legítimas, simplesmente porque, juridicamente, à luz do Contrato ECP 0007/2010, inexistiram. (peça 92, p. 30, transcrição corrigida, por ter havido erro material na redação original, bem como grifos acrescidos)’

3.15.8.5. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que o argumento 10 é improcedente.

3.15.9. Argumento 11: que a ausência de aprovação prévia, pela Secom/PR, da ação de patrocínio do Contrato ECP 0007/2010, não logrou acarretar nenhum dano à Eletrobras, tendo a citada Secretaria tido conhecimento prévio da contratação em questão, bem como reconhecido, posteriormente, o seu enquadramento em uma ação de patrocínio.

3.15.9.1. Análise Técnica do argumento 11

3.15.9.2. Preliminarmente, importa dizer que o ponto das audiências endereçadas aos responsáveis ora em análise, ou seja, o item II) do despacho do Sr. Ministro Relator (peça 177), relativo à ausência de manifestação formal prévia do Comitê de Patrocínios da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) sobre a contratação efetuada no bojo do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010, jamais constou das propostas da equipe de fiscalização (tanto no relatório de auditoria à peça 92, como na instrução à peça 173), como passível de audiência dos responsáveis. De fato, somente por determinação e em obediência ao despacho do Sr. Ministro Relator é que os responsáveis foram chamados em audiência por esta inconformidade.

3.15.9.3. A questão em tela foi ventilada, originalmente, no achado 2.4 do relatório de auditoria, nos seguintes termos: fundamentação insuficiente nos pareceres técnicos que embasaram a celebração de convênios e/ou contratos de patrocínio.

3.15.9.4. Com efeito, averbou-se naquele relatório que, em grande parte dos ajustes analisados pela auditoria do TCU, foi verificado que as análises técnicas eram caracterizadas pela superficialidade e insuficiência de informações, inexistindo avaliação detalhada quanto aos resultados e aos benefícios que se pretendia alcançar, bem como que não eram feitas análises detalhadas e documentadas dos custos envolvidos. Em resumo, a amostra auditada denotava um padrão de análise técnica superficial.

3.15.9.5. Dessa forma, foi proposto no relatório de auditoria dar ciência à Eletrobras sobre as seguintes impropriedades:

‘a) celebração do contrato de patrocínio ECP-0007/2010 e do Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, de valores superiores a R\$ 100.000,00, sem avaliação prévia do Comitê de Patrocínios da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), o que afronta o §1º do art. 9º da Instrução Normativa Secom/PR 1/2009;

b) fundamentação insuficiente nos pareceres técnicos que embasaram a celebração dos contratos de patrocínio ECP-046/2011, ECP-050/2010, ECP-0001/2009 e ECP-0007/2010 e dos convênios ECV-001/2011, ECV-005/2011, assim como o Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, o



que afronta o art. 38, inciso VI, Lei 8666/1993; a Seção "Análise, Avaliação e Seleção de Projetos" da Política de Patrocínio da Eletrobras, o art. 5º, §4º, art. 11, caput, e art. 14 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR), o item 3.2 da norma EAE - 04 (Resolução 243/2007) e o item 3.4 da norma EAE -02 (Resolução 392/2011), assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1.998/2006-TCU-Segunda Câmara.

3.15.9.6. Ao analisar, também por determinação do Sr. Ministro Relator, a defesa prévia apresentada pelos responsáveis, relativa à mesma inconformidade ora em análise, porém considerando que a proposta constante dos autos, até então, era a de tão somente dar ciência à Eletrobras, a instrução à peça 173 enfrentou a questão, apropriadamente, nos seguintes termos:

3.5.3.1. No que se refere aos comentários tecidos pela Eletrobras em relação à proposta contida no item 4.7.3 do Relatório de Auditoria, deve-se ressaltar que não prosperam, uma vez que, de fato, a despeito das informações trazidas pela empresa, os acordos foram firmados sem que houvesse a manifestação prévia e formal por parte da Secom/PR.

3.5.3.2. No caso do Termo de Confissão de Dívida (projeto "Apresentação dos Bois Garantido e Caprichoso em Parintins 2010"), observa-se que a Eletrobras apresentou documento que demonstra o registro no Sisac em 21/6/2010, para o evento que ocorreria de 25/6 a 27/6/2010 (peça 150, p. 94-97). Entretanto, a análise de tal documento apenas corrobora o fato de que a estatal executou a ação sem que houvesse a aprovação da Secom/PR. Ao contrário, existia, inclusive, questionamentos feitos pela Secom/PR a respeito do projeto, conforme pode ser observado na Seção "Mensagens" (peça 150, p. 95), em que consta:

Após análise verificamos as necessidades de correção/ajustes conforme elencado abaixo:

1 - Qualificar a descrição do projeto; informe a programação também; 2 - Corrigir o objeto do patrocínio. Em um evento de R\$ 4 milhões RS 300 mil não correspondem ao valor da produção execução do evento e sim parte dela, informe qual o objeto do patrocínio; 3 - Corrigir o valor autorizado pelo MinC; 4 - informar o valor utilizado pela empresa para uso da Lei Rouanet; 5 - Informar os outros patrocinadores, pesquisar no próprio sistema e no Salicnet; Incluir a marca do Governo Federal nas contrapartidas de imagem.

3.5.3.3. Assim, não é possível vislumbrar que tenha havido a necessária avaliação prévia por parte da Secom/PR, nos termos do §1º do art. 9º da Instrução Normativa Secom/PR 1/2009. Vale dizer que a única manifestação da Secom/PR (peça 150, p. 105) ocorreu em 25/11/2011, ou seja, posteriormente à realização da auditoria da Secex-9.

3.5.3.4. No que se refere ao Contrato ECP-0007/2010 (Carnaval São Paulo), a Eletrobras apresentou documento que denota ter havido registro no Sisac em 2/2/2010, para o evento que ocorreria de 12/2 a 19/2/2010. Entretanto, não há qualquer comprovação de que tenha havido análise e aceitação por parte da Secom/PR. Ao contrário, o expediente encaminhado pela Secom/PR em 4/8/2011 (peça 150, p. 88), ou seja, aproximadamente um ano e meio depois do evento, deixa assente que "a solicitação não foi objeto de análise por se tratar de ação já realizada".

3.5.3.5. Portanto, entende-se pertinente manter a proposta de dar ciência à Eletrobras nos exatos termos do item 4.7.3 do Relatório de Fiscalização em tela.

3.5.3.6. No que se refere ao item 4.7.4, as informações prestadas pela Eletrobras também não são suficientes para elidir a falha apontada.

3.5.3.7. Quanto aos ajustes ECP-046/2011 (Anab), ECP-050/2010 (Anab), ECV-001/2011 (Golaço Social), ECV-005/2011 (Golaço Social: Itaituba), observa-se que, mesmo após as informações prestadas pela Eletrobras, não restou demonstrada, de forma clara e objetiva, a existência de mecanismos de medição dos benefícios alcançados com os projetos, nos termos do comando insculpido no item 1.1 do Acórdão 1.998/2006-TCU-Segunda Câmara.

3.5.3.8. No caso do ECP-0001/2009 (CBB), os novos comentários da estatal limitam-se a informar que (i) o projeto foi objeto de "parecer técnico extenso"; (ii) os contratos anteriores não "sofreram quaisquer pontos de auditoria, quer interna ou externa"; (iii) foram elaboradas a Planilha Técnica de Patrocínio e a Justificativa Técnica, onde estaria demonstrada a compatibilidade do projeto com o valor

acordado; (iv) o valor do contrato de 2009 teria um acréscimo de cerca de 4% aos dois contratos firmados anteriormente.

3.5.3.9. Ou seja, não foram trazidos quaisquer elementos que pudessem esclarecer as seguintes observações apostas no Relatório de Auditoria:

(...) Entretanto, não foi apresentado qualquer detalhamento sobre a forma como foi medido tal retorno relativo à exposição de mídia, nem especificado quais seriam as contribuições individuais de cada objetivo e/ou contrapartida prevista no projeto no alcance de tais resultados.

No que se refere aos valores pleiteados pela CBB, não foram feitas quaisquer análises quanto à adequabilidade dos custos. No bojo do processo administrativo que contém o contrato com a CBB, observou-se que o maior nível de detalhamento encontra-se no "Orçamento Consolidado" (peça 53, p. 42-47) apresentado apenas em 2010, posteriormente à assinatura da avença. Entretanto, tal documento também não tem detalhamento da vinculação dos valores apresentados com as metas pactuadas. Além disso, como se observa, tal orçamento foi apenas apresentado pela CBB, sem que tenha sido efetuada qualquer análise circunstanciada de seu teor pela Eletrobras. Vale observar que o Departamento Jurídico da Eletrobras, ao analisar o referido projeto, recomendou a apresentação de planilha de custos e pesquisa de mercado, o que não foi feito pela administração (peça 52, p. 74-81)

Ademais, na análise técnica referente ao contrato firmado com a CBB não foram efetuadas quaisquer verificações quanto à compatibilidade do cronograma de desembolso em relação ao plano de execução física do projeto. O parecer de avaliação técnica do projeto (peça 52, p. 32) limitou-se a justificar o fato de a forma de pagamento haver sido alterada de mensal para quadrimestral, conforme apontado no achado "Projeto básico ausente, incompleto e/ou com informações insuficientes" deste relatório. (grifos não são do original)

3.5.3.10. Além disso, no que se refere ao ajuste ECP-0007/2010 (Carnaval de São Paulo), embora a Eletrobras tenha argumentado que a avaliação técnica haja abordado o interesse da estatal em patrocinar o evento, não foram esclarecidos os questionamentos feitos no Relatório de Auditoria no sentido de que a análise técnica deixou de verificar a real possibilidade de execução das atividades no prazo que restava até a data do evento. Além disso, não foi esclarecida a existência de mensuração dos resultados almejados com a execução das contrapartidas pactuadas na avença.

3.5.3.11. Assim, entende-se pertinente manter o conteúdo da proposta de dar ciência contida no item 4.7.4 do Relatório de fiscalização. (peça 173, p. 11-12, grifou-se).’

3.15.9.8. Por todo o exposto, conclui-se que o argumento 11 é improcedente. Todavia, entende-se que, em vez de aplicar multa aos gestores pela impropriedade, afigura-se mais adequado que o tratamento a ser dado à questão seja, conforme reiteradamente já alvitado, o de dar ciência à Eletrobras, nos termos da proposta de encaminhamento desta instrução.

3.16. Argumentos articulados pela Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo-Liesa/SP, relativos ao achado 2.5 do Relatório de Auditoria, que versa sobre o Contrato de Patrocínio ECP 0007/2010.

3.16.1. Considerando que (i) a peça de defesa, ora apresentada pela Liesa/SP (peça 217), contém os mesmos argumentos anteriormente apresentados pela entidade por intermédio da peça 138 e (ii) que a referida defesa já foi analisada de forma minudente e apropriada por intermédio da instrução à peça 173, passa-se a reproduzir a referida análise, in verbis:

‘ARGUMENTO 25: O objeto do contrato foi adimplido e as contrapartidas executadas, não havendo possibilidade de se retornar ao status inicial e consistindo eventual devolução de recursos enriquecimento injusto por parte da Eletrobras.

3.6.3.6. Inicialmente a Liesa/SP afirma (peça 138, p. 1) que “é certo que o objeto do contrato firmado - o Carnaval 2010 - inquestionavelmente restou realizado, bem como contrapartida efetivada, e, portanto, plenamente cumprido pela LIGA”.

3.6.3.7. A Liesa/SP sustenta (peça 138, p. 6) que:

“o Carnaval 2010 efetivamente aconteceu, com grandiosidade, brilhantismo, muita cor e alegria, inclusive sendo prestigiado por representantes da Eletrobras que estiveram em Camarote no Sambódromo do Anhembi nas 3 (três) noites de desfiles (sexta feira e sábado - oficiais, e lá também



puderam conferir as contrapartidas realizadas, em especial durante a locução nos intervalos dos desfiles, onde foi repetidamente informado o patrocínio do evento pela estatal, frisando a participação do Governo Federal”.

3.6.3.8. Para a entidade beneficiária (peça 138, p. 7):

(...) a visibilidade esperada pela Eletrobras (não só na cidade de São Paulo, haja vista a extensão territorial alcançada pela transmissão televisiva ao vivo do evento) foi amplamente assegurada pelas inúmeras chamadas durante os intervalos dos desfiles, feitas pelo locutor nas 03 (três) noites de desfiles, além da inclusão do logotipo da empresa no site da LIGA, em camisetas, bonés e também nos abanadores distribuídos para o público das arquibancadas, dentre outras ajustadas. (...)

(...) uma quantidade muito grande de público tomou conhecimento do patrocínio realizado, inclusive porque a transmissão dos desfiles se dá exclusivamente pela maior emissora de televisão do Brasil Rede Globo, cuja audiência para o evento é bastante elevada e se estende internacionalmente, propagando de forma ilimitada o nome e a imagem da Eletrobras associadas ao Carnaval 2010. (...)

3.6.3.9. A Liesa/SP sustenta que não se poderia retornar a situação ao status quo ante, não havendo a possibilidade de devolução pela Eletrobras das contrapartidas prestadas, tampouco a possibilidade de apagar da lembrança do público presente ao evento, ou que o assistiu pela televisão, do patrocínio pela estatal, amplamente divulgado. Acrescenta, por fim, que tal situação “significaria, em última hipótese, beneficiar a Eletrobras com as contrapartidas que de fato ocorreram, em troca de nada, haja vista a pretendida devolução dos valores repassados à LIGA”.

Análise do Argumento 25:

3.6.3.10. Preliminarmente, importa destacar que, como detalhadamente discutido na “Análise do Argumento 14” desta instrução, o cumprimento das obrigações assumidas pelo beneficiário do contrato de patrocínio não se resume à demonstração da execução das contrapartidas de exposição da marca, mas estende-se, também, à necessária comprovação da aplicação dos recursos repassados estritamente nas finalidades pactuadas na avença.

3.6.3.11. Além disso, tendo em vista que o projeto apresentado pela beneficiária contém lista de atividades e de custos específicos a serem incorridos na execução do projeto, deve ficar cristalinamente demonstrada a não incidência de dualidade no recebimento dos recursos por parte da beneficiária para o mesmo objeto (por exemplo, recebimento de diferentes patrocínios em duplicidade para o custeio de uma única atividade específica).

3.6.3.12. Os argumentos que fundamentam essa linha de raciocínio estão minuciosamente apresentados nos itens 3.6.2.66 a 3.6.2.92 desta instrução.

3.6.3.13. Vale lembrar que o TCU também já entendeu, em diversas ocasiões, pela necessidade de comprovação dos gastos realizados através de projetos de patrocínios. É o que se depreende dos Acórdãos 1.998/2006, 1.962/2004 e 2.224/2005, da 2ª Câmara, e do recente e Acórdão 2.575/2012-TCU-Plenário, discutidos na “Análise do Argumento 14”.

3.6.3.14. Há que se ressaltar que, como já mencionado, o instrumento contratual é cristalino ao demonstrar que a adimplência da beneficiária somente seria reconhecida mediante o cumprimento, cumulativo, das obrigações de prestar contas e de executar as contrapartidas. Ou seja, o não atendimento a uma ou outra obrigação é plenamente suficiente para caracterizar a inadimplência contratual (item 7.10.1 do contrato, transcrito no item 3.6.2.81 acima).

3.6.3.15. O Relatório de Auditoria da Secex-9 constatou as seguintes impropriedades na documentação apresentada pela beneficiária à Eletrobras à guisa de prestação de contas e que serviu de suporte para o pagamento que foi feito à Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo:

a) notas fiscais emitidas anteriormente à assinatura do Contrato ECP-0007/2010;

b) notas fiscais que não foram emitidas em nome da Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, única beneficiária do referido contrato, mas sim em nome das diversas escolas afiliadas à Liga;

c) ausência de extrato de conta bancária específica para movimentação dos recursos da avença, conciliação orçamentária e conciliação bancária.

3.6.3.16. Dessa forma, a análise em conjunto de todas estas impropriedades documentais, conforme discutido no Relatório de Auditoria e nos itens 3.6.2.65 a 3.6.2.92 desta instrução, torna patente o juízo pela impossibilidade de estabelecer-se o indispensável nexos de causalidade entre as despesas constantes das notas fiscais apresentadas pela beneficiária e o montante de recursos a ela reembolsado pela Eletrobras.

3.6.3.17. Considerando, também, o fato de que o Projeto Carnaval São Paulo 2010 contou, para a sua realização, com outros patrocinadores, tais como o Banco do Brasil e o Município de São Paulo, as impropriedades documentais acima relatadas tornam impossível comprovar que as despesas constantes das notas fiscais apresentadas pela beneficiária foram exatamente custeadas com os recursos desembolsados pela Eletrobras e não por outra patrocinadora ou, ainda, por recursos da própria Liga das Escolas de Samba de São Paulo ou de cada uma das escolas a ela filiadas.

3.6.3.18. Portanto, o argumento de que o objeto do contrato foi integralmente adimplido, uma vez que as contrapartidas foram executadas, não deve prosperar, já que a prestação de contas, que também era uma obrigação essencial do contrato, não foi capaz de comprovar que os recursos repassados tenham sido usados especificamente nas atividades estabelecidas no acordo.

3.6.3.19. Igualmente não cabe o argumento de que haveria enriquecimento injusto por parte da Eletrobras no caso de devolução dos recursos.

3.6.3.20. Ora, a estatal não pagou apenas pelas contrapartidas de exposição da marca. O pagamento incluía, também, um conteúdo social (apoio à cultura) de igual calibre, cuja execução não foi comprovada pela entidade beneficiária.

3.6.3.21. Vale lembrar que o objetivo de um patrocínio no âmbito de uma empresa estatal contempla a conjunção de duas finalidades principais: (i) apoiar um projeto esportivo, social ou cultural, e (ii) difundir a marca. Essa questão também foi largamente discutida nos itens 3.6.2.65 a 3.6.2.76.

3.6.3.22. Assim, embora tenha tido a sua marca exposta, a Eletrobras teve frustrado o objetivo do patrocínio, uma vez que a prestação de contas não permitiu comprovar que tenham sido executadas, com os valores pagos, ações “direcionadas ao desenvolvimento humano, à promoção da cidadania, à inclusão social, às inovações, às produções e divulgações tecnológicas, culturais e esportivas”, nos termos de sua Política de Patrocínios, que propõe a reafirmação de seu compromisso com a promoção e o acesso à cultura.

3.6.3.23. Além disso, a Liesa/SP tinha plena ciência da necessidade de cumprimento da obrigação de comprovar a aplicação dos recursos nas finalidades pactuadas, sob pena de se considerar sua inadimplência, uma vez que o item 7.10.1 do contrato estabelecia:

7.10.1. Fica o(a) BENEFICIÁRIO(A) ciente, desde já, que a não apresentação da prestação de contas e do relatório final, ou a não aprovação de quaisquer deles evidenciará a inadimplência do(a) BENEFICIÁRIO(A), com a conseqüente proibição de requerimento de novo patrocínio à ELETROBRÁS, enquanto perdurar a inadimplência, sem prejuízo da rescisão do contrato e aplicação de penalidades nos termos das cláusulas oitava e nona deste contrato;

3.6.3.24. Assim, não há que se falar em enriquecimento injusto por parte da Eletrobras, mas tão-somente, em cumprimento de cláusula contratual que tem por objetivo garantir o alcance das finalidades das ações de patrocínio levadas a efeito por uma empresa estatal.

3.6.3.25. Pelo exposto, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 26: A Liesa/SP apenas intermediou o patrocínio destinado às escolas de samba de São Paulo.

3.6.3.26. A Liesa/SP esclarece, inicialmente, que (peça 138, p. 3):

“sua função é reunir esforços conjuntos às escolas em busca de melhorias para o carnaval como um todo, em vista disso investe na obtenção de parcerias públicas e privadas que resultem em benefício às escolas que lhe são afiliadas, de modo que cada qual possa à sua maneira trabalhar melhor a execução de seus desfiles”.

3.6.3.27. Assim, as escolas teriam firmado com a Liesa/SP um compromisso pelo qual nomearam-na sua representante para o fim exclusivo de buscar o patrocínio em comento, onde a Liesa/SP assumiu o

compromisso de repassar às escolas a verba concernente ao patrocínio. A entidade apresenta (peça 138, p 11-46) diversos “instrumentos particulares de obtenção, gestão e distribuição de patrocínio”, firmados com escolas de samba, por intermédio dos quais as referidas agremiações autorizariam a Liesa/SP a gerir recursos decorrentes do patrocínio, prestar contas e depois repassá-los às escolas.

3.6.3.28. A entidade sustenta que (peça 138, p. 4):

“cabe a cada agremiação participante dos desfiles oficiais a compra de todos os materiais necessários à confecção de fantasias, carros alegóricos e demais adereços, firmando cada uma as relações e obrigações necessárias perante os fornecedores de tais materiais, estes subdivididos em diversas categorias, tais como, ferro, isopor, cola, madeira, tecidos, plumas, penas, artigos de armarinhos (linha, botões, paetês, etc), pedrarias, e inúmeros outros elementos, por isso foram emitidas Notas Fiscais em nome da cada agremiação, conforme se verifica na prestação de contas”.

Análise do Argumento 26:

3.6.3.29. Preliminarmente, é imperioso destacar que a Liesa/SP apresentou (peça 138, p. 11-46), em anexo à sua manifestação, diversos “instrumentos particulares de obtenção, gestão e distribuição de patrocínio”, firmados com as agremiações de carnaval (escolas de samba). Segundo tais documentos, as escolas dariam poderes à Liesa/SP para firmar o patrocínio e receber os recursos financeiros da Eletrobras, que depois deveriam ser-lhes repassados.

3.6.3.30. Contudo, em todos os documentos não há qualquer identificação e qualificação das pessoas que representavam tanto a Liesa/SP quanto as escolas de samba, nem as procurações que permitiriam verificar se tais signatários efetivamente teriam os poderes referidos nos instrumentos em questão.

3.6.3.31. Além disso, importa destacar as seguintes constatações:

- no caso da Unidos de Vila Maria (peça 138, p. 25-26), a mesma pessoa assina como contratante e contratado;
- apenas o documento referente à escola Afoxé Iya Ominibú (peça 138, p. 11-12) tem assinatura de testemunhas (todos os demais documentos não estão assinados por testemunhas);
- não consta reconhecimento de firma em nenhum dos documentos;
- todos os documentos foram assinados no mesmo dia (22/1/2010).

3.6.3.32. Assim, não há como aferir a legitimidade de tais documentos.

3.6.3.33. De qualquer forma, mesmo que se reconheça que tais instrumentos firmados entre a Liesa/SP e as escolas de samba sejam legítimos, há que se ressaltar que são plenamente inócuos perante o contrato de patrocínio firmado entre a Liesa/SP e a Eletrobras (peça 15, p. 39-51), uma vez que tal avença não contém qualquer previsão no sentido de que a Liesa/SP seria mera intermediária entre a Eletrobras e as escolas de samba.

3.6.3.34. Ao contrário, diversas condições contratuais denotam a impossibilidade jurídica de tal procedimento:

(...) 3.1. A ELETROBRÁS prestará o patrocínio ao (à) BENEFICIÁRIO(A), no valor de até R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), mediante depósito em conta corrente indicada na Cláusula Quinta deste Contrato, sendo o pagamento efetuado de acordo com o disposto na Cláusula Quarta. (...)

(...) 4.3. O (A) BENEFICIÁRIO (A) entregará à ELETROBRÁS a(s) via(s) original(is) e cópia (s) da(s) nota(s) fiscal(is), fatura(s) ou recibo (s), referente ao patrocínio objeto deste Contrato, os quais deverão conter, obrigatoriamente, a referência expressa ao presente contrato e o número da OCS (Ordem de Compra/Serviço); (...)

(...) 7.7. Comprovar, mediante a apresentação de certidão emitida pelo órgão público competente, sempre que solicitado pelo ELETROBRÁS:

- a. a regularidade de sua situação perante a Previdência Social (INSS);
- b. a regularidade de suas obrigações relativas ao FGTS;
- c. a regularidade de suas obrigações quanto aos tributos e contribuições federais, inclusive COFINS e PIS/PASEP;
- d. não possuir restrições, em seu nome, junto à Dívida Ativa da União; (...)

(...) 7.12. Comprovar, através de originais e cópias de recibo (s) e nota(s) fiscal (is) /fatura (s), em seu nome, a realização das despesas referidas na cláusula terceira; (...)

(...) 7.22. Não ceder ou transferir o Contrato ou quaisquer direitos dele decorrentes, valendo tal proibição para os contratantes e seus sucessores; (...) (grifos não são do original).

3.6.3.35. Ademais, a “Avaliação Técnica de Patrocínio” (peça 15, p. 70), a “Planilha de Inexigibilidade” (peça 15, p. 69) e o parecer jurídico (peça 15, p. 52-57) também não fazem qualquer menção à previsão de que a Liesa/SP seria mera intermediária entre a Eletrobras e as escolas de samba.

3.6.3.36. Portanto, tal procedimento de intermediação supostamente promovido pela Liesa/SP não poderia, em nenhuma hipótese, ser aceito pela Eletrobras, sob pena de violação a diversos dispositivos contratuais e da Política de Patrocínios.

3.6.3.37. Pelo exposto, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 27: Inexistência de obrigação contratual referente à conta bancária específica e cabimento do sistema de reembolso para despesas executadas antes da assinatura do ajuste.

3.6.3.38. A Liesa/SP sustenta que (peça 138, p. 5):

(...) o contrato celebrado não previu a abertura de nenhuma conta de recursos a ser movimentada pela LIGA, que por sua vez, não recebeu qualquer orientação neste sentido, desconhecendo as normas internas da Eletrobras acerca da condução ou administração de tal questão, sendo-lhe apenas solicitada a informação de dados bancários da LIGA para efeito de depósito do valor a ser repassado, o que foi atendido.

3.6.3.39. Para a entidade, não houve movimentação de recursos a exigir uma conta específica, sendo certo que o repasse fora feito em ato único, a título de reembolso. Ademais, para a entidade, a emissão das notas fiscais após a celebração do contrato somente seria pertinente se o repasse fosse utilizado para a compra e não para reembolso, cujo objeto é fomento a evento preexistente.

3.6.3.40. A Liesa/SP sustenta que:

(...) não se verifica qualquer problema no fato de não ter sido apresentado extrato bancário da conta de recursos, haja vista que as agremiações representadas pela LIGA não utilizaram a verba repassada para adquirir os materiais e demais itens necessários que integraram a prestação de contas, mas sim para repor gastos desses itens possibilitando o fomento e melhoramento no conjunto do evento.

3.6.3.41. Entende (peça 138, p. 6) que “o patrocínio visava fomentar a realização dos desfiles no ano de 2010, ou seja, somar esforços para a realização do evento, no sentido de permitir às escolas maior flexibilidade e disponibilidade na utilização de recursos financeiros para este fim”.

Análise do Argumento 27:

3.6.3.42. O argumento de que o contrato não continha previsão de obrigação, por parte do beneficiário, de apresentar o extrato de conta bancária específica não elide a irregularidade referente à não comprovação da aplicação dos recursos nas finalidades previstas na avença.

3.6.3.43. O Relatório de Auditoria da Secex-9 constatou as seguintes impropriedades que, mesmo na hipótese de se aceitar a não movimentação dos recursos em conta bancária específica, denotam que a documentação apresentada pela beneficiária à Eletrobras à guisa de prestação de contas não atendia às condições estabelecidas no contrato:

a) notas fiscais emitidas anteriormente à assinatura do Contrato ECP-0007/2010;

b) notas fiscais que não foram emitidas em nome da Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, única beneficiária do referido contrato, mas sim em nome das diversas escolas afiliadas à Liga;

c) notas fiscais sem indicação legítima do número do contrato de patrocínio.

3.6.3.44. É importante enfatizar que o sistema de pagamento de patrocínios atualmente adotado pela Eletrobras e previsto no contrato firmado com a Liesa/SP efetivamente prevê que as despesas sejam reembolsadas. Ou seja, a entidade beneficiária executa as despesas, presta contas e, depois, em sistema de reembolso, recebe o pagamento da patrocinadora.



3.6.3.45. Entretanto, as despesas passíveis de reembolso devem ser aquelas ocorridas durante o período de vigência contratual. Não é possível admitir que o contrato contivesse previsão de pagamento referente a despesas incorridas pela beneficiária anteriormente a sua existência.

3.6.3.46. Observa-se que a cláusula 4.3 do contrato firmado com a Liesa/SP (peça 15, p. 42) prevê que os comprovantes de despesa (notas fiscais, faturas ou recibos) constantes da prestação de contas deveriam conter, obrigatoriamente, a referência expressa ao contrato e ao número da ordem de compra. Portanto, seria impossível reconhecer como válidas despesas incorridas previamente ao ajuste.

3.6.3.47. Por fim, o argumento aposto pela Liesa/SP no sentido de que o contrato de patrocínio visava apenas a fomentar o desfile e a “permitir às escolas maior flexibilidade e disponibilidade na utilização de recursos financeiros para este fim” apenas corrobora o entendimento de que a utilização de recursos não esteve vinculada às finalidades pactuadas, em frontal inobservância às normas da Política de Patrocínios da Eletrobras e, em especial, do contrato firmado.

3.6.3.48. Pelo exposto, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 28: As notas fiscais em nome das escolas de samba foram necessárias para a realização do evento patrocinado.

3.6.3.49. A Liesa/SP sustenta que (peça 138, p. 7):

(...) para a apresentação dos desfiles nas datas ajustadas no calendário anual brasileiro, todos os itens constantes do orçamento foram adquiridos e efetivamente utilizados pelas agremiações afiliadas à LIGA, bastando atentar ao que se viu durante os desfiles, onde as escolas fizeram exemplar apresentação”.

3.6.3.50. Assim, segundo a entidade, não haveria como prosperar o argumento da auditoria de que não há nexos causal entre as despesas apresentadas e o valor reembolsado, pois, para a realização dos desfiles, as despesas apresentadas eram imprescindíveis.

Análise do Argumento 28:

3.6.3.51. Não cabe na presente instrução analisar se as despesas incorridas pelas escolas de samba (entidades completamente estranhas ao ajuste firmado entre a Liesa/SP e a Eletrobras) foram ou não essenciais para a produção do carnaval.

3.6.3.52. Entretanto, resta evidente que as notas fiscais apresentadas pela Liesa/SP não atendiam, em qualquer hipótese, às regras estabelecidas no contrato, uma vez que foram emitidas anteriormente à sua assinatura e em nome de entidades que não tinham qualquer relação com a avença. Assim, a prestação de contas apresentada não comprova a utilização dos recursos pagos pela Eletrobras.

3.6.3.53. Pelo exposto, não cabe qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação.

ARGUMENTO 29: Omissão da Eletrobras em fornecer manuais de prestações de contas.

3.6.3.54. No que se refere à prestação de contas, a Liesa/SP sustenta que a Eletrobras não lhe apresentou nenhum manual sobre prestação de contas e que seguiu as orientações da empresa no que se refere ao preenchimento dos formulários que lhe foram encaminhados no que tange à relação de despesas (peça 138, p. 8).

Análise do Argumento 29:

3.6.3.55. As disposições contidas no contrato (itens 4.3, 7.10, 7.10.1, 7.12, já transcritos nesta instrução) são claras e objetivas no sentido de que não seriam admissíveis despesas executadas anteriormente à vigência do ajuste, nem emitidas em nome de entidades estranhas ao contrato.

3.6.3.56. Assim, eventual omissão da Eletrobras em fornecer manuais de prestações de contas não pode ser aceita como justificativa para a irregularidade, não cabendo qualquer alteração na proposta de citação contida no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria em apreciação. (peça 173, p. 31-37, grifos no original)'

3.16.2. Por todo o exposto e fundamentado, conclui-se que todos os argumentos apresentados pela Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, bem como aqueles articulados pelos demais responsáveis chamados em audiência, relativos ao achado 2.5 do Relatório de Auditoria, são improcedentes, devendo ser mantida a proposta de conversão dos autos em Tomada de Contas Especial e

promoção de citação solidária da entidade com os gestores da Eletrobras que deram causa ao evento danoso verificado no bojo do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010, nos termos da proposta de encaminhamento desta instrução.

3.17. Argumentos comuns dos responsáveis, relativos ao achado 2.8 do Relatório de Auditoria, que versa sobre o Contrato de Patrocínio ECP 0048/2009, firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama.

3.17.1. Passa-se a expor os argumentos comuns articulados pelos seguintes responsáveis, cujas defesas estão localizadas nas peças abaixo indicadas, seguidos de suas análises técnicas:

- Sr. José da Costa Carvalho Neto: peças 213 e 214;*
- Sr. José Antonio Muniz Lopes: peça 220;*
- Sr. Luiz José Bacha Rizzo: peça 222;*
- Sra. Liliane Façanha de Britto: peça 223;*
- Sra. Vera Maria Van Erven Formiga: peça 224.*

3.17.2. Argumento 1: que, no caso do Contrato ECP-0048/2009, a responsabilidade pelo descumprimento dos deveres acessórios, referentes ao não cumprimento da prestação de contas dos recursos fixados a título de sua remuneração, não deve ser imputada aos gestores da Eletrobras, mas sim ao Club de Regatas Vasco da Gama (CRVG), único responsável pelo adimplemento desses deveres.

3.17.2.1. Análise técnica do argumento 1

3.17.2.2. Preliminarmente à análise do argumento 1, é mister consignar de plano que, pelos fatos e fundamentos que ora passam a ser expostos, entende-se ter ocorrido dano ao erário federal no bojo do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009.

3.17.2.3. De fato, apenas a primeira parcela prevista no cronograma financeiro do aludido ajuste foi paga diretamente ao Club de Regatas Vasco da Gama (CRVG). Com efeito, as demais parcelas previstas em contrato foram depositadas pela Eletrobras em contas judiciais, por força de diversas ordens emanadas do Poder Judiciário (ofícios, mandados de intimação e mandados de penhora) em ações de execução movidas contra o CRVG, que versam sobre dívidas trabalhistas e cíveis daquela agremiação desportiva (vide peça 241).

3.17.2.4. Frise-se que o item 6.14.1 da avença (peça 48, p. 43) estabelecia que o contratado não poderia dispor de recursos daquele contrato para o pagamento de dívidas de natureza trabalhista, previdenciária e civil, contraídas anteriormente à sua celebração.

3.17.2.5. É importante também salientar que, após a celebração do ajuste e do pagamento da primeira parcela prevista no cronograma financeiro, o beneficiário não logrou comprovar a manutenção de sua regularidade fiscal, deixando de apresentar as certidões e documentos pertinentes, conforme previsão contida no item 6.27 da Cláusula Sexta (peça 48, p. 44) e na Cláusula Décima Quinta (peça 48, p. 49) do ajuste.

3.17.2.6. Ademais, saliente-se que o CRVG jamais apresentou (e, por consequência, a Eletrobras nunca teve acesso, nem nunca apreciou) as necessárias prestações de contas referentes ao Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, obrigação imposta ao beneficiário dos recursos conforme itens 3.4, 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira do contrato (peça 48, p. 37), assim como pelo parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta do ajuste (peça 48, p. 41).

3.17.2.7. Releva ainda notar que, mesmo nos casos de ocorrência de pagamentos de ações judiciais, o CRVG continuava obrigado a prestar contas da aplicação de todos os valores eventualmente pagos pela Eletrobras, nas estritas finalidades pactuadas na avença (item 6.1 do contrato, peça 48, p. 41 e projeto básico, peça 46, p. 61-76). Ou seja, o CRVG deveria comprovar a aplicação, nas atividades previstas no projeto básico, do mesmo montante eventualmente repassado pela Eletrobras em cumprimento a ordens judiciais.

3.17.2.8. Em outras palavras, é dizer que, o pagamento de valores do contrato, em face de penhoras ocorridas em processos de execução, não desobrigava o Vasco de prestar contas da aplicação de recursos equivalentes nas estritas finalidades pactuadas no contrato de patrocínio.

3.17.2.9. A esse respeito, importa transcrever o seguinte excerto do relatório de auditoria:

‘(...) vale dizer que o parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta do contrato (peça 48, p. 41) define que:

‘O eventual pagamento de ações judiciais com recursos deste contrato não desobriga o CONTRATADO do cumprimento integral do item acima relativo aos valores previstos na Cláusula Terceira, item 3.1, e no Projeto Básico apresentado, em anexo’.

(...) o que se entende da referida cláusula é, tão-somente, que, nos casos de ocorrência de pagamentos de ações judiciais, o CRVG continuaria com a obrigação de prestar contas da aplicação de todos os valores eventualmente pagos pela Eletrobras nas estritas finalidades pactuadas na avença (item 3.1 do contrato e projeto básico). Ou seja, o CRVG deveria comprovar a aplicação, nas atividades previstas no projeto básico, do mesmo montante eventualmente repassado pela Eletrobras em cumprimento a eventuais ordens judiciais. (peça 92, p. 50)’

3.17.2.10. Constatou-se, portanto, conforme demonstrado acima, que o CRVG descumpriu diversas cláusulas estabelecidas no Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, o que deveria ter ensejado que os gestores da Eletrobras tivessem aplicado as penalidades contratualmente previstas, bem como rescindido o aludido ajuste, conforme preceituavam as Cláusulas Oitava e Nona da avença (peça 48, p. 45-47).

3.17.2.11. Todavia, ao contrário da conduta que era de se esperar dos gestores, permitiu-se a normal continuidade do contrato, havendo sido pago ao Club de Regatas Vasco da Gama, ao longo dos anos de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013, a vultosa quantia de R\$ 60.688.647,56 (vide planilha à peça 241). Com efeito, somente em 31/1/2013 o Contrato ECP-0048/2009 foi rescindido pela Diretoria Executiva da Eletrobras, ou seja, quando todos os pagamentos previstos em contrato já haviam sido efetuados.

3.17.2.12. É bem verdade que, conforme já dito, após o primeiro pagamento, o único que foi depositado na conta do CRVG, a entidade não recebeu mais, diretamente da Eletrobras, recursos públicos, haja vista que os demais pagamentos contratuais foram depositados em contas judiciais específicas, por força de determinações do Poder Judiciário.

3.17.2.13. Todavia, é fato incontestável que o CRVG se beneficiou dos recursos, na medida em que eles foram utilizados para o pagamento de dívidas cíveis e trabalhistas da agremiação desportiva, anteriores à celebração do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, em afronta ao seu item 6.14.1 (peça 48, p. 43), sendo certo que os recursos deixaram de ser utilizados pelo clube na execução das atividades previstas na avença e em seu projeto básico, tendo sido utilizados para o pagamento, em processos judiciais de execução, de dívidas previamente constituídas, frustrando inteiramente a filosofia e os objetivos para os quais o contrato de patrocínio foi celebrado.

3.17.2.14. De fato, não é nada razoável que os gestores da Eletrobras tenham mantido, e mesmo tolerado, um contrato no qual a sistemática de pagamentos que foi imposta, a reafirmar, mediante ordens judiciais para atender a processos de execução movidos contra o CRVG, haja flagrantemente frustrado as finalidades pactuadas, uma vez que os recursos foram utilizados para fins completamente distintos daqueles estabelecidos no contrato e no projeto básico.

3.17.2.15. A esse respeito, é relevante notar que não há qualquer documento nos autos que comprove que os gestores da Eletrobras informaram o Poder Judiciário acerca da inadimplência contratual do CRVG, o que poderia, ao menos, ter mitigado sua culpa por omissão, bem como ter obstado que o Poder Judiciário continuasse emitindo ordens de penhora dos pagamentos contratuais.

3.17.2.16. Ao contrário, da leitura do Memorando PRE-058/2010 (peça 46, p. 153) e da Nota Técnica da PRE de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131), constata-se que os responsáveis se omitiram em fazer qualquer consideração sobre a não prestação de contas por parte do CRVG, limitando-se informar sobre a execução de contrapartidas e a propor a realização de pagamentos.

3.17.2.17. Desta forma, os elementos constantes dos autos permitem concluir que os gestores da Eletrobras, ao permitirem a continuidade do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, por não haverem aplicado quaisquer das penalidades previstas em contrato, muito menos rescindido a avença e/ou comunicado o Poder Judiciário de que a entidade beneficiária estava inadimplente com suas obrigações contratuais, deram causa a que a Eletrobras fosse obrigada a continuar depositando a verba oriunda do patrocínio em contas judiciais, gerando dano aos cofres da estatal, na medida em que a empresa continuava honrando seu compromisso de repassar os recursos à beneficiária, sem receber em troca todas as contrapartidas pactuadas no contrato e em seu projeto básico.



3.17.2.18. Em realidade, a sistemática de pagamentos tolerada pelos gestores da Eletrobras impediu que fossem cumpridas as seguintes obrigações contratuais:

- a do item 3.1 do contrato, que define a alocação de recursos entre as diversas modalidades esportivas e ações de responsabilidade social (peça 48, p. 36);
- a do item 3.5 da avença, que estabelece que "a partir da primeira, cada parcela só poderá ser liberada mediante o recebimento e aprovação pela Eletrobras, da prestação de contas referente à parcela anteriormente liberada, mesmo que as despesas não atinjam a sua totalidade" (peça 48, p. 37); e
- a prevista na Cláusula Quarta, que define a obrigatoriedade de movimentação de recursos em conta bancária específica (peça 48, p. 37-38).

3.17.2.19. Reafirme-se a circunstância inarredável de que a Eletrobras jamais comprovou que, durante a execução contratual, tenha exigido do CRVG a comprovação da prestação de contas da primeira parcela, tampouco que tenha exigido da entidade patrocinada a comprovação da alocação dos recursos, definidos no item 3.1, entre as diversas modalidades esportivas e ações de responsabilidade social (peça 48, p. 37).

3.17.2.20. Acrescente-se que o projeto básico da avença (peça 46, p. 61-76), que apresenta o detalhamento, por modalidade esportiva, dos diversos eventos/objetos a serem custeados com recursos do patrocínio, também restou frustrado, sem que os gestores da estatal jamais tenham tomado qualquer providência tempestiva para evitar que a empresa continuasse despendendo recursos de forma totalmente desvirtuada dos objetivos do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, haja vista que nunca foram aplicadas quaisquer penalidades contratuais ao CRVG e, muito menos, houve rescisão tempestiva da avença, conforme determinavam suas cláusulas oitava e nona.

3.17.2.21. Conforme já asseverado, somente em 31/1/2013 o Contrato ECP-0048/2009 foi rescindido pela Diretoria Executiva da Eletrobras, ou seja, quando diversos pagamentos irregulares já haviam sido efetuados. Portanto, a intempestiva ação dos gestores da Eletrobras não deteve o condão de lhes aproveitar, haja vista que não foi hábil para evitar a perpetração de dano aos cofres da estatal.

3.17.2.22. Ainda em relação aos pagamentos, importa notar que o cronograma para o seu desembolso, previsto da Cláusula 3.1 do contrato (peça 48, p. 37), restou completamente adulterado, haja vista que os pagamentos efetuados pela Eletrobras (peça 241) foram em número e em prazos completamente distintos dos previstos na avença.

3.17.2.23. Também é relevante notar o fato bastante curioso e sintomático de que, o último pagamento efetuado pela Eletrobras, em 31/1/2013, foi feito no mesmo dia em que o contrato de patrocínio foi rescindido. Desta forma, há fortes indícios de que os gestores da Eletrobras atrasaram, deliberadamente, a rescisão contratual, a fim de que o último pagamento, no vultoso valor de R\$ 8.017.622,96, pudesse ainda ser efetuado com lastro no ajuste.

3.17.2.24. Adicionalmente, é mister trazer à colação a informação prestada pela Eletrobras na CTA-PR-9420/2012, (peça 171, p. 6), de 21/12/2012, na qual a própria estatal é enfática em afirmar que, até aquele momento, "não houve comprovação da adequada aplicação dos recursos aplicados pela Eletrobras no patrocínio, ou seja, os recursos não foram destinados ao objeto contratual". (grifou-se)

3.17.2.25. Na instrução à peça 173, obtemperou-se que não era cabível propor, naquele momento, a instauração de tomada de contas especial (TCE), uma vez que o Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009 ainda se encontrava vigente, restando, naquela ocasião, um saldo contratual no valor de R\$ 8.409.622,96, sendo factível, a juízo do Sr. Auditor que instruiu o feito, propor que a Eletrobras instasse o CRVG, por força do contrato que ainda estava em vigor, a apresentar as prestações de contas.

3.17.2.26. Todavia, na atual fase processual e à luz dos elementos e informações que ora se encontram nos autos, bem como considerando que:

- (i) o Contrato ECP-0048/2009 foi rescindido pela Diretoria Executiva da Eletrobras em 31/1/2013;
- (ii) no bojo do referido ajuste, a Eletrobras desembolsou a quantia total histórica de R\$ 60.688.647,56;
- (iii) o CRVG jamais apresentou (e, por consequência, a Eletrobras nunca teve acesso, nem nunca apreciou) as necessárias prestações de contas referentes ao Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, obrigação imposta ao beneficiário dos recursos conforme itens 3.4, 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira do

contrato, assim como pelo parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta, em especial a prestação de contas da primeira parcela, no valor de R\$ 5.689.822,11, paga em 13/8/2009;

(iv) o CRVG não cumpriu a obrigação de prestar contas do montante repassado pela Eletrobras, em cumprimento a ordens judiciais, nas estritas finalidades pactuadas no item 3.1 do contrato e no projeto básico, dever ao qual continuava obrigado independentemente de ter recebido diretamente os recursos ou, conforme ocorreu, que eles tenham sido depositados em contas judiciais em cumprimento a ordens do Poder Judiciário para pagamentos de dívidas pretéritas do clube, haja vista que, em qualquer dos casos, o CRVG se beneficiou da verba repassada pela Eletrobras;

(v) os gestores da Eletrobras, ao permitirem a continuidade do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, por haverem se omitido na aplicação das penalidades previstas em contrato, bem como por não haverem rescindido a avença e/ou comunicado o Poder Judiciário de que a entidade beneficiária estava inadimplente com suas obrigações contratuais, deram causa a que a Eletrobras fosse obrigada a continuar depositando a verba oriunda do patrocínio em contas judiciais, gerando dano aos cofres da estatal, na medida em que a empresa continuava honrando seu compromisso de repassar os recursos à beneficiária, sem receber em troca todas as contrapartidas pactuadas no contrato e em seu projeto básico.

3.17.2.27. Entende-se que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, relativas às audiências que lhes foram endereçadas, devem ser consideradas improcedentes e, pelo fato de haver nos autos dano configurado ao erário federal, faz-se imperiosa a conversão dos presentes autos em Tomada de Contas Especial, promovendo-se a citação do Club de Regatas Vasco da Gama, recebedor dos recursos públicos sem a correlata prestação de contas e sem a comprovação de sua utilização nas finalidades estabelecidas no Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009 e em seu projeto básico, solidariamente com os gestores da Eletrobras que deram causa ao evento danoso, na medida em que permitiram a continuidade da avença em prejuízo aos cofres da Eletrobras, tudo nos termos da proposta de encaminhamento desta instrução.

3.17.2.28. Voltando os olhos para a análise do argumento 1, é certo que, conforme visto nos subitens 3.7.2.14 a 3.7.2.18 desta instrução, a sistemática de pagamentos tolerada pelos gestores da Eletrobras impediu que o CRVG cumprisse com a obrigação contratual a ele imposta pelo item 3.5 do Contrato ECP-0048/2009, que estabelecia que "a partir da primeira, cada parcela só poderá ser liberada mediante o recebimento e aprovação pela Eletrobras, da prestação de contas referente à parcela anteriormente liberada, mesmo que as despesas não atinjam a sua totalidade" (peça 48, p. 37).

3.17.2.29. Logo, a ausência de prestação de contas da correta aplicação dos recursos patrocinados foi causada por ato conjunto do CRVG e dos gestores da Eletrobras, em típica hipótese jurídica de culpa solidária dos responsáveis, tornando o argumento 1 ora em análise improcedente.

3.17.3. Argumento 2: que os gestores da Eletrobras, em momento algum, consentiram com o repasse de recursos ao CRVG após a constatação de que os deveres acessórios de prestação de contas da parte financeira de sua remuneração não estavam sendo cumpridos pelo contratado.

3.17.3.1. Análise técnica do argumento 2

3.17.3.2. Conforme já asseverado, os gestores da Eletrobras, ao permitirem a continuidade do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, por haverem se omitido na aplicação das penalidades previstas em contrato, bem como por não haverem rescindido a avença e/ou comunicado o Poder Judiciário de que a entidade beneficiária estava inadimplente com suas obrigações contratuais, deram causa a que a Eletrobras fosse obrigada a continuar depositando a verba oriunda do patrocínio em contas judiciais, gerando dano aos cofres da estatal, na medida em que a empresa continuava honrando seu compromisso de repassar os recursos à beneficiária, sem receber em troca todas as contrapartidas pactuadas em contrato.

3.17.3.3. Logo, houve sim condescendência culposa omissiva dos gestores, ao permitirem que, a título de um contrato totalmente desvirtuado dos objetivos para os quais foi entabulado, o CRVG continuasse a ser beneficiado com recursos estatais para saldar dívidas judiciais cíveis e trabalhistas, contraídas anteriormente à celebração do contrato de patrocínio firmado com a Eletrobras.



3.17.3.4. Releva notar que, ao contrário do propalado pelos responsáveis, não houve uma verdadeira suspensão do repasse de recursos ao CRVG, como os mesmos querem fazer crer. Se isto efetivamente tivesse ocorrido, a agremiação desportiva não teria se beneficiado de um centavo sequer da verba patrocinada, o que não ocorreu. Ao contrário, o que efetivamente houve, conforme já se expôs, foi que o CRVG, ainda que não estivesse recebendo diretamente os recursos, continuava usufruindo dos mesmos, na medida em que suas dívidas cíveis e trabalhistas estavam sendo saldados pelos depósitos judiciais efetuados pela Eletrobras, com a condescendência omissiva de seus gestores que, de há muito, tinham o dever de rescindir o contrato e impedir que os cofres da estatal continuassem a ser dilapidados.

3.17.3.5. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que o argumento em análise é improcedente.

3.17.4. Argumento 3: que, muito embora a prestação de contas financeira tivesse sido negligenciada pelo CRVG, o seu objeto contratual jamais deixou de ser aferido pela Eletrobras, não obstante os seus gestores terem suspenso o repasse de recursos ao contratado.

3.17.4.1. Análise técnica do argumento 3

3.17.4.2. O argumento em tela já foi lididamente enfrentado e rebatido, nos seguintes termos da instrução à peça 173:

‘3.9.3.23. O instrumento contratual é cristalino ao demonstrar que a adimplência da beneficiária somente deve ser reconhecida mediante o cumprimento, cumulativo, das obrigações de prestar contas e de executar as contrapartidas. Ou seja, o não atendimento a uma ou outra obrigação é plenamente suficiente para caracterizar a inadimplência contratual (item 6.15.1 do contrato, peça 48, p. 43).

3.9.3.24. Dessa forma, a ausência de prestação de contas por parte do CRVG, tanto dos recursos que lhe foram repassados diretamente na primeira parcela, quanto dos montantes pagos em face de ordens judiciais, torna patente o juízo pela impossibilidade de estabelecer-se o indispensável nexo de causalidade entre os recursos repassados pela Eletrobras e as finalidades pactuadas na avença.

3.9.3.25. Ressalte-se que a estatal não pagou apenas pelas contrapartidas de exposição da marca. O pagamento incluía, também, um conteúdo social (apoio ao esporte e projetos sociais) de igual calibre, cuja execução com recursos do patrocínio não foi comprovada pela entidade beneficiária.

3.9.3.26. Vale lembrar que o objetivo de um patrocínio no âmbito de uma empresa estatal contempla a conjunção de duas finalidades principais: (i) apoiar um projeto esportivo, social ou cultural, e (ii) difundir a marca, conforme se depreende da “definição” e dos “objetivos” contidos na Política de Patrocínios da Eletrobras (peça 13, p. 7), já transcritos nesta instrução.

3.9.3.27. Portanto, se a ideia fosse simplesmente expor o logotipo da empresa em algum meio de comunicação, o instrumento jurídico correto não seria um patrocínio, mas sim um contrato de publicidade, nos termos da Lei 8.666/1993.

3.9.3.28. E é exatamente por essa razão que a estatal precisa se certificar do cumprimento cumulativo das duas obrigações assumidas por parte do beneficiário: a prestação de contas e a execução da contrapartida de exposição de marca. Cumprir apenas uma das obrigações não basta ao patrocinado.

3.9.3.29. Assim, embora tenha tido a sua marca exposta, a Eletrobras vem tendo frustrado o objetivo do patrocínio, uma vez que o CRVG vem se omitindo no dever de prestar contas, impossibilitando a comprovação de que tenham sido executadas, com os valores pagos pela estatal, ações “direcionadas ao desenvolvimento humano, à promoção da cidadania, à inclusão social, às inovações, às produções e divulgações tecnológicas, culturais e esportivas”, nos termos de sua política, que propõe a reafirmação de seu compromisso com a promoção e o acesso à cultura.’ (peça 173, p. 49-50, grifos no original)

3.17.4.3. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que o argumento em análise, ora repisado pelos responsáveis, é improcedente.

3.17.5. Argumento 4: que os gestores da Eletrobras promoveram a adequada preparação, instauração e condução do processo administrativo que culminou na rescisão do Contrato ECP-0048/2009, observando-se os princípios da ampla defesa e do contraditório, sendo certo que o aludido contrato foi rescindido unilateralmente por decisão do órgão colegiado da Diretoria Executiva da Eletrobras em 31/1/2013, tendo sido essa decisão publicada no DOU em 13/2/2013, ou seja, antes da elaboração do relatório de auditoria, além de terem sido aplicadas ao CRVG as penalidades cabíveis.



3.17.5.1. Análise técnica do argumento 4

3.17.5.2. Conforme já asseverado, somente em 31/1/2013 o Contrato ECP-0048/2009 foi rescindido pela Diretoria Executiva da Eletrobras, ou seja, quando todos os pagamentos previstos em contrato já haviam sido efetuados. Portanto, a intempestiva ação dos gestores da Eletrobras não deteve o condão de lhes aproveitar, haja vista que não foi hábil para evitar a perpetração de dano aos cofres da Eletrobras.

3.17.5.3. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que o argumento em análise é improcedente.

3.18. Exposição e análise dos argumentos específicos apresentados pelos responsáveis chamados em audiência

3.18.1. Argumentos articulados pelo Sr. José Antônio Muniz Lopes

3.18.1.1 Argumento 1: que, considerando que o responsável não tomou parte na fase de execução do Contrato ECP 007/2010, notadamente na avaliação da prestação de contas, não há como lhe imputar responsabilidade tão somente por uma mera conjectura, isto é, por uma alegação genérica de ausência de prazo suficiente entre a aprovação do projeto e a realização do evento patrocinado.

3.18.1.2. Análise técnica do argumento 1

3.18.1.3. Por ocasião da elaboração do Relatório de Auditoria e, mais especificamente, quando da caracterização e individualização das condutas dos responsáveis, foi possível vislumbrar a divisão dos gestores da Eletrobras em dois grupos distintos de condutas, as quais geraram, de forma solidária e complementar, o pagamento irregular de recursos a título de patrocínio à Liesa/SP, a relembrar:

1º grupo de gestores: aqueles que foram responsáveis pela aprovação do projeto básico manifestamente inexequível:

a) Sr. José Antonio Muniz Lopes, Presidente da Eletrobras;

b) Sra. Tereza Cristina de Rozendo Pinto, Gerente do Departamento de Responsabilidade Social e Projetos com a Sociedade;

c) Sr. Jorge Kreimer, Gerente da PGRP/PGR;

d) Sra. Esterina Filipino Bastos, Gestora do Contrato de Patrocínio ECP 0007/2010.

3.18.1.4. Por meio do documento constante da peça 15, p. 68, os aludidos gestores da Eletrobras declararam que tomaram ciência do projeto básico do evento Carnaval de São Paulo 2010. Por meio do documento intitulado Avaliação Técnica de Patrocínio-2010, os responsáveis referendaram a análise técnica do projeto apresentado pela beneficiária, o que inclui a correção e a viabilidade do projeto básico (peça 15, p. 70).

2º grupo de gestores: aqueles responsáveis pela aceitação de prestação de contas que não comprova o nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e a verba reembolsada:

a) Sra. Tereza Cristina de Rozendo Pinto, Gerente do Departamento de Responsabilidade Social e Projetos com a Sociedade;

b) Sra. Márcia de Oliveira Ribeiro, Gerente da Divisão de Acompanhamento de Contratos e Convênios de Responsabilidade do PGR;

c) Sra. Esterina Filipino Bastos, Gestora do Contrato de Patrocínio ECP 0007/2010;

d) Sra. Crislene do Nascimento Neves, Técnica da Divisão de Acompanhamento de Contratos e Convênios de Responsabilidade do PGR;

e) Sr. André Luiz Soares, Técnico da Divisão de Acompanhamento de Contratos e Convênios de Responsabilidade do PGR.

3.18.1.5. O documento à peça 15, p. 6, intitulado “Conferência da Prestação de Contas-CPC”, comprova que os referidos empregados da Eletrobras foram os responsáveis pela aceitação de uma prestação de contas que não comprova o nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e a verba reembolsada.

3.18.1.6. Importa notar que, quanto à Sra. Márcia de Oliveira Ribeiro, a instrução à peça 173 entendeu, acertadamente, ser pertinente excluí-la do rol de responsáveis pelo débito apurado no Contrato de Patrocínio ECP 0007/2010, haja vista que na data em que foi elaborado o documento “Conferência de Prestação de Contas - CPC” (peça 15, p. 6), ou seja, no dia 17/12/2010, a gestora encontrava-se em gozo de licença maternidade, sendo certo que a concordância com a análise da

prestação de contas foi efetuada pelo Sr. André Luiz Soares, seu substituto, que já consta como responsável na citação proposta no item 4.4 e respectivos subitens do Relatório de Auditoria.

3.18.1.7. No que concerne, especificamente, à responsabilidade do Sr. José Antonio Muniz Lopes, sua conduta inseriu-se no grupo de gestores da Eletrobras que foram responsáveis pela aprovação do projeto básico manifestamente inexecutável, sendo certo que, por meio do documento intitulado “Avaliação Técnica de Patrocínio-2010” (peça 15, p.70), o aludido responsável referendou a análise técnica do projeto apresentado pela beneficiária, o qual, conforme visto à exaustão, era manifestamente inviável de ser realizado com os recursos que se pretendia serem reembolsados pela estatal e que contrariava a Política de Patrocínios da Eletrobras, tanto a versão original do mês de agosto de 2009, como a versão atualizada de setembro de 2010 (peça 13, p. 10), que prescrevem que os postulantes ao recebimento de verbas de patrocínio devem apresentar suas propostas com, no mínimo, sessenta dias de antecedência em relação à data de início do projeto.

3.18.1.8. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que o argumento é improcedente.

3.18.1.9. Argumento 2: que a Auditoria do TCU não indicou o efeito jurídico correspondente ao achado da Secom/PR para o Contrato ECP 007/2010, sequer tendo individualizado a conduta do ora representado, o que obsta sua garantia à ampla defesa.

3.18.1.10. Análise técnica do argumento 2

3.18.1.11. Conforme já esclarecido no subitem 3.15.9.2 desta instrução, o ponto da audiência endereçada ao responsável ora em análise, ou seja, o item II) do despacho do Sr. Ministro Relator (peça 177), relativo à ausência de manifestação formal prévia do Comitê de Patrocínios da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) sobre a contratação efetuada no bojo do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010, jamais constou das propostas da equipe de fiscalização (tanto no relatório de auditoria à peça 92, como na instrução à peça 173), como passível de audiência do responsável. De fato, somente por determinação do Sr. Ministro Relator é que o ex-presidente da Eletrobras, bem como os demais gestores da estatal, foram chamados em audiência por esta inconformidade.

3.18.1.12. Conforme também já exposto no subitem 3.15.9.8 desta instrução, o argumento ora em análise é improcedente, entendendo-se que, em vez de aplicar multa ao ex-presidente e aos demais gestores por esta impropriedade, afigura-se mais adequado que o tratamento a ser dado à questão seja, conforme reiteradamente já alvitrado, o de dar ciência à Eletrobras acerca da inconformidade, nos termos da proposta de encaminhamento desta instrução, sendo certo, porém, que a ausência de envio para aprovação da Secom/PR, além de constituir impropriedade, pode denotar que o período entre a assinatura do contrato de patrocínio e o evento era insuficiente para a adoção de todos os procedimentos normativos previstos no caso de celebração de contratos de patrocínios.

3.18.1.13. Argumento 3: que, pelo princípio da simetria das formas jurídicas, não competia ao então Presidente da Eletrobras praticar, isoladamente, o ato de rescisão do Contrato ECP-0048/2009, uma vez que este contrato foi aprovado por órgão colegiado da Eletrobras.

3.18.1.14. Análise técnica do argumento 3

3.18.1.15. De fato, de acordo com os artigos 25 e 33 do Estatuto da Eletrobras, o ex-presidente da estatal não detinha, por si só, competência para aplicar sanções ao CRVG ou efetivar a rescisão do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, tendo em vista que, a teor dos aludidos dispositivos, esta competência pertencia, respectivamente, ao Conselho de Administração ou à Diretoria Executiva da estatal, dependendo do valor da avença.

3.18.1.16. Todavia, o caput do artigo 34 do mesmo Estatuto da Eletrobras reza que compete ao presidente da empresa orientar a sua política administrativa, convocando e presidindo as reuniões da Diretoria Executiva. Portanto, à luz de um contrato manifestamente desvirtuado dos objetivos para os quais foi celebrado, no bojo do qual a Eletrobras continuava obrigada a fazer pagamentos sem receber totalmente as contrapartidas ajustadas, cabia ao ex-presidente ter provocado a Diretoria Executiva para, no mínimo, deliberar a respeito das providências que seriam cabíveis no caso, o que jamais foi feito, denotando conduta culposa omissiva.



3.18.1.17. Ademais, é certo que o Contrato ECP-0048/2009 foi rescindido unilateralmente por decisão do órgão colegiado da Diretoria Executiva da Eletrobras em 31/1/2013. Este fato demonstra que, caso o ex-presidente tivesse obrado de forma tempestiva e diligente, desde quando do início da configuração da inadimplência do CRVG, teria sido perfeitamente possível, há muito tempo, que a Diretoria Executiva tivesse sido provocada e, conseqüentemente, que o Contrato ECP-0048/2009 tivesse sido rescindido muito antes de terem sido despendidos, indevidamente, os vultosos recursos de mais de R\$ 60 milhões.

3.18.1.18. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que o argumento é improcedente.

3.18.1.19. Argumento 4: que a Auditoria do TCU entendeu necessário propor sua responsabilização, com base no argumento de que teria contribuído, no período em que exerceu a presidência da Eletrobras (6/3/2008 a 25/2/2011), para a suposta omissão da estatal em rescindir o Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, celebrado com o CRVG, e em aplicar as penalidades contratuais, nos termos do Achado 2.8 do Relatório de Fiscalização, porém que somente exerceu a presidência da Eletrobras até 25/2/2011.

3.18.1.20. Análise técnica do argumento 4

3.18.1.21. Em relação a este argumento, é de se dizer que, quando da proposta de encaminhamento desta instrução, serão imputados proporcionalmente aos Srs. José Antônio Muniz Lopes e José da Costa Carvalho Neto, respectivamente ex-presidente e atual presidente da Eletrobras, os débitos oriundos do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, relativos às suas respectivas gestões à frente da estatal.

3.18.2. Argumentos articulados pelo Sr. José da Costa Carvalho Neto

3.18.2.1. Argumento 1: que a Auditoria do TCU incorreu em equívoco, ao partir da premissa de que o Presidente da Eletrobras, simplesmente por ser dirigente máximo da patrocinadora e signatário do ajuste, poderia e deveria, por si só, aplicar sanções ao patrocinado ou efetivar a rescisão do contrato de patrocínio, não sendo razoável se partir da premissa de que, numa grande Companhia como a Eletrobras, o seu presidente tenha que controlar todas as inúmeras operações realizadas pelos dirigentes e gerentes de nível hierárquico inferior.

3.18.2.2. Análise técnica do argumento 1

3.18.2.3. Ainda que o Presidente da Eletrobras não detivesse competência, do ponto de vista do regimento da empresa, para isoladamente aplicar penalidades no bojo do Contrato ECP-0048/2009, ou para rescindi-lo, era seu dever ter provocado, tempestivamente, a Diretoria Executiva da estatal para fazê-lo.

3.18.2.4. Ao contrário da conduta esperada do gestor, permitiu-se a normal continuidade do ajuste, bem como o contínuo desembolso de recursos públicos por parte da Eletrobras, sem qualquer objeção do seu dirigente máximo, cujas ações, tomadas de forma intempestiva, não tiveram o condão de impedir um dano ao erário já consumado.

3.18.2.5. Tanto é verdade que este era o caminho a ser trilhado que, em 31/1/2013, o Contrato ECP-0048/2009 foi rescindido unilateralmente por decisão do órgão colegiado da Diretoria Executiva da Eletrobras, demonstrando que, caso o responsável tivesse obrado de forma tempestiva e diligente, desde quando da ciência da inadimplência do CRVG durante sua gestão à frente da empresa, teria sido perfeitamente possível, há muito tempo, que a Diretoria Executiva tivesse sido provocada e, conseqüentemente, que o Contrato ECP-0048/2009 tivesse sido rescindido muito antes de terem sido despendidos, indevidamente, os vultosos recursos de mais de R\$ 60 milhões.

3.18.2.6. É certo que, como afirmado pelo defendente, a Eletrobras é uma Companhia de enorme porte, sendo impossível, e mesmo indesejável, sob a lógica da eficiência administrativa, que seu presidente tenha que controlar todas as inúmeras operações realizadas pelos dirigentes e gerentes de nível hierárquico inferior.

3.18.2.7. Todavia, não é menos verdade que o contrato de patrocínio celebrado com o Club de Regatas Vasco da Gama era o principal ajuste deste tipo entabulado pela estatal, quer do ponto de vista financeiro, quer, especialmente, no que tange à visibilidade e repercussão da avença, não se tratando, nem de longe, de mais um mero contrato celebrado pela Eletrobras, não sendo crível, portanto, que seu presidente desconhecasse os flagrantes problemas de execução pelos quais passava o Contrato ECP-



0048/2009 e não pudesse, tempestivamente, adotar providências para modificar o curso dos acontecimentos.

3.18.2.8. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que o argumento é improcedente.

3.18.2.9. Argumento 2: que, pelo princípio da simetria das formas jurídicas, não lhe competia, na qualidade de Presidente da Eletrobras, praticar o ato de rescisão do Contrato ECP-0048/2009, uma vez que este contrato foi aprovado por órgão colegiado da Eletrobras, porém que, mesmo diante dessa realidade de limitação estatutária, sempre que pôde, exerceu especificamente sobre o contrato de patrocínio o controle devido, adotando todas as medidas proativas cabíveis, jamais se mantendo inerte no cumprimento de suas obrigações.

3.18.2.10. Análise técnica do argumento 2

3.18.2.11. Este argumento já foi enfrentado e considerado improcedente, nos termos dos subitens 3.18.1.15 a 3.18.1.18 desta instrução, ao tempo da análise de idêntica tese levantada pelo Sr. José Antônio Muniz Lopes, sendo relevante consignar que todas as medidas adotadas pelo Sr. José da Costa Carvalho Neto o foram de forma intempestiva e inócua, a repisar, após já terem sido despendidos mais de R\$ 60 milhões no bojo do Contrato ECP-0048/2009, ou seja, após serem pagas o total das parcelas previstas na avença.

3.18.2.12. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que o argumento é improcedente.

3.18.3. Argumentos articulados pelo Sr. Luiz José Bacha Rizzo

3.18.3.1. Argumento 1: que, no que toca à sua figura de gestor do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, a Auditoria do TCU não individualizou ou apontou especificamente qualquer fato ou ato concreto que demonstre ter ocorrido a suposta inércia alegada no Relatório de Auditoria, o que viola sua garantia à ampla defesa. A juízo do responsável, a fim de incluir-lhe no escopo da presente audiência, a Auditoria do TCU fez uma equivocada e desarrazoada ilação, derivada da suposta omissão do Presidente da Eletrobras em aplicar as cláusulas de penalidade e rescisão.

3.18.3.2. Análise técnica do argumento 1

3.18.3.3. No que concerne ao Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, impende, inicialmente, rememorar a caracterização das condutas dos responsáveis, já constante dos autos, a saber:

a) Sr. Luiz José Bacha Rizzo, gestor do contrato (DPR-094/2009, peça 46, p. 78) e signatário da Nota Técnica de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131);

b) Sra. Liliane Façanha Britto, fiscal do contrato (DPR-094/2009, peça 46, p. 78) e signatária da Nota Técnica de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131);

c) Sra. Vera Maria Van Erven Formiga, Gerente da Assessoria Especial de Assuntos Institucionais (PRE) e signatária do Memorando PRE-058/2010 (peça 46, p. 153) e da Nota Técnica de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131);

d) Sr. José Antonio Muniz Lopes, presidente da Eletrobras de 6/3/2008 a 25/2/2011;

e) Sr. José da Costa Carvalho Neto, presidente da Eletrobras desde 25/2/2011.

3.18.3.4. Tendo em vista que a primeira parcela contratual foi repassada diretamente ao CRVG em 13/8/2009 e que, após esta data, foram efetuados diversos pagamentos judiciais beneficiando a agremiação desportiva nos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013 (peça 46, p. 60, peça 171 e peça 241), sem que tenha sido apresentada qualquer prestação de contas, resta evidenciada a inércia dos gestores da estatal em adotar as providências para aplicação de penalidades e/ou rescisão do instrumento contratual, permitindo a continuidade do ajuste e gerando inequívoco dano aos cofres da Eletrobras.

3.18.3.5. Ressalte-se que as análises técnicas promovidas durante a vigência do ajuste limitaram-se a abordar o cumprimento de contrapartidas por parte do CRVG, deixando de mencionar a omissão da entidade beneficiária em prestar contas e a consequente desobediência aos itens 3.4, 3.5, 3.6, 4.2, parágrafo único do 6.1, 6.14.1, 6.15, 6.15.1 e 6.25 do instrumento contratual. A esse respeito, pode-se citar o Memorando PRE-058/2010 (peça 46, p. 153) e a Nota Técnica da PRE de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131), que se omitiram em fazer qualquer consideração sobre a não prestação de contas por parte do CRVG, limitando-se informar sobre a execução de contrapartidas e a propor a realização de pagamentos.

3.18.3.6. Desta forma, cabalmente caracterizada a conduta culposa omissiva do responsável, conclui-se que seu argumento é improcedente.

3.18.3.7. Argumento 2: que, se não competia ao Presidente da Eletrobras, isoladamente, aplicar penalidades ou efetivar rescisões contratuais, muito menos pertencia ao gestor do contrato esta competência, o qual possuía atribuições funcionais limitadas e pontuais, sendo impossível faticamente, dentro da estrutura organizacional complexa de uma grande companhia, que uma única pessoa - no caso, o gestor do contrato - cumprisse todas as funções de aplicar penalidades e rescindir contratos.

3.18.3.8. Análise técnica do argumento 2

3.18.3.9. Ainda que o responsável não detivesse competência para aplicar penalidades ou efetivar rescisões contratuais, cabia-lhe, na qualidade de gestor do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, ter alertado tempestivamente os escalões dirigentes competentes para os graves problemas de execução pelos quais passava a avença, bem como ter proposto a aplicação de penalidades ou, como medida última, a sua rescisão, o que não ocorreu, haja vista haver se omitido do seu dever.

3.18.3.10. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que o argumento é improcedente.

3.18.4. Argumentos articulados pela Sra. Liliane Façanha de Brito

3.18.4.1. Argumento 1: que, se não competia ao Presidente da Eletrobras, isoladamente, aplicar penalidades ou efetivar rescisões contratuais, muito menos pertencia à fiscal do contrato esta atribuição, que não possuía poderes de fato, pois portadora de atribuições funcionais limitadas e pontuais.

3.18.4.2. Análise técnica do argumento 1

3.18.4.3. Semelhantemente à conduta do Sr. Luiz José Bacha Rizzo, houve omissão da responsável em alertar tempestivamente o gestor do contrato, bem como os escalões dirigentes competentes, para os graves problemas de execução pelos quais passava a avença, bem como ter proposto a aplicação de penalidades ou, como medida última, a sua rescisão, o que não ocorreu, haja vista haver se omitido do seu dever.

3.18.4.4. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que o argumento é improcedente.

3.18.4.5. Argumento 2: que, na qualidade de fiscal do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, exercia na prática uma função fiscalizatória limitada, não possuindo competência ou atribuição estatutária e funcional para solucionar as eventuais pendências e irregularidades do contrato de patrocínio. Todavia, prossegue, diante das irregularidades observadas na execução contratual e mesmo não tendo competência para solucioná-las de per se, anotou-as e solicitou aos seus superiores as providências cabíveis, sendo certo que, sempre que pôde, exerceu o devido controle especificamente sobre o contrato de patrocínio, informando aos órgãos gestores e diretivos questões atinentes à regularidade do contrato de patrocínio, adotando todas as medidas proativas cabíveis, jamais se mantendo inerte no cumprimento de suas obrigações.

3.18.4.6. Análise técnica do argumento 2

3.18.4.7. Em análise aos documentos colacionados pela responsável (peça 223, p. 65-165), os quais, supostamente, de acordo com sua argumentação, comprovariam que a mesma teria alertado seus superiores para as irregularidades observadas na execução contratual e solicitado as providências cabíveis, constata-se que todas as ações empreendidas o foram posteriormente à realização da auditoria do TCU no Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, ao tempo em que já tinham sido despendidas pela Eletrobras, em seu bojo, vultosas quantias.

3.18.4.8. Portanto, mesmo que se admitisse que a responsável tenha agido para impedir a perpetração de dano ao erário, sua atuação foi intempestiva e, por consequência, inócua, na medida em que o dano já havia se configurado, tornado seu argumento improcedente.

3.18.5. Argumentos articulados pela Sra. Vera Maria Van Erven Formiga

3.18.5.1. Argumento 1: que sua inclusão, na qualidade de Gerente da Assessoria Especial de Assuntos Institucionais-PRE, no rol de responsáveis para apresentar razões de justificativa em sede da presente audiência, constitui flagrante e manifesto equívoco, tendo em vista que sequer é fiscal ou gestora do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009 e, por esta razão, não possui poderes, nem atribuições, legal e estatutariamente conferidos, para fiscalizar o contrato em questão, aplicar penalidades ou efetivar rescisões.



3.18.5.2. Análise técnica do argumento 1

3.18.5.3. Da leitura do argumento, percebe-se uma inócua estratégia em tentar atribuir responsabilidade somente ao gestor e à fiscal do contrato, quando, em realidade, a defendente, que era dirigente da área técnica responsável por todos os atos relacionados ao contrato e que participou ativamente de diversas de suas fases, igualmente se omitiu em seu dever de agir tempestivamente para impedir a perpetração de dano ao erário.

3.18.5.4. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que o argumento é improcedente.

3.18.5.5. Argumento 2: que, se não cabia ao Presidente da Eletrobras, isoladamente, aplicar penalidades ou efetivar rescisões, muito menos competia à Gerente da Assessoria Especial de Assuntos Institucionais fazê-lo, haja vista que possuía atribuições funcionais limitadas e pontuais, sendo impossível faticamente, dentro da estrutura organizacional complexa de uma grande Companhia, que uma única pessoa, que não era sequer fiscal ou gestora do contrato, cumprisse todas as funções de aplicar penalidades e rescindir contratos.

3.18.5.6. Análise técnica do argumento 2

3.18.5.7. Semelhantemente ao que era de se esperar do gestor e da fiscal do contrato, era perfeitamente possível e mesmo desejável que a responsável, ainda que não pudesse aplicar diretamente sanções ao contratado ou rescindir a avença, exercesse o poder/dever de, tempestivamente, alertar seus superiores para as irregularidades observadas na execução contratual e solicitar as providências cabíveis, o que não foi feito.

3.18.5.8. Pelo exposto e fundamentado, conclui-se que o argumento é improcedente.

3.18.5.9. Argumento 3: que, mesmo diante de limitação estatutária e funcional, sempre que pôde, na qualidade de Gerente da Assessoria Especial de Assuntos Institucionais, exerceu o devido controle sobre o Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, informando, aos órgãos gestores e diretivos, questões atinentes à regularidade da avença e adotando todas as medidas proativas cabíveis, de modo que jamais se manteve inerte no cumprimento de suas obrigações.

3.18.5.10. Análise técnica do argumento 3

3.18.5.11. Em análise aos documentos colacionados pela responsável (peça 224, p. 73-182), os quais, supostamente, comprovariam que a mesma teria alertado seus superiores para as irregularidades observadas na execução contratual e solicitado as providências cabíveis, constata-se que todas as ações empreendidas o foram posteriormente à realização da auditoria do TCU no Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, ao tempo em que já tinham sido despendidas pela Eletrobras, em seu bojo, vultosas quantias.

3.18.5.12. Portanto, mesmo que se admitisse que a responsável tenha agido para impedir a perpetração de dano ao erário, sua atuação foi intempestiva e, por consequência, inócua, na medida em que o dano já havia se configurado, tornado seu argumento improcedente.

3.19. Da utilização de advogados do quadro da Eletrobras para a defesa de dirigentes e gestores da estatal, por atos praticados contra os próprios interesses da empresa e em afronta literal a seus próprios normativos.

3.19.1. Ao serem analisadas as razões de justificativa ofertadas pelos responsáveis (peças 213, 214, 220, 222, 223, 224, 225, 226, 233, 234 e 235), constata-se que suas defesas foram patrocinadas por advogados do quadro da Eletrobras, ou seja, por empregados públicos da estatal, componentes de seu quadro profissional próprio de advogados, que foram alocados para defender os dirigentes, ex-dirigentes, gestores e ex-gestores da empresa perante este Tribunal de Contas.

3.19.2. Com efeito, da leitura das aludidas defesas constata-se que todas as suas páginas contêm a logomarca da Eletrobras, bem como que, das procurações outorgadas pelos responsáveis aos causídicos, consta como seus endereços profissionais o mesmo endereço onde está situada a estatal.

3.19.3. A jurisprudência desta Corte de Contas, conforme passa-se a expor, veda a utilização de advogados dos quadros próprios de órgãos/entidades públicos para atuarem na defesa de interesses pessoais de seus dirigentes e empregados, quer ainda estejam ou não exercendo suas funções ou cargos nas entidades, especialmente quando há conflito de interesses entre os defendentes e o órgão/entidade público.



3.19.4. Por intermédio do Acórdão 313/2008-TCU-Plenário, o TCU determinou à Furnas Centrais Elétricas S.A que se abstivesse de utilizar advogados de seus quadros para atuarem na defesa de interesses pessoais de dirigentes e empregados da empresa, inclusive após estes terem deixado seus cargos ou empregos, em processos administrativos, judiciais, ou no âmbito do próprio Tribunal.

3.19.5. Ao prolatar o Acórdão 35/2000-TCU-Plenário, esta Corte determinou ao Banco do Brasil que se abstivesse de utilizar os serviços advocatícios de seu corpo técnico (mesmo advogados contratados) para defender dirigentes da entidade em processos administrativos ou judiciais, quando comprovado que os atos praticados foram manifestamente ilegais ou contrários aos interesses do Banco.

3.19.6. Por fim, traz-se à colação o Acórdão 1179/2008-TCU-1ª Câmara, no bojo do qual determinou-se ao Serviço Social do Comércio no Rio Grande do Norte- Sesc/RN que se abstivesse de utilizar os serviços advocatícios de seu corpo técnico, ou mesmo de advogados contratados, para defender ex-dirigentes da entidade em processos administrativos ou judiciais, quando comprovado que os atos praticados foram manifestamente ilegais ou contrários ao interesse público, em consonância com o contido no citado Acórdão 35/2000-TCU-Plenário.

3.19.7. Na hipótese concreta destes autos, há fortes indícios de que a remansosa jurisprudência acima colacionada haja sido infringida, é dizer, que advogados da Eletrobras tenham sido indevidamente utilizados para a defesa de dirigentes/empregados e pela prática de atos manifestamente ilegais e contrários aos próprios interesses da empresa.

3.19.8. Nesse sentido, é oportuno relembra que, não raras vezes, as condutas dos responsáveis, ora defendidos pelos advogados da Eletrobras, afrontaram os próprios normativos da empresa, tais como sua Política de Patrocínios e seus Contratos de Patrocínio. Por este motivo, ou seja, por estar configurado inequívoco conflito de interesses, os responsáveis não poderiam ter sido defendidos pelos advogados da Eletrobras.

3.19.9. Veja-se que não se está a pré-julgar os responsáveis, ou seja, não se está discutindo, nesta sede, a culpabilidade dos agentes. É certo que ao advogado, profissional do Direito que é, compete defender, dentre teses razoáveis, a que melhor aproveita os interesses de seu cliente. Ocorre que, e este é o cerne da questão, os causídicos dos autos são advogados da Eletrobras, e não de seus dirigentes e gestores, sendo incompreensível que tenham defendido teses e condutas que afrontam os próprios interesses e as normas da empresa, depondo, portanto, contra a estatal.

3.19.10. Como exemplo, dentre outros, do que se está a dizer, veja-se os subitens 3.15.2 e 3.15.3 desta instrução, nos quais os advogados da Eletrobras defendem a tese de que, pelo fato de o Contrato de Patrocínio ECP 0007/2010 não deter natureza jurídica de convênio, mas sim de contrato, a entidade patrocinada não estaria obrigada a prestar contas dos recursos recebidos da Eletrobras, sendo também desnecessário que houvesse vinculação entre a verba entregue pelo patrocinador ao patrocinado e as despesas da ação patrocinada.

3.19.11. Ora, esta tese, embora pudesse, caso fosse acertada (o que, como visto, não é), ser favorável aos interesses dos responsáveis, é manifestamente contra os interesses da Eletrobras, na medida em que, caso aceita, exporia a estatal a ter que desembolsar recursos por um evento que, sequer, ocorreu, além de, conforme visto no subitem 3.15.3.15 desta instrução, afrontar a Política de Patrocínios da empresa (peça 13) e o próprio Contrato de Patrocínio ECP 0007/2010, instrumentos criados para resguardar os interesses da estatal, nos atos de contratação dos patrocínios, e que, surpreendentemente, estão sendo desprestigiados pelo próprio corpo jurídico da empresa, ao defender argumentos diametralmente opostos aos seus interesses e aos ditames dos normativos.

3.19.12. Por todo o exposto, faz-se mister a autuação de processo de representação, com o objetivo de analisar a suposta utilização de advogados do quadro da Eletrobras para a defesa de dirigentes e gestores da estatal, utilizando-se de teses jurídicas que afrontam literalmente a Política de Patrocínios da Eletrobras (peça 13), por atos praticados contra os próprios interesses da empresa, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal.

4. CONCLUSÃO

4.1. No que tange aos achados 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.6, 2.7, 2.10 e 2.11 do Relatório de Auditoria (peça 92), estão sendo mantidos, na proposta de encaminhamento desta instrução, os mesmos



encaminhamentos já alvitrados naquele relatório e confirmados na instrução à peça 173, haja vista que as defesas e esclarecimentos anteriormente ofertados pelos responsáveis não detiveram aptidão jurídica para modificar os juízos firmados sobre o encaminhamento dos aludidos achados.

4.2. Em relação ao achado 2.9 do Relatório de Auditoria, que versa sobre a aceitação, nos orçamentos anuais e nas prestações de contas, de despesas não cobertas pelo Contrato de Patrocínio ECP-0001/2009, firmado entre a Eletrobras e a Confederação Brasileira de Basketball (CBB), considerando (i) que há indícios de dano ao erário federal no âmbito do aludido ajuste; (ii) que os documentos atualmente constantes dos autos são ainda insuficientes para a formação de juízo conclusivo acerca de eventuais responsabilidades; (iii) que o momento processual da análise desse contrato de patrocínio está em fase inicial, enquanto os demais processos de contratação já estão em fase de chamamento para alegações de defesa e (iv) que a análise dessa questão de auditoria é independente e autônoma das demais, sendo conveniente tratá-la em processo autônomo, conforme caput do art. 43 da Resolução-TCU 259/2014, faz-se mister a autuação de processo apartado para analisar o Contrato de Patrocínio ECP-0001/2009, firmado pela Eletrobras com a Confederação Brasileira de Basketball, no qual será efetuada diligência para a colheita de dados e informações para a elucidação da questão, nos termos da proposta de encaminhamento desta instrução.

4.3. No que concerne às audiências que foram endereçadas aos responsáveis relativamente ao achado 2.5 do Relatório de Auditoria, que versa sobre a aprovação de projeto básico inexecutável e a aceitação de prestação de contas que não comprova o nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e a verba reembolsada, gerando pagamento irregular de recursos a título de patrocínio, no bojo do Contrato ECP 0007/2010, firmado com a Liesa/SP, conclui-se, de acordo com a análise das defesas dos responsáveis, empreendida ao longo desta instrução, que as razões de justificativa apresentadas devem ser consideradas improcedentes.

4.4. Adicionalmente, tendo em vista estar configurado nos autos, de forma cabal e inequívoca, a ocorrência de dano aos cofres da Eletrobras, no bojo do aludido Contrato de Patrocínio ECP 0007/2010, faz-se imperiosa a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, com a promoção da citação dos responsáveis, nos termos alvitrados na proposta de encaminhamento desta instrução.

4.5. No que pertine às audiências que foram endereçadas aos responsáveis relativamente ao achado 2.8 do Relatório de Auditoria, que versa sobre a omissão da Eletrobras em aplicar tempestivamente as penalidades (sanções e/ou rescisão) previstas no Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama, conclui-se, de acordo com a análise das defesas dos responsáveis, empreendida ao longo desta instrução, que as razões de justificativa apresentadas devem ser consideradas improcedentes.

4.6. Adicionalmente, tendo em vista estar configurado nos autos, de forma cabal e inequívoca, a ocorrência de dano aos cofres da Eletrobras, no bojo do aludido Contrato de Patrocínio ECP 0048/2009, faz-se imperiosa a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, com a promoção da citação dos responsáveis, nos termos alvitrados na proposta de encaminhamento desta instrução.

4.7. Releva notar, também, que faz-se mister a autuação de processo apartado de representação, com o objetivo de aprofundar a questão relativa à indevida utilização de advogados do quadro da Eletrobras para a defesa de dirigentes e gestores da estatal, por atos contrários aos próprios interesses da empresa, tratada no subitem 3.19 desta instrução.

4.8. Por fim, informa-se que, à peça 255, encontra-se matriz de responsabilização, relativa às condutas dos responsáveis, em obediência ao Memorando-Circular nº 33/2014-Segecex e ao Memorando 64/2014-GM/RC.

5. BENEFÍCIOS DE CONTROLE

5.1 As propostas contidas nesta instrução inserem-se, quanto à sistemática de identificação, quantificação e registro dos benefícios das ações de controle externo, nos seguintes grupos disciplinados pela Portaria-Segecex 10, de 30/3/2012:



A) “Benefícios diretos”, enquadrando-se nos seguintes subgrupos estabelecidos naquele normativo:

42.1. Débito imputado pelo Tribunal (ressarcimento de débitos no valor total de R\$ 73.676.714,75;

42.4. Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de entidade da administração pública (subitem 56.3: aperfeiçoar a gestão de riscos e de controles internos; subitem 56.4: aumentar a transparência da gestão; subitem 56.7: melhorar processos de trabalho; subitem 56.8: aumentar a eficiência na estrutura, em procedimentos ou no exercício de competências e atribuições; subitem 56.9: melhorar a gestão administrativa (melhorias na organização, na forma de atuação).

B) “Outros benefícios diretos” disposto no item 42.6 da mesma Portaria, podendo ser enquadradas, dentro desse grupo, em “aumento da expectativa de controle” (subitem 66.1).

5.2. Ademais, os benefícios identificados se vinculam com os objetivos estratégicos de “Coibir a ocorrência de fraudes e desvios de recursos”, “Contribuir para a melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública” e “Contribuir para a Transparência da Administração Pública”, destacados no Plano Estratégico do Tribunal 2011/2015 (PET-TCU).

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6.1. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

6.1.1. Considerar improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelos seguintes responsáveis, em resposta às audiências que lhes foram endereçadas, sem proposição de multa, tendo em vista a existência de dano ao Erário:

- Sr. José Antonio Muniz Lopes;
- Sr. José da Costa Carvalho Neto;
- Sra. Tereza Cristina de Rozendo Pinto;
- Sr. Jorge Kreimer;
- Sra. Esterina Filipino Duarte Bastos;
- Sr. André Luiz Soares;
- Sra. Crislene do Nascimento Neves;
- Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo (Liesa/SP);
- Sra. Vera Maria Van Erven Formiga;
- Sr. Luiz José Bacha Rizzo;
- Sra. Liliane Façanha de Britto.

6.1.2. Com fulcro no art. 47 da Lei 8443/1992 c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, converter os presentes autos em processo de Tomada de Contas Especial, encerrando este processo e apensando-o definitivamente ao novo processo, em que serão efetuadas as citações propostas; (achados 2.5 e 2.8 do Relatório de Auditoria, peça 92, e subitens 3.16.2 e 3.17.2.26 desta instrução)

6.1.3. Promover, com fulcro nos arts. 10, §1º, 12 e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, a citação solidária dos responsáveis abaixo nominados, pelo valor discriminado a seguir, para, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da citação, apresentarem alegações de defesa ou recolher aos cofres das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) a quantia devida, atualizada monetariamente, nos termos da legislação vigente, em razão das seguintes condutas geradoras de dano ao erário no bojo do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010: (achado 2.5 do Relatório de Auditoria, peça 92, e subitem 3.16.2 desta instrução)

6.1.3.1. Conduta: aprovação de projeto básico manifestamente inexecutável com os recursos a serem reembolsados pela Eletrobras, considerando a data de aprovação do projeto básico, a data de assinatura do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010 e as datas de realização do evento patrocinado, ao arripio da Política de Patrocínios da Eletrobras (versão original de agosto/2009 e versão atualizada de setembro/2010).

Responsáveis solidários:

a) Sr. José Antonio Muniz Lopes, CPF: 005.135.394-68, Presidente da Eletrobras de 6/3/2008 a 25/2/2011;

b) Sra. Tereza Cristina de Rozendo Pinto, CPF: 599.883.207-87, Gerente do Departamento de Responsabilidade Social e Projetos com a Sociedade (PGR);



c) Sr. Jorge Kreimer, CPF: 959.526.677-91, Gerente da PGRP/PGR;

d) Sra. Esterina Filipino Bastos, CPF: 359.843.177-53, Gestora do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010.

6.1.3.2. Conduta: aceitação de prestação de contas que não comprova, documentalmente, o nexo de causalidade entre as despesas efetuadas pela entidade patrocinada e a verba a ela reembolsada pela Eletrobras, no bojo do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010.

Responsáveis solidários:

a) Sra. Tereza Cristina de Rozendo Pinto, CPF: 599.883.207-87, Gerente do Departamento de Responsabilidade Social e Projetos com a Sociedade (PGR);

b) Sra. Esterina Filipino Bastos, CPF: 359.843.177-53, Gestora do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010;

c) Sra. Crislene do Nascimento Neves, CPF: 084.126.667-04, Técnica da Divisão de Acompanhamento de Contratos e Convênios de Responsabilidade do PGR;

d) Sr. André Luiz Soares, CPF: 904.711.647-04, Gerente Substituto da Divisão de Acompanhamento de Contratos e Convênios de Responsabilidade do PGR.

6.1.3.3. Conduta: recebimento indevido de recursos públicos, por conta do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010, sem a devida comprovação documental do nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e a verba reembolsada.

Responsável solidária:

a) Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, CNPJ: 56.089.030/0001-70.

Data do pagamento irregular	Valor histórico (peça 248)	Valor atualizado até 8/9/2014 (peça 248)
16/2/2011	R\$ 614.628,78	R\$ 755.132,92

6.1.4 Promover, com fulcro nos arts. 10, §1º, 12 e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, a citação solidária dos responsáveis abaixo nominados, pelos valores discriminados a seguir, para, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da citação, apresentarem alegações de defesa ou recolher aos cofres das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) as quantias devidas, atualizadas monetariamente, nos termos da legislação vigente, em razão das seguintes condutas geradoras de dano ao erário no bojo do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009: (achado 2.8 do Relatório de Auditoria, peça 92, e subitem 3.17.2.26 desta instrução)

6.1.4.1. Conduta: Omissão na adoção das medidas necessárias para a aplicação das penalidades previstas no Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009 e para efetivar sua rescisão, permitindo, desta forma, a continuidade do ajuste, e dando causa a que a Eletrobras fosse obrigada a permanecer depositando a verba oriunda do patrocínio em contas judiciais, gerando dano aos cofres da estatal, na medida em que a empresa continuava honrando seu compromisso de repassar os recursos à beneficiária, sem receber em troca todas as contrapartidas pactuadas no contrato e em seu projeto básico.

Responsável solidário:

a) Sr. José Antonio Muniz Lopes, CPF: 005.135.394-68, Presidente da Eletrobras de 6/3/2008 a 25/2/2011.

6.1.4.2. Conduta: Assinatura da Nota Técnica de 15/4/2011, na qual os responsáveis se omitem em comunicar ao Poder Judiciário que a entidade beneficiária estava inadimplente com as obrigações estabelecidas no Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, permitindo, desta forma, a continuidade do ajuste, e dando causa a que a Eletrobras fosse obrigada a permanecer depositando a verba oriunda do patrocínio em contas judiciais, gerando dano aos cofres da estatal, na medida em que a empresa continuava honrando seu compromisso de repassar os recursos à beneficiária, sem receber em troca todas as contrapartidas pactuadas no contrato e em seu projeto básico.

Responsáveis solidários:



a) Sr. Luiz José Bacha Rizzo, gestor do contrato (DPR-094/2009, peça 46, p. 78) e signatário da Nota Técnica de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131);

b) Sra. Liliane Façanha Britto, fiscal do contrato (DPR-094/2009, peça 46, p. 78) e signatária da Nota Técnica de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131);

c) Sra. Vera Maria Van Erven Formiga, Gerente da Assessoria Especial de Assuntos Institucionais (PRE) e signatária da Nota Técnica de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131).

6.1.4.3. Conduta: recebimento indevido de recursos públicos, por conta do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, gerando dano aos cofres da Eletrobras, haja vista que a entidade beneficiária (i) não apresentou quaisquer prestações de contas dos recursos recebidos, em desacordo com os itens 3.4, 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira e com o parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta do contrato; (ii) não logrou comprovar a manutenção de sua regularidade fiscal, ao longo da execução contratual, deixando de apresentar as certidões e documentos pertinentes, em desacordo com o item 6.27 da Cláusula Sexta e a Cláusula Décima Quinta do contrato.; (iii) utilizou os recursos recebidos para o pagamento de dívidas de natureza trabalhista, previdenciária e civil, contraídas anteriormente à celebração do contrato, em desacordo com o item 6.14.1 da avença; (iv) não comprovou a aplicação dos recursos recebidos nas estritas finalidades pactuadas no contrato, em desacordo com o item 3.1 da avença e seu projeto básico.

Responsável solidário:

a) Club de Regatas Vasco da Gama, CNPJ: 33.617.465/0001-45.

Data do pagamento irregular	Valor Histórico (peça 249)
11/8/2009	R\$ 700.000,00
13/8/2009	R\$ 470.116,50
13/8/2009	R\$ 140.061,39
13/8/2009	R\$ 5.689.822,11
17/9/2010	R\$ 8.079.498,37
27/9/2010	R\$ 2.800.000,00
22/12/2010	R\$ 2.500.799,18
22/12/2010	R\$ 787.613,43
24/1/2011	R\$ 2.088.821,77
Valor total histórico	R\$ 23.256.732,80
Valor total atualizado até 8/9/2014 (peça 249)	R\$ 29.846.649,82

6.1.4.4. Conduta: Omissão na adoção das medidas necessárias para a aplicação das penalidades previstas no Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009 e para efetivar sua rescisão, permitindo, desta forma, a continuidade do ajuste, e dando causa a que a Eletrobras fosse obrigada a permanecer depositando a verba oriunda do patrocínio em contas judiciais, gerando dano aos cofres da estatal, na medida em que a empresa continuava honrando seu compromisso de repassar os recursos à beneficiária, sem receber em troca todas as contrapartidas pactuadas no contrato e em seu projeto básico.

Responsável solidário:

a) Sr. José da Costa Carvalho Neto, CPF: 044.602.786-4, Presidente da Eletrobras desde 25/2/2011.

6.1.4.5. Conduta: Assinatura da Nota Técnica de 15/4/2011, na qual os responsáveis se omitem em comunicar ao Poder Judiciário que a entidade beneficiária estava inadimplente com as obrigações estabelecidas no Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, permitindo, desta forma, a continuidade do



ajuste, e dando causa a que a Eletrobras fosse obrigada a permanecer depositando a verba oriunda do patrocínio em contas judiciais, gerando dano aos cofres da estatal, na medida em que a empresa continuava honrando seu compromisso de repassar os recursos à beneficiária, sem receber em troca todas as contrapartidas pactuadas no contrato e em seu projeto básico.

Responsáveis solidários:

a) Sr. Luiz José Bacha Rizzo, gestor do contrato (DPR-094/2009, peça 46, p. 78) e signatário da Nota Técnica de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131);

b) Sra. Liliane Façanha Britto, fiscal do contrato (DPR-094/2009, peça 46, p. 78) e signatária da Nota Técnica de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131);

c) Sra. Vera Maria Van Erven Formiga, Gerente da Assessoria Especial de Assuntos Institucionais (PRE) e signatária da Nota Técnica de 15/4/2011 (peça 46, p. 124-131).

6.1.4.6. Conduta: recebimento indevido de recursos públicos, por conta do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, gerando dano aos cofres da Eletrobras, haja vista que a entidade beneficiária (i) não apresentou quaisquer prestações de contas dos recursos recebidos, em desacordo com os itens 3.4, 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira e com o parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta do contrato; (ii) não logrou comprovar a manutenção de sua regularidade fiscal, ao longo da execução contratual, deixando de apresentar as certidões e documentos pertinentes, em desacordo com o item 6.27 da Cláusula Sexta e a Cláusula Décima Quinta do contrato.; (iii) utilizou os recursos recebidos para o pagamento de dívidas de natureza trabalhista, previdenciária e civil, contraídas anteriormente à celebração do contrato, em desacordo com o item 6.14.1 da avença; (iv) não comprovou a aplicação dos recursos recebidos nas estritas finalidades pactuadas no contrato, em desacordo com o item 3.1 da avença e seu projeto básico.

Responsável solidário:

a) Club de Regatas Vasco da Gama, CNPJ: 33.617.465/0001-45.

Data do pagamento irregular	Valor Histórico (peça 250)
6/5/2011	R\$ 3.800.528,41
2/8/2011	R\$ 72.337,59
2/8/2011	R\$ 5.760.000,00
25/10/2011	R\$ 3.551.753,39
13/2/2012	R\$ 4.463.822,61
16/2/2012	R\$ 3.533.585,39
6/8/2012	R\$ 8.232.264,46
31/1/2013	R\$ 8.017.622,96
Valor total histórico	R\$ 37.431.914,90
Valor total atualizado até 8/9/2014 (peça 250)	R\$ 43.074.932,01

6.1.5. Cientificar o Exmo. Sr. Ministro de Estado de Minas e Energia acerca da instauração de processo de Tomada de Contas Especial, visando a apurar a responsabilidade por dano aos cofres da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), com fulcro no parágrafo único do art. 198 do Regimento Interno do TCU; (achados 2.5 e 2.8 do Relatório de Auditoria, peça 92)

6.1.6. Com fulcro no artigo 43 da Resolução TCU 259/2014, criar processo apartado, com a natureza de Relatório de Auditoria, utilizando cópias das peças 11; 55; 76-87; 92; 150; 171 e 173, do presente processo, onde será realizada diligência à Eletrobras, com fulcro no artigo 11 da Lei 8.443/1992 e nos artigos 179 e 187, caput do Regimento Interno do TCU, a fim de que encaminhe, no prazo de sessenta dias, relatório detalhado, acompanhado dos documentos comprobatórios pertinentes, sobre a reavaliação de todas as prestações de contas reapresentadas pela beneficiária, desde o início da



vigência do ajuste até dezembro de 2011, nos termos da carta CTA-PRE-6059/2011, de 4/7/2011, da Eletrobras, em que fiquem evidenciados:

- (i) o total de recursos repassados, por parcela, desde o início do contrato ECP-0001/2009;
- (ii) o total de rendimentos auferidos com a aplicação dos saldos dos recursos colocados à disposição da beneficiária, enquanto não utilizados, em caderneta de poupança de instituição financeira oficial e/ou fundo de aplicação de mercado aberto, em atenção ao item 6.21 do contrato;
- (iii) o detalhamento das despesas executadas desde o início da vigência do ajuste, com a necessária identificação da correlação entre a parcela repassada, os gastos incorridos e os objetivos pactuados no âmbito do contrato de patrocínio ECP-0001/2009;
- (iv) relatório detalhado da execução do projeto até dezembro de 2011;
- (v) extrato da conta bancária específica;
- (vi) relatório de conciliação orçamentária;
- (vii) relatório de conciliação bancária;
- (viii) detalhamento dos valores aceitos pela Eletrobras nas prestações de contas desde o início da vigência do ajuste;
- (ix) detalhamento dos valores glosados/não aceitos pela Eletrobras desde o início da vigência do ajuste;
- (x) comprovação de devolução, por parte da CBB, dos valores eventualmente glosados/não aceitos;

(xi) outros documentos que, a juízo da Eletrobras, sejam necessários ou pertinentes para comprovar a correta aplicação dos recursos, conforme anexo da Política de Patrocínio e cláusula 3ª do Contrato 0001/2009; (achado 2.9 do Relatório de Auditoria, peça 92, e subitem 3.11 desta instrução)

6.1.7. Autorizar a autuação de processo de representação, utilizando cópias das peças 92, 173, 213, 214, 220, 222, 223, 224, 225, 226, 233, 234, 235 e 255 do presente processo, com o objetivo de analisar a suposta utilização de advogados do quadro da Eletrobras para a defesa de dirigentes e gestores da estatal, por atos praticados contra os interesses da empresa e em afronta literal a seus próprios normativos, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal. (subitem 3.19)

6.1.8. Dar ciência às Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) sobre as seguintes impropriedades:

6.1.8.1. ausência, incompletude e/ou falta de clareza, transparência e sistematização das normas internas prevendo critérios e procedimentos para a celebração, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios e contratos de patrocínios, o que afronta os artigos 2º ao 12, do Decreto 6.170/2007 e os artigos 33 e 34 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1.998/2006-TCU-Segunda Câmara e a orientação do Ofício-Circular 39/2007/SUBEX/SECOM-PR; (achado 2.1 do Relatório de Auditoria, à peça 92, e item 3.2.3.5 da instrução à peça 173)

6.1.8.2. projeto básico e cronograma de desembolso/físico-financeiro com informações inconsistentes e/ou insuficientemente descritas, constatados no contrato de patrocínio ECP-0001/2009, o que afronta o art. 6º, inciso IX, Lei 8666/1993; a Seção "Documentação" e o Anexo da Política de Patrocínio da Eletrobras; (achado 2.3 do Relatório de Auditoria, à peça 92, e item 3.4.3.4 da instrução à peça 173)

6.1.8.3. celebração do contrato de patrocínio ECP-0007/2010 e do Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, de valores superiores a R\$ 100.000,00, sem avaliação prévia do Comitê de Patrocínios da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), o que afronta o §1º do artigo 9º da Instrução Normativa Secom/PR 1/2009; (achado 2.4 do Relatório de Auditoria, à peça 92, e item 3.5.3.5 da instrução à peça 173)

6.1.8.4. fundamentação insuficiente nos pareceres técnicos que embasaram a celebração dos contratos de patrocínio ECP-046/2011, ECP-050/2010, ECP-0001/2009 e ECP-0007/2010 e dos convênios ECV-001/2011, ECV-005/2011, assim como o Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, o que afronta o artigo 38, inciso VI da Lei 8666/1993; a Seção "Análise, Avaliação e Seleção de Projetos" da Política de Patrocínio da Eletrobras, o artigo 5º, §4º, artigo 11, caput e o artigo 14 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República



(Secom/PR), o item 3.2 da norma EAE - 04 (Resolução 243/2007) e o item 3.4 da norma EAE -02 (Resolução 392/2011), assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1998/2006-TCU-Segunda Câmara; (achado 2.4 do Relatório de Auditoria, à peça 92, e item 3.5.3.11 da instrução à peça 173)

6.1.8.5. falhas na fiscalização dos contratos de patrocínio ECP-0007/2010, ECP-0047/2010 e ECP- 118/2010 e do convênio ECV-001/2011, assim como do Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, o que afronta os artigos 2º ao 12º do Decreto 6.170/2007, o artigo 38, inciso VI, da Lei 8.666/1993; a Seção "Análise, Avaliação e Seleção de Projetos" da Política de Patrocínio da Eletrobras, o artigo 5º, §4º, artigo 9º, §1º, artigo 11, caput, e artigo 14 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, os itens 2.7/2.8 e subitens 3.4.3/3.4.4 da norma EAE-04 (Resolução 243/2007) e os itens 2.7/2.8 da norma EAE-02 (Resolução 392/2011), assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1.998/2006-TCU- 2ª Câmara; (achado 2.6 do Relatório de Auditoria, à peça 92, e item 3.7.3.7 da instrução à peça 173)

6.1.8.6. ausência ou não utilização ou uso indevido de conta bancária específica para a movimentação de recursos do ajuste dos contratos de patrocínio ECP-048/2009, ECP-0001/2009 e ECP-0007/2010 e do convênio ECV-278/2008, o que afronta o artigo 10 do Decreto 6.170/2007 e a Política de Patrocínios da Eletrobras, assim como as cláusulas específicas dos respectivos contratos (Contrato ECP-0001/2009, cláusula 4ª; Contrato 48/2009, cláusula 4ª; Contrato 0007/2010, cláusula 5ª; e Convênio 278/2008, cláusula 8ª); (achado 2.7 do Relatório de Auditoria, à peça 92, e item 3.8.3.4 da instrução à peça 173)

6.1.8.7. ausência de critérios/indicadores para a avaliação dos resultados alcançados com os convênios e contratos de patrocínio celebrados, contemplando a avaliação de eficiência, eficácia e efetividade dos resultados obtidos com as ações fomentadas, em termos de retorno econômico-financeiro, institucional e mercadológico, o que afronta o disposto nos Acórdãos 304/2007-TCU-Plenário e 1.962/2004-TCU-2ª Câmara, no artigo 33, caput e §§ 1º e 2º da Instrução Normativa SECOM/PR 1/2009 e no Ofício Circular SECOM/PR 39/2007; (achado 2.10 do Relatório de Auditoria, à peça 92, e item 3.11.3.5 da instrução à peça 173)

6.1.8.8. desproporcionalidade de gastos entre as despesas efetuadas com ações de publicidade para a divulgação do edital do Programa Eletrobras de Cultura 2010 e 2011 e o montante destinado a patrocinar os projetos selecionados no âmbito do referido programa, o que afronta os princípios da economicidade e da razoabilidade; (achado 2.11 do Relatório, à peça 92, e subitem 3.12.3.1 da instrução à peça 173)

6.1.9. Recomendar à Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) que realize estudos para implantar uma ferramenta/sistema corporativo unificado, que permita o gerenciamento dos convênios e contratos de patrocínio em uma plataforma única e centralizada, garantindo consistência, integridade e confiabilidade das informações geradas nas fases de celebração, execução e prestação de contas, com fulcro no princípio da eficiência previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal; (achado 2.2 do Relatório de Auditoria, à peça 92, e subitem 3.3.3.2 da instrução à peça 173)

6.1.10. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Centrais Elétricas Brasileiras S.A., aos responsáveis arrolados nas citações e ao Ministério de Minas e Energia.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada pela SecexEstatais, ex-Secex-9, na Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), em novembro de 2011, com o objetivo de verificar a regularidade de processos de



transferência de recursos referentes a convênios e a patrocínios, assim como a avaliação dos normativos e controles internos da estatal referentes à matéria.

2. Diante da proposta encaminhada no relatório de auditoria de peça 92, determinei, por despacho, preliminarmente à conversão dos autos em TCE, que fossem colhidas as manifestações dos responsáveis acerca das irregularidades e dos fatos apontados pela Unidade Técnica.

3. Em suma, o encaminhamento alvitrado pela unidade instrutiva era o seguinte:

a) itens 4.1 a 4.4: conversão dos autos em Tomada de Contas Especial (TCE) para que os responsáveis relacionados com o contrato de patrocínio firmado entre a Eletrobras e a Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo (Liesa/SP) fossem solidariamente citados para apresentarem suas alegações de defesa em relação à aprovação de projeto básico inexecutável e à aceitação de prestação de contas que não comprova o nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e a verba reembolsada, gerando pagamento irregular de recursos a título de patrocínio;

b) item 4.5.1 e subitens: determinações de adoção de medidas pela Eletrobras com o objetivo garantir a regularidade da execução, dos pagamentos e das prestações de contas referentes ao contrato de patrocínio firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama, tendo em vista a omissão da Eletrobras em aplicar as penalidades (sanções e/ou rescisão) previstas naquele contrato;

c) item 4.5.2: determinações encaminhadas à Eletrobras para a adoção de medidas que visassem garantir a regularidade da execução, dos pagamentos e das prestações de contas referentes ao contrato de patrocínio firmado com a Confederação Brasileira de Basketball (CBB), em razão de aceitação, nos orçamentos anuais e nas prestações de contas, de despesas não cobertas pela avença em questão;

d) item 4.6: determinação à Secex-9 (atual SecexEstatais) para monitorar as determinações dirigidas à Eletrobras no acórdão que viesse a ser proferido;

e) item 4.7 e subitens: ciência à Eletrobras sobre as seguintes impropriedades:

e.1) ausência, incompletude e/ou falta de clareza, transparência e sistematização das normas internas prevendo critérios e procedimentos para a celebração, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios e contratos de patrocínios;

e.2) projeto básico e/ou cronograma de desembolso/físico-financeiro ausentes, incompletos, inconsistentes e/ou com informações insuficientemente descritas;

e.3) fundamentação insuficiente nos pareceres técnicos que embasaram a celebração de convênios e/ou contratos de patrocínio;

e.4) insuficiência na fiscalização de convênios e contratos de patrocínio;

e.5) ausência ou não utilização ou uso indevido de conta bancária específica para a movimentação de recursos do ajuste;

e.6) ausência ou deficiência de instrumentos de avaliação dos resultados dos convênios e contratos de patrocínio;

e.7) desproporcionalidade de gastos com publicidade em comparação à verba destinada aos projetos patrocinados.

f) item 4.8: recomendação à Eletrobras no sentido de que adotasse providências para sanar a ausência de uma ferramenta/sistema corporativo unificado que permitisse o gerenciamento dos convênios e contratos de patrocínio em uma plataforma única e centralizada, garantindo a consistência, integridade e confiabilidade das informações geradas nas fases de celebração, execução e prestação de contas.

4. Após o exame dos achados de auditoria vis-à-vis às manifestações dos gestores, determinei que fossem promovidas as audiências dos responsáveis - exceto da Sra. Márcia de Oliveira Ribeiro que comprovou documentalmente estar em licença-maternidade quando da aprovação da prestação de contas referente ao Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010 -, antes da apreciação do presente processo, nos seguintes termos:

a) apresentassem razões de justificativa sobre as inconsistências que envolvem o **Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010**:

I) aprovação de projeto básico manifestamente inexecutável com recursos a reembolsar, considerando a data de aprovação do projeto básico, a data de assinatura do Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010 e as datas de realização do evento patrocinado;



II) ausência de manifestação formal prévia do Comitê de Patrocínios da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) sobre a contratação em tela;

III) aprovação da prestação de contas em que se observa as seguintes inconsistências: a) notas fiscais emitidas anteriormente à assinatura do Contrato ECP-0007/2010; b) notas fiscais que não foram emitidas em nome da Liesa/SP, única beneficiária do referido contrato, mas sim em nome das diversas escolas de samba, sem previsão contratual; c) ausência de extrato de conta bancária específica para movimentação dos recursos da avença, ou, nesse caso, extrato da conta bancária indicada na cláusula quinta do referido contrato, conciliação orçamentária e conciliação bancária;

IV) apresentação da prestação de contas em que se observam as seguintes inconsistências: a) notas fiscais emitidas anteriormente à assinatura do Contrato ECP-0007/2010; b) notas fiscais que não foram emitidas em nome da Liesa/SP, única beneficiária do referido contrato, mas sim em nome das diversas escolas de samba, sem previsão contratual; c) ausência de extrato de conta bancária específica para movimentação dos recursos da avença, ou, nesse caso, extrato da conta bancária indicada na cláusula quinta do referido contrato, conciliação orçamentária e conciliação bancária;

b) para que apresentassem razões de justificativa, em virtude de não terem adotado as providências para fazer valer as possibilidades de rescisão e aplicação de penalidades estabelecidas nas Cláusulas Oitava e Nona do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, tendo permitido a continuidade do ajuste firmado com Club de Regatas Vasco da Gama (CRVG) e o pagamento ao longo de 2009, 2010, 2011 e 2012 de mais de R\$ 52 milhões à referida entidade, que não comprovou:

I) a manutenção de sua regularidade fiscal após a assinatura da avença, em contrariedade ao disposto no item 6.27 da Cláusula Sexta e na Cláusula Décima Quinta do ajuste, configurando desobediência aos comandos insculpidos no art. 195, §3º, da Constituição Federal e nos arts. 29, incisos III e IV, 55, inciso XIII, e 116 da Lei 8.666/1993, assim como desatenção ao alerta proferido através do item 1.7 do Acórdão 217/2010-TCU-Plenário;

II) a aplicação dos valores repassados pela Eletrobras nas estritas finalidades pactuadas na avença, desde o pagamento da primeira parcela do contrato em 24/7/2009 até a presente data, em desobediência aos itens 3.4, 3.5, 3.6, 4.2, parágrafo único do 6.1, 6.14.1, 6.15, 6.15.1 e 6.25 do instrumento contratual.

5. Após a análise das razões de justificativa e de sua rejeição, a SecexEstataisRJ propõe a manutenção de alguns encaminhamentos alvitados anteriormente, bem como a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial para a citação dos responsáveis, tendo em vista, em síntese, dano ao erário apurado por aquela Unidade Técnica no âmbito dos Contratos de Patrocínio ECP-0048/2009 e ECP-0007/2010.

6. Além disso, a SecexEstataisRJ propõe:

a) a autuação de processo de representação com o objetivo de analisar a suposta participação de advogados do quadro da Eletrobras na defesa de dirigentes e gestores da estatal, por atos praticados contra os interesses da empresa, em afronta literal a seus próprios normativos e em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal;

b) a autuação de processo para que seja expedida diligência à Eletrobras a fim de que encaminhe a este TCU relatório detalhado, acompanhado dos documentos comprobatórios pertinentes, sobre a reavaliação de todas as prestações de contas reapresentadas pela beneficiária do ECP-0001/2009, desde o início da vigência do ajuste até dezembro de 2011, nos termos da carta CTA-PRE-6059/2011, de 4/7/2011, da Eletrobras.

7. Concorde com a proposta encaminhada pela Unidade Técnica no sentido do Colegiado autuar processo de Representação para verificar a suposta participação de advogados da Eletrobras na defesa de seus dirigentes e gestores relativamente a atos praticados contra os interesses da empresa.

8. Em tese, advogados não poderiam atuar, ao mesmo tempo, em polos opostos, ou seja, se são remunerados para defender a correta aplicação das normas internas da estatal e da legislação pátria em vigor não podem arvorar-se em defensores de agentes que estão sendo citados pelo TCU justamente por desobediência a esses normativos. Esse tipo de conduta em que é identificado inequívoco conflito de interesses é repelida veementemente na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo das decisões



colacionadas pela Unidade Técnica no Relatório precedente: Acórdãos 35/2000 e 313/2008, ambos do Plenário e, ainda, o Acórdão 1.179/2008 da 1ª Câmara.

II

9. Quanto aos contratos de patrocínio, faço a seguir algumas ponderações sobre o questionamento posto em memorial, encaminhado a meu Gabinete por escritório de advocacia que segue a mesma argumentação apresentada pelos responsáveis em resposta às audiências acerca da obrigatoriedade ou não da prestação de contas nesse tipo de avença.

10. Destaca em seguida o mesmo escritório os contratos de patrocínio ECP-0048/2009, firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama (CRVG), e ECP-0007/2010, celebrado com a Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo (Liesa/SP). Conclui que ambos foram adimplidos por terem cumprido requisitos suficientes para tal: a) a incontroversa exposição da marca, tanto pela Liesa como pelo CRVG; b) a realização dos projetos, *sendo pública e notória a realização do Carnaval de São Paulo 2010 como a atuação do CRVG no futebol, no remo e esportes olímpicos, não olímpicos e paralímpicos*.

11. O advogado argumenta, em síntese, que não há previsão legal para a apresentação de prestação de contas e que sua exigência constituiria grave erro de interpretação, fazendo comentários sobre a distinção entre convênio e contrato de patrocínio, o que supostamente afastaria, no último caso, a obrigação de prestar contas.

12. Deixo de apresentar os demais argumentos trazidos pelo nobre causídico, os quais estão adequadamente analisados pela Unidade Técnica na instrução transcrita no Relatório que antecede este Voto, uma vez que não há espaço para interpretação das normas. O que se verifica, no caso vertente, é simples descumprimento de norma da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom), de cláusulas contratuais e da jurisprudência do TCU. Sublinho, ainda, que a exposição da marca “Eletrobras”, por incontroversa, não é objeto de questionamento nestes autos.

13. Ressalto que a legislação em vigor concernente a verbas públicas repassadas em contratos de patrocínio dispõe que esses recursos devem ser aplicados nas estritas finalidades para as quais foram destinados, sendo a prestação de contas o instrumento adequado para a verificação da boa e regular aplicação desses valores transferidos que objetivam o incentivo de atividades culturais, sociais e esportivas.

14. Nesse passo, quanto à exigência da prestação de contas, tomo por empréstimo trecho da instrução mencionada supra em que colaciona decisão que envolve a questão pacificada na remansosa jurisprudência deste Tribunal em parte do Voto condutor do Acórdão 2.594/2013-TCU-Plenário (TC 027.265/2006-4):

“Concordo com os pareceres uniformes da Secretaria de Recursos de não provimento ao pedido de reexame, visto que a jurisprudência desta Corte está pacificada, acerca da necessidade de prestação de contas dos recursos transferidos a entidades privadas por meio de contratos de patrocínio, sendo irrelevante a discussão acerca da natureza jurídica dos instrumentos utilizados na sua execução.

Independentemente da discussão trazida pela recorrente acerca da diferença entre convênio e patrocínio, ao não exigir dos patrocinados a demonstração dos gastos, a estatal descumpriu determinações constantes dos Acórdãos 1.962/2004 e 2.224/2005, da 2ª Câmara, sobre a obrigatoriedade de prestação de contas dos recursos transferidos a entidades privadas por meio de contratos de patrocínio, conforme trechos abaixo transcritos (...)” (grifou-se)

15. Verifica-se essa condição no art. 31 da Secom 01/2009, norma vigente à época da celebração dos contratos de patrocínio sob exame: *O patrocinador deverá exigir do patrocinado, antes da assinatura do contrato, declaração formal de que cumpriu os **procedimentos exigidos na prestação de contas de patrocínios anteriores**.* (grifei)

16. Assim, a menção de “prestação de contas de patrocínios anteriores” no referido normativo deixa assente que o patrocinador tem por obrigação exigir da entidade patrocinada a prestação de contas para verificação da aplicação dos recursos na finalidade a que se destina.



17. Essa exigência comprova-se, no caso concreto, no Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama (CRVG), item 3.5 da avença, a qual estabelece que *a partir da primeira parcela, cada parcela só poderá ser liberada mediante o recebimento e aprovação pela Eletrobras da prestação de contas referente à primeira parcela anteriormente liberada, mesmo que as despesas não atinjam a sua totalidade.*

18. Da mesma forma, no Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010, celebrado com a Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo (Liesa/SP), igual exigência está estampada na Cláusula 4ª do Contrato, sendo que no seu item 7.10.1. diz:

*“Fica o(a) BENEFICIÁRIO(A) ciente, desde já, que a não apresentação da prestação de contas e do relatório final, ou a não aprovação de quaisquer deles **evidenciará a inadimplência do(a) BENEFICIÁRIO(A)**, com a consequente proibição de requerimento de novo patrocínio à ELETROBRÁS, enquanto perdurar a inadimplência, sem prejuízo da rescisão do contrato e aplicação de penalidades nos termos das cláusulas oitava e nona deste contrato;”*

19. No caso da Política de Patrocínios da Eletrobras, essas verbas devem ser despendidas em projetos sociais, culturais e esportivos de iniciativa de terceiros, que agregue valor à marca Eletrobras, divulgue o nome da empresa, bem como seus produtos, serviços, programas, políticas e ações, inclusive de cunho socioambiental, ou promova e amplie seu relacionamento junto ao seu público de interesse.

20. Os patrocínios concedidos a terceiros pela Estatal têm como objetivo garantir a efetiva comunicação institucional da Eletrobras, como forma de manter o fortalecimento de sua imagem perante a sociedade e seus públicos de interesse, associada às ações direcionadas ao desenvolvimento humano, à promoção da cidadania, à inclusão social, às inovações, às produções e divulgações tecnológicas, culturais e esportivas, reafirmando seu compromisso com a promoção e acesso à cultura e ao esporte, bem como com o desenvolvimento sustentável do país.

21. Acolho, em parte, no que tange a exigibilidade da prestação de contas, as análises e conclusões da Unidade Técnica e concluo, ainda, que os argumentos apresentados no memorial são parcialmente procedentes.

III

22. Dito isso, concordo com a proposta da SecexEstataisRJ no sentido de autuar processo para que seja expedida diligência à Eletrobras a fim de que encaminhe a este TCU relatório detalhado, acompanhado dos documentos comprobatórios pertinentes, sobre a reavaliação de todas as prestações de contas reapresentadas pela beneficiária do ECP-0001/2009, desde o início da vigência do ajuste até dezembro de 2011, nos termos da carta CTA-PRE-6059/2011, de 4/7/2011, da Eletrobras.

IV

23. Quanto aos problemas relacionados ao patrocínio do projeto “Carnaval São Paulo 2010”, discordo, data vênia, das conclusões e da proposta encaminhada pela Unidade Técnica.

24. Realmente, não havia tempo hábil para a execução do Contrato ECP-0007/2010. Tal avença foi celebrada, de afogadilho, entre a Eletrobras e a Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo (Liesa/SP), em vista de a solicitação de patrocínio ter sido feita a menos de um mês do Carnaval de 2010. Tanto é assim, que o Comitê de Patrocínios da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) em sua manifestação posterior ao evento, em 4/8/2011, declara que a solicitação não foi objeto de análise por constituir ação já realizada.

25. Extraio dos autos que a Diretoria Executiva da Eletrobras aprovou o projeto básico motivada pela excelente oportunidade de veicular a sua marca associada a evento cultural tradicional, de cunho popular, com afluência de grande público. Não obstante os benefícios que poderiam advir dessa transferência de recursos, o aqodamento da decisão comprometeu a execução contratual trazendo inevitáveis reflexos na prestação de contas.



26. Apesar disso, entendo que, nesse caso específico, não há elementos nos autos suficientes para configurar real dano aos cofres da Eletrobras o que afastaria o débito e a instauração de Tomada de Contas Especial pelas razões que passo a expor.

27. Muito embora a prestação de contas não seja aderente às normas vigentes, houve a exposição da marca associada ao reembolso de despesas realizadas com materiais usados em eventos carnavalescos. A Eletrobras permutou o direito de associar a sua marca ao Carnaval de São Paulo 2010 por patrocínio das despesas que envolviam a realização de desfiles de escolas de samba, tendo logrado êxito em ver exposta, em banners distribuídos nas quadras das 22 escolas afiliadas e sonorizações no sambódromo nos intervalos dos desfiles, entre outras, a sua marca a milhares de pessoas presentes no local do evento e a grande número de telespectadores de emissora brasileira.

28. Contratualmente, estava previsto patrocínio de até R\$ 2.000.000,00 para a Liesa/SP, o que representa, a meu ver, uma estimativa de custo da exposição da marca daquela Companhia vinculada à festa de enorme apelo popular. Como se viu, depois das glosas efetuadas pela Eletrobras em razão de alguns documentos fiscais estarem em desacordo com o orçamento aprovado no projeto básico, a Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo recebeu o valor de R\$ 614.628,78, em 16/2/2011.

29. A título de exemplo, em 3/2/2012, foi publicado no blog do professor e engenheiro do IFF (ex-CEFET) em Campos dos Goytacazes/RJ, Roberto Moraes, com base em matéria publicada no jornal Valor Econômico, que o custo de um comercial de 30 segundos no horário nobre da Globo é de R\$ 470 mil, segundo informação veiculada pelo projeto Inter-Meios da revista “Meio & Mensagem”, do Ibope Media e da Marplan.

30. Em vista dessa informação, estou convicto da razoabilidade de gastos de aproximadamente R\$ 615 mil para uma empresa do porte da Eletrobras, destinada à divulgação de sua imagem em evento de massa realizado nos dias 12, 13 e 19 de março e transmitido, em cadeia nacional, por emissora aberta de televisão de grande alcance.

31. Em outra passagem observo que a prestação de contas encaminhada pela Liesa/SP traz as notas fiscais emitidas em nome das escolas de samba afiliadas que seriam responsáveis pelas compras para o Carnaval. Sublinho, por oportuno, que os produtos adquiridos (cola, tecidos, penas de aves, fibra, resina, etc.) e a mão de obra paga (carros alegóricos) são despesas típicas para realização de desfiles carnavalescos, não havendo evidências nos autos que os recursos transferidos pela Eletrobras à Liga das Escolas de Samba de São Paulo tenham sido aplicados em empreendimentos estranhos à realização de desfiles carnavalescos.

32. Ressalto, entretanto, que os esforços de fiscalização contratual envidados pela Eletrobras não tem o condão de eliminar as consequências negativas que surgiram da decisão afobada de patrocinar evento na véspera de sua realização.

33. A inadequabilidade da prestação de contas aos diplomas legais e infralegais pertinentes, sem dúvida, reflete o desacerto na assinatura do contrato em questão: a) notas fiscais emitidas anteriormente à assinatura do Contrato ECP-0007/2010; b) notas fiscais que não foram emitidas em nome da Liesa/SP, única beneficiária do referido contrato, mas sim em nome das diversas escolas de samba, sem previsão contratual; c) ausência de extrato de conta bancária específica para movimentação dos recursos da avença, conciliação orçamentária e conciliação bancária.

34. A adimplência contratual depende da satisfação das contrapartidas e da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos cumulativamente. Como se viu, o Contrato de Patrocínio ECP-0007/2010 não foi integralmente respeitado.

35. De um lado, a Liesa/SP apresentou prestação de contas em desacordo com algumas das cláusulas contratuais, como, por exemplo, a apresentação de notas fiscais em nome das escolas de samba afiliadas à Liga. De outro lado, a Eletrobras aprovou a prestação de contas - muito embora tenha glosado alguns gastos acertadamente no que se refere ao projeto básico – com a aceitação dos documentos fiscais mencionados e em desobediência ao previsto na Política de Patrocínio da Companhia, sobretudo no que diz respeito à ausência de extrato de conta bancária específica. No caso vertente, sequer foi pedido à Liesa/SP que apresentasse o extrato da conta bancária indicada na cláusula quinta do contrato em exame.



36. Pelas razões expeditas, entendo, nesse caso, descaber a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, como propõe a Unidade Técnica, em vista de haver dúvida razoável sobre a existência de débito. Em suma, os comprovantes de despesas constantes dos autos referem-se a gastos relacionados à preparação das escolas para o desfile efetivamente realizado no Carnaval de São Paulo 2010 com a devida exposição da marca Eletrobras.

V

37. No caso do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, firmado com o Club de Regatas Vasco da Gama (CRVG), discordo das conclusões da SecexEstatais RJ no tocante à conversão dos autos em TCE pelas razões que passo a expor.

38. O Club de Regatas Vasco da Gama, após a assinatura da avença, não comprovou a manutenção de sua regularidade fiscal e a aplicação dos valores repassados pela Eletrobras nas estritas finalidades pactuadas, em desacordo com as cláusulas contratuais, com a legislação em vigor, bem assim com o alerta, endereçado à Eletrobras, exarado no item 1.7 do Acórdão 217/2010-TCU-Plenário.

39. Em suma, o CRVG recebeu recursos públicos, por conta do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, que foram destinados ao pagamento de dívidas de natureza trabalhista, previdenciária e civil, contraídas anteriormente à celebração do contrato, em desacordo com o item 6.14.1 da avença. De certa forma, pagou despesas não inseridas no conjunto das previstas no ajuste, com a exposição da marca, as demais contrapartidas pactuadas, a saber: a aplicação dos recursos nas finalidades avençadas e sua comprovação por meio da correta prestação de contas correspondente.

40. Quanto à essa questão, vale lembrar que o CRVG recebeu diretamente somente a primeira parcela do patrocínio, sendo que as demais foram depositadas em juízo, servindo para a liquidação das dívidas retro mencionadas.

41. De outro lado, a Eletrobras não atentou para o fato de que o CRVG estava inadimplente com algumas das obrigações estabelecidas no contrato, a exemplo da apresentação das prestações de contas parciais, condicionante do repasse das parcelas subsequentes, deixando de aplicar as penalidades previstas no Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009.

42. Ao longo de 2009, 2010, 2011 e 2012, foram repassados ao CRVG pela Eletrobras cerca de R\$ 60 milhões, seja diretamente à entidade ou por meio de depósitos judiciais, sem que fosse prestada a integralidade das contrapartidas avençadas.

43. Tal fato expõe a fragilidade dos procedimentos de fiscalização contratual da Eletrobras no controle da aplicação dessas vultosas verbas de patrocínio para incentivo de atividades culturais, sociais e esportivas.

44. O contrato de patrocínio, por ser de incentivo, requer que esses valores sejam aplicados, em conjunto com a exposição da marca, no desenvolvimento cultural, social e esportivo, como defendido na Política de Patrocínios da Eletrobras (itens 19 e 20 deste Voto).

45. No caso vertente, a prestação de contas financeira constava da Cláusula 3.5 do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009. A edição da IN 09/2014 - Secom que revogou a IN 01/2009 – Secom não dispensaria sua apresentação, como argumentaram os causídicos em segundo memorial que recebi em meu Gabinete:

“Art. 35 da IN 09/2014 – SECOM

*Para a prestação de contas do patrocínio, o patrocinador exigirá do patrocinado, exclusivamente, a comprovação da realização da iniciativa patrocinada e **das contrapartidas previstas no contrato.**”* (grifei)

46. Assim, apesar dos desacertos do CRVG e da Eletrobras, houve a devida divulgação da marca, tanto no local dos eventos esportivos quanto nas mídias, associada à atuação de clube de futebol de prestígio nacional e de grande apelo popular.

47. Nesse contexto, afasto a possibilidade de dano ao erário na execução do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009 diante da magnitude da publicidade que teve como beneficiária a patrocinadora vinculada à promoção de eventos esportivos assistidos por milhares de pessoas, considerados os custos de



veiculação de propaganda na TV Globo, conforme comentei no item 31 deste Voto. Condenar os responsáveis em débito, **in casu**, caracterizaria o enriquecimento ilícito da Eletrobras.

48. Em vista dessas breves considerações, acolho parcialmente as razões de justificativa trazidas aos autos pelos responsáveis da Eletrobras.

49. Outrossim, em face de considerar descaracterizado o débito apontado pela Unidade Técnica relativamente ao ECP-0048/2009 e, ainda, **em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa é imperioso promover a oitiva do Club de Regatas Vasco da Gama (CRVG)** em razão da seguinte conduta: recebimento de recursos públicos, por conta do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, oportunidade em que a entidade beneficiária:

(i) não apresentou quaisquer prestações de contas dos recursos recebidos, em desacordo com os itens 3.4, 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira e com o parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta do contrato;

(ii) não logrou comprovar a manutenção de sua regularidade fiscal, ao longo da execução contratual, deixando de apresentar as certidões e documentos pertinentes, em desacordo com o item 6.27 da Cláusula Sexta e a Cláusula Décima Quinta do contrato;

(iii) utilizou os recursos recebidos para o pagamento de dívidas de natureza trabalhista, previdenciária e civil, contraídas anteriormente à celebração do contrato, em desacordo com o item 6.14.1 da avença;

(iv) não comprovou a aplicação dos recursos recebidos nas estritas finalidades pactuadas no contrato, em desacordo com o item 3.1 da avença e seu projeto básico.

50. Em vista de também entender descaracterizado o débito em relação ao contrato de patrocínio firmado com a Liesa/SP, o julgamento de mérito relativamente aos Contratos de Patrocínio ECP-0007/2010 e ECP-0048/2009, deve ser feito após o exame das razões de justificativa a serem apresentadas pelo CRVG.

VI

51. Outrossim, registro que recebi em meu Gabinete solicitação da 5ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital, encaminhada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em que solicita cópia da deliberação exarada nestes autos, na oportunidade de sua apreciação, a fim de dar prosseguimento ao Processo MPRJ nº 2013.01054723.

52. Por fim, acolho, adicionalmente, as propostas de encaminhamento da SecexEstataisRJ, no que diz respeito à ciência e à recomendação endereçadas à Eletrobras,

53. Em complementação, consigno que durante a fase de discussão o ilustre Ministro Benjamin Zymler apresentou sugestão, a qual acolhi prontamente em razão de seus pertinentes argumentos, no sentido de que fosse procedida diligência ao Club de Regatas Vasco da Gama (CRVG), em vez de se promover a oitiva proposta no item 49 do presente Voto.

54. Ante o exposto, Voto por que seja adotada a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 545/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.396/2011-9

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União - TCU

4. Entidade: Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras)

4.1. Vinculação: Ministério de Minas e Energia (MME)

4.2. Responsáveis: José Antonio Muniz Lopes (005.135.476-34); Tereza Cristina de Rozendo Pinto (599.883.207-87); Jorge Kreimer (959.526.677-91); Esterina Filipino Bastos (359.843.177-53); Crislene



do Nascimento Neves (084.126.667-04); André Luiz Soares (904.711.647-04); Luiz José Bacha Rizzo (632.961.797-04); Liliâne Façanha de Britto (483.428.077-20); Vera Maria Van Erven Formiga (074.447.961-49); José da Costa Carvalho Neto (044.602.786-34); Club de Regatas Vasco da Gama (33.617.465/0001-45); Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo (56.089.030/0001-70).

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin (manifestação oral)

7. Unidade Técnica: SecexEstataisRJ

8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Ezechiello (OAB/RJ 143.732); José Carlos Silva Lustosa (OAB/DF 22.433); Marcelo Oliveira Rocha (OAB/SP 113.887) Ivana Carvalho Moraes da Costa (OAB/RJ 90.188); Alfredo Mello Magalhães (OAB/RJ 99.028); Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546); Sofia Rodrigues Silvestre Guedes (OAB/DF 27.635) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria na Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), em novembro de 2011, com o objetivo de verificar a regularidade de processos de transferência de recursos relativa a convênios e a patrocínios, assim como a avaliação dos normativos e controles internos da estatal referentes à matéria.

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

9.1. determinar nos termos do art. 157 do Regimento Interno do TCU, a realização de diligência junto ao Club de Regatas Vasco da Gama (CRVG), em razão do recebimento de recursos públicos, por conta do Contrato de Patrocínio ECP-0048/2009, a fim de se levantar informações acerca dos seguintes pontos:

9.1.1. não apresentação de prestações de contas dos recursos recebidos, em desacordo com os itens 3.4, 3.5 e 3.6 da Cláusula Terceira e com o parágrafo único do item 6.1 da Cláusula Sexta do contrato;

9.1.2. não comprovação da manutenção de sua regularidade fiscal, ao longo da execução contratual, em desacordo com o item 6.27 da Cláusula Sexta e a Cláusula Décima Quinta do contrato;

9.1.3. utilização de recursos recebidos para o pagamento de dívidas de natureza trabalhista, previdenciária e civil, contraídas anteriormente à celebração do contrato, em desacordo com o item 6.14.1 da avença; e

9.1.4. não comprovação da aplicação dos recursos recebidos nas estritas finalidades pactuadas no contrato, em desacordo com o item 3.1 da avença e seu projeto básico;

9.2. acatar parcialmente as razões de justificativa dos gestores da Eletrobras José Antonio Muniz Lopes, Tereza Cristina de Rozendo Pinto, Jorge Kreimer, Esterina Filipino Bastos, Crislene do Nascimento Neves, André Luiz Soares, Luiz José Bacha Rizzo, Liliâne Façanha de Britto, Vera Maria Van Erven Formiga e José da Costa Carvalho Neto, bem assim da Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, fazendo-se as determinações mencionadas no item 9.4 deste Acórdão;

9.3. autorizar a autuação de processo de Representação, utilizando cópias das peças 92, 173, 213, 214, 220, 222, 223, 224, 225, 226, 233, 234, 235 e 255 do presente processo, com o objetivo de analisar a suposta utilização de advogados do quadro da Eletrobras para a defesa de dirigentes e gestores da Estatal, por atos praticados contra os interesses da empresa e em afronta literal a seus próprios normativos, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal;

9.4. alertar as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) a respeito das seguintes impropriedades e determinar que se abstenha de praticá-las em futuros contratos de patrocínio:

9.4.1. ausência, incompletude e/ou falta de clareza, transparência e sistematização das normas internas prevendo critérios e procedimentos para a celebração, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios e contratos de patrocínios, o que afronta os artigos 2º ao 12, do Decreto 6.170/2007 e



os artigos 33 e 34 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1.998/2006-TCU-Segunda Câmara e a orientação do Ofício-Circular 39/2007/SUBEX/SECOM-PR;

9.4.2. Projeto Básico e cronograma de desembolso/físico-financeiro com informações inconsistentes e/ou insuficientemente descritas, constatados no contrato de patrocínio ECP-0001/2009, o que afronta o art. 6º, inciso IX, Lei 8666/1993; a Seção "Documentação" e o Anexo da Política de Patrocínio da Eletrobras;

9.4.3. celebração de contrato de patrocínio sem avaliação prévia do Comitê de Patrocínios da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), o que afronta o §1º do artigo 9º da Instrução Normativa Secom/PR 1/2009;

9.4.4. fundamentação insuficiente nos pareceres técnicos que embasaram a celebração dos contratos de patrocínio ECP-046/2011, ECP-050/2010, ECP-0001/2009 e ECP-0007/2010 e dos convênios ECV-001/2011, ECV-005/2011, assim como o Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, o que afronta o artigo 38, inciso VI da Lei 8666/1993; a Seção "Análise, Avaliação e Seleção de Projetos" da Política de Patrocínio da Eletrobras, o artigo 5º, §4º, artigo 11, caput e o artigo 14 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR), o item 3.2 da norma EAE - 04 (Resolução 243/2007) e o item 3.4 da norma EAE -02 (Resolução 392/2011), assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1998/2006-TCU-Segunda Câmara;

9.4.5. falhas na fiscalização dos contratos de patrocínio ECP-0007/2010, ECP-0047/2010 e ECP-118/2010 e do convênio ECV-001/2011, assim como do Termo de Reconhecimento de Dívida firmado em 28/12/2010, o que afronta os artigos 2º ao 12º do Decreto 6.170/2007, o artigo 38, inciso VI, da Lei 8.666/1993; a Seção "Análise, Avaliação e Seleção de Projetos" da Política de Patrocínio da Eletrobras, o artigo 5º, §4º, artigo 9º, §1º, artigo 11, caput, e artigo 14 da Instrução Normativa 1/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, os itens 2.7/2.8 e subitens 3.4.3/3.4.4 da norma EAE-04 (Resolução 243/2007) e os itens 2.7/2.8 da norma EAE-02 (Resolução 392/2011), assim como a determinação dirigida à estatal por intermédio do item 1.1 do Acórdão 1.998/2006-TCU- 2ª Câmara;

9.4.6. ausência ou não utilização ou uso indevido de conta bancária específica para a movimentação de recursos do ajuste dos contratos de patrocínio ECP-048/2009, ECP-0001/2009 e ECP-0007/2010 e do convênio ECV-278/2008, o que afronta o artigo 10 do Decreto 6.170/2007 e a Política de Patrocínios da Eletrobras, assim como as cláusulas específicas dos respectivos contratos (Contrato ECP-0001/2009, cláusula 4ª; Contrato 48/2009, cláusula 4ª; Contrato 0007/2010, cláusula 5ª; e Convênio 278/2008, cláusula 8ª);

9.4.7. ausência de critérios/indicadores para a avaliação dos resultados alcançados com os convênios e contratos de patrocínio celebrados, contemplando a avaliação de eficiência, eficácia e efetividade dos resultados obtidos com as ações fomentadas, em termos de retorno econômico-financeiro, institucional e mercadológico, o que afronta o disposto nos Acórdãos 304/2007-TCU-Plenário e 1.962/2004-TCU-2ª Câmara, no artigo 33, caput e §§ 1º e 2º da Instrução Normativa SECOM/PR 1/2009 e no Ofício Circular SECOM/PR 39/2007;

9.4.8. desproporcionalidade de gastos entre as despesas efetuadas com ações de publicidade para a divulgação do edital do Programa Eletrobras de Cultura 2010 e 2011 e o montante destinado a patrocinar os projetos selecionados no âmbito do referido programa, o que afronta os princípios da economicidade e da razoabilidade;

9.5. recomendar à Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) que realize estudos para implantar uma ferramenta/sistema corporativo unificado, que permita o gerenciamento dos convênios e contratos de patrocínio em uma plataforma única e centralizada, garantindo consistência, integridade e confiabilidade das informações geradas nas fases de celebração, execução e prestação de contas, com fulcro no princípio da eficiência previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal;



9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, às Centrais Elétricas Brasileiras S.A., aos responsáveis, ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para atendimento de expediente da 5ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital em referência ao Processo MPRJ nº 2013.01054723.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0545-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 003.493/2015-6

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Solicitante: Eduardo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados

Unidade: Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras)

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. CÓPIA DE PROCESSO. ATENDIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual o Presidente da Câmara dos Deputados encaminha a este Tribunal pedido de informação de autoria da Deputada Eliziane Gama, na qual requer cópia integral do TC-009.845/2010-0, com os respectivos apensos.

2. A unidade técnica assinalou estarem presentes os requisitos necessários ao conhecimento da peça inicial, conforme dispositivos do Regimento Interno e da Resolução TCU nº 215/2008.

3. Quanto ao mérito, posiciona-se pelo atendimento integral do pedido, alertando, apenas, que os processos e apensos possuem documentos de natureza sigilosa, o que deve ser informado aos solicitantes.

É o relatório.

VOTO

A Solicitação do Congresso Nacional em exame pode ser conhecida pelo Tribunal, ante o atendimento dos requisitos de admissibilidade aplicáveis.

2. O pedido refere-se ao fornecimento de cópia integral do TC-009.845/2010-0, processo que trata da construção da Refinaria Premium I, no Estado do Maranhão, com os respectivos apensos. O requerimento foi justificado pela autora do pedido de informação em vista das notícias de que o empreendimento estaria entre os que serão cancelados, em virtude da anunciada redução de investimentos da Petrobras.

3. Não há, assim, empecilhos a que a solicitação seja atendida, na forma proposta pela unidade técnica.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.



ACÓRDÃO Nº 546/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-003.493/2015-6
2. Grupo I – Classe II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Solicitante: Eduardo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados
4. Unidade: Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SeinfraPetróleo
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, na qual se solicita cópia integral do TC-009.845/2010-0.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 38, inciso II, da Lei nº 8.443/92, no art. 232, inciso II, do Regimento Interno e nos art. 4º, inciso I, alínea “a”, e 17, inciso I, da Resolução TCU nº 215/2008, em:

- 9.1. conhecer da presente solicitação;
- 9.2. encaminhar à Câmara dos Deputados cópia integral do TC-009.845/2010-0 e de seus apensos, com a ressalva de que esses processos contêm documentos de natureza sigilosa;
- 9.3. determinar a juntada de cópia da presente deliberação ao TC-009.845/2010-0;
- 9.4. considerar a solicitação inteiramente atendida e arquivar o processo.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0546-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

GRUPO I - CLASSE IV - Plenário

TC 011.273/2014-3

Natureza: Tomada de Contas Especial

Responsáveis: Mário Agostinho Neto, ex-Presidente do Ceneage, Roberto de Holanda Lucas, ex-Tesoureiro do Ceneage, Carlos Abílio Ferreira da Silva e Carlos Abílio Ferreira da Silva - EPP (APE - Abílio Produções e Eventos)

Unidade: Centro Nacional de Educação Ambiental e Geração de Emprego - Ceneage

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO 170/2007, CELEBRADO ENTRE O MINISTÉRIO DO TURISMO E O CENTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL E GERAÇÃO DE EMPREGO - CENEAGE. PROMOÇÃO DE EVENTOS PARA A DIVULGAÇÃO DO TURISMO INTERNO, MEDIANTE O PROJETO SÃO PEDRO EM PEDRA LAVRADA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO DO EVENTO E DE NEXO CAUSAL ENTRE A APLICAÇÃO DOS RECURSOS E AS DESPESAS APRESENTADAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. SIMULAÇÃO DE CONTRATAÇÃO. PROCESSO LICITATÓRIO FRAUDULENTO. UTILIZAÇÃO DE EMPRESA DE FACHADA. CITAÇÃO DOS EX-DIRIGENTES DO CENEAGE, DA EMPRESA SUPOSTAMENTE CONTRATADA E DE SEU SÓCIO ADMINISTRADOR. REVELIA DOS DOIS ÚLTIMOS.



REJEIÇÃO DA DEFESA DOS EX-DIRIGENTES. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO DE RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. MULTAS. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Ministério do Turismo, em razão de irregularidades na prestação de contas dos recursos repassados ao Centro Nacional de Educação Ambiental e Geração de Emprego - Ceneage, no montante de R\$ 84.116,00, mediante o Convênio 170/2007, celebrado entre essa pasta e a entidade, que teve por objeto a promoção de eventos para a divulgação do turismo interno, mediante projeto denominado “São Pedro em Pedra Lavrada”.

2. Saneado o processo, o diretor da 1ª DT da Secex/PB, conforme o despacho circunstanciado da peça 41, que obteve a anuência do MP/TCU, no parecer da lavra do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 43), instruiu o feito nos seguintes termos:

“Adere-se ao encaminhamento proposto na instrução da peça anterior, porém com os seguintes ajustes de forma e de direito.

HISTÓRICO

2. *Conforme registrado na instrução referida, o Ministério do Turismo se comprometeu a transferir R\$ 84.116,00 para a consecução do evento festivo, os quais foram repassados pela ordem bancária 2007OB900272 e depositados na conta específica do convênio em 2/8/2007 (peça 2, p. 173).*

3. *Ao analisar a prestação de contas do Convênio 170/2007 (Siafi 592723), apresentada pelo gestor (peça 2, p. 149-191), o Ministério do Turismo a rejeitou pelos seguintes motivos, consignados na nota técnica 304/2008 (peça 2, p. 203-215):*

Documentação de ordem técnica

- a) filmagem ou fotografias do evento, constando nome do evento e logomarca do MTur;*
- b) foto do show/apresentação, filmagem ou material de divulgação (panfleto, publicação em jornais ou revistas ou anúncios televisivos);*
- c) declaração expressa do conveniente, atestando a realização do evento;*
- d) declaração expressa de autoridade local que não seja o conveniente, atestando a realização do evento.*

Documentação de ordem financeira

e) relatório de cumprimento do objeto devidamente preenchido de acordo com o manual de convênio, do item 01 até 09, atentando para o item 8.3, informando os benefícios alcançados pela comunidade alvo, ressaltando os dados qualitativos e quantitativos acerca das consequências advindas da aplicação dos recursos;

f) relatório de execução físico-financeira, devidamente preenchido de acordo com o manual de convênio, do item 01 até 15;

g) demonstrativo da execução da receita e despesa devidamente preenchido de acordo com o manual de convênio, do item 01 até 12.

h) publicação da Inexigibilidade 01/2007;

i) contrato assinado entre as partes;

j) carta de exclusividade;

k) proposta da empresa contratada;

l) as três propostas para contratação inferior a R\$ 8.000,00 [cláusula terceira, II, letra ‘s’, do convênio];

m) cópias dos cheques emitidos;

n) comprovantes de dedução dos impostos;

4. *Em virtude dessa decisão, os gestores do Ceneage foram notificados pelo Ofício 2160, de*



24/12/2008 (peça 2, p. 217-221), para devolverem os valores impugnados ou encaminharem a documentação retrocitada, sob pena de tomada de contas especial, a qual resultou sendo instaurada, devido à inércia no atendimento da notificação.

5. Mantida a pendência, o Relatório de Tomada de Contas Especial 250/2010 (peça 2, p. 243-253) concluiu pela imputação de débito, no valor dos recursos transferidos, aos Senhores Mário Agostinho Neto e Roberto de Holanda Lucas, Presidente e Tesoureiro, respectivamente, do Ceneage, à época dos fatos.

6. As conclusões do tomador foram endossadas pelo Controle Interno (peça 1, p. 257-262) e conhecidas pelo Ministro da pasta (peça 1, p. 267).

7. No âmbito do Tribunal, perante a constatação de que o Sr. Carlos Abílio Ferreira da Silva, proprietário da empresa individual APE – Abílio Produções e Eventos, contratada como representante das bandas que teriam se apresentado no evento objeto do convênio (peça 2, p. 149-191), encontra-se arrolado entre as pessoas investigadas na operação ‘pão e circo’, que contou com o apoio da Controladoria-Geral da União (CGU) e com a participação conjunta da Polícia Federal e do Ministério Público do Estado da Paraíba (peças 3-17), a citação deu-se pela integralidade dos recursos transferidos e teve como responsáveis o Presidente e o Tesoureiro do Ceneage, a empresa APE e o respectivo sócio Carlos Abílio Ferreira da Silva, em anuência ao pronunciamento de peça 19.

8. Além da alteração na responsabilidade, a citação consignou estes dados:

Responsável 1: Mário Agostinho Neto (077.772.724-20), Presidente do Centro Nacional de Educação Ambiental e Gestão de Emprego – Ceneage.

Responsável 2: Roberto de Holanda Lucas (270.066.114-15), Tesoureiro do Ceneage.

Responsável 3: Abílio Produções e Eventos – APE (04.740.678/0001-61), contratada.

Responsável 4: Carlos Abílio Ferreira da Silva (931.221.014-91), sócio da APE.

i) Ato impugnado 1 (responsáveis 1 e 2): não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 170/2007 (Siafi 592723), celebrado entre o Ministério do Turismo e o Centro Nacional de Educação Ambiental e Geração de Emprego – Ceneage, para realização naquele ano do São Pedro no município de Pedra Lavrada-PB, consubstanciada na ausência de comprovação da realização do evento e de nexo causal entre os mencionados recursos e as despesas apresentadas.

Nexo causal: ao contratar empresa de fachada para executar o objeto conveniado, não provar que o realizou e usar a documentação da contratada para comprovar a aplicação dos valores transferidos, os gestores do Ceneage ocasionaram o débito, por ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos;

Dispositivos violados: art. 70, § único, da Constituição Federal/1988, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 20 da Instrução Normativa/STN 1/1997; arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964.

i.1) Ato impugnado 2 (responsáveis 3 e 4): recebimento dos pagamentos realizados com recursos federais transferidos por intermédio do Convênio 170/2007 (Siafi 592723), celebrado entre o Ministério do Turismo e o Centro Nacional de Educação Ambiental e Geração de Emprego – Ceneage, para a realização naquele ano do projeto São Pedro no município de Pedra Lavrada-PB, sem ter executado o evento, até porque se trata de empresa de fachada, contratada por processo licitatório fraudulento, configurando, por isso, ausência de nexo causal entre os recursos repassados pela União e a possível execução do evento.

Nexo causal: ao utilizar e se beneficiar do uso de empresa de fachada, para receber os pagamentos feitos com recursos federais, sem ter executado o objeto conveniado, os responsáveis concorreram e se beneficiaram do prejuízo suportado pelo erário.

Dispositivos violados pelos responsáveis 3 e 4: arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964; art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal; art. 876 da Lei 10.406, de 10/1/2002 (Código Civil).

ii) Evidências:

I - da ausência de comprovação da realização do objeto conveniado (Nota Técnica 304/2008, peça 2, p. 203-215; prestação de contas, peça 2, p. 149-191):

Inexistência de:

a) filmagem ou fotografias do evento, constando nome do evento e logomarca do MTur;



b) foto do show/apresentação, filmagem ou material de divulgação (panfleto, publicação em jornais ou revistas ou anúncios televisivos);

c) declaração expressa do conveniente, atestando a realização do evento;

d) declaração expressa de autoridade local que não seja o conveniente, atestando a realização do evento.

e) relatório de cumprimento do objeto devidamente preenchido de acordo com o manual de convênio, do item 01 até 09, atentando para o item 8.3, informando os benefícios alcançados pela comunidade alvo, ressaltando os dados qualitativos e quantitativos acerca das consequências advindas da aplicação dos recursos;

f) relatório de execução físico-financeira, devidamente preenchido de acordo com o manual de convênio, do item 01 até 15;

g) demonstrativo da execução da receita e despesa devidamente preenchido de acordo com o manual de convênio, do item 01 até 12.

h) publicação da Inexigibilidade 01/2007;

i) contrato assinado entre as partes;

j) carta de exclusividade;

k) proposta da empresa contratada;

l) as três propostas para contratação inferior a R\$ 8.000,00 [cláusula terceira, II, letra 's', do convênio];

m) cópias dos cheques emitidos;

n) comprovantes de dedução dos impostos;

II - da ausência de nexos causal entre os recursos federais pagos à empresa APE e o objeto conveniado, consubstanciada na situação fictícia dessa empresa, constituindo sério risco de desvio dessa verba:

a) a empresa Abílio Produções e Eventos – APE (CNPJ 04.740.678/0001-61) encontra-se entre as firmas de fachada identificadas na operação 'pão e circo', realizada pela Polícia Federal e o Ministério Público do Estado da Paraíba, com a participação da Controladoria-Geral da União (peças 3-17);

b) a Polícia Federal constatou, em visita à sede da contratada, a incapacidade técnica desta em arcar com os objetos contratados (peça 3);

c) as investigações realizadas na citada operação constataram que os criminosos emprestavam empresas entre si, para montar licitações, geralmente nas modalidades convite e dispensa, e desviar recursos públicos (peças 3-17);

d) entre 2006 e 2010, a contratada celebrou 81 contratos com municípios paraibanos, por meio de convites ou inexigibilidades, tendo obtido faturamento no montante de R\$ 5.790.200,00, porém, nesse mesmo período, não possuiu nenhum empregado (peça 12);

e) embora realizado em 2007, o termo de homologação e adjudicação da dispensa de licitação para contratação da empresa APE (peça 2, p. 161) é de 2006, quando o convênio, assinado em 2007 (peça 2, p. 141), sequer existia, indicando que essa dispensa foi montada;

iii) Quantificação do débito solidário:

Responsáveis solidários	Valor (R\$)	Data Ocorrência	Cheque nº
Responsáveis 1 (Mário), 2 (Roberto), 3 (APE) e 4 (Carlos Abílio)	R\$ 32.000,00	02/08/2007	850001
	R\$ 25.000,00	02/08/2007	850002
	R\$ 25.100,00	10/08/2007	850003
Responsáveis 1 (Mário) e 2 (Roberto)	R\$ 1.616,00	07/08/2007	850004

EXAME TÉCNICO

9. Consoante registrado na instrução precedente, em que pese os responsáveis terem sido devidamente citados (AR de peças 30-33), apenas os Srs. Mário Agostinho Neto e Roberto de Holanda Lucas apresentaram defesa (peça 34). Dessa forma, a empresa Abílio Produções e Eventos e o respectivo sócio Carlos Abílio Ferreira da Silva podem ser considerados revéis, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16/7/1992, com o seguimento dos autos, haja vista que, conforme a seguir



demonstrado, os argumentos de defesa dos gestores do Ceneage não elidem as irregularidades consignadas nas citações.

10. De fato, carece de respaldo legal o argumento apresentado pelos defendentes de que, na fase interna desta tomada de contas especial, não foram observados os direitos ao contraditório e à ampla defesa, pois, naquela fase, não se tem um processo propriamente, mas simples procedimento de controle, assemelhado ao inquérito policial, em que ausente lide e contraditório, elementos estes que passam a existir apenas na fase externa da tomada de contas especial, ou seja, quando ela adentra ao Tribunal. Desse modo, não há que se falar em prejuízo ao direito de defesa dos responsáveis, consoante é o pacífico entendimento da jurisprudência (Acórdãos 3.487/2010-TCU-1ª Câmara, 4.737/2008-TCU-2ª Câmara e 1.941/2008 -TCU-Plenário).

11. Ademais, a notificação informando a rejeição das contas foi enviada pelo Ministério do Turismo (peça 2, p. 217-221) para o mesmo endereço (Rua Wandick Filgueira, 120, Bairro de Tambauzinho, João Pessoa – CEP: 58.010-823) mencionado na defesa (peça 34, p. 2), restando provado que houve a devida comunicação, na fase interna da tomada de contas especial, sobre a rejeição, por parte do órgão concedente, das contas do convênio.

12. Acerca das irregularidades consignadas nas citações, o presidente e o tesoureiro do Ceneage não apresentaram qualquer defesa, permanecendo, desta feita, a ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos para consecução do objeto conveniado, consubstanciada na falta de nexo causal entre o dinheiro e as despesas declaradas.

Da Contratação de Empresa de Fachada

13. Além da ausência dos elementos indispensáveis à comprovação da execução do objeto conveniado, demonstrada na Nota Técnica 304/2008 (peça 2, p. 203-215), os documentos integrantes das peças 3-17 provam que a empresa APE é, de fato, uma firma de fachada, criada para desviar recursos públicos, mediante fraude à licitações e emissão de documentação (boletim de medição, nota fiscal, recibo etc.) inidônea, destinada à elaboração da devida prestação de contas.

14. A operação ‘pão e circo’ demonstrou que as empresas envolvidas no esquema criminoso, incluindo a APE, são firmas instrumentárias (fantasmas), que eram usadas em vários municípios paraibanos para fraudar licitações e desviar os recursos públicos envolvidos nos futuros contratos, com a participação dos gestores municipais e demais agentes públicos.

15. Os serviços artísticos eram contratados por inexigibilidade licitatória e os serviços de sonorização, palco, iluminação, segurança e alugueis de banheiros químicos eram contratados mediante convite ou pregão presencial, justamente para facilitar a fraude (v. peça 12).

16. Conforme relatado na ação do Ministério Público (peça 3) e comprovado pelas demais provas colhidas na dita operação (peças 4-17), a maioria dos convites sequer existia formalmente, e, quando exigidos os respectivos procedimentos pelos órgãos de controle, eram imediatamente fabricados pelos criminosos (peças 3, p. 15-16, e 4-17). No que tange às inexigibilidades, os investigados utilizavam-se da falsa premissa da exclusividade, criando e apresentando institutos de nenhuma valia jurídica (cartas ou contratos de cessão de direitos), e superfaturando preços para atender seus interesses econômicos.

17. Assim como detectado em outras operações (carta marcada, i-licitações, gasparzinho, transparência, ciranda etc.) da Polícia Federal no Estado da Paraíba, na investigação em destaque (peças 3-17), ficou evidente a prática de empréstimo de empresas entre os envolvidos, para a montagem dos processos licitatórios e, assim, passar a ideia de ter havido licitação.

18. Dentre tais provas (peças 3-17), destaca-se o depoimento prestado ao Ministério Público do Estado da Paraíba pelo Sr. Osimar Berto de Araújo (peça 5), proprietário da empresa O & A Marketing e Eventos, o qual ilustra bem o empréstimo de empresas entre os empresários fraudadores, a fraude e montagem de licitação e o superfaturamento dos contratos.

19. Como prova robusta da condição fictícia da empresa APE, as investigações demonstraram (peça 3, p. 22-25) que, entre 2006 e 2010, ela participou de 104 licitações e ganhou 55, tendo faturado R\$ 5.558.700,00. Porém, de acordo com a RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), ela não possuiu empregados nesse período, além de sua sede (peça 3, p. 28) mostrar a incapacidade técnica dela em arcar com os objetos contratados.



20. Realmente, consulta a bases de dados públicos disponíveis ao Tribunal (peça 12) revelou que, naquele período (2006 e 2010), a APE celebrou 81 contratos apenas com municípios paraibanos, por meio de convites ou inexigibilidades, tendo faturado R\$ 5.790.200,00, sem, contudo, ter registrado empregado na RAIS.

21. No caso em apreço, ademais, o termo de homologação e adjudicação juntado na prestação de contas do convênio (peça 2, p. 141) indica que, se existiu, o procedimento licitatório também foi todo montado, pois, embora realizado em 2007, o referido termo está datado de 2006, quando o convênio, assinado em 2007 (peça 2, p. 141), sequer existia.

22. Isso mostra, definitivamente, que a APE é uma empresa de fachada, fato que, nos termos da jurisprudência (v. Acórdão 2804/2012-Plenário), torna inidônea toda documentação (notas fiscais, recibos etc.) dela originária e impede, por conseguinte, o liame entre os recursos e as despesas a ela relacionados.

23. Portanto, além da falta dos elementos listados no item 8, a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais do Convênio 170/2007 também encontra barreira na ausência de nexos causal entre as despesas e os citados recursos, em razão da situação fictícia da empresa APE e da consequente inidoneidade da documentação por ela emitida.

24. Com efeito, o simples fato de a empresa ser fantasma impede a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, pois se torna impossível afirmar quem, realmente, executou os serviços contratados com ela e qual o verdadeiro destino dado à verba federal utilizada em seu pagamento. É dizer, não há como afirmar que a verba federal custeou os serviços contratados com a empresa APE, uma vez que eles podem, por exemplo, ter sido totalmente arcados com recursos de outras fontes, inclusive da prefeitura de Pedra Lavrada-PB, e a verba federal ter sido desviada em benefício dos responsáveis.

Desconsideração da Personalidade Jurídica

25. Destarte, uma vez caracterizado o abuso de direito na utilização da pessoa jurídica APE, a fraude à Lei 8.666/93 e o dano ao erário, e estando comprovado que a empresa se recebeu pagamentos realizados com os recursos do convênio (peça 2, p. 149-191), cabe desconsiderar sua personalidade jurídica, com fulcro nos art. 50 do Código Civil, c/c o art. 298 do Regimento Interno/TCU, para responsabilizar o respectivo sócio, Sr. Carlos Abílio Ferreira da Silva, solidariamente com ela e os administradores do Ceneage, Srs. Mário Agostinho Neto e Roberto de Holanda Lucas, pelo dano correspondente a tais pagamentos.

26. A jurisprudência, exemplificada no referido Acórdão 2804/2012-Plenário, já pacificou entendimento acerca da possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica nestes casos de abuso de direito da personalidade, de fraude à lei ou de danos a terceiros no uso da pessoa jurídica.

Do Julgamento das Contas

27. Perante a revelia da APE e do respectivo sócio e com a rejeição das alegações de defesa oferecidas pelos gestores do Ceneage, compete julgar irregulares as contas dos responsáveis, pessoas físicas, e imputar débito a todos eles, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas 'b' e 'd', da Lei 8.443/1992, sem o prejuízo de aplicar, conforme o caso, as sanções a que se referem os arts. 46 e 60 da mesma Lei, haja vista a gravidade dos fatos apurados.

28. Vale ressaltar que a proposta de julgar irregulares as contas do Sr. Carlos Abílio Ferreira da Silva encontra respaldo no art. 71, inciso II, segunda parte, da Constituição Federal e no espírito da Lei Complementar 135/2010 (lei da ficha limpa).

CONCLUSÃO

28. Conforme análise acima, a defesa oferecida pelos gestores do Ceneage limitou-se a atacar um possível cerceamento do direito ao contraditório e à ampla defesa no curso interno desta tomada de contas especial, sem fazer qualquer menção às irregularidades apontadas nas citações, de modo que não afastaram tais irregularidades e nem o débito correspondente, até por ser inconsistente a defesa apresentada.

29. Quanto à empresa APE e ao respectivo sócio, uma vez que não apresentaram alegações de defesa e nem recolheram o débito, apesar de devidamente citados (peças 32-33), pode-se considerá-los



reveis, para todos os efeitos, à luz da norma do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, já que a defesa dos gestores do Ceneage não afastou as irregularidades imputadas, solidariamente, a todos eles, impedindo, com isso, o benefício da solidariedade contido no art. 161 do RI/TCU.

30. Assim, visto não ter ficado demonstrado nos autos a boa fé dos devedores (§ 2º do art. 202 do RI/TCU e a Decisão Normativa 35/2002), pode ser dada sequência ao processo, com julgamento pela irregularidade das contas (§ 6º do mesmo artigo regimental) dos responsáveis pessoas físicas e, consequente, imputação de débito e multa a todos eles, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e 19 da Lei 8.443/1992.

31. Adicionalmente, perante a gravidade das irregularidades apuradas, propõe-se aplicar aos responsáveis, conforme o caso, as sanções previstas nos arts. 46 e 60 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DE CONTROLE

32. A título de benefícios de controle, anota-se as sanções e o débito de R\$ 197.470,49 (correspondente aos valores originais, submetidos à correção monetária e juros de mora, calculados desde o fato gerador até 09/02/2015).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Diante do exposto, eleva-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar reveis, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, a empresa Carlos Abílio Ferreira da Silva - EPP (CNPJ 04.740.678/0001-61) e o respectivo sócio Carlos Abílio Ferreira da Silva (CPF 931.221.014-91);

b) desconsiderar, com fulcro no art. 298 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 50 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), a personalidade jurídica da empresa Carlos Abílio Ferreira da Silva - EPP (APE - Abílio Produções e Eventos) (CNPJ 04.740.678/0001-61), para responsabilizar seu sócio, Sr. Carlos Abílio Ferreira da Silva (CPF 931.221.014-91), solidariamente com ela e os gestores do Centro Nacional de Educação Ambiental e Gestão de Emprego – Ceneage (CNPJ 06.072.439/0001-06), Srs. Mário Agostinho Neto (CPF 077.772.724-20), Presidente, e Roberto de Holanda Lucas (CPF 270.066.114-15), Tesoureiro, pelo débito correspondente aos pagamentos à APE;

c) julgar irregulares, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'd', 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas dos Srs. Carlos Abílio Ferreira da Silva (CPF 931.221.014-91), Mário Agostinho Neto (CPF 077.772.724-20) e Roberto de Holanda Lucas (CPF 270.066.114-15), imputando-lhes débito, solidário, conforme o caso, com a empresa Abílio Produções e Eventos - APE (CNPJ 04.740.678/0001-61), nas quantias originais indicadas e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data do recebimento das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento dos citados valores aos cofres do Tesouro Nacional, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora devidos, calculados a partir das respectivas datas, até a do efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor:

Responsáveis solidários	Valor (R\$)	Datas de Ocorrência
Mário Agostinho, Roberto de Holanda, APE e Carlos Abílio	R\$ 32.000,00	02/08/2007
	R\$ 25.000,00	02/08/2007
	R\$ 25.100,00	10/08/2007
Mário Agostinho e Roberto de Holanda	R\$ 1.616,00	07/08/2007

d) aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 à empresa Abílio Produções e Eventos - APE (CNPJ 04.740.678/0001-61) e aos Srs. Carlos Abílio Ferreira da Silva (CPF 931.221.014-91), Mário Agostinho Neto (CPF 077.772.724-20) e Roberto de Holanda Lucas (CPF 270.066.114-15), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial dos valores atualizados monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento;

e) autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 217 do Regimento Interno, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-



se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela, os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

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

g) autorizar, desde logo, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

h) considerar graves as infrações cometidas pelo Srs. Carlos Abílio Ferreira da Silva (CPF 931.221.014-91), Mário Agostinho Neto (CPF 077.772.724-20) e Roberto de Holanda Lucas (CPF 270.066.114-15), e os inabilitar para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

i) declarar inidônea a empresa Abílio Produções e Eventos - APE (CNPJ 04.740.678/0001-61) para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

j) remeter cópia do acórdão que vier a ser prolatado pelo Tribunal, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para ajuizamento das ações cabíveis.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Ministério do Turismo, em razão de irregularidades na prestação de contas do Convênio 170/2007, celebrado entre aquela pasta ministerial e o Centro Nacional de Educação Ambiental e Geração de Emprego - Ceneage. O objeto da avença era a promoção de eventos para a divulgação do turismo interno mediante projeto denominado “São Pedro em Pedra Lavrada”, o qual consistia na realização de “*shows artísticos, locação de palco e contratação de sonorização e iluminação*” com a finalidade de “*preservar a tradição junina e raízes culturais*”, no município de Pedra Lavrada/PB.

2. Após saneados os autos, tendo em vista a ausência de comprovação da realização do evento e denexo causal entre os recursos repassados e a prestação de contas apresentada, a título de despesas executadas, foram citados, no âmbito do TCU, Mário Agostinho Neto e Roberto de Holanda Lucas, respectivamente, ex-Presidente e ex-Tesoureiro do Ceneage, bem como a suposta empresa contratada por essa entidade para a realização dos festejos juninos, APE - Abílio Produções e Eventos e seu sócio administrador Carlos Abílio Ferreira da Silva.

3. Em resposta às citações regularmente efetivadas, apresentaram defesa os responsáveis Mário Agostinho Neto e Roberto de Holanda Lucas (peça 34), sendo que a empresa APE e o seu sócio administrador quedaram-se silentes, devendo prosseguir o processo, com os efeitos da revelia, conforme estabelece o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

4. Assim sendo, a Secex/PB, nos termos do despacho circunstanciado do titular da sua 1ª Diretoria Técnica, que transcrevi no relatório precedente, propôs, com a anuência do MP/TCU, em essência:

4.1 julgar irregulares, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, da Lei 8.443/1992, as contas de Carlos Abílio Ferreira da Silva, Mário Agostinho Neto e Roberto de Holanda Lucas, imputando-lhes os seguintes débitos solidários:

Responsáveis solidários	Valor (R\$)	Datas de Ocorrência
Mário Agostinho Neto, Roberto de Holanda Lucas, APE - Abílio Produções e Eventos e Carlos Abílio	32.000,00	02/08/2007
	25.000,00	02/08/2007
	25.100,00	10/08/2007

Ferreira da Silva		
Mário Agostinho Neto e Roberto de Holanda Lucas	1.616,00	07/08/2007

4.2. aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do Tribunal a APE - Abílio Produções e Eventos, Carlos Abílio Ferreira da Silva, Mário Agostinho Neto e Roberto de Holanda Lucas;

4.3. considerar graves as infrações cometidas por Carlos Abílio Ferreira da Silva, Mário Agostinho Neto e Roberto de Holanda Lucas e, em razão disso, inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (cf. art. 60 da Lei 8.443/1992);

4.4. declarar inidônea a empresa Abílio Produções e Eventos - APE para participar de licitação na Administração Pública Federal (cf. art. 46 da Lei 8.443/1992).

5. A proposta da Secex/PB merece ser acolhida.

6. Com efeito, o caso examinado na presente tomada de contas especial foi também objeto da operação da Polícia Federal denominada “Pão e Circo” (conforme documentação constante das peças 3 a 17), na qual foi comprovado que a empresa APE é uma firma de fachada, criada para desviar recursos públicos, mediante fraude a licitações e emissão de documentação inidônea.

7. Sobre isso, consta na peça 3 ação proposta pelo Ministério Público Federal, em que são apresentados elementos colhidos pela referida operação, denotando que a maioria dos convites licitatórios sequer existia formalmente e que os procedimentos apresentados perante os órgãos de controle a título de prestação de contas eram montados.

8. A condição da APE como sendo uma empresa fantasma é ressaltada no seguinte trecho do despacho do diretor da Secex/PB:

“Como prova robusta da condição fictícia da empresa APE, as investigações demonstraram (peça 3, p. 22-25) que, entre 2006 e 2010, ela participou de 104 licitações e ganhou 55, tendo faturado R\$ 5.558.700,00. Porém, de acordo com a RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), ela não possuiu empregados nesse período, além de sua sede (peça 3, p. 28) mostrar a incapacidade técnica dela em arcar com os objetos contratados. Realmente, consulta às bases de dados públicos disponíveis ao Tribunal (peça 12) revelou que, naquele período (2006 e 2010), a APE celebrou 81 contratos apenas com municípios paraibanos, por meio de convites ou inexigibilidades, tendo faturado R\$ 5.790.200,00, sem, contudo, ter registrado empregado na RAIS.”

9. Os procedimentos fraudulentos investigados na mencionada operação da PF se amoldam ao caso apurado nos presentes autos, quando se cotejam, por exemplo, as datas em que a pretensa licitação fora realizada e a do convênio. Enquanto os documentos alusivos ao suposto certame (homologação e adjudicação) datam do ano 2006 (peça 2, p. 141), o convênio entre o Ceneage e o Ministério do Turismo foi firmado em 2007.

10. Os ex-dirigentes da entidade conveniente foram citados em razão da “*não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 170/2007, celebrado entre o Ministério do Turismo e o Centro Nacional de Educação Ambiental e Geração de Emprego - Ceneage, para realização, naquele ano, do projeto São Pedro no Município de Pedra Lavrada-PB, consubstanciada na ausência de evidenciação da realização do evento e de nexo causal entre os mencionados recursos e as despesas apresentadas*”.

11. Já a firma APE e seu sócio administrador foram citados pelo seguinte ato impugnado: “*recebimento dos pagamentos feitos com recursos federais, transferidos por intermédio do Convênio 170/2007, para a realização da festa São Pedro no Município de Pedra Lavrada-PB, sem ter executado o evento, até porque se trata de empresa de fachada, contratada por processo licitatório fraudulento, configurando, por isso, ausência de nexo causal entre os recursos repassados pela União e a possível execução*”.

12. Em relação aos valores pelos quais os responsáveis foram citados, que foram reproduzidos na supramencionada proposta de condenação solidária feita pelo diretor da unidade técnica, observo que a soma deles resulta no montante de R\$ 83.716,00, enquanto o total repassado no convênio foi de R\$ 84.116,00. A diferença (R\$ 400,00) corresponde ao cheque 850001, que, conforme extrato de peça 2 (p. 173), foi emitido no valor de R\$ 32.400,00, ao passo que, equivocadamente, o lançado nas instruções da



Secex/PB ocorreu pela quantia de R\$ 32.000,00. Em atenção ao princípio da racionalidade administrativa e diante da necessidade de se conferir máxima economicidade aos atos processuais, entendo que os autos não devem retroagir à fase de citação para corrigir tal equívoco, inclusive porque não há prejuízo aos notificados, sendo que o da Administração será de baixa materialidade frente aos custos da reinstrução processual.

13. Na Nota Técnica 304/2008 (peça 2, p. 203-215), como evidência da não realização do objeto conveniado, fato que foi de pleno conhecimento dos responsáveis, mediante notificações do Controle Interno e do TCU, ficou consignado que, na prestação de contas, estava faltando os seguintes elementos: *“a) filmagem ou fotografias da festa, constando nome do evento e logomarca do MTur; b) foto do show/apresentação, filmagem ou material de divulgação (panfleto, publicação em jornais e revistas ou anúncios televisivos); c) declaração expressa do conveniente, atestando a realização do evento; d) declaração expressa de autoridade local que não seja o conveniente, atestando a realização do evento. e) relatório de cumprimento do objeto devidamente preenchido de acordo com o manual de convênio, do item 01 até 09, atentando para o item 8.3, informando os benefícios alcançados pela comunidade alvo, ressaltando os dados qualitativos e quantitativos acerca das consequências advindas da aplicação dos recursos; f) relatório de execução físico-financeira, devidamente preenchido de acordo com o manual de convênio, do item 01 até 15; g) demonstrativo da execução da receita e despesa devidamente preenchido de acordo com o manual de convênio, do item 01 até 12; h) publicação da Inexigibilidade 01/2007; i) contrato assinado entre as partes; j) carta de exclusividade; k) proposta da empresa contratada; as três propostas para contratação inferior a R\$ 8.000,00 (cláusula terceira, item II, letra ‘s’, do convênio); m) cópias dos cheques emitidos; n) comprovantes de dedução dos impostos”*.

14. No entanto, os ex-gestores do Ceneage, em suas alegações (peça 34), limitaram-se a arguir cerceamento de defesa na fase interna da TCE, uma vez que, segundo eles, as notificações não teriam sido encaminhadas para as suas residências.

15. Tal argumento deve ser rechaçado, pois, no âmbito do TCU, foi regularmente aberto o contraditório e o exercício da ampla defesa, mediante a regular citação dos responsáveis, oportunidade em que exerceram suas prerrogativas processuais para a apresentação das justificativas que entendessem adequadas e suficientes.

16. Além disso, na fase interna do processo, os dirigentes da entidade foram devidamente notificados pela Coordenação-Geral de Convênios do Ministério do Turismo (peça 2, p. 109) acerca das irregularidades que tinham sido verificadas na prestação de contas. Aliás, como de praxe, o parecer emitido pelo Controle Interno sobre o relatório final do tomador de contas (peça 2, p. 126) registrou que: *“ante a presença do aviso de recebimento (AR) do ofício enviado, incluído nos autos do processo, considero que foi concedido ao responsável o direito relativo à ampla defesa e ao contraditório, atendendo ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal”*.

17. Os responsáveis deveriam ter aduzido todos os argumentos que julgassem necessários perante o Tribunal, bem como juntado documentos fidedignos para tentar infirmar os atos impugnados, que lhes foram comunicados nos ofícios citatórios, principalmente quanto à ausência de comprovação da realização do evento e denexo causal entre os recursos repassados e as despesas consignadas na prestação de contas.

18. Destarte, e ante a gravidade dos fatos imputados ao ex-presidente e ao ex-tesoureiro do Ceneage, bem como à empresa supostamente contratada e a seu sócio administrador, mostra-se pertinente a proposta do diretor da Secex/PB, resumida no item 4 acima. Além dos débitos a que devem ser condenados a recolher solidariamente aos cofres do Tesouro Nacional, cabe cominar-lhes multas individuais, que estipulo em R\$ 60.000,00 para Mário Agostinho Neto e Roberto de Holanda Lucas e R\$ 58.800,00 para a APE - Abílio Produções e Eventos e Carlos Abílio Ferreira da Silva.

19. Considero, ainda, coerente e aplicável ao caso corrente, ante o grau de culpabilidade e da reprovabilidade da conduta, que as pessoas físicas responsáveis sejam inabilitadas para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, por cinco anos.



20. Por fim, julgo também plenamente justificável a declaração de inidoneidade da empresa APE para participar de licitação na Administração Pública Federal, por cinco anos, em virtude da fraude verificada nestes autos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 547/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.273/2014-3

2. Grupo I - Classe IV - Tomada de Contas Especial

3. Responsáveis: Mário Agostinho Neto, ex-Presidente do Ceneage (CPF 077.772.724-20), Roberto de Holanda Lucas, ex-Tesoureiro do Ceneage (CPF 270.066.114-15), Carlos Abílio Ferreira da Silva (CPF 931.221.014- 91) e Carlos Abílio Ferreira da Silva - EPP (APE - Abílio Produções e Eventos, (CNPJ 04.740.678/0001- 61)

4. Unidade: Centro Nacional de Educação Ambiental e Geração de Emprego - Ceneage

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

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

7. Unidade Técnica: Secex/PB

8. Advogados constituídos nos autos: Raimundo Eufrásio dos Santos Júnior (OAB PE 24.183) e Fagner Francisco Lopes da Costa (OAB/PE 25.743)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Ministério do Turismo, em razão de irregularidades na prestação de contas do Convênio 170/2007, celebrado entre essa pasta ministerial e o Centro Nacional de Educação Ambiental e Geração de Emprego - Ceneage.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, e §§ 2º e 3º; 19, **caput**; 23, inciso III; 28, inciso II; 46; 57; e 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 202, § 6º; 209, § 7º; 214, inciso III, alíneas “a” e “b”; 215; 216; e 267 do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Mário Agostinho Neto, Roberto de Holanda Lucas, Carlos Abílio Ferreira da Silva e da empresa Carlos Abílio Ferreira da Silva - EPP (APE - Abílio Produções e Eventos);

9.2. condenar, solidariamente, Mário Agostinho Neto, Roberto de Holanda Lucas, Carlos Abílio Ferreira da Silva e a empresa Carlos Abílio Ferreira da Silva - EPP (APE - Abílio Produções e Eventos) ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidas da correção monetária e dos juros de mora calculados, a partir das referidas datas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Responsáveis solidários	Valor	Datas de Ocorrência
Mário Agostinho Neto, Roberto de Holanda Lucas, Carlos Abílio Ferreira da Silva e Carlos Abílio Ferreira da Silva - EPP (APE - Abílio Produções e Eventos)	32.000,00	02/08/2007
	25.000,00	02/08/2007
	25.100,00	10/08/2007
Mário Agostinho Neto e Roberto de Holanda Lucas	1.616,00	07/08/2007

9.3. aplicar, individualmente, multa no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) a Mário Agostinho Neto e a Roberto de Holanda Lucas e de R\$ 58.800,00 (cinquenta e oito mil e oitocentos reais) à empresa Carlos Abílio Ferreira da Silva - EPP (APE - Abílio Produções e Eventos) e a Carlos Abílio Ferreira da Silva, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;



9.4. declarar a empresa Carlos Abílio Ferreira da Silva - EPP (APE - Abílio Produções e Eventos) inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal, por 5 (cinco) anos;

9.5. declarar Carlos Abílio Ferreira da Silva, Mário Agostinho Neto e Roberto de Holanda Lucas inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de 5 (cinco) anos;

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, à Controladoria-Geral da União e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a adoção das medidas pertinentes, em decorrência das condenações e sanções acima.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0547-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-020.137/2014-1

Natureza: Relatório de Auditoria

Interessado: Tribunal de Contas da União

Unidade: Banco Central do Brasil

SUMÁRIO: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. GESTÃO DE RISCOS. ATIVIDADE EM IMPLEMENTAÇÃO, ALCANÇANDO PARTE DAS UNIDADES, ATIVIDADES E PROCESSOS DO BANCO. ADERÊNCIA ÀS DIRETRIZES DOS GUIAS DE MELHORES PRÁTICAS. OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES. APENSAMENTO AO PROCESSO CONSOLIDADOR.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de natureza operacional com o objetivo de avaliar a maturidade da gestão de riscos e identificar os obstáculos para o seu fortalecimento no âmbito do Banco Central do Brasil (BCB). O trabalho se inseriu em Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que teve por objetivo desenvolver métodos e papéis de trabalho para auditar a evolução da gestão de riscos em entidades da administração indireta, com base nos critérios desenvolvidos pelo levantamento realizado pelo Tribunal entre 2012 e 2013, bem como validar as respostas apresentadas pelas unidades, mediante a obtenção de evidências que as suportassem.

2. Transcrevo, a seguir, excerto do relatório elaborado pela equipe de auditoria:

“**LISTA DE SIGLAS**

COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

Secex – Secretaria de Controle Externo

TCU – Tribunal de Contas da União

BCB – Banco Central do Brasil

CMN – Conselho Monetário Nacional

KRI - Key Risk Indicators

ICR - Indicadores Chave de Risco

RCSA – Risk and Control Self Assessment



GCN – Gestão da Continuidade do Negócio

BIA – **Business Impact Analysis**

SFN – Sistema Financeiro Nacional

PGR-BCB - Política de Gestão Integrada de Riscos do Banco Central do Brasil

VaR - **Value at Risk**

IORWG – **International Operational Risk Working Group**

AGR – Agente de Gestão de Riscos

PCN - Planos de Continuidade de Negócios

PMR – Plano de Mitigação de Risco

MGRI - Manual de Gestão das Reservas Internacionais

I. Introdução

I.1 Antecedentes

1. O presente trabalho teve origem em levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União em 2012/2013 (TC 011.745/2012-6), para avaliar a maturidade da gestão de riscos em diversos setores da Administração Pública Federal indireta brasileira, por meio da construção e divulgação de indicador que estimulasse o aperfeiçoamento da gestão de riscos no setor público e que fornecesse subsídios para planejamento das suas ações de controle.

2. Tal levantamento incluiu 65 entidades e permitiu constatar que apenas 21,5% dessas entidades participantes apresentam nível de maturidade aprimorado ou avançado, enquanto 53,8% encontram-se nos estágios inicial e básico. Essa iniciativa coaduna-se com o planejamento estratégico do TCU, que incluiu o objetivo de ‘intensificar ações que promovam a melhoria da gestão de riscos e de controles internos da Administração Pública’.

3. Seguindo essa linha de atuação, o TCU decidiu realizar Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) com o objetivo de desenvolver métodos e papéis de trabalho para auditar a maturidade da gestão de riscos em entidades da administração indireta, com base nos critérios desenvolvidos no mencionado levantamento e validar as respostas apresentadas pelos envolvidos, mediante a obtenção de evidências que as suportem (TC 010.997/2014-8). As entidades escolhidas foram: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) – auditoria piloto para teste dos papéis de trabalho – e, posteriormente: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Banco Central do Brasil (BCB), Cobra Tecnologia S.A., Eletrosul Centrais Elétricas S. A., Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (Eletrobras CGTEE) e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

4. Esta auditoria operacional teve como objeto o Banco Central do Brasil e foi autorizada por Despacho de 3 de abril de 2014 do Exmo. Senhor Ministro José Mucio Monteiro (TC 003.256/2014-6)

I.2 Identificação do objeto de auditoria

5. O Banco Central do Brasil (BCB), criado pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, com sede e foro na Capital da República e atuação em todo o território nacional.

6. O BCB é o principal executor das orientações do Conselho Monetário Nacional e responsável por garantir o poder de compra da moeda nacional.

7. A entidade tem por objetivos:

- a) zelar pela adequada liquidez da economia;
- b) manter as reservas internacionais em nível adequado;
- c) estimular a formação de poupança;
- d) zelar pela estabilidade e promover o permanente aperfeiçoamento do sistema financeiro.

8. Uma descrição mais detalhada do objeto será apresentada no capítulo Visão Geral.

I.3 Objetivos e escopo da auditoria

9. Os objetivos desta auditoria foram: avaliar o grau de maturidade da gestão de riscos do Banco Central do Brasil; colaborar na padronização de métodos e papéis de trabalho para avaliar a gestão de riscos em entidades da administração pública federal indireta; e validar as respostas apresentadas pelo BCB no Levantamento concluído em 2013 (TC 011.745/2012-6).

10. Para o cumprimento desses objetivos foram empregadas as seguintes questões de auditoria:



a) Qual o grau de maturidade do BCB quanto ao ambiente de gestão de riscos?

a.1) A alta administração promove e dá suporte à gestão dos riscos da entidade, tanto na fase de implantação, quanto na operação de todos os aspectos da gestão de riscos?

a.2) A política e as estratégias de gestão de riscos estão claramente definidas e foram implementadas e comunicadas?

a.3) Os servidores da entidade estão informados, habilitados e autorizados a exercer seu papel na gestão de riscos?

b) Qual o grau de maturidade do BCB quanto ao processo de gestão de riscos?

b.1) Em que medida o BCB identifica sistematicamente riscos, causas e consequências? Como avalia a probabilidade de ocorrência?

b.2) Em que medida o BCB estabeleceu práticas para escolher, implementar e revisar resposta apropriada para cada risco priorizado?

b.3) Em que medida o BCB adota práticas para comunicar assuntos relacionados a risco, interna e externamente, e para monitorar a integridade e efetividade da estrutura e do processo de gestão de riscos?

I.4 Critérios

11. Os critérios adotados nesta auditoria operacional são os mesmos que foram usados pelo Levantamento da Maturidade da Gestão de Riscos realizado em 2012/2013.

12. Foram adotadas os seguintes guias de boas práticas: ABNT NBR ISO 31000:2009 – ‘Gestão de riscos – Princípios e diretrizes’; COSO ERM; e **Risk Management Assessment framework: a tool for departments** - Secretaria do Tesouro do Reino Unido.

13. A norma ABNT NBR ISO 31000:2009 – ‘Gestão de riscos – Princípios e diretrizes’ fornece princípios e diretrizes genéricas para a gestão de riscos e pode ser utilizada por qualquer empresa pública, privada ou comunitária, associação, grupo ou indivíduo. Pode, também, ser aplicada a qualquer tipo de risco, independentemente de sua natureza, quer tenha consequências positivas ou negativas.

14. O COSO ERM apresenta uma estrutura de gerenciamento de riscos corporativos que pode ser utilizada tanto para atender às necessidades de controle interno de uma organização, quanto para adotar um processo completo de gerenciamento de riscos.

15. **Risk Management Assessment framework: a tool for departments** é uma ferramenta do governo do Reino Unido para avaliação de padrões de gerenciamento de riscos em organizações.

I.5 Metodologia

16. Os procedimentos e papéis de trabalho foram padronizados pela Secretária de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria (Seaud) para a utilização por todas as equipes das secretarias executoras, por se tratar de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC). Esses procedimentos foram organizados em uma Matriz de Planejamento, que foi apresentada e discutida em treinamento proporcionado pela Seaud às equipes de fiscalização na fase de planejamento.

17. As técnicas de coleta de dados utilizadas foram: análise documental; entrevista estruturada e semiestruturada; aplicação de questionário e observação direta.

18. Na fase de execução desta auditoria operacional foram feitas: entrevistas com diretores, chefes de departamento e coordenadores do Banco Central do Brasil, aplicação de questionário aos servidores, análise de documentos fornecidos pelo banco e observação direta dos sistemas informatizados utilizados pelo Departamento de Riscos Corporativos e Referências Operacionais (Deris).

I.6 Organização do Relatório

19. Este relatório é composto de uma parte introdutória, em que são apresentados: o objeto, objetivo, escopo e limitações da auditoria, além dos critérios adotados para avaliação do objeto, metodologia e a presente forma de organização. É composto também de uma parte denominada de visão geral do objeto, em que são apresentadas: a finalidade do BCB, alguns itens do seu planejamento estratégico, a sua organização institucional, as suas competências, o seu Departamento de Riscos Corporativos e Referências Operacionais (Deris), os seus principais macroprocessos e o panorama atual da gestão de risco no BCB. Possui, ainda, seções específicas sobre o Ambiente de Gestão de Riscos e o



Processo de Gestão de Riscos, em que são apresentadas boas práticas presentes na autarquia, bem como oportunidade de melhoria.

20. Por fim, seções de análise dos comentários dos gestores, de conclusão e de proposta de encaminhamento.

I.7 Limitações

21. A equipe observou inicialmente que a implementação da gestão de riscos no BCB está sendo feita de maneira gradual por macroprocessos de trabalho, segundo priorização de determinadas unidades. Esse processo ainda não abrangeu a totalidade das unidades e o estágio mais avançado da gestão de riscos operacionais nas unidades não abrangeu o ciclo completo do processo de gestão, faltando executar a fase de monitoramento e revisão.

22. A equipe também verificou a existência de auditoria anterior, TC 023.048/2013-1, realizada em 2013, em que o objetivo era avaliar as práticas adotadas pelo BCB para assegurar a entrega de resultados de tecnologia da informação (TI) alinhados aos objetivos de negócio da instituição, para gerenciar os riscos de TI existentes e para realizar contratações de TI orientadas a resultados. Verificou, também, que outra fiscalização estava em andamento quando da realização dos trabalhos desta auditoria. Tal fiscalização refere-se ao TC 014.535/2014-9, cujo objetivo era conhecer a área de supervisão bancária do BCB, com a finalidade de desenvolver metodologia de fiscalização para futuras ações de controle do TCU.

23. Desta forma, tendo em vista que o processo de gestão de riscos no BCB estava em fase de implantação, que essa implantação ainda não tinha sido realizada na totalidade dos departamentos que compõem a entidade e que fiscalizações específicas tinham sido ou estavam sendo realizadas nas áreas de TI e de supervisão bancária, a análise desta auditoria limitou-se a apenas os departamentos cuja implementação da gestão de riscos já tinha sido iniciada, excluindo-se os departamentos de TI e de supervisão bancária.

II-Visão Geral

II.1 Banco Central do Brasil

24. O Banco Central do Brasil tem por finalidade a formulação, a execução, o acompanhamento e o controle das políticas monetária, cambial, de crédito e de relações financeiras com o exterior; a organização, disciplina e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional; a gestão do Sistema de Pagamentos Brasileiro e dos serviços do meio circulante.

25. As suas competências estão definidas no art. 164 da Constituição Federal, na Lei 4.595, de 1964, e em legislação complementar.

26. Dentre as suas atribuições estão:

- a) emitir papel moeda e moeda metálica e executar os serviços do meio circulante;
- b) formular, executar e acompanhar a política monetária;
- c) formular, executar e acompanhar a política cambial e relações financeiras com o exterior, controlar o fluxo de capitais estrangeiros no país e administrar as reservas internacionais;
- d) receber recolhimentos compulsórios e voluntários e realizar operações de redesconto e empréstimo às instituições financeiras e bancárias;
- e) exercer o controle das operações de crédito em todas as suas formas;
- f) regular a execução dos serviços de compensação de cheques e outros papéis de transferência de recursos;
- g) efetuar operações de compra e venda de títulos públicos federais;
- h) organizar, disciplinar e fiscalizar o Sistema Financeiro Nacional, o Sistema de Pagamentos Brasileiro e o Sistema Nacional de Habitação e ordenar o mercado financeiro;
- i) autorizar e fiscalizar o funcionamento das instituições financeiras.

27. O modelo de gestão adotado pelo Banco Central do Brasil opera em ciclos de planejamento e gestão que percorrem etapas de formulação, desdobramento, execução, monitoramento, avaliação e revisão das ações, consonantes com o modelo de planejamento do governo federal, expresso no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). As ações de mudança (inovação e melhoria) exigem ciclos de planejamento e gestão de médio e longo prazo (plurianuais), como, por exemplo, o PPA,

e as ações continuadas são programadas em ciclos de planejamento e gestão de curto prazo (anuais), correspondentes ao horizonte de tempo do orçamento federal.

28. A gestão envolve a combinação de esforços institucionais interdependentes de planejamento e gestão estratégica e tático-operacional, de gestão de processos de trabalho, de gestão de projetos e de gestão de pessoas. Assim, a gestão busca potencializar as ações em busca de eficácia, eficiência e efetividade, tendo como base o planejamento estratégico, a visão da cadeia de valor e dos processos de trabalho, as boas práticas da gestão de projetos, e a capacitação de seus recursos humanos.

29. O modelo ainda resume um método de desdobramento do planejamento estratégico da organização, o qual parte dos objetivos estratégicos, se desdobra em prioridades estratégicas, que definem ações estratégicas (projetos e iniciativas) a executar.

30. A gestão e a avaliação de desempenho com uso de indicadores são dimensões fundamentais de um modelo de gestão focado em resultados, que se alinha a boas práticas de gestão pública, abordagem recomendada pelos órgãos de controle externo do país e já presente no âmbito do PPA.

31. O modelo de gestão do Banco Central do Brasil busca conectar as prioridades da alta administração com a execução dos processos de trabalho. Baseia-se, portanto, numa percepção integrada de organização na qual as pessoas devem conhecer as orientações estratégicas, dominar as técnicas vinculadas aos processos de trabalho, identificar sua contribuição para os resultados finais e compreender os impactos produzidos por sua atuação. Ao promover a aproximação entre a alta administração e seu corpo técnico, o modelo de gestão favorece a agilidade na tomada de decisões e promove um maior alinhamento e coordenação entre suas diferentes unidades, em torno dos desafios estratégicos da instituição.

32. O anexo I apresenta o modelo de gestão integrada que se desenvolve no BCB.

33. O planejamento estratégico do BCB tem o objetivo de estabelecer um foco para a atuação da instituição e é revisado periodicamente. O plano estratégico atual refere-se ao período de 2010 a 2014, segundo consta do seu relatório de gestão. No entanto, no sítio do BCB na internet, verificou-se a informação de que o plano vigorará até 2015.

34. Segundo esse planejamento estratégico, a missão da instituição é assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente.

35. A visão de futuro do BCB é:

‘o Banco Central, por sua atuação autônoma, pela qualidade dos seus produtos e serviços, assegurada pelos seus processos de gestão, e pela competência dos seus servidores, será reconhecido cada vez mais como instituição essencial à estabilidade econômica e financeira, indispensável ao desenvolvimento sustentável do Brasil.’

36. Os objetivos estratégicos são:

*‘assegurar o cumprimento das metas de inflação estabelecidas pelo CMN;
assegurar a solidez e o regular funcionamento do SFN;
promover a eficiência do SFN e a inclusão financeira da população;
assegurar o suprimento de numerário adequado às necessidades da sociedade; aprimorar o marco regulatório para o cumprimento da missão institucional;
promover melhorias na comunicação e no relacionamento com os públicos interno e externo;
aprimorar a governança, a estrutura e a gestão da Instituição;
fortalecer a inserção internacional da instituição.’*

37. Em sua organização funcional, o Banco Central do Brasil está estruturado em uma Presidência e uma Diretoria Colegiada, composta pelo presidente e oito diretores.

38. À Presidência estão subordinados alguns órgãos de assessoria e a cada diretoria estão subordinados departamentos.

39. Abaixo é apresentada figura em que consta o organograma atual do BCB.

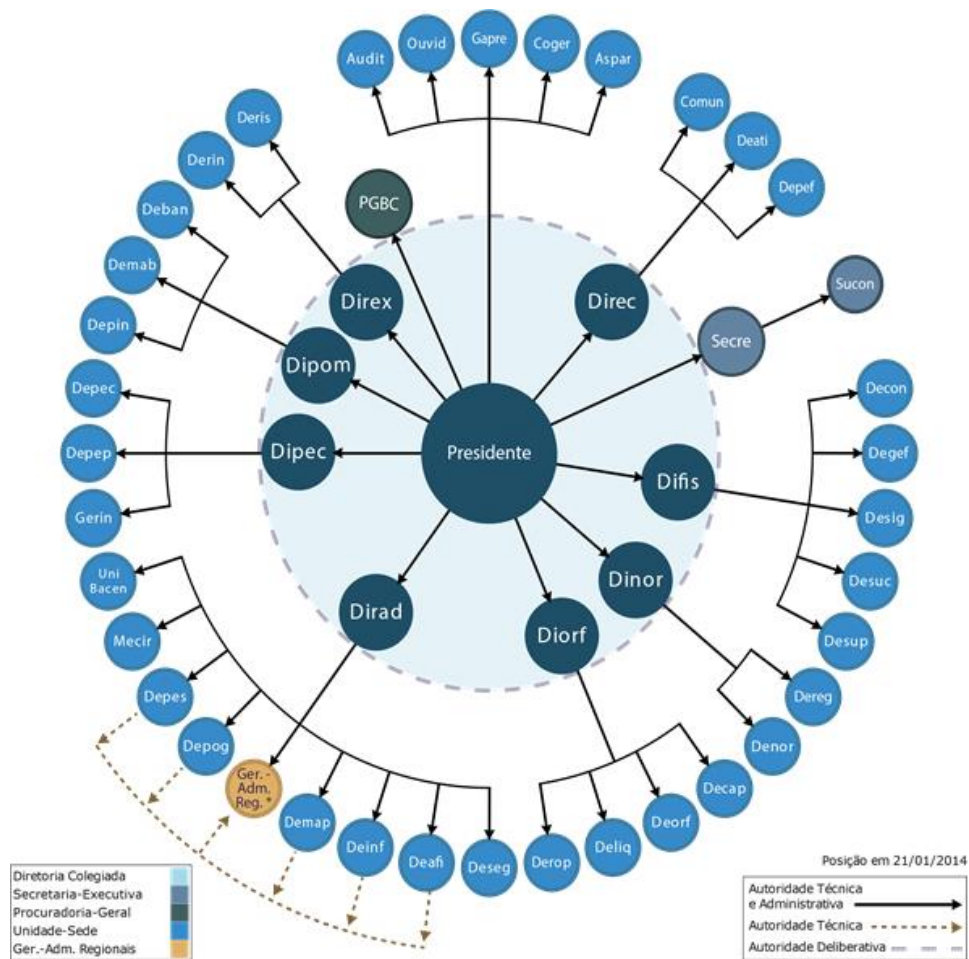


Figura 1: Organograma Funcional do Banco Central do Brasil

Fonte: Sítio da internet do Banco Central do Brasil

40. A denominação das unidades a que as siglas se referem constam do anexo II deste relatório.

41. No organograma do BCB encontra-se um departamento incumbido de realizar trabalhos relativos à gestão de riscos do banco. Esse departamento é denominado Departamento de Riscos Corporativos e Referências Operacionais (Deris), que está subordinado ao Diretor de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos (Direx).

II.2 Departamento de Riscos Corporativos e Referências Operacionais (Deris)

42. Em 4 de maio de 2011, foi criada, no Banco Central do Brasil, a Gerência Executiva de Riscos Corporativos e Referências Operacionais (Geris), pelo Voto BCB 104/2011 (peça 9, p. 1). Em 20 de fevereiro de 2013, por meio do Voto BCB 037/2013, a Geris teve sua denominação alterada para Departamento de Riscos Corporativos e Referências Operacionais (Deris) (peça 12, p. 4).

43. Segundo o Regimento interno do BCB - Portaria 29.971, de 4 de março de 2005, e suas alterações posteriores, compete à Gerência-Executiva de Riscos Corporativos e Referências Operacionais (Geris), atual Deris:

‘assessorar o Diretor da área na proposição de políticas de gestão de risco, de referências operacionais, limites operacionais e avaliação de resultados;

coordenar o processo de elaboração de propostas de referências operacionais e limites para os desvios em relação às referências, que reflitam os objetivos estratégicos e as preferências de risco de Diretoria Colegiada e estejam de acordo com a política de gestão de riscos do Banco Central;

consolidar as informações corporativas e harmonizar as abordagens de riscos do Banco Central;

definir modelos e metodologias de risco, de referências operacionais, limites operacionais e avaliação de resultados;

auxiliar as demais áreas do Banco Central na execução da política de gerenciamento de riscos;

representar o Banco Central em fóruns, comitês, grupos de trabalho e eventos relacionados a assuntos de riscos corporativos, alocação estratégica de ativos e demais referências operacionais;
 executar convênios celebrados na área de gestão de riscos e referências operacionais;
 identificar, medir, integrar e divulgar, por meio de relatórios gerenciais a exposição de risco integrado do Banco a ser encaminhada pelo Diretor da área à Diretoria Colegiada, a fim de garantir que o processo de implementação de políticas a cargo da autarquia seja continuamente aperfeiçoado;
 coordenar os trabalhos de elaboração e atualização dos planos de contingência e os respectivos testes.'

44. No sítio do Banco Central do Brasil na intranet foram obtidas as informações dos parágrafos seguintes sobre o Deris, suas divisões e ferramentas de trabalho.

45. O Departamento de Riscos Corporativos e Referências Operacionais (Deris) está segmentado em Risco Financeiro, Risco Não Financeiro e Gestão da Continuidade do Negócio.

46. Em termos de Risco Financeiro, o Deris é responsável pelo desenvolvimento de modelos e estratégias de alocação de ativos e por elaborar propostas à Diretoria de Política Monetária (Dipom) e à Diretoria de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos (Direx) para referência operacional (**benchmark**), limites operacionais e mensuração de resultados, denominada de gestão dos três pilares no BCB, as quais são submetidas à Diretoria Colegiada.

47. Na gestão de riscos não financeiros, o Deris considera o risco multidimensional, abrangendo quatro dimensões de impacto: financeiro, reputacional, de processos e de negócios.

48. A metodologia de gestão de risco não financeiro utilizada pelo Deris está baseada nas seguintes técnicas de gerenciamento: **Risk and Control Self Assessment (RCSA)** - autoavaliação de riscos, registro histórico de eventos e **Key Risk Indicators (KRI)** - indicadores chave de risco (ICR).

49. Já a Gestão da Continuidade do Negócio (GCN) é aplicada nos processos cuja interrupção é considerada crítica para o BCB.

50. A continuidade de negócios também trabalha no desenvolvimento e implantação de métodos para ampliar a capacidade de resiliência da organização. E faz acompanhamento da elaboração de planos de continuidade e simulações de interrupções das unidades que já os possuem.

51. As ferramentas existentes na literatura de gerenciamento de negócios que são usadas pelo BCB para a Gestão da Continuidade do Negócio são: **Gap Analysis e Business Impact Analysis (BIA)**. Está última é também denominada de Análise de Impacto nos Negócios.

52. A Análise de Impacto nos Negócios é a base de todo o processo de GCN. Ela identifica, quantifica e qualifica os impactos nos negócios de uma perda, interrupção ou perturbação das atividades de negócios do BCB e fornece dados a partir dos quais serão determinadas estratégias adequadas de continuidade.

53. Ela deve considerar a extensão do impacto de uma interrupção ao longo do tempo e registrar o prazo máximo tolerável de interrupção do processo (PMTI), o tempo objetivado de recuperação (RTO) e outras informações consideradas importantes para determinação da estratégia de recuperação e da prioridade relativa de recuperação dos diversos processos de negócio do BCB.

54. Considerando o nível de risco de cada processo e as informações colhidas na análise de impacto nos negócios, o Deris identifica os processos críticos para os quais propõe e coordena, junto à unidade gestora, a elaboração de um Plano de Continuidade de Negócios (PCN), com o objetivo de assegurar a entrega de produtos e serviços cuja interrupção possa causar elevado impacto no BCB.

55. O **Gap Analysis** apresenta em que posição a instituição se encontra em relação às melhores práticas de Gestão da Continuidade de Negócios, demonstra os objetivos almejados e estabelece um plano de ação para atingir esses objetivos. Por isso, é um passo importante para o aprimoramento da GCN no Banco Central do Brasil.

56. Os principais guias e normas adotados pelo Deris nas suas atividades de gestão de riscos são: ABNT NBR ISO 31000:2009 – Gestão de riscos – Princípios e diretrizes; COSO - ERM – **Executive Summary**; e AS/NZS 4360:2004, ABNT NBR ISO 15999-1:2007 – Gestão da Continuidade de Negócios - Parte 1: Código de Prática e ABNT NBR ISO 15999-2:2008 – Gestão da Continuidade de Negócios Parte 2: Requisitos; bem como recomendações do documento denominado 'Convergência Internacional

de Mensuração de Capital e Padrões de Capital – Estrutura Revisada’, comumente conhecido por Basileia II, publicado pelo Comitê de Supervisão Bancária de Basileia do **Bank for International Settlements (BIS)**.

57. Os principais sistemas informatizados utilizados pelo BCB para o desenvolvimento dos trabalhos de gestão de riscos e continuidade de negócios são: *Helena*, sistema em que estão disponíveis os indicadores chave de risco (ICR); *Zeus*, sistema que objetiva apresentar uma gestão integrada dos riscos do BCB - nele constam os dados obtidos pela técnica RCSA e as posições financeiras do Balanço Patrimonial do BCB, e é gerado o risco agregado do BCB, por meio do método **Value at Risk (VaR)**; **Benchmark**, sistema em que a gestão de riscos financeiros é executada, no que se refere à gestão das Reservas Internacionais; e Sistema de Registro de Eventos de Risco do BCB (SRE), em que são armazenados os históricos de eventos de risco.

II.3 Principais Macroprocessos do BCB

58. Os macroprocessos do Banco Central do Brasil são encontrados na cadeia de valor do BCB.

59. Segundo o manual de processos do BCB, a cadeia de valor é o conjunto interligado de todas as atividades que criam valor, desde uma fonte básica de matéria prima ou informação, passando por fornecedores de insumos, até a entrega do produto ou serviço às mãos do cliente final.

60. A cadeia de valor do BCB consta do anexo III deste relatório. O primeiro nível dessa cadeia representa os seus macroprocessos. Atualmente existem sete macroprocessos, sendo quatro finalísticos e três de apoio. Os macroprocessos do BCB são:

- a) formulação das políticas monetária, de crédito, cambial e de administração das reservas internacionais;
- b) execução e acompanhamento das políticas monetária, de crédito, cambial e das reservas internacionais;
- c) formulação de diretrizes para estabilidade e eficiência e regulação do Sistema Financeiro Nacional (SFN);
- d) organização, fiscalização e saneamento do SFN;
- e) provimento e vigilância de infraestrutura do SFN;
- f) relacionamento institucional no país e no exterior; e
- g) gestão e suporte organizacionais.

II.4 Panorama Atual da Gestão de Riscos no BCB

61. O Banco Central do Brasil possui uma Política de Gestão Integrada de Riscos (PGR-BCB) aprovada pelo Voto BCB 213/2011 (peça 9), cujo objetivo é aperfeiçoar a gestão de riscos corporativos da organização. Essa política trata os riscos do banco de maneira integrada e é fundamentada em três pilares: referência para as operações, limites operacionais e mensuração de desempenho.

62. A referência para as operações e os limites operacionais, em conjunto, representam a declaração de apetite a risco da organização. Já a mensuração de desempenho é a aferição dos resultados alcançados feita por meio de monitoramento.

63. Além da PGR-BCB, foram aprovadas pela Diretoria Colegiada políticas e manuais específicos para a gestão de riscos nas unidades da Diretoria de Política Monetária (Dipom) do BCB. São elas: a Política Operacional do Mercado Aberto (peça 11), o manual do Departamento de Operações de Mercado Aberto (Demab) (peça 11) e o Manual de Gestão das Reservas Internacionais (MGRI) (peça 10). À parte essas orientações específicas, o BCB possui, ainda, um manual de gestão corporativa de riscos operacionais (peça 12).

64. O manual de gestão corporativa de riscos operacionais (peça 12, p. 5) informa que o processo de gestão de riscos no BCB é realizado em cinco etapas: identificação, mensuração, gerenciamento, controle e monitoramento de riscos. Abaixo seguem figuras que expõem como se dão essas etapas no processo.

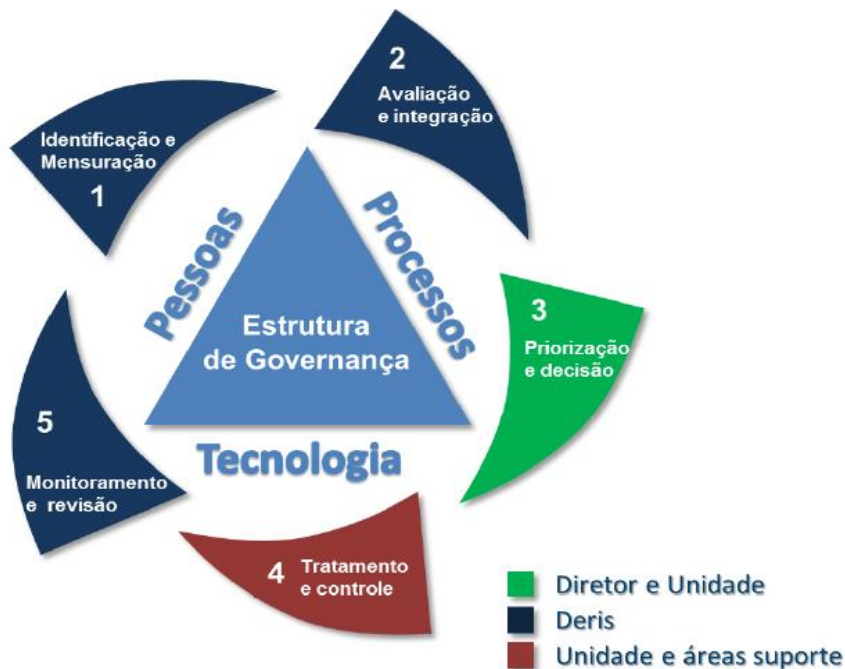


Figura 2: Ciclo de gestão de riscos do Banco Central do Brasil

Fonte: Manual de Gestão Corporativa de Riscos Operacionais do BCB (peça 12, p. 6)

65. A figura 2 apresenta as etapas do processo de gestão de riscos operacionais do BCB e as unidades responsáveis por essas etapas.

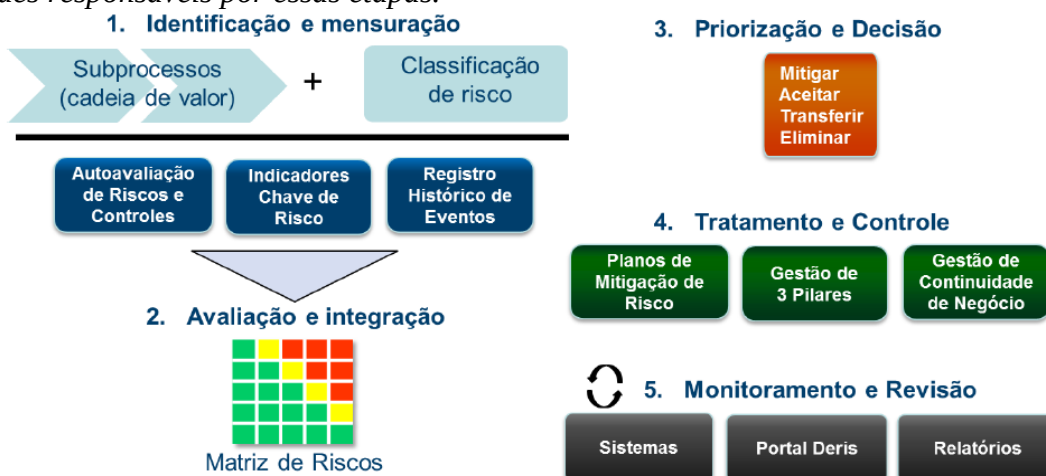


Figura 3: Processo de gestão de riscos operacionais do Banco Central do Brasil

Fonte: Manual de Gestão Corporativa de Riscos Operacionais do BCB (peça 12, p. 8)

66. A figura 3 apresenta as ferramentas de gestão de riscos operacionais usadas pelo BCB, distribuídas nas etapas a que se referem e mostra que a PGR-BCB (peça 9) é estruturada por processos de trabalho, os quais representam o terceiro nível da sua cadeia de valor (peça 13, p. 1).

67. Além disso, a classificação de riscos do BCB utiliza a taxonomia de riscos sugerida pelo Basileia II, documento elaborado pelo **Bank for International Settlements** para propor uma medida mais precisa dos riscos incorridos pelos bancos internacionalmente ativos.

68. Apesar de ser estruturada por processos, a fase de identificação e mensuração de riscos está sendo realizada por unidades/departamentos, segundo prioridade determinada pela Diretoria Colegiada no Voto BCB 79/2012 (peça 14). Isso significa dizer que as reuniões de RCSA são realizadas com os servidores de determinada unidade que estão envolvidos em atividades que fazem parte do processo de trabalho selecionado.

69. O produto dessas reuniões alimenta o sistema Zeus e gera Fichas de Risco. Exemplo de Ficha de Risco encontra-se no anexo IV deste relatório.

70. Na fase de avaliação e integração, usa-se um agregado das dimensões financeira, reputacional e de negócios para a elaboração da matriz de riscos, que avalia o impacto e a probabilidade de eventos de risco identificados (peça 12, p. 12).

71. Terminadas essas duas etapas, são realizados os procedimentos de priorização e de tratamento, os primeiros pelos diretores e chefes de departamento, os segundos pelos chefes de departamento em conjunto com as unidades de suporte, como informática e treinamento, por exemplo.

72. Como produto da etapa de tratamento são obtidos planos de mitigação de riscos; gestão de três pilares, usada na gestão das reservas internacionais; plano tático para enfrentar interrupções causadas; ou cartão de continuidade, usado em eventos que possam causar interrupção do negócio.

73. A última etapa, monitoramento e revisão, é realizada pelo Deris. Nela é feito o acompanhamento dos eventos de riscos por meio de sistemas informatizados - **Benchmark**, Helena, Sistema de Registro de Eventos de Riscos (SRE) -, de relatórios elaborados para a Diretoria Colegiada e por meio do Portal Deris.

74. Quando da realização desta auditoria, foi verificado que o processo de gestão de riscos operacionais estava sendo implementado em alguns departamentos do BCB, com cerca de seis departamentos já tendo realizado o RCSA, sendo que três deles já estavam na etapa de tratamento e controle.

75. Por fim, verificou-se a existência de servidores em diversos departamentos que receberam a função de Agentes de Gestão de Riscos (AGR) (peça 13, p. 2).

76. Tais servidores receberam treinamento específico de gestão de riscos em curso denominado: 'gestão de riscos de origem não-financeira e continuidade de negócios: formação de agentes de gestão de riscos'. O conteúdo desse treinamento é a Política de Gestão de Riscos do BCB (PGR-BCB), as definições de riscos, a autoavaliação de riscos e controles (RCSA), o registro de eventos, o indicador chave de risco, a matriz de riscos, o plano de mitigação, a gestão de continuidade de negócio (GCN), os três pilares de gestão de riscos e o sistema de suporte à decisão.

77. O Agente de Gestão de Riscos (AGR) é responsável por gerenciar as seguintes ações (peça 9, p. 6):

'disponibilizar tempestivamente as informações e o acesso às bases de dados solicitadas pelo diretor da Diretoria de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos Ambiente de Gestão de Riscos (Direx) para elaboração de análises, estudos e relatórios de gestão de riscos;

alimentar tempestivamente os sistemas de gestão de riscos corporativos, notadamente no que se refere aos eventos e quase-eventos de risco ocorridos;

elaborar planos de ação para gerenciar/mitigar os riscos identificados em suas áreas de atuação seguindo modelo definido pelo Departamento de Planejamento, Orçamento e Gestão (Depog) e pelo Deris;

participar da elaboração, sob coordenação do Deris, dos Planos de Continuidade de Negócios (PCN) relativos às atividades do departamento;

executar, juntamente com o Departamento de Segurança (Deseg), testes periódicos dos PCN, conforme programação do Deris;

enviar ao Deris e ao Depog os planos de ação que estejam relacionados a processos críticos. Os planos devem ser atualizados e reenviados tempestivamente sempre que houver alteração de escopo ou prazo;

considerar as necessidades identificadas nas atividades e nos planos de ação diretamente relacionados a processos críticos do BCB no planejamento estratégico e orçamentário do departamento.'

78. Nos capítulos III e IV são descritos os achados de auditoria referentes a Ambiente e Processo de Gestão de Riscos. Detalhes sobre a avaliação de critérios de maturidade de gestão de riscos utilizados são fornecidos no Anexo VI.



III Ambiente de Gestão de Riscos⁷⁹. O ambiente interno, de acordo com o COSO ERM – *Application Techniques*, ‘engloba o tom de uma organização, influenciando a consciência de risco de seu pessoal e a base de todos os outros componentes do gerenciamento de riscos corporativos, propiciando disciplina e estrutura’.

80. A primeira questão de auditoria visa identificar o grau de maturidade do BCB quanto ao ambiente de gestão de riscos.

81. Para elucidar essa questão buscou-se verificar: i) em que medida a alta administração promove e dá suporte à gestão dos riscos da entidade, tanto na fase de implantação como na operação de todos os aspectos da gestão de riscos; ii) se as estratégias e políticas voltadas para a gestão de riscos estão claramente definidas, comunicadas e postas em prática; iii) até que ponto as pessoas da entidade estão informadas, habilitadas e autorizadas a exercer seu papel na gestão de riscos.

82. Abaixo está descrito o achado de auditoria relativo a essa questão.

III.1 Gestão de riscos tem estrutura definida mas não está plenamente implantada

83. Na fase de execução desta auditoria foram coletadas evidências que, quando analisadas, demonstraram que o ambiente de gestão de riscos está estruturado em conformidade com as diretrizes constantes de guias de boas práticas nacionais e internacionais e demonstraram também que a gestão de riscos nessa autarquia está em fase de implantação e ainda não abrange a totalidade das unidades do BCB.

84. Nesta parte faz-se necessário realizar alguns apontamentos em relação a guias de boas práticas existentes.

85. A importância do papel da alta administração nos processos de implantação e de operação de gestão de riscos é tema recorrente na literatura. O COSO ERM – **Executive Summary** (COSO, 2006, p. 35) assim se manifesta sobre a importância da liderança para a gestão de riscos corporativos:

‘Para que uma organização possa desfrutar de um gerenciamento de riscos corporativos eficaz, a atitude e o interesse da alta administração devem ser claros e definitivos, bem como permear toda a organização. Não é suficiente apenas dizer as palavras corretas, uma atitude de ‘faça o que digo e não o que faço’ somente gerará um ambiente inadequado.’

86. O COSO ERM – **Executive Summary** afirma que ‘o gerenciamento de riscos é um processo conduzido pelo conselho de administração, pela diretoria executiva e pelos demais empregados, e aplicado no estabelecimento de estratégias por meio de toda a organização’ (COSO, 2006, p. 29).

87. Um dos papéis da alta administração é estabelecer estratégias e políticas voltadas para gestão de riscos, que devem ser claramente definidas, comunicadas e postas em prática. Segundo a ISO 31000/2009, política de gestão de riscos é a ‘declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos’ (ABNT, 2009, p. 8). Segundo esse normativo, é missão da administração definir e aprovar essa política e assegurar que a cultura da organização e a política de gestão de riscos estejam alinhadas.

88. Ainda, segundo a ISO 31000/2009 (ABNT, 2009, p. 19), é conveniente que a organização defina a estratégia e o momento apropriado para a implementação da estrutura de gestão de riscos e aplique a política e o processo de gestão de riscos aos processos organizacionais.

89. Quanto à política de gestão de riscos, o trecho da ISO 31000/2009 (ABNT, 2009, p. 17), que trata do seu estabelecimento, elenca os elementos que devem ser abordados:

‘4.3.2 Estabelecimento da política de gestão de riscos

Convém que a política de gestão de riscos estabeleça claramente os objetivos e o comprometimento da organização em relação à gestão de riscos e, tipicamente, aborde:

- a justificativa da organização para gerenciar riscos;
- as ligações entre os objetivos e políticas da organização com a política de gestão de riscos;
- as responsabilidades para gerenciar riscos;
- a forma com que são tratados conflitos de interesses;
- o comprometimento de tornar disponíveis os recursos necessários para auxiliar os responsáveis pelo gerenciamento dos riscos;
- a forma com que o desempenho da gestão de riscos será medido e reportado; e



- o comprometimento de analisar criticamente e melhorar periodicamente a política e a estrutura da gestão de riscos em resposta a um evento ou mudança nas circunstâncias.’

90. Nessa linha, a Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil instrumentalizou a sua gestão de riscos por meio de diversos normativos, tendo sido alguns deles, já citados neste relatório, constantes dos parágrafos 0, 0, 0, 0 e 0. Dentre eles, merecem destaque para a atual análise os seguintes: Voto BCB 213/2011, de 8 de setembro de 2011 (peça 9), Voto BCB 104/2011, de 4 de maio de 2011 (peça 9, p. 1); Portaria BCB 29.971, de 4 de março de 2005, e suas alterações; e Voto BCB 79/2012 (peça 14).

91. O Voto BCB 213/2011 instituiu a Política de Gestão de Riscos do BCB (PGR-BCB). Esse documento informa que a gestão de riscos será feita de maneira sistemática e estruturada, respeitando as peculiaridades da organização. Informa, também, que a gestão de riscos faz parte do processo decisório do banco, buscando agregar valor com vistas a alcançar objetivos e obter resultados definidos pela autarquia. Fundamenta as ações do BCB em três pilares definidos pela Diretoria Colegiada: referência operacional, resultante de estratégias de longo prazo e refletindo as preferências de riscos do banco; limites operacionais, que balizam alternativas de execução das operações; e mensuração de resultado de acordo com critérios pré-estabelecidos. Altera o fluxo de informações do banco com vistas a minimizar problemas de conflitos de interesse. Apresenta as responsabilidades da Diretoria Colegiada, Direx, Deseg, Audit, Depog, Deris e demais departamentos. E revisa a proposta orçamentária do Deris.

92. A instituição do Departamento de Riscos Corporativos e Referências Operacionais pelo Voto BCB 104/2011, com atribuições definidas na Portaria 29.971/2005-BCB e suas alterações, vai ao encontro do que propõem a ISO 31000/2009 (ABNT, 2009, p.17) ao tratar de responsabilização, autoridade e competência apropriada para gerenciar riscos. Esse guia sugere que a identificação de responsáveis pelo desenvolvimento, implementação e manutenção da estrutura para gerenciar riscos facilita a responsabilização e a definição de autoridade e de competência apropriadas para gerenciar riscos.

93. O Voto BCB 79/2012 apresenta a estratégia de implantação da gestão de riscos, estando de acordo com o que foi descrito no parágrafo 0. Ele informou que essa implantação seria realizada de maneira sequencial por unidades do banco. A justificativa para isso é a necessidade de o Deris participar dos trabalhos de introdução da gestão de riscos nos departamentos.

94. Na apresentação realizada pela chefe do Deris, em 26 de agosto de 2014, esta equipe de auditoria recebeu a informação de que o processo de implementação da gestão de riscos não havia sido realizado em todas as unidades do banco. Sobre a não implantação da gestão de riscos em sua integralidade nas organizações, a ISO 31000/2009 (ABNT, 2009, p.17) tem a dizer o seguinte:

‘4.3.4 Integração nos processos organizacionais

Convém que a gestão de riscos seja incorporada em todas as práticas e processos da organização de forma que seja pertinente, eficaz e eficiente. Convém que o processo de gestão de riscos se torne parte integrante, e não separado, desses processos organizacionais. Em particular, convém que a gestão de riscos seja incorporada no desenvolvimento de políticas, na análise crítica e no planejamento estratégico e de negócios, e nos processos de gestão de mudanças.

Convém que exista um plano de gestão de riscos para toda a organização a fim de assegurar que a política de gestão de riscos seja implementada e que a gestão de riscos seja incorporada em todas as práticas e processos da organização. O plano de gestão de riscos pode ser integrado em outros planos organizacionais, tais como um plano estratégico. (destaques inseridos)

95. Já o COSO ERM – **Executive Summary** (COSO, 2006, p. 4) esclarece:

O gerenciamento de riscos corporativos é:

(...)

Aplicado em toda a organização, em todos os níveis e unidades, e inclui a formação de uma visão de portfólio de todos os riscos a que ela está exposta; (destaques inseridos)

(...)

96. Em análise ao exposto, vê-se a necessidade de a implementação da gestão de riscos abranger toda a organização, suas práticas e processos, de forma a criar um plano de gestão de riscos organizacional. E, como visto, tal situação ainda não ocorreu no BCB, o que impede que em um processo

avaliativo como esse sejam dadas pontuações máximas para os quesitos de ambiente de gestão de riscos e de processo de gestão de riscos (Anexo VI). Portanto, faz-se necessário recomendar ao Banco Central do Brasil que estenda a implementação da gestão de riscos às demais unidades, suas práticas e processos organizacionais.

IV Processo de Gestão de Riscos⁹⁷. A ISO 31000/2009 (ABNT, 2009, p.19 e 20) define processo de gestão de riscos como:

‘2.10 processo de gestão de riscos

aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas de gestão para as atividades de comunicação, consulta, estabelecimento do contexto, e na identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento (2.30) e análise crítica dos riscos (2.1)’

98. A segunda questão de auditoria visa identificar o grau de maturidade do BCB quanto ao processo de gestão de riscos.

99. A terceira questão de auditoria objetiva determinar o grau de maturidade do BCB em relação ao processo de gestão de riscos, para isso foram avaliados: o quanto o banco identifica de forma sistemática riscos, causas e consequências e calcula suas probabilidades de ocorrência; Em que medida estabeleceu práticas para escolher, implementar e revisar resposta apropriada para cada risco priorizado; qual o nível de adoção de práticas para comunicar assuntos relacionados a risco, interna e externamente, e para monitorar a integridade e efetividade da estrutura e do processo de gestão de riscos.

100. Abaixo está descrito o achado de auditoria relativo a essa questão.

IV.1 Processo de gestão de riscos formatado consoante boas práticas, porém apresentando oportunidades de melhoria na comunicação

101. O Banco Central do Brasil faz uso de técnicas e sistemas informatizados que estruturam o processo de gestão de riscos em consonância com o que é firmado pelos guias de boas práticas, bem como apresenta normatização e sistemas para o tratamento de informações e comunicações de riscos. O banco possui manual de gestão corporativa de risco operacional (peça 12), que descreve de forma geral as metodologias empregadas, e dispõe de base de dados de possíveis riscos, de registro histórico de eventos e de indicadores chave de riscos. Porém, os elementos estruturantes da gestão de riscos elaborados pelo BCB apresentam pontos serem melhorados na comunicação de possíveis riscos e de eventos de riscos.

102. Antes de discorrer a respeito dos pontos a serem melhorados na comunicação, faz-se necessário evidenciar as boas práticas existentes no BCB.

103. O COSO ERM – **Executive Summary** (COSO, 2006, p. 6) estabelece que identificação de eventos, avaliação de riscos, resposta a risco, atividades de controle, informações e comunicações e monitoramento são componentes do gerenciamento de riscos corporativos. Abaixo é apresentado o que resumidamente são as características de cada componente, como o BCB atende essas características e quais as evidências desse atendimento.

104. O COSO ERM – **Application Techniques** (COSO - AT, 2006, p. 31) apresenta de forma resumida as características da identificação de eventos:

‘(...) a administração identifica eventos em potencial que, se ocorrerem, afetarão a organização, e determina se estes representam oportunidades ou se podem afetar desfavoravelmente a habilidade da organização de implementar a sua estratégia e alcançar os seus objetivos. (...)’

105. E afirma que:

‘Uma metodologia de identificação de eventos poderá compreender uma série de técnicas combinadas a ferramentas de suporte. As técnicas de identificação de eventos consideram tanto o passado quanto o futuro.’

106. O BCB utiliza três técnicas diferentes para a identificação de eventos, são elas: **Risk and Control Self Assessment** (RCSA), registro histórico de eventos e indicadores chave de risco (ICR). Todas essas técnicas recebem apoio de sistemas informatizados. A técnica RCSA identifica eventos em potencial a que está exposta a entidade, por meio de painéis de referência realizados com os servidores. Esta técnica recebe o apoio do sistema Zeus e seu produto são as Fichas de Riscos. O anexo IV deste relatório

apresenta exemplo de Ficha de Risco. A técnica de registro histórico de eventos é realizada com auxílio do Sistema de Registro de Eventos de Riscos (SRE), que armazena todos os eventos ocorridos. Já a técnica de indicadores chave de risco (ICR) recebe suporte do sistema Helena e observa indicadores específicos que apontam para a possível ocorrência de futuros eventos de risco.

107. O manual de gestão corporativa de risco operacional (peça 12, pp. 8 e 13), as entrevistas realizadas no Deris e no Demap, a observação realizada no uso dos sistemas informatizados junto ao Deris e a Ordem de Serviço nº 4.896 (peça 13) evidenciaram a utilização dessas técnicas pelo banco.

108. As características da avaliação de riscos, segundo o COSO ERM – **Application Techniques** (COSO - AT, 2006, p. 44), são apresentadas abaixo:

‘(...) a avaliação de riscos permite que uma organização considere até que ponto os eventos em potencial podem impactar a realização dos objetivos. Essa avaliação fundamenta-se em duas perspectivas – probabilidade e impacto – e geralmente utiliza uma combinação de métodos qualitativos e quantitativos. (...)’

109. O BCB realiza essa avaliação de riscos por meio da técnica RCSA. Após identificados os possíveis eventos, eles são catalogados e classificados, juntamente com suas causas, e recebem avaliação segundo os aspectos de probabilidade e impacto, gerando uma matriz de riscos agregada. Tal agregação se caracteriza pelo fato de que são consideradas três dimensões diferentes de impacto: financeira, reputacional e de negócios.

110. As evidências da afirmação acima foram obtidas no manual de gestão corporativa de risco operacional (peça 12, pp. 9 a 13), na Ficha de Riscos constante do anexo IV deste relatório, na apresentação realizada pela chefe do Deris, em 26 de agosto de 2014 e nas entrevistas no Deris.

111. A resposta a risco é assim comentada no COSO ERM – **Application Techniques** (COSO - AT, 2006, p. 65):

‘(...) após avaliar os riscos importantes, a organização determina de que forma responderá a estes. As respostas incluem: evitar, reduzir, compartilhar ou aceitar os riscos. (...)’

112. O manual de gestão corporativa de risco operacional (peça 12, pp. 14 a 16) apresenta capítulo intitulado Tratamento e Controle de Risco explicando que, após a elaboração da matriz de risco, são realizadas ações de tratamento de risco se houver uma exposição líquida significativa ou alta. Entre as ações de tratamento verificam-se os Planos de Mitigação de Riscos (PMR) e a implantação de Gestão de Continuidade de Negócios (GCN). Um exemplo de PMR foi anexado a este relatório e consta do anexo V. Além disso, em entrevista com o Deseg e na apresentação da chefe do Deris, a equipe constatou a existência de Cartões de Continuidade e Planos de Continuidade de Negócios (PCN), cujo objetivo é garantir a entrega de produtos e serviços cuja interrupção pode causar elevado impacto na entidade. Também a PGR-BCB (peça 9, p. 6) comenta que é responsabilidade do Deris a coordenação da elaboração dos PCN relativos às atividades das unidades do BCB.

113. O COSO ERM – **Application Techniques** (COSO - AT, 2006, p. 74) define atividades de controle como sendo:

‘(...) as atividades de controle são representadas pelas políticas e pelos procedimentos que contribuem para assegurar que as respostas da organização aos riscos sejam executadas. As atividades de controle ocorrem por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas compreendem uma série de atividades diferentes, como aprovações, autorizações, verificações, reconciliações, revisões do desempenho operacional, segurança do patrimônio e segregação de funções. (destaques inseridos)

114. Quanto ao aspecto relacionado a atividades de controle, foi verificada sua previsão tanto na política do banco quanto em procedimentos da gestão de riscos. A PGR-BCB informa que as ações do BCB estão fundamentadas em três pilares de responsabilidade da Diretoria Colegiada (peça 9, pp. 1 e 2), sendo um de seus pilares a mensuração de resultados, a qual é definida como:

‘(...) o alcance dos objetivos, definidas por meio de referências operacionais estabelecidas pela Diretoria Colegiada, será mensurado de acordo com critérios de desempenho previamente estabelecidos, quantitativos ou qualitativos, buscando convergência com o conjunto de indicadores mantidos pelo Departamento de Planejamento, Orçamento e Gestão (Depog), por exemplo, o Sistema SIGBC. Com isso,

cada agente com capacidade de decisão poderá verificar o resultado de suas estratégias e aperfeiçoar o processo decisório.’

115. Além disso, na parte sobre informações para abertura de Planos de Mitigação de Riscos (PMR) de nova versão do manual de gestão corporativa de risco operacional (peça 18, p. 1) verificou-se a obrigatoriedade de os PMR elaborados pelos departamentos serem cadastrados no Sistema de Planejamento e Gestão (SPG), administrado pelo Depog, para que suas execuções possam ser acompanhadas pelas chefias e pelos diretores.

116. Segundo expressão do COSO ERM – **Application Techniques** (COSO - AT, 2006, p. 79), as características do componente informações e comunicações são:

‘(...) as informações pertinentes são identificadas, colhidas e comunicadas em uma forma e estrutura de tempo que permita que as pessoas cumpram suas responsabilidades. Os sistemas de informação usam dados gerados internamente e de fontes externas, fornecendo dados para o gerenciamento de riscos e para decisões bem fundamentadas em relação aos objetivos. Ocorre também uma comunicação eficaz, que flui para baixo, lateralmente e para cima na organização. Todo o pessoal recebe uma mensagem clara da diretoria executiva que as responsabilidades pelo gerenciamento de riscos corporativos devem ser levadas a sério. Os empregados entendem as suas próprias funções no contexto do gerenciamento de riscos empresariais, bem como as suas atividades individuais relacionam-se com o trabalho de outros. Essas pessoas necessitam dispor de um meio para comunicar informações significativas aos superiores. Existe, também, uma comunicação eficaz com partes externas, como clientes, fornecedores, agentes normativos e acionistas.’ (destaques inseridos)

117. Os aspectos relacionados à comunicação puderam ser observados no BCB sob diversos pontos. Quanto à comunicação da intenção da alta administração para os servidores no que se refere à gestão de riscos, essa se dá por meio da PGR-BCB (peça 9), constante do Voto 213/2011-BCB, de 8 de setembro de 2011. Quanto à comunicação dos possíveis eventos, quase-eventos e eventos aos diretores, essa está prevista na metodologia de trabalho utilizada no Deris e é realizada por meio de relatórios. Isso pôde ser constatado na PGR-BCB (peça 9, p. 5), a qual informa que caberá ao Diretor de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos analisar os relatórios e as informações sobre gestão de riscos elaborados pelo Deris, e no regimento interno do banco, em que consta como competência do Deris a divulgação, por meio de relatórios gerenciais, da exposição de risco integrado do banco. Essa comunicação de eventos de risco aos diretores também foi explanada pela chefe do Deris, na sua apresentação. A figura abaixo ilustra a explanação.

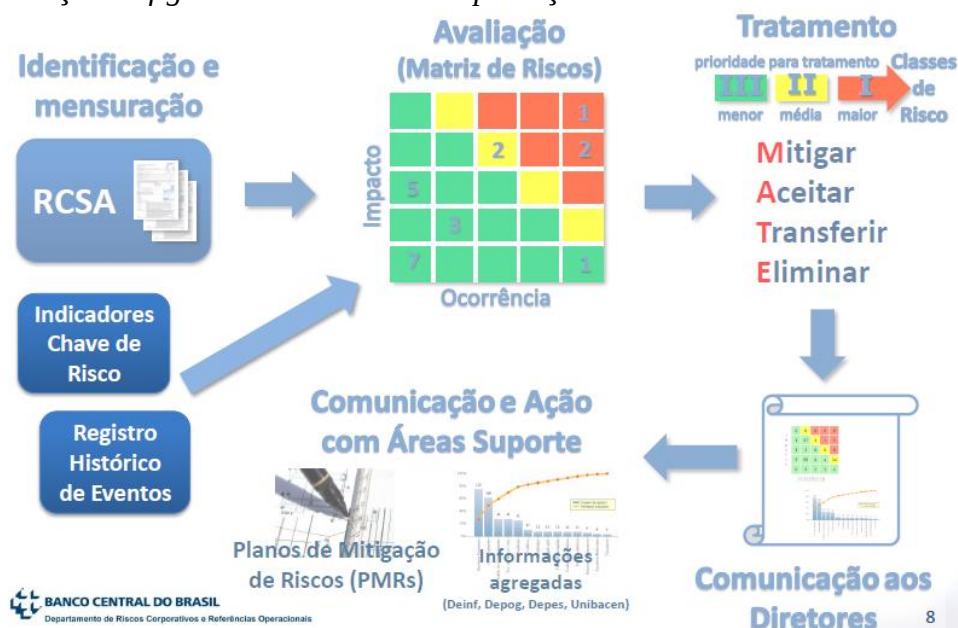


Figura 4: Processo de comunicação de riscos no BCB

Fonte: cópia de **slide** da apresentação realizada pela chefe do Deris à equipe de fiscalização em 26 de agosto de 2014

118. Além da comunicação vertical identificada no BCB, observou-se o uso de sistemas informatizados na sua gestão de riscos, como é o caso dos sistemas denominados por **Benchmark**, Helena, Sistema de Registro de Eventos de Riscos (SRE). O SRE é o principal meio para os servidores comunicarem eventos de risco operacionais no banco. Nele observa-se toda a cadeia de comunicação de eventos de risco, partindo do servidor, seguindo para o agente de riscos, que fará a homologação, e, por fim, ao Deris para consolidação. Esse sistema foi instituído pela Ordem de Serviço nº 4.896 do Deris, de 16 de junho de 2014 (peça 13).

119. Apesar das constatações da existência de comunicação vertical e de sistemas informatizados para a gestão de riscos, esta equipe de auditoria verificou oportunidades de melhoria na comunicação horizontal dos riscos. Como é preconizado pelo COSO (parágrafo 0) a comunicação deve fluir em todos os sentidos, inclusive entre os servidores. Nos normativos e manuais apresentados à equipe não constam mecanismos de comunicação de riscos entre servidores. Essa falta de comunicação entre servidores é evidenciada na apresentação da chefe do Deris, a qual não informou maneiras de disseminação entre os servidores dos riscos a que o banco está exposto; nas entrevistas com os coordenadores do Deris, que disseram que as reuniões de identificação de possíveis riscos eram realizadas apenas com os servidores que faziam parte do processo de trabalho analisado dentro do departamento, quando da aplicação da metodologia RCSA; e na sistemática adotada pelo SRE, que realiza apenas comunicação verticalizada dos eventos de riscos.

120. Outro ponto que representa oportunidade de melhoria na comunicação está relacionado ao registro de eventos de riscos pelos servidores no sistema SRE. Quando perguntados em questionário¹ se: é comum a identificação e registro de riscos nas atividades que você desenvolve, 36,43% responderam não; há uma orientação clara para o encaminhamento de eventos de risco às instâncias decisórias pertinentes, 44,13% responderam não haver ou não saber responder. Esses percentuais evidenciam que apesar da existência de sistemas informatizados e do uso de técnicas de identificação de riscos apropriadas, não há garantias de que os eventos serão registrados. Cabe informar que, segundo a Ordem de Serviço nº 4.896 do Deris, de 16 de junho de 2014 (peça 13, p. 4), compete a cada departamento: 'I - garantir e estimular que os registros de eventos de riscos ou quase-eventos de risco sejam formalizados e homologados no sistema, dentro dos critérios estabelecidos e de forma tempestiva;';

121. Assim, em razão das oportunidades de melhoria na comunicação apresentadas, sugere-se que esta Corte de Contas recomende ao Banco Central do Brasil que verifique a conveniência e oportunidade de instituir mecanismos que possam garantir maior participação dos servidores no uso do sistema SRE e que possam induzir uma maior comunicação entre os servidores sobre riscos.

122. O componente da gestão de riscos corporativos denominado monitoramento é assim resumido pelo COSO ERM – **Application Techniques** (COSO - AT, 2006, p. 100):

'(...) o gerenciamento de riscos corporativos é monitorado, avaliando-se a presença e o funcionamento de seus componentes ao longo do tempo. Essa tarefa é realizada por meio de atividades contínuas de monitoramento, avaliações independentes ou uma combinação de ambos os métodos.'

123. Uma análise mais detalhada desse componente no processo de gestão de riscos do BCB ficou prejudicada devido ao estágio atual de implementação dessa gestão no Banco. Entretanto, no manual de gestão corporativa de risco operacional (peça 12, p. 6) consta a etapa de monitoramento e revisão nesse processo, como descrita a seguir:

'5. Monitoramento e revisão: os mecanismos de monitoramento visam garantir que as operações estejam de acordo com os limites operacionais e que os resultados sejam mensurados, segundo os critérios estabelecidos. Alterações detectadas pelos mecanismos também retroalimentam a gestão de risco operacional.'

¹ O questionário foi aplicado no período de 16 a 26 de setembro de 2014 aos servidores dos departamentos onde já havia sido iniciada a implantação da gestão de riscos pelo Deris. O índice de respostas obtidas foi de 53,9% perfazendo um total de 571 respondentes.



124. Segundo a figura um do manual (peça 12, p. 6) esta etapa é de responsabilidade do Deris, que a realiza por meio de relatórios elaborados para a Diretoria Colegiada, do Portal Deris e dos sistemas informatizados **Benchmark**, Helena, Sistema de Registro de Eventos de Riscos (SRE).

125. Cabe lembrar que, como dito anteriormente no parágrafo 0, o estágio atual de implementação da gestão de riscos no BCB influencia na avaliação da maturidade da gestão do banco.

V Análise dos Comentários dos Gestores 126. Versão preliminar deste relatório foi encaminhada ao gestor para que fossem apresentados os comentários achados pertinentes. O gestor enviou seus comentários por meio do Ofício 673/2015-BCB/Audit/Corex, que foi autuado ao processo (peça 23).

127. Os comentários elaborados tratam das duas propostas de recomendação presentes neste relatório e, no entendimento desta equipe de auditoria, serviram para aprimorar essas propostas sem descaracterizá-las. Segue a análise aos comentários do gestor.

128. Quanto à primeira proposta de recomendação, que segue o entendimento da ISO 31000/2009 (ABNT, 2009, p. 17) e do COSO ERM – **Executive Summary** (COSO, 2006, p. 4), expressos nos parágrafos 0 e 0, o gestor considerou necessário refletir sobre a relação cobertura de instituição e nível de detalhamento no processo de identificação e avaliação dos riscos, expôs as dificuldades de outros Bancos Centrais que priorizaram a cobertura total do levantamento de riscos das unidades de negócios no menor tempo possível, em detrimento de maior nível de detalhamento no processo de identificação e avaliação dos riscos e informou a opção adotada pelo BCB, que foi priorizar um levantamento de riscos pormenorizado, mesmo que essa opção requeresse maior tempo para a conclusão dos trabalhos.

129. A equipe de auditoria entende pertinente o comentário apresentado e destaca que a opção adotada pelo BCB, firmada no Voto BCB 79/2012, é a estratégia de implantação da gestão de riscos como já citado no parágrafo 0 e está aderente com o ensinamento do ISO 31000/2009 (ABNT, 2009, p. 19), já apresentado no parágrafo 0, porém tal comentário não desconstitui a primeira proposta de recomendação.

130. Assim a equipe de auditoria mantém neste relatório a proposta de recomendação formulada, pois esta não define nível de detalhamento utilizado no processo de identificação e avaliação dos riscos e nem impõe prazo para a cobertura total dos processos do banco.

131. No que se refere à segunda proposta de recomendação, que trata da comunicação de riscos entre os servidores do banco, comentou o gestor que o termo ‘falhas de comunicação’, presente nos parágrafos 119, 120 e 121 da versão preliminar deste relatório, em seu entender, apresenta uma conotação de não conformidade a norma e sugere que esse termo seja substituído por ‘pontos de melhoria na comunicação’.

132. A equipe de auditoria ao utilizar o termo ‘falhas de comunicação’ na versão preliminar deste relatório não buscava dar qualquer conotação de não conformidade das práticas de comunicação utilizadas no BCB em relação à bibliografia adotada como referência nesta auditoria. Assim, a equipe aceitou a sugestão de alteração do termo e o presente relatório já se apresenta alterado, com uso do termo ‘oportunidade de melhoria na comunicação’.

VI Conclusão 133. Considerando os apontamentos dos capítulos anteriores, esta equipe de auditoria concluiu que a gestão de riscos no banco, no que se refere ao ambiente de gestão, está estruturada segundo as diretrizes dos guias de melhores práticas. A alta administração promove a gestão de riscos no banco, tendo elaborado uma política corporativa de gestão de riscos e instituído um departamento específico para essa gestão.

134. Ademais verificou-se que a gestão de riscos definida está em implantação, não tendo alcançado a totalidade das unidades, atividades e processos do banco, conforme orienta a ISO 31000/2009 (ABNT, 2009, p.17) e o COSO ERM – **Executive Summary** (COSO, 2006, p. 4). Desta forma, é oportuno o TCU recomendar ao Banco Central do Brasil que siga investindo na implementação da gestão de riscos na totalidade da entidade, suas práticas e processos organizacionais, como forma de garantir que a instituição mantenha sua exposição a riscos dentro dos limites de tolerância e apetite a riscos.

135. Quanto ao processo de gestão de riscos no BCB, foi concluído que: a identificação de eventos de risco é realizada de forma sistemática, incluindo riscos, probabilidades, causas e consequências,

fazendo uso de três técnicas diferentes; e existem sistemas informatizados e normativos para escolher, implementar e revisar a resposta a riscos, bem como para comunicar assuntos relacionados.

136. As oportunidades de melhoria existentes no processo de gestão de riscos do BCB, verificadas pela equipe de auditoria, referem-se à comunicação de riscos. Nos normativos, manuais, entrevistas e sistemas do BCB consultados não constam mecanismos de comunicação de riscos entre servidores, o que evidencia um ponto para melhoria da comunicação, pois, segundo o COSO ERM – **Application Techniques** (COSO - AT, 2006, p. 79), essa comunicação deve se dar em todas as direções, inclusive entre os servidores. Outro ponto para melhoria da comunicação é a falta de orientação clara para o encaminhamento de eventos de risco às instâncias decisórias pertinentes, evidenciada nos resultados dos questionários aplicados aos servidores (parágrafo 0).

137. Em razão da existência desses pontos para melhoria, a equipe de auditoria propõe que este Tribunal recomende ao Banco Central do Brasil que verifique a conveniência e oportunidade de instituir mecanismos que possam garantir maior cumplicidade dos servidores no uso do sistema SRE e que possam induzir uma maior comunicação entre os servidores sobre riscos.

138. Considerando que competia a essa equipe de auditoria avaliar a maturidade da gestão de riscos do BCB, segundo o questionário apresentado no levantamento realizado por esta Corte de Contas no período de 2012 a 2013 (TC 011.745/2012-6), foram anexados a este relatório, anexo VI, os resultados da avaliação de equipe de auditoria da situação atual da gestão de riscos do BCB em comparação com os resultados da autoavaliação da entidade realizada em 2012, discriminados por item do questionário elaborado para o levantamento realizado mencionado. Esse anexo apresenta também a contextualização para essa avaliação.

139. Cabe lembrar que não foram contempladas pontuações máximas para os quesitos avaliativos, devido a implementação da gestão de riscos no banco estar em andamento, o que implica afirmar que a gestão sistematizada de riscos não faz parte ainda da cultura do banco. Sobre esse assunto, ensina o ISO 31000/2009 (ABNT, 2009, p. 19): ‘Convém que o processo de gestão de riscos seja parte integrante da gestão, incorporado na cultura e nas práticas e adaptado aos processos de negócios da organização’.

140. As tabelas abaixo apresentam os percentuais atribuídos pela equipe de auditoria com base nas evidências coletadas na autarquia para os aspectos que compõem o ambiente de gestão de riscos e o processo de gestão de riscos.

Tabela 01: Ambiente de gestão de riscos do Banco Central do Brasil

Etapas Ambiente	Índices
Lideranças	75,0%
Políticas e Estratégias	75,0%
Pessoas	68,7%
Índice Médio	72,4%
Nível de maturidade	aprimorado

Tabela 2: Processo de gestão de riscos do Banco Central do Brasil

Etapas Processo	Índices
Identificação e Avaliação de Riscos	75,0%
Resposta a Riscos	66,7%
Monitoramento e Comunicação de Riscos	65,0%
Índice Médio	70,0%
Nível de maturidade	aprimorado

VII Proposta de Encaminhamento 141. Em face do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) recomendar ao Banco Central do Brasil que:

a.1) siga investindo na implementação da gestão de riscos na totalidade da entidade, suas práticas e processos organizacionais, como forma de garantir que a instituição mantenha sua exposição a riscos dentro dos limites de tolerância e apetite a riscos.



a.2) *verifique a conveniência e oportunidade de instituir mecanismos que possam garantir maior participação dos servidores no uso do sistema SRE e que possam induzir uma maior comunicação entre os servidores sobre riscos, respeitando as legislações, que por ventura estejam relacionadas, como a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Sigilo das Operações de Instituições Financeiras.*

b) *encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem e do inteiro teor do presente relatório para o Banco Central do Brasil;*

c) *arquivar este processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”*

3. A proposta de encaminhamento foi aprovada pelos dirigentes da SecexFazenda.

É o relatório.

VOTO

Em exame auditoria operacional no Banco Central do Brasil com o objetivo de avaliar o grau de maturidade da gestão de riscos da instituição. O trabalho teve origem em levantamento realizado pelo TCU para avaliar a evolução da gestão de riscos em diversos setores da administração indireta, compreendendo 65 entidades.

2. Seguindo essa linha de atuação, aderente ao seu plano estratégico, o Tribunal realizou uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) com o objetivo de desenvolver métodos e papéis de trabalho para subsidiar as auditorias a serem executadas em várias entidades, entre elas o Banco Central, objeto do presente processo.

3. De maneira geral, foi possível constatar que a gestão de riscos da entidade, no que se refere ao ambiente da gestão, está estruturada segundo as diretrizes dos guias de melhores práticas usados como referenciais, a saber, a ISO 31000/2009, o Coso ERM e o **Risk Management Assessment Framework: a tool for departments**, usado pela Secretaria do Tesouro do Reino Unido. Além disso, observou-se o envolvimento da alta gestão do banco no processo, com a elaboração de uma política corporativa de gestão de riscos e a criação de um departamento específico com esse objetivo.

4. No entanto, constatou-se que a gestão de riscos ainda se encontra em implantação na instituição, tendo alcançado apenas parte das unidades, atividades e processos. Desse modo, deve-se recomendar que a atividade tenha prosseguimento, até atingir o conjunto da entidade, como recomendado pelos guias já mencionados.

5. Já o processo de gestão de riscos também apresenta boa aderência aos guias de boas práticas, com a utilização de três técnicas diferentes para a identificação de eventos que, se ocorrerem, afetarão a organização. Após a identificação dos eventos, eles são catalogados e classificados, juntamente com suas causas, com avaliação sobre a probabilidade de ocorrência e impacto, dando origem a uma matriz de risco. Posteriormente, nos casos em que houver uma exposição ao risco significativa ou alta, são realizadas ações de tratamento de risco.

6. Com relação ao processo de comunicação na gestão de riscos, foi constatada a existência de um processo formal de comunicação entre a alta administração do banco e os servidores, e a utilização de sistemas informatizados, por meio dos quais podem ser comunicados eventos de riscos operacionais aos níveis hierárquicos superiores, em especial o sistema SRE. No entanto, nos normativos e manuais apresentados, não constam mecanismos de comunicação de riscos entre os servidores, o que também foi evidenciado em entrevistas conduzidas pela equipe de auditoria e nos questionários aplicados aos integrantes dos departamentos nos quais a gestão de riscos havia sido iniciada. Além disso, observou-se a falta de orientação clara para encaminhamento, pelos servidores, de eventos de risco às instâncias decisórias superiores.

7. Nesse sentido, cabe recomendar ao BCB que estude a possibilidade de instituir mecanismos que possam garantir maior participação dos servidores no uso do referido sistema.

8. Registro, por fim, que uma versão preliminar do relatório de auditoria foi encaminhada ao BCB, para comentários, e houve concordância da instituição com a essência das recomendações propostas.



Com essas considerações, acompanho a proposta da unidade técnica e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 548/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-020.137/2014-1
2. Grupo I, Classe V– Relatório de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Banco Central do Brasil (BCB)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecexFazenda
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria tendo por objeto avaliar a maturidade da gestão de riscos e identificar obstáculos para seu fortalecimento no Banco Central do Brasil.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 169, inciso V, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1 recomendar ao Banco Central do Brasil que:

9.1.1 siga investindo na implementação da gestão de riscos na totalidade da entidade, suas práticas e processos organizacionais, como forma de garantir que a instituição mantenha sua exposição a riscos dentro dos limites de tolerância e apetite a riscos;

9.1.2 verifique a conveniência e oportunidade de instituir mecanismos que possam garantir maior participação dos servidores no uso do sistema SRE e que possam induzir uma maior comunicação entre os servidores sobre riscos, respeitando as legislações que porventura estejam relacionadas, como a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Sigilo das Operações de Instituições Financeiras;

9.2 encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, acompanhado de cópia integral do relatório de auditoria, ao Banco Central do Brasil;

9.3 pensar o processo ao TC-003.256/2014-6.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0548-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 037.795/2012-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Responsáveis: Jorge Ernesto Pinto Fraxe, ex-Diretor-Geral do DNIT, Delta Construções S/A e Engesur Consultoria e Estudos Técnicos Ltda.

Interessado: Congresso Nacional



SUMÁRIO: BR-101/SE. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. QUALIDADE DE OBRAS PÚBLICAS RODOVIÁRIAS. AVALIAÇÃO ESTRUTURAL E FUNCIONAL. DEFEITOS EM TRECHOS DA RODOVIA. EXCESSO DE CARGA. AUSÊNCIA DE MANUTENÇÃO. DEFICIÊNCIA NA SINALIZAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução produzida no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Sergipe:

“Trata-se de Relatório de Auditoria, realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) no período compreendido entre 15/10/2012 e 16/11/2012.

2. A presente fiscalização teve por objetivo verificar a conformidade das obras de restauração do trecho rodoviário compreendido entre o km 153,9 e o km 206,1 da BR-101/SE, vinculadas ao Programa de Trabalho 26.782.1460.201C.0028/2010 - Manutenção de trechos rodoviários - na BR-101/SE - no estado de Sergipe.

3. A equipe de auditoria da Secex/SE analisou especificamente os dados constantes do ensaio **Falling Weight Deflectometer** (FWD), executados pelo Dnit, com o fito de averiguar a adequação do pavimento para resistir às solicitações que lhe são impostas, avaliou o resultado do ensaio **International Roughness Index** (IRI), executado pela empresa Cibernétrica, contratada pelo TCU, com o intuito de analisar o conforto e a segurança da superfície do pavimento e, finalmente, realizou inspeção visual do trecho, com paradas nos pontos em que o resultado dos ensaios não indicavam boa qualidade do pavimento.

4. A auditoria faz parte de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada no âmbito do Fiscobras 2012, que teve como objetivo avaliar a qualidade em algumas das obras rodoviárias recém-concluídas, a cargo do Dnit.

HISTÓRICO

5. Acolhendo proposta da Secob-2, o relator dos autos, Ministro José Múcio Monteiro, mediante despacho de 30/8/2012, autorizou a realização de auditoria em onze obras recém-concluídas ou em fase final de conclusão, dentre as quais se inclui o objeto deste trabalho.

6. Para avaliar a qualidade dessas obras, a equipe de auditoria da Secex/SE analisou a adequação do pavimento para resistir às solicitações que lhe são impostas, considerados fatores de tráfego e vida útil. Avaliou, ainda, o conforto e a segurança do usuário quanto às condições de superfície do pavimento.

7. Os estudos para a restauração da BR-101-SE entre o km 153,9 e o km 206,1, extensão: 52,2 km, se iniciaram em dezembro de 2001 e foram concluídos em abril de 2002. O projeto original desenvolvido pela consultora refere-se a Obras de Restauração com Melhoramentos da Rodovia BR-101/SE; Trecho: Divisa AL/SE – Divisa SE/BA; Subtrecho: Entrada da SE-318 (Estância) – Divisa SE/BA; Segmento: km 153,9 – km 206,1; extensão: 52,2 km, cujo objeto seria intervenções de reforço no pavimento da pista e acostamentos existentes, reconstrução de pavimento existente, implantação de segmentos de 3ª faixa, duplicação das travessias urbanas de Umbaúba e Cristinápolis, variante de traçado da curva da Jiboia e novos esquemas funcionais nos acessos a Arauá e Tomar do Geru, todas estas cidades no estado de Sergipe.

8. Naquela época, foram realizados os estudos de contagem de tráfego e das condições do pavimento existente. O estudo de tráfego da BR-101/SE, trecho Estância – Divisa SE/BA, tem 4 segmentos formados pelos entroncamentos para Arauá, Itabaiana/Umbaúba e Tomar do Geru; assim, existem os segmentos de Estância - Arauá, Arauá - Itabaianinha/Umbaúba, Itabaianinha/Umbaúba - Tomar do Geru e Tomar do Geru - Divisa SE/BA. Houve revisão de projeto que suprimiu a execução de serviços constantes do projeto executivo original que seriam desnecessários, tendo em vista previsão de duplicação da BR-101 no subtrecho em comento. Os serviços de maior relevância que foram suprimidos foram os seguintes:

8.1. supressão de seis segmentos de 3ª Faixas;

8.2. supressão da variante de traçado da curva da Jiboia;

8.3. supressão da duplicação nas travessias urbanas das cidades de Umbaúba e Cristinápolis, mantendo a execução dos serviços de reforço constantes das pistas existentes;

8.4. supressão da execução dos serviços dos acessos às cidades de Arauá e Tomar do Geru, mantendo a execução dos serviços de reforço constantes das pistas existentes.

9. A referida revisão importou em uma redução de R\$ 7.040.148,86, correspondendo a um decréscimo de 26,57% do valor inicialmente contratado, que foi de R\$ 26.499.128,48. Dessa forma, o novo valor do contrato, quando da aprovação da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras foi de R\$ 19.480.698,05.

10. Para determinação dos parâmetros direcionais necessários ao estudo de tráfego em cada um dos segmentos, foram realizadas contagens manuais nos entroncamentos supracitados, para identificar os fluxos do trânsito de veículos em todas as direções possíveis a cada entroncamento.

11. A adoção e aplicação dos fatores de veículos, com carga máxima, foi motivada pela falta de informações de pesagens dos veículos comerciais da frota circulante nos trechos em estudo. Foram apresentados os cálculos para o número 'N' pelos métodos AASHTO e USACE (peça 10). Foram considerados três trechos de características peculiares:

11.1. 1º Trecho: Estância - Entroncamento Arauá;

11.2. 2º Trecho: Entroncamento Arauá - Entroncamento Tomar do Geru;

11.3. 3º Trecho: Entroncamento Tomar do Geru - Divisa SE/BA.

12. A equipe de auditoria, seguindo orientação da unidade técnica supervisora, Secob-2, utilizou os três números 'N' correspondentes aos trechos supracitados pelo método AASHTO, seguindo estritamente o preconizado na Norma Dner PRO 11/79. Após a atualização do projeto executivo, as obras foram iniciadas em 6/10/2008 e terminadas em 6/10/2010. Concluída integralmente com 95,65% do valor do contrato.

13. A avaliação estrutural objetivou a verificação da adequação do pavimento para resistir às solicitações que lhe são impostas, considerados fatores de tráfego e vida útil. Essa avaliação é realizada por meio do ensaio tipo FWD (**Falling Weight Deflectometer**), que consiste em obter as deformações apresentadas em uma placa apoiada sobre a superfície de determinado pavimento após a queda livre de um peso definido. A análise dos dados deflectométricos é realizada de acordo com a Norma Dner-PRO 11/79 - Avaliação dos Pavimentos Flexíveis - que estabelece os critérios a serem utilizados para elaboração de projeto de restauração de pavimentos flexíveis.

13.1. O projeto estabeleceu vida útil de dez anos para o pavimento. Para atingir essa durabilidade, é necessário que a restauração do pavimento cumpra certas premissas, dentre elas a manutenção das deflexões abaixo de um limite máximo e dos raios de curvatura acima de um valor mínimo. A equipe de auditoria calculou a deflexão admissível e o raio de curvatura compatíveis com o volume de tráfego e a vida útil da rodovia. Posteriormente, comparou essas informações com os dados deflectométricos e o raio de curvatura constante no ensaio FWD realizado pelo Dnit. Como resultado, verificou que 96,56% da rodovia estão em boas condições estruturais, 3,06% em situação regular e somente 0,77% em situação má. Essa classificação segue o preconizado no item 7, tabela III, da Dner PRO 11/79, podendo-se considerar satisfatório o resultado obtido referente à parte estrutural.

14. A avaliação funcional se refere ao conforto e à segurança da condição de superfície do pavimento. Nessa avaliação são verificados os defeitos superficiais e as condições de trafegabilidade por meio do ensaio tipo IRI (**International Roughness Index**), que consiste em medir o desvio da superfície da rodovia em relação a um plano de referência. O resultado do ensaio é expresso por um índice de irregularidade.

14.1. A análise do índice de irregularidade do pavimento é realizada comparando-se o valor do IRI com um valor máximo admitido no manual de restauração rodoviária do Dnit. Esse valor máximo é o limite entre a classificação de um pavimento em bom e regular. Para o exame efetuado na corrente auditoria, considerou-se que o IRI deve ficar abaixo de 2,7, pois acima desse valor o pavimento é considerado de qualidade regular, classificação inaceitável para uma rodovia recém-construída (índice IRI acima de 2,7) (peça 22).



14.2. A própria durabilidade da rodovia também é influenciada pela irregularidade, uma vez que tais desvios da superfície plana ficam sujeitos à aplicação de cargas dinâmicas por parte dos veículos, acelerando a degradação do pavimento. Ainda na avaliação funcional, menciona-se o procedimento de inspeção visual da rodovia, com o fito de avaliar a existência de outras patologias construtivas listadas na Norma Dnit 005/2003 - TER.

14.3. As medições foram efetivadas no dia 19/10/2012, sentido 1, faixa Sul (peça 22). Para tanto, utilizou-se o contrato firmado entre o Tribunal de Contas da União e a empresa Cibernétrica Equipamentos e Serviços Ltda. Da análise desses dados, verificou-se que 11% do trecho da BR-101/SE apresentaram índice de irregularidade longitudinal (IRI) acima do limite permitido para um pavimento caracterizado como bom, conforme manual de restauração rodoviária do Dnit. Em vista disto, estimou-se o custo para reparação dos trechos nos quais foram constatados os problemas pelo custo médio gerencial publicado pelo Dnit com mês base de janeiro de 2012. Nessa tabela, o custo médio de uma intervenção de restauração é de R\$ 656.000,00 por km. Dessa forma, estimou-se que o valor necessário para reparar a rodovia seria de cerca de R\$ 3.766.752,00 (jan/2012), correspondente a 14,21% do contrato. Esse valor decorre da multiplicação da percentagem do trecho com problema, da extensão total da rodovia e do custo gerencial médio do Dnit para restauração rodoviária. Ou seja: $11\% \times 52,20 \times 656.000 = \text{R\$ } 3.766.752,00$ (com data-base em janeiro de 2012).

15. Na avaliação visual da rodovia, foram observados diversos trechos com a presença das falhas listadas na Norma Dnit 005/2003 - TER, tais como trilha de roda, escorregamentos, solevamentos, panelas e trincas, conforme listado no relatório fotográfico no anexo de evidências. A presença dessas falhas é consistente com o resultado do ensaio de irregularidade do pavimento (IRI). Ou seja, as patologias encontradas no pavimento da obra afetam negativamente a segurança e o conforto do usuário ao rolamento na pista, refletindo um índice de irregularidade longitudinal (IRI) acima do limite permitido para um pavimento caracterizado como bom, conforme manual de restauração rodoviária do Dnit. Constatou-se, também, a falta de sinalização vertical adequada.

15.1. A sinalização vertical de regulamentação informa aos usuários as condições, proibições, obrigações ou restrições no uso das vias urbanas e rurais.

15.2. A sinalização vertical de advertência alerta aos usuários as condições potencialmente perigosas, obstáculos ou restrições existentes na via ou adjacentes a ela, indicando a natureza dessas situações à frente, quer sejam permanentes ou eventuais. Assim, entendeu-se necessário dar ciência à Direção-Geral do Dnit da necessidade de adequada da sinalização.

15.3. Dessa forma, propôs-se (peça 23, p. 12-13) a oitiva da empresa Delta Construções S/A, detentora do Contrato 148/2008, na pessoa de seu representante legal; do Dnit, na pessoa de seu Diretor-Geral; da empresa supervisora das obras Engesur Consultoria e Estudos Técnicos Ltda., com relação ao Contrato 148/2008, na pessoa de seu representante legal, para que manifestem-se quanto a:

15.3.1. classificação de 11% da rodovia em condição de superfície do pavimento ruim ou regular - índice de irregularidade longitudinal (IRI) acima de 2,7, em afronta ao art. 69 da Lei 8666/1993;

15.3.2. ocorrência de patologias construtivas entre os km 153,90 e 206,00 conforme relatório fotográfico a este relatório de fiscalização, em afronta ao art. 69 da Lei 8666/1993;

15.4. dar ciência ao Dnit da necessidade de adequada sinalização no subtrecho entre os km 153,90 e 206,00 da BR-101, na forma prescrita nas resoluções 180/2005 e a 243/2007 do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), que tratam da Sinalização Vertical de Regulamentação e da Sinalização Vertical de Advertência, respectivamente.

16. Às peças 24 e 25, constam os pronunciamentos 'de acordo' do supervisor e do Secretário da Secex/SE, respectivamente.

17. À peça 23, o Despacho do Ministro Relator José Múcio Monteiro diz, **verbis**: 'Promovam-se as oitivas e dê-se ciência ao Dnit acerca da inadequada sinalização em subtrecho da via, conforme proposto pela Unidade Técnica à peça 23.'

EXAME TÉCNICO



18. Vêm agora aos autos os documentos de peça 36, pp. 1-6, da empresa Engesur Consultoria e Estudos Técnicos Ltda.; de peça 37, pp. 1-9; peça 45, pp. 1-2; peça 46, pp. 1-2; peça 52, pp. 1-4 do Dnit; de peça 54, pp. 1-379 da empresa Delta Construções S/A.

Motivo da oitiva

19. Os responsáveis foram instados a se manifestarem em oitiva quanto à:

19.1. classificação de 11% da rodovia em condição de superfície do pavimento ruim ou regular - índice de irregularidade longitudinal (IRI) acima de 2,7, em afronta ao art. 69 da Lei 8666/1993;

19.2. ocorrência de patologias construtivas entre os km 153,90 e 206,00 conforme relatório fotográfico anexo a este relatório de fiscalização, em afronta ao art. 69 da Lei 8666/93.

Oitiva da empresa Engesur Consultoria e Estudos Técnicos Ltda. (peça 36, pp. 1-6):

20. A Engesur disse que, à época do término da obra, que se deu em outubro de 2010, a rodovia em tela manteve-se sem a devida manutenção esperada, perdurando, pois, até dezembro do ano ulterior, o que, conjugando tais fatores de (i) tráfego pesado de veículos na BR-101/SE com (ii) a simples questão temporal da respectiva falta de manutenção da rodovia, resultaram nos apontamentos ofertados pelo Tribunal. Que o Termo de Referência, que tem como finalidade principal a de definir as atividades e as diretrizes a serem observadas no desenvolvimento de projetos, foi corretamente observado pela empresa executora de obras e, por fim, impecavelmente supervisionado por esta Engesur Consultoria e Estudos Técnicos Ltda.

20.1. Em relação ao item 'a', argumentou que foi motivada pela elevação considerável do fluxo de veículos no segmento da rodovia, pois o excesso de carga praticado pelas diversas empresas de transportes nas estradas é uma das maiores causas da deterioração dos pavimentos, posto que, prejudica muito a situação das rodovias, acarretando prejuízos demasiados para a União Federal e para os usuários dessas rodovias. Que os excessos de carga transportados pelos caminhões nas rodovias causam prejuízos anuais de mais de R\$ 1,5 bilhão aos cofres do governo, conforme pode-se ver no **site** do Ministério dos Transportes.

20.2. Registra que existem dados do Instituto de Pesquisas Rodoviárias - IPR que indicam a relação entre o percentual de sobrecarga no transporte rodoviário brasileiro e a vida útil do pavimento. Que tais dados apontam que, para uma vida útil média de projeto de dez anos, quando as rodovias são submetidas a um excesso de apenas 10% de carga por eixo, há uma redução na vida útil de 56%. Por isto existem trilhas de roda, escorregamentos, solevamentos, panelas e trincas. Assim, a forma mais simples de reduzir tal percentual é implantar um eficiente controle do peso das cargas.

20.3. Ressalta que o ato de fiscalizar está amparado na Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro - CTB), que versa sobre fiscalização da observância dos limites de peso, dimensões e lotação dos veículos que são da competência dos órgãos e entidades rodoviárias da União (Dnit/PRF), dos Estados (DER), do Distrito Federal e dos Municípios (art. 21, 22 e 24 do CTB). Que o Regimento Interno do Dnit dispõe, em seu artigo 89, inciso VI, que compete à Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias controlar o peso e a ocupação da faixa de domínio das rodovias federais. Que, desse modo, enquanto não houver a fiscalização por meio de balanças de pesagem, para que a qualidade da rodovia seja mantida, importante é reforçar a fiscalização pela Polícia Rodoviária Federal e Dnit através do documento fiscal, embora seja um método que apura o excesso somente com relação ao peso bruto total (PBT) do veículo, mas é uma maneira segura de verificação do peso em via desprovida de balança ou quando houver situações em que a mesma não possa ser utilizada.

20.4. Observou, dos ensaios realizados pelo TCU, que somente 3,83% da Rodovia BR-101/SE é que apresentou condições não satisfatórias, logo 96,17% da Rodovia estão em apropriado estado de conservação, percentual que comprova a correta realização dos serviços pelas empresas contratadas do Dnit, mesmo levando-se em conta os fatores negativos, tais como, (i) o tráfego pesado de veículos na BR-101/SE e (ii) a falta de manutenção da Rodovia por mais de um ano.

20.5. Em relação à resposta ao item 'b' do Ofício, no que concerne às patologias construtivas, informou que as mesmas são acarretadas por dois principais fatores: a um, no sentido de que houve, por mais de um ano, a falta de manutenção e conservação da via pública restaurada, onde a ausência de limpeza acabou por carrear na obstrução dos elementos de drenagem, o que, por conseguinte, contribuiu



também para a canalização das águas pluviais em excesso nos acostamentos, gerando inadequada demasia de umidade à via e consequentes danos no asfalto; a dois, como pode ser observado nas fotos acostadas pelo próprio TCU no Relatório de Fiscalização, tais anomalias asfálticas, em sua maioria, se deram devido à movimentação dos transportes, principalmente pesados, que transitaram constantemente nos acessos às cercanias, localizados nos pontos em destaque nas imagens - km 170,7; km 196,1; km 202,8; km 204,2 e km 205,5 - tráfego este não contemplado inicialmente no projeto inicial.

Oitiva do Dnit (peça 37, p. 1-9; peça 45, p. 1-2; peça 46, p. 1-2; peça 52, p. 1-4):

21. O Dnit argumentou que os serviços executados no segmento da rodovia BR-101/SE km 153,0 (Estância) - km 206,1 (Div. SE/BA) obedeceram aos normativos do Dnit. O excesso de peso dos veículos que trafegam na BR-101/SE, certamente é o maior causador do aparecimento de defeitos prematuros no pavimento.

21.1. As patologias indicadas nas fotos são, na sua maioria, nos acostamentos em entradas de fazendas, e em locais de cortes e aterros com acentuados índices de umidade, devido ao acúmulo de água, fruto de 14 meses do segmento sem contrato de manutenção.

21.2. Os soleivamentos nas trilhas de rodas são ocasionados pelo excesso de peso dos veículos de carga. Estruturalmente, o segmento se encontra em boas condições (peça 37, pp. 1-9).

21.3. Diz que a deficiência de sinalização vertical é provocada pelo altíssimo índice de furto de placas em todas as rodovias federais. Os boletins de ocorrência, em anexo, retratam a situação. Por fim, informa que está providenciando o levantamento dos valores efetivamente já despendidos e a serem aplicados para a correção das irregularidades apontadas (peça 45, p. 2).

21.4. Em complementação aos esclarecimentos prévios, diz que as falhas apontadas pelo Tribunal no presente processo, tais como trilhas de roda, escorregamentos, soleivamentos, painéis e trincas, estão diretamente relacionadas com a ação do excesso de carga transmitida ao pavimento pelos milhares de caminhões e carretas que trafegam na rodovia BR-101/SE.

21.5. Em contrapartida, discordou do teor do relatório do Tribunal, afirmando que tais irregularidades foram totalmente sanadas através de um contrato de conservação existente. Que, através de levantamento visual contínuo, foi constatada a ocorrência de trilhas de rodas em quase toda a extensão do segmento. A correção foi executada com aplicação de microrrevestimento ao custo total de R\$ 3.007.684,46. Então, para a correção dos 11% do trecho, conforme apontado pelo TCU, foram gastos efetivamente R\$ 405.401,98, detalhados na tabela de peça 52, p. 3.

21.6. Ressalta que, nas rodovias federais do Estado de Sergipe, não existe nenhum posto de pesagem para controle dos veículos de carga e que o excesso de carga transmitida ao pavimento causa redução significativa de sua vida útil e torna necessário intervenções de recuperação e manutenção cada vez mais frequentes (peça 52, p.3).

Oitiva da empresa Delta Construções S/A (peça 54, pp. 1-379):

22. A Delta Construção apresentou resposta à oitiva com manifestação de peça 54, pp. 1-21 e anexo de peça 54, pp. 22-397 resumidamente como segue:

22.1. Após a completa e perfeita execução dos serviços de restauração do trecho da BR-101/SE, km 153,9 ao km 206,1, este subtrecho da rodovia permaneceu sem conservação/manutenção por um período de 14 meses (nov/2010 a dez/2011), inclusive suportando um forte período invernosso nesse interregno. A visita técnica feita pela equipe de auditoria do Tribunal de Contas somente foi realizada entre os dias 15/10/2012 e 16/11/2012, ou seja, depois de transcorridos aproximadamente 24 meses do término da execução dos serviços de restauração ocorridos em outubro de 2010, os quais permaneceram 14 meses sem qualquer serviço de conservação e manutenção.

22.2. Alega a empresa que, nos termos do art. 69 da Lei 8666/1993, a Delta apenas é obrigada a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados. Que inexistem vícios, defeitos ou correções causadas pela deficiente execução dos serviços ou pela falta de qualidade dos materiais empregados na obra por parte da Delta, razão pela qual não pode ser responsabilizada pelos defeitos encontrados na rodovia. Que, durante a execução do contrato, nada foi registrado em desfavor da Delta em face dos serviços prestados, muito menos em desfavor aos

materiais empregados na obra. Os problemas indicados pela equipe de auditoria decorrem de outros fatores, em especial, a sobrecarga dos veículos que trafegam na pista.

22.3. A empresa informa que o Termo de Recebimento Definitivo da obra somente foi emitido após criteriosa inspeção feita por uma comissão de engenheiros do Dnit e da Consultora Engesult, a qual realizou visita técnica ao trecho constatando as ótimas condições de rolagem do pavimento e segurança viária. Afirma que qualquer sobrecarga imposta à rodovia reduz a sua vida útil e pode provocar defeitos na pista. Uma sobrecarga de 10% pode reduzir em até 50% a vida útil de uma rodovia. Que recentemente, diante da frustrada licitação promovida pelo Ministério dos Transportes para instalação de 161 balanças de pesagem em todo o país, a Gazeta do Povo publicou matéria (Falta de pesagem destrói asfalto em rodovias federais, 19/7/2012, peça 54, p.53-56) sobre a falta de pesagem dos veículos que trafegam nas rodovias. Segundo a matéria, estava prevista a instalação de 3 balanças no Estado de Sergipe, duas fixas e uma móvel, porém o Estado continua sem balanças em todo o seu território.

22.4. Relata que o estudo de tráfego considerado no projeto para dimensionamento do pavimento levou em consideração o período entre os anos de 2003 e 2012 incluindo as projeções. Observou também no estudo de tráfego constante do projeto que apenas 28,66% do tráfego no trecho é composto por automóveis, sendo 71,34% do tráfego composto por ônibus, caminhões de carga e veículos comerciais. O controle de pesagem nesta situação torna-se indispensável para garantir as condições projetadas. Faz menção à decisão do Tribunal, nos autos do processo TC 650.113/95-0, decisão 486/95, através do voto do Ministro Fernando Gonçalves (peça 54, p. 63), **verbis**:

‘(...) d) dê prioridade na alocação de recursos para o Plano Diretor de Pesagem, de tal forma que os postos fixos de pesagem existentes entrem efetivamente em operação, como forma de evitar a deformação permanente das rodovias, com o consequente aumento nos custos de conservação e recuperação; (...)’

22.5. No seu voto, o Ministro Fernando Gonçalves destacou que:

‘(...) Com relação ao controle de cargas nas rodovias federais, a equipe realmente tocou num ponto nevrálgico da questão: falta vontade política para adotar essa medida que é de fundamental relevância para a manutenção e conservação das rodovias. Vale lembrar que, desde a década de 70, o Brasil dispõe de um Plano Diretor de Pesagem, o qual previa inicialmente, a construção de 132 postos fixos de pesagem.’

22.6. Ora, se na década de 70, quando praticamente não faltavam recursos ao DNER, já havia uma preocupação com a preservação das rodovias face ao excesso de cargas, nos dias atuais, devido à escassez de recursos e o aumento da utilização das estradas, quer pelo grande número de veículos, quer pela maior capacidade de carga dos novos caminhões, essa preocupação deveria ser redobrada.

22.7. Diz que, transcorridos oito anos sem qualquer providência, o Tribunal de Contas, por meio do Acórdão 938/2003-TCU-Plenário, processo TC 015.719/2001-5, Auditoria Operacional, sob a relatoria do Ministro Marcos Vinícius Vilaça, assim manifestou-se sobre a falta de controle de cargas nas rodovias brasileiras (peça 54, p. 334):

‘(...) Falta de controle de excesso de cargas. Outro fator que contribui bastante para o estrago do pavimento consiste na ausência, pode-se dizer, de controle do peso dos veículos que transitam pelas estradas federais. O excesso de carga compromete a vida útil das rodovias, que são projetadas para suportar até um limite de quantidade de tráfego e de pressão sobre a superfície. Superado o limite de peso, começam a surgir fissuras no pavimento, que abrem caminho para a entrada de água, que, por sua vez, danifica a estrutura da rodovia, originando as crateras. (...)’

Pesquisas realizadas a pedido do então DNER mostraram que mais de 60% dos caminhões trafegam com até 20% de excesso de carga. Ainda segundo essas pesquisas, se metade da frota roda com excesso de carga ela pode ser capaz de reduzir o tempo de vida útil das rodovias em 52%. Sem falar na situação de risco em que coloca a estrutura das pontes.

O problema da falta de controle do excesso de cargas nas estradas já foi por diversas vezes debatido neste Tribunal, mas até agora não recebeu do poder público uma resposta à altura de sua relevância.

É certo que os recursos orçamentários são restritos, mas igualmente *'falta vontade política'*. Já se vão oito anos da Decisão 786/1995-Plenário, oportunidade em que foi determinado ao então DNER que *'dê prioridade na alocação de recursos para o Plano Diretor de Pesagem, de tal forma que os postos fixos de pesagem existentes entrem efetivamente em operação, como forma de evitar a deformação permanente das rodovias, com o consequente aumento nos custos de conservação e recuperação.'*

22.8. Alega que, após o término da obra em outubro de 2010, este trecho somente veio a receber os imprescindíveis serviços de manutenção e recuperação a partir de dezembro de 2012, o que corresponde a um período de 14 meses sem qualquer intervenção na rodovia. Este período foi prejudicial para a subsistência do trecho rodoviário restaurado, inclusive como define a literatura disponível e citada no relatório deste Tribunal. Que, a respeito do assunto, falta de manutenção das rodovias brasileiras, a Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União deste Tribunal de Contas, ao realizar auditoria da qualidade das obras rodoviárias federais no ano de 2004, constatou que:

'Investimentos tão baixos como o acontecido no exercício levam a rede a um estado de deterioração acentuado, agravando ainda mais os estágios futuros de restaurações que se tornam cada vez mais onerosos, tornando praticamente impeditivos os trabalhos em vista dos recursos a aplicar. Entra-se, desta maneira, num círculo vicioso: investimentos reduzidos na atividade de conservação fazem com que o pavimento e o corpo estradal se deteriore mais rapidamente, exigindo intervenções de grandes reformas cada vez mais onerosas, sem possibilidades de serem realizadas por falta absoluta de recursos.'

Estradas em condições precárias aumentam os custos de transporte, tornando nossos produtos mais caros para a população e menos atrativos para o mercado externo, o chamado Custo Brasil. (...).

Entidades especializadas estimam que as más condições das rodovias brasileiras fazem aumentar em até 38% o custo operacional dos veículos, 58% o consumo de combustíveis, 100% o tempo das viagens e 20% o custo do frete. Por outro lado, de acordo com o Banco Mundial, cada dólar não gasto na manutenção das estradas implica a necessidade de despender cinco dólares em reconstrução.'

22.9. Acrescenta que o relatório fotográfico deste Tribunal de Contas apresenta fotografias em pontos localizados nos acostamentos da rodovia, outros próximos às entradas de vias rurais, postos de fiscalização e de municípios. Que os acostamentos da Rodovia BR 101/SE existentes no trecho em análise não foram construídos para suportar o intenso tráfego de veículos, mas tão somente para servir de estacionamento para situações emergenciais. Com relação aos acessos de fazendas, postos de fiscalização e Municípios, diz que estes não receberam qualquer reforço estrutural para suportar o intenso tráfego de veículos pesados. No que tange à foto do km 202,8, trata-se de uma entrada de fazenda. Neste ponto, além da inexistência de reforço estrutural, o dano ao acostamento foi causado pela utilização deste ponto como acesso a uma estrada vicinal de fazenda, provocando tráfego no acostamento não considerado no projeto. Os acostamentos da BR 101/SE existentes no trecho em questão foram projetados para paradas emergenciais e não para tráfego intenso.

22.10. Registra que a situação é ainda mais grave no acostamento do km 204,2 pois trata-se de uma entrada do posto fiscal da Fazenda Estadual, de acordo com as fotos anexas, fica evidenciada a existência de um intenso tráfego de veículos de carga no acostamento de acesso ao posto.

22.11. Em todos os locais citados, observa-se que não houve falha construtiva, e sim um pequeno dano no local provocado por solicitação excessiva (tráfego em acostamento de veículos pesados) ou por excesso de umidade nas margens dos acostamentos provocado por acúmulo de água por falta de manutenção.

Análise:

23. Constata-se que há uma uniformidade nas respostas às oitivas apresentadas pelos entes, em que se registra que as patologias indicadas nas fotos da auditoria, tais como trilhas de roda, escorregamentos, solevamentos, placas e trincas, estão diretamente relacionadas com a ação do excesso de cargas transmitidas ao pavimento pelos milhares de caminhões e carretas que trafegam na rodovia BR-101/SE (não há controle de peso por falta de balança), bem como decorrem da falta de manutenção no trecho desde a conclusão da obra até a vistoria da auditoria. Observam que o relatório fotográfico do Tribunal apresenta fotografias em pontos localizados nos acostamentos da rodovia, outros

próximos às entradas de vias rurais, postos de fiscalização e de municípios (localizados nos pontos em destaque nas imagens - km 170,7; km 196,1; km 202,8; km 204,2 e km 205,5). Asseveram que os acostamentos da Rodovia BR 101/SE existentes no trecho em análise não foram construídos para suportar o intenso tráfego de veículos, mas tão somente para servir de estacionamento para situações emergenciais e, com relação aos acessos de fazendas, postos de fiscalização e municípios, diz que estes não receberam reforço estrutural para suportar o intenso tráfego de veículos pesados (falha de projeto).

23.1. O art. 69 da Lei 8666/1993 diz, **verbis**:

‘O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.’

23.2. Das constatações da auditoria e do que se inferiu das oitivas, não há indícios de que tenha havido falhas de vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados. Ao contrário, o que se afirma nas oitivas é que não houve qualquer impropriedade com relação às fiscalizações da supervisora, da regional do Dnit e da construtora.

23.3. No que diz respeito à falta de controle de peso, o art. 21, inciso VIII, da Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro - CTB) diz que compete aos órgãos e entidades rodoviárias da União (Dnit/PRF), no caso de rodovia federal, fiscalizar, autuar, aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis, relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar. O art. 99 do citado diploma legal ressalta que somente poderá transitar pelas vias terrestres o veículo cujo peso e dimensões atenderem aos limites estabelecidos pelo Contran. O § 1º deste artigo reza que o excesso de peso será aferido por equipamento de pesagem ou pela verificação de documento fiscal, na forma estabelecida pelo Contran. Também o Regimento Interno do Dnit dispõe, em seu artigo 89, inciso VI, que compete à Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias controlar o peso e a ocupação da faixa de domínio das rodovias federais.

23.4. A falta de balança para pesagem é uma questão histórica e de âmbito nacional. Verifique-se o que diz a respeito da pesagem o TC 014.639/2003-4, Acórdão 218/2004 – Plenário, **verbis**:

‘(...) Tal controle não vem sendo realizado pela falta de recursos para a aquisição de equipamentos, pela falta de estrutura dos postos de pesagem para realização de transbordos, e pela falta de pessoal qualificado para a operação, não obstante o Dnit buscar soluções para o controle de pesagem, as quais incluem a futura utilização de balanças móveis e a contratação de empresas que forneceria e operariam equipamentos.’

Outro motivo de grande relevância para esta deficiência diz respeito a indefinição de competências legais entre a Polícia Rodoviária Federal e o Dnit. O Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) fez parte da estrutura do DNER até 1988, quando passou a integrar o Ministério da Justiça. Desde então, passou a existir um conflito de competências na atuação das duas entidades, o qual se potencializou com a edição do Código de Trânsito Brasileiro - CTB (Lei 9503/1997). Ficou evidenciado que os conflitos de competência entre o DPRF e o Dnit derivam principalmente da redação dos artigos 20 e 21 do CTB (fl. 2, v.4). Tal situação de conflito vem obstando a cooperação entre as duas entidades na fiscalização da pesagem: segundo o Dnit, não há como se parar um caminhão no posto de pesagem sem a presença do DPRF. Não obstante, o Dnit e o DPRF vêm se reunindo para buscar entendimento com relação à fiscalização de velocidade e de peso, para estabelecer instrumentos que permitam uma fiscalização efetiva de cargas e velocidade (...).

23.5. Sobre pesagem, o Tribunal vem se manifestando em diversos processos que redundaram nos Acórdãos: Acórdão 353/2006 – Plenário, Acórdão 686/2006 – Plenário, Acórdão 716/2003 – Plenário, Acórdão 817/2005 – Plenário, Acórdão 838/2011 – Plenário, Acórdão 2093/2011 – Plenário, Acórdão 2577/2010 – Plenário, Acórdão 1204/2012 – Plenário, Acórdão 4733/2012 - Segunda Câmara, Acórdão 603/2013 – Plenário, Acórdão 1338/2013 – Plenário, Acórdão 1387/2014 – Plenário, Acórdão 3095/2014 – Plenário e muitos outros. Entende-se que não há conveniência em se manifestar nestes autos sobre a questão da falta de balança, devendo o assunto ser tratado pela especializada, considerando que esta é uma questão de âmbito nacional, já exaustivamente relatada pelo Tribunal em diversas assentadas.



23.6. É importante ressaltar que, na falta de balanças, para que a qualidade da rodovia seja mantida, é importante reforçar a fiscalização pela Polícia Rodoviária Federal e Dnit através do documento fiscal, por ser uma maneira segura de verificação do peso em via desprovida de balança. Destarte, verifica-se oportuno dar ciência ao Dnit da necessidade de fiscalização da pesagem dos veículos na referida via a partir de documento fiscal, principalmente porque não há no trecho balança para pesagem dos veículos, em conformidade com o § 1º da Lei 9.503/1997, que reza: 'o excesso de peso será aferido por equipamento de pesagem ou pela verificação de documento fiscal, na forma estabelecida pelo Contran'.

23.7. Com relação aos acessos de fazendas, postos de fiscalização e vias de acesso aos municípios, convém dar ciência ao Dnit da necessidade de se observar nos projetos futuros, elaborados pelo órgão, o devido reforço estrutural para suportar o tráfego de veículos nessas saídas de estradas, em conformidade com a Resolução Dnit 10/2007 (Regimento Interno), que, no seu art. 115, XXVII, diz que compete ao Serviço de Engenharia 'analisar e emitir parecer sobre projetos de acessos às rodovias federais, sinalização rodoviária e ocupação de faixa de domínio por concessionárias de serviços públicos'.

23.8. Embora o Dnit tenha dito que as falhas foram totalmente corrigidas (peça 52, p. 2-3), observa-se que tal não ocorreu. Contato telefônico com a autarquia, requisitando a documentação probante, fez com que fossem remetidos os documentos de peça 63. Ocorre que tais documentos referem-se a serviços executados em agosto de 2012 e a auditoria fora realizada em novembro de 2012. Observando-se a documentação encaminhada, constata-se que os km 196,1 e 205,5 sofreram microrrevestimento em agosto de 2012 (peça 63, p. 11) e, em novembro de 2012, já apresentavam as irregularidades de peça 23, p. 20-21 e 22-23. Embora essas irregularidades tenham ocorrido no acostamento e não na pista, deduz-se que ou se trata de irregularidades surgidas a **posteriori** ou de falhas na execução do serviço. De todo modo, **in dubio pro reo**.

23.9. Quanto à deficiência de sinalização vertical, a Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, no seu art. 21, inciso III, diz que compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no âmbito de sua circunscrição, implantar, manter (grifou-se) e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário. Assim, torna-se mister dar ciência ao Dnit da necessidade de adequar a sinalização no subtrecho entre os km 153,90 e 206,00 da BR-101/SE, na forma prescrita nas resoluções 180/2005 e a 243/2007 do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), que tratam da Sinalização Vertical de Regulamentação e da Sinalização Vertical de Advertência, respectivamente.

23.10. Por fim, informa que está providenciando o levantamento dos valores efetivamente já despendidos e a serem aplicados para a correção das irregularidades apontadas (peça 45, p. 2).

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

24. Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem-se mencionar medidas corretivas que contribuem para a manutenção da segurança e do conforto do usuário na utilização da rodovia, mencionando-se a correção de irregularidades/impropriedades e incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade do órgão.

CONCLUSÃO

25. Concluiu-se que as patologias indicadas nas fotos da auditoria decorrem da(o):

25.1. excesso de cargas transmitidas ao pavimento pelos veículos;

25.2. inexistência de balança para impedir o tráfego de veículos com excesso de carga;

25.3. falta de manutenção no trecho desde a conclusão da obra até a vistoria da auditoria;

25.4. fato de os locais irregulares estarem localizados nos acostamentos da rodovia ou próximos às entradas de vias rurais, postos de fiscalização e de municípios, sem terem sido construídos com reforço estrutural (falha de projeto).

26. Concluiu-se também que não há conveniência em se manifestar nestes autos sobre a questão da falta de balança, devendo o assunto ser tratado pela Unidade Técnica Especializada do TCU, considerando que esta é uma questão de âmbito nacional, já exaustivamente notificada pelo Tribunal em diversas assentadas.

27. Propõe-se, destarte, dar ciência ao Dnit da necessidade de:



27.1. *envidar gestão junto ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) de forma a intensificar a fiscalização a partir de documento fiscal, considerando que não há balança para pesagem dos veículos de carga no trecho em comento, de acordo com o art. 99, § 1º, da Lei 9.503/1997 que diz que o excesso de peso será aferido por equipamento de pesagem ou pela verificação de documento fiscal, na forma estabelecida pelo CONTRAN;*

27.2. *observar, nos futuros projetos elaborados pelo órgão, o devido reforço estrutural para suportar o tráfego de veículos nessas saídas de estradas (vias de acesso) e demais locais onde tal reforço se faça necessário, em conformidade com a Resolução Dnit 10/2007 (Regimento Interno), que, no seu art. 115, XXVII, diz que compete ao Serviço de Engenharia ‘analisar e emitir parecer sobre projetos de acessos às rodovias federais, sinalização rodoviária e ocupação de faixa de domínio por concessionárias de serviços públicos’;*

27.3. *adequar a sinalização no subtrecho entre os km 153,90 e 206,00 da BR-101/SE, na forma prescrita nas resoluções 180/2005 e a 243/2007 do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), que tratam da Sinalização Vertical de Regulamentação e da Sinalização Vertical de Advertência, respectivamente, bem como no art. 21, inciso III da Lei 9.503/1997.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Ante o exposto propõe-se o encaminhamento dos autos à consideração superior, propondo-se:

28.1. *dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – MT (Dnit) da necessidade de:*

28.1.1. *envidar gestão junto ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) de forma a intensificar a fiscalização a partir de documento fiscal, considerando que não há balança para pesagem dos veículos de carga no trecho em comento, de acordo com o art. 99, § 1º, da Lei 9.503/1997, que diz que o excesso de peso será aferido por equipamento de pesagem ou pela verificação de documento fiscal, na forma estabelecida pelo Contran;*

28.1.2. *observar, nos futuros projetos elaborados pelo órgão, o devido reforço estrutural para suportar o tráfego de veículos nessas saídas de estradas (vias de acesso) e demais locais onde tal reforço se faça necessário, em conformidade com a Resolução Dnit 10/2007 (Regimento Interno), que, no seu art. 115, XXVII, diz que compete ao Serviço de Engenharia ‘analisar e emitir parecer sobre projetos de acessos às rodovias federais, sinalização rodoviária e ocupação de faixa de domínio por concessionárias de serviços públicos’;*

28.1.3. *adequar a sinalização no subtrecho entre os km 153,90 e 206,00 da BR-101/SE, na forma prescrita nas resoluções 180/2005 e a 243/2007 do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), que tratam da Sinalização Vertical de Regulamentação e da Sinalização Vertical de Advertência, respectivamente, bem como no art. 21, inciso III, da Lei 9.503/1997;*

28.2. *tramitar para a SecobRodov para verificação;*

28.3. *arquivar os presentes autos com fundamento no art. 169, inciso V do RI/TCU, após as providências decorrentes do julgamento.”*

2. A SeinfraRodovias se colocou de acordo com o encaminhamento proposto pela Secex/SE (peças 68 e 69).

É o relatório

VOTO

Examino aqui uma das onze fiscalizações empreendidas nas obras rodoviárias entre setembro e dezembro de 2012, nas quais se buscou avaliar a qualidade dos serviços executados em algumas rodovias recém-concluídas, sob a gestão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

2. Foram selecionadas para o trabalho obras rodoviárias encerradas em 2011 e 2012, com valor acima de vinte milhões de reais, preferencialmente em pavimento rígido, bem como obras de restauração rodoviária, o que resultou na escolha de onze rodovias, distribuídas em oito estados de quatro regiões do



Brasil. Trata-se neste processo de auditoria na obra de restauração do trecho entre o km 153,9 e o km 206,1 da BR-101/SE.

3. A avaliação da qualidade das obras auditadas foi realizada sob dois enfoques: estrutural e funcional.

4. A avaliação estrutural afere a adequação do pavimento para resistir às solicitações a que está sujeito, levando em consideração fatores de tráfego e vida útil. A equipe de auditoria verificou que 96,56% da rodovia está em boas condições estruturais, 3,06% em situação regular e somente 0,77% em situação má.

5. Já a avaliação funcional refere-se ao conforto e à segurança do pavimento, por meio da verificação dos defeitos superficiais e das condições de trafegabilidade. De acordo com a auditoria, 11% do trecho da BR-101/SE apresentou índice de irregularidade longitudinal (IRI) acima do limite permitido, conforme manual de restauração rodoviária do Dnit.

6. A equipe detectou ainda, em inspeção visual, problemas na sinalização da rodovia, *“trilhas de roda, escorregamentos, soleamentos, painéis e trincas”*.

7. Diante dessas ocorrências, foi promovida a oitiva do DNIT e das empresas construtora e supervisora para que apresentassem justificativas e esclarecimentos.

8. A unidade técnica atestou, após examinar as respostas, inexistir indícios de falhas, vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução da obra ou dos materiais empregados. Os problemas detectados decorrem basicamente da ausência de manutenção desde a conclusão da obra e do excesso de carga transmitida ao pavimento. E diante disso propõe dar ciência ao DNIT, encaminhamento que acolho sem ressalvas.

9. Por oportuno, assinalo que a consolidação das auditorias integrantes desta FOC foi relatada na sessão plenária de 27/2/2013, quando o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 328/2013:

“9.1 determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente ao TCU estudo que defina parâmetros mínimos de aceitabilidade de obras rodoviárias de construção, adequação e restauração, contemplando obrigatoriamente os seguintes aspectos:

9.1.1 exigência de ensaios deflectométricos e de irregularidade longitudinal, sem prejuízo de outros ensaios que forem considerados necessários;

9.1.2 procedimento administrativo a ser adotado no recebimento provisório e definitivo das obras dentro de sua competência, de modo a aferir objetivamente os critérios de aceitabilidade dos serviços;

9.1.3 procedimento administrativo a ser adotado com vistas a garantir o pleno cumprimento dos arts. 67, § 1º, e 69 da Lei 8.666/1993;

9.2 determinar ao DNIT que adote as providências necessárias para a apuração das responsabilidades das empresas contratadas, diante dos serviços mal executados apontados neste processo, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 87 da Lei 8.666/1993, sem prejuízo de exigir-lhes a reparação das falhas construtivas, nos termos do art. 69 da mesma lei.”

Com essas considerações, acompanho a proposta da unidade técnica e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 549/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.795/2012-0.

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria

3. Responsáveis/interessados:

3.1 Responsáveis: Jorge Ernesto Pinto Fraxe (CPF 108.617.424-00, ex-Diretor-Geral do DNIT); Delta Construções S/A (CNPJ 10.788.628/0001-57); e Engesur Consultoria e Estudos Técnicos Ltda. (CNPJ 33.104.175/0001-06)

3.2 Interessado: Congresso Nacional

4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.



5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe (Secex/SE) e SeinfraRodovias
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria, na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), das obras de restauração do trecho rodoviário compreendido entre o km 153,9 e o km 206,1 da BR-101/SE, nas quais se buscou avaliar a qualidade dos serviços executados, sob a gestão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 169, inciso V, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1 dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) da necessidade de:

9.1.1. envidar gestão junto ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) de forma a intensificar a fiscalização a partir de documento fiscal, considerando que não há balança para pesagem dos veículos de carga no trecho em comento, de acordo com o art. 99, § 1º, da Lei 9.503/1997, que diz que o excesso de peso será aferido por equipamento de pesagem ou pela verificação de documento fiscal, na forma estabelecida pelo Conselho Nacional de Trânsito (Contran);

9.1.2. com relação aos acessos de fazendas, postos de fiscalização e vias de acesso aos municípios, observar, nos futuros projetos elaborados pelo órgão, o devido reforço estrutural para suportar o tráfego de veículos nessas saídas de estradas e demais locais onde tal reforço se faça necessário, em conformidade com a Resolução Dnit 10/2007 (Regimento Interno);

9.1.3. adequar a sinalização no subtrecho entre os km 153,90 e 206,00 da BR-101/SE, na forma prescrita nas resoluções 180/2005 e a 243/2007 do Contran, bem como no art. 21, inciso III, da Lei 9.503/1997; e

9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0549-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 022.419/2005-1 [Aposos: TC 001.047/2013-2, TC 019.000/2008-0]

Natureza: Tomada de Contas Simplificada - Exercício: 2004

Órgão/Entidade: Comando do Material de Fuzileiros Navais

Responsáveis: Antonio Bilouro (390.866.407-10); Carlos Alexandre Maia Reis (010.870.477-73); Cristiane Ferreira Goncalves (901.482.317-72); Janito Flores (551.686.127-68); Jose Antonio Tavares Fantini (013.285.627-19); Jose Henrique Salvi Elkfury (260.937.237-04); Luiz Carlos Pinheiro Serrano (601.143.477-00); Marcos Augusto Xavier de Assis (688.954.297-53); Tadeu Teixeira Martins Davila (236.288.477-53); Wagner Dantas Lourenço (504.436.077-53)

Interessado: Comando do Material de Fuzileiros Navais (00.394.502/0181-91)



Advogado constituído nos autos: Ricardo Picanço d'Ávila, OAB-176569/RJ, Jorge Ferreira Vianna, OAB 91002/RJ e Fábio Cardoso Correia, OAB 73799/RJ.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS SIMPLIFICADA. REABERTURA DAS CONTAS EM RAZÃO DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE REVISÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU. NOVO JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO NEGADO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Recurso de Reconsideração, interposto pelo Sr. Janito Flores (peça 20), contra o Acórdão 2.454/2012-TCU-Plenário, em Tomada de Contas Simplificada do Comando do Material de Fuzileiros Navais, relativas ao exercício de 2004, originalmente julgadas regulares por intermédio do Acórdão 2.311/2006-Plenário, tornado insubsistente em relação ao ora recorrente, pelo Acórdão 2.454/2012-Plenário, cujo item 9.4 julgou irregulares as contas deste e do Sr. Wagner Dantas Lourenço, condenando-os, solidariamente com o Sr. Tadeu Teixeira Martins D'Ávila, ao pagamento das quantias ali discriminadas.

2. Reproduzo, com os devidos ajustes de forma, a instrução elaborada pela Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 86), a qual contou com a anuência do secretário substituto da unidade (peça 87):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Janito Flores (peça 20) contra o Acórdão 2.454/2012-TCU-Plenário (peça 2, p. 28-29).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens em negrito correspondem ao reconhecimento de efeito suspensivo recursal):

9.1. com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU, conhecer do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. tornar insubsistente o Acórdão n.º 2.311/2006 - Plenário, constante da Relação n.º 137/2006 - do Ministro-Substituto Augusto Sherman, em relação ao Sr. Janito Flores;

9.3. rejeitar as alegações de defesa dos Senhores Wagner Dantas Lourenço, Janito Flores e Tadeu Teixeira Martins D'Ávila;

9.4. julgar irregulares as contas do Sr. Janito Flores e do Sr. Wagner Dantas Lourenço, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, condenando-os, solidariamente com o Sr. Tadeu Teixeira Martins D'Ávila, ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que os responsáveis comprovem, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, corrigida monetariamente e acrescidas dos encargos legais, calculados a partir das datas especificadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor Data de ocorrência

R\$ 69.016,35 09/07/2004

R\$ 2.472,00 09/07/2004

R\$ 25.382,00 09/07/2004

R\$ 4.039,61 09/07/2004

R\$ 838,80 09/07/2004

9.5. autorizar, desde logo, o parcelamento do débito, caso venha a ser requerido, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do RITCU, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, de acordo com o que estabelece o § 2º do art. 217 do Regimento Interno;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;



9.7. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992 c/c o § 6º do art. 209 do RITCU, remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, para adoção das medidas julgadas cabíveis; e

9.8. dar ciência do inteiro teor desta deliberação aos responsáveis.

HISTÓRICO

2. Por meio do Acórdão 2.311/2006-TCU-Plenário (Sessão de 6/12/2006, Relação 137/2006, Ata 49/2006), as contas do Comando Material de Fuzileiros Navais, referentes ao exercício de 2004, foram julgadas regulares com a quitação plena de seus responsáveis (peça 1, p. 47).

2.1. Posteriormente, em 26/11/2008, foi interposto recurso de revisão (peça 3, p. 2-3) por parte do Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) em face das diversas irregularidades levantadas em processo de tomada de contas especial (TC 019.000/2008-0 em apenso) e que redundaram na constatação de diversos superfaturamentos a seguir delineados (peça 3, p. 21-23):

(...)

17. Em 2004, o Comando do Material de Fuzileiros Navais instaurou processo de compra de materiais diversos e de equipamentos, com dispensa de licitação, para mobiliar o Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais que participaria do 1º Contingente do Haiti. Como parte do processo de obtenção, foram adquiridos três conjuntos de máquinas de fabricação de gelo. A responsabilidade pela gerência do processo de aquisição dessas máquinas foi atribuída ao Chefe do Departamento de Abastecimento, Capitão-de-Mar-e-Guerra Wagner Dantas Lourenço.

18. O processo de obtenção das máquinas de fabricação de gelo contou com a participação de três empresas: EDWAL Engenharia Ltda.; ALIBRÁS Representações Ltda. e LEBLÉ Representações Ltda.

19. Durante o processo investigatório, foi possível levantar fortes indícios de que teria ocorrido possível conluio entre as empresas, precedendo a cotação dos preços apresentados. Tais indícios foram levantados com base nos depoimentos colhidos dos agentes envolvidos no processo de compra e em documentos juntados aos autos.

20. De trecho do relatório do inquérito constante às folhas 07-12 dos autos, obtém-se a informação de que, embora tenham constado três propostas de preços nos documentos formais do processo de aquisição, apenas a empresa Edwal Engenharia Ltda. compareceu à reunião realizada nas dependências da unidade militar para a escolha do fornecedor, a qual, cumpre destacar, foi a única realizada com este intento. Reforçam a desconfiança a respeito do conluio os seguintes fatos:

- cotações de preços das empresas participantes bastante aproximadas e bem superiores aos preços de mercado;

- os proprietários das empresas Edwal Engenharia Ltda. e Alibras Representações Ltda. são irmãos e suas empresas possuem o mesmo endereço em sua razão social;

- embora o proprietário da Empresa Edwal Engenharia Ltda. - Sr. Tadeu Teixeira Martins D'Avila - tenha informado em seu depoimento que teria adquirido em São Paulo as máquinas que forneceu à Marinha, foi desmentido pelo seu irmão, o proprietário da Empresa Leblé Representações Ltda., que afirmou em sua inquirição ter vendido a seu irmão as máquinas que foram compradas pela unidade militar.

- o proprietário da empresa Leblé Representações Ltda. afirmou em seu depoimento que a proposta de preços da sua empresa foi solicitada pelo Sr. Tadeu Teixeira Martins, proprietário da Edwal, e não pela organização militar adquirente dos produtos;

- o proprietário da Edwal se negou a apresentar as notas fiscais das máquinas adquiridas;

(...)

22. As culpas de cada um foram devidamente qualificadas no relatório do IPM. Ao CMG Janito Flores, na qualidade de Chefe do Departamento de Intendência e Ordenador de Despesas da organização militar, caberia a responsabilidade pela verificação da habilitação das empresas, o que não ocorreu. Foi identificada uma série de irregularidades tanto na qualificação técnica das empresas quanto na regularidade fiscal. Desse modo, o relatório conclui: 'Diante de tais constatações, verifica-se que o CMG (IM) JANITO, Chefe do Departamento de Intendência, não cumpriu com o rigor requerido os



procedimentos dos quais era responsável em decorrência do exercício do cargo de Ordenador de Despesas’.

(...)

29. No que tange à quantificação do dano, cumpre destacar que, além das máquinas de fabricação de gelo, foram verificados superfaturamentos na aquisição de outros produtos junto ao mesmo fornecedor daqueles itens. Dessa forma, foi providenciado um Laudo de Exame Pericial que calculou o valor do débito original relativo aos superfaturamentos observados nas aquisições de todos os produtos junto à Empresa Edwal representações Ltda (fls. 17/19).

30. O Inquérito Policial Militar (IPM), os Tomadores de Contas e o Relatório de Auditoria da Diretoria de Contas da Marinha responsabilizaram os servidores militares CMG (IM) Janito Flores, Chefe do Departamento de Intendência e Ordenador de Despesas e o CMG (FN) Wagner Dantas Lourenço, Chefe do Departamento de Abastecimento, juntamente com o Sr. Tadeu Teixeira Martins D’Ávila, pelo prejuízo ao Erário.

(...)

32. O prejuízo causado ao Erário, conforme Laudo de Exame Pericial (fls. 17/19), foi quantificado originalmente em R\$ 101.748.76 (...), em face da ocorrência de superfaturamento na aquisição em 09 de julho de 2004 de três (03) conjuntos de máquinas de produzir gelo, cento e vinte (120) estrados de compensado, cem (100) armários roupeiros com 04 portas, dez (10) armários roupeiros de 06 portas e cento e vinte (120) camas tipo beliche.

2.2. A 3ª Secex/TCU promoveu a citação, solidariamente a outros agentes, do ordenador de despesas, Janito Flores (peça 3, p. 26-27), cujas alegações de defesa (peça 6, p. 12-17) foram rejeitadas por aquela unidade técnica (peça 8, p. 8-12). Dessa forma, foi proposto que as contas dos responsáveis fossem julgadas irregulares com a condenação solidária do mencionado débito. O MP/TCU anuiu àquelas propostas (peça 8, p. 24).

2.3. Em 11/9/2012, o TCU exarou o Acórdão 2.454/2012-TCU-Plenário, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame. Irresignado com esse julgado, o responsável, ora recorrente, apresenta recurso de reconsideração (peça 20) o qual se passa a analisar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade (peça 73) em que se propôs o conhecimento do recurso concedendo-se efeito suspensivo aos itens 9.2, 9.4 e 9.6 do acórdão recorrido. Aqueles exames foram ratificados, por meio de despacho (peça 78), pelo relator do recurso, Ministro Bruno Dantas.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

a) se a responsabilidade do ordenador de despesas pode ser excluída com base nas normas internas vigentes sobre administração financeira e contabilidade na Marinha do Brasil;

b) se subsiste vínculo de solidariedade do recorrente com os outros agentes haja vista que eles exorbitaram das ordens recebidas; e

c) se a sua conduta anterior, de não convivência com atos considerados lesivos à Fazenda Nacional, é apta ao provimento do recurso.

5. Normas internas referentes ao ordenador de despesas como causa de exclusão de responsabilidade

5.1. O recorrente argumenta que a norma SGM 301-5ª Revisão, de 2/4/2004, referente a Normas sobre Administração Financeira e Contabilidade na Marinha (itens 1.4 e 1.5), não prevê qualquer imputação ao ordenador de despesas quanto à verificação de habilitação das empresas, certificado de qualificação técnica e regularidade fiscal de contratações. Acentua que a responsabilidade do ordenador de despesas “(...) salvo convivência, não será responsabilizado por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados pelos demais agentes que exorbitem de ordens recebidas” (grifos suprimidos – peça 20, p. 1-2).

Análise:

5.2. Não assiste razão ao recorrente.



5.3. Essa linha de argumentação é a mesma que foi lançada nas alegações de defesa do recorrente à peça 6, p. 15-16, a qual foi rebatida pela unidade técnica de origem asseverando, em síntese, que (peça 8, p. 10-11):

a) a culpabilidade quanto às omissões do recorrente em relação às irregularidades em discussão se enquadra pela inobservância ao disposto na alínea “I” do subitem 1.5 da SGM 301/2004, que reza “buscar a eficiência, a eficácia e a economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela UG”;

b) caberia ao ordenador de despesas atestar a regularidade e a legalidade de todo o procedimento de dispensa de licitação antes de ordenar o pagamento, como não o fez, acabou por conferir legitimidade e legalidade sobre os diversos produtos adquiridos com preços superfaturados. Caso não tivesse assinado as ordens de pagamento não teria havido prejuízo ao Erário;

c) de forma perfunctória, o recorrente poderia ter aferido que não constavam dos autos a razão da escolha do fornecedor e a justificativa de preços. Ou seja, não houve aferição quanto à “obediência ao procedimento” por ele alegado;

d) aplicáveis, expressamente, à conduta do recorrente o disposto no art. 90 do Decreto-Lei 200/1967 e no art. 39 do Decreto 93.872/1986; e

e) o TCU já tem diversos julgados que não afastam a responsabilidade do ordenador de despesas por entender que sua assinatura não é mera formalidade, mas autêntica instância de controle de dispêndio (Acórdãos 918/2005-TCU-Segunda Câmara, 130/2008-TCU-Plenário, 487/2008-TCU-Plenário, 3.903/2008-TCU-Segunda Câmara, 1.651/2010-TCU-Plenário, dentre outros).

5.4. Acresce-se a essas considerações o fato de não resta caracterizado que os atos praticados pelos demais agentes tenham exorbitado ordens emanadas pelo recorrente, o que, em tese, poderia excluir a sua responsabilidade, nos termos do parágrafo único do art. 39 do Decreto 93.872/1986 (“O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional, decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas”), norma essa análoga ao disposto na alínea “c” do subitem 1.4.1 da SGM 301/2004.

5.5. Dessa forma, conclui-se que cabia ao ordenador de despesa a verificação de todo o processo da despesa com o objetivo de detectar, entre outras coisas, possíveis irregularidades tais como o verificado superfaturamento das aquisições, não tendo ele adotado as medidas esperadas para tal função. Cabível, portanto, a sua responsabilização nos moldes do acórdão condenatório, reiterando-se seus fundamentos.

6. Ausência de vínculo de solidariedade

6.1. Noutra linha de raciocínio, o recorrente assevera que não inexiste vínculo de solidariedade sua com os demais agentes argumentando que (peça 20, p. 3):

(...) o Recorrente não pode ser responsabilizado solidariamente com outros Agentes que tenham exorbitado de ordens recebidas. Como se sabe, o processo se iniciou no Departamento de Abastecimento, onde foi realizada a pesquisa de preços entre os fornecedores dispostos a vender os equipamentos. Uma vez feita a pesquisa e recebida as propostas, o processo era encaminhado ao Recorrente, que, então, conferindo haver obediência ao procedimento, dava continuidade ao mesmo. (grifos suprimidos)

Análise:

6.2. Esse argumento também não pode prosperar.

6.3. *Mutatis mutandi*, se aplica a essa linha de argumentação as mesmas considerações lançadas nos subitens 5.3 e 5.4 deste Exame. A culpabilidade do recorrente resta assente em atos omissivos seus que permitiram que as despesas fossem realizadas com superfaturamento de valor e que deram aparência de legitimidade àqueles pagamentos irregulares.

6.4. Também é importante ressaltar que, na processualística deste Tribunal, o vínculo de solidariedade decorre de expressa disposição legal, qual seja, o disposto na alínea “a” do § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992. O Tribunal entendeu que o ordenador de despesas, no presente caso concreto, deveria ser responsabilizado por, também, não ter verificado a regularidade do processo de contratação, nos seguintes termos contidos no voto condutor do acórdão recorrido (peça 2, p. 26-27):



22. Competia, porém, ao Sr. Janito Flores, na condição de ordenador de despesas, verificar, ao menos, a regularidade formal do processo de contratação, o que não foi feito, consoante demonstrado pela unidade técnica nos seguintes trechos de sua instrução, reproduzida no relatório que antecede este voto:

‘51. No entanto, conforme ficou comprovado nos autos do IPM, não foi realizada consulta de preço da forma como deveria ser. Uma única empresa - Edwal Engenharia Ltda. - foi escolhida para fornecer materiais de natureza diversa, como os citados no parágrafo anterior, que sequer fazem parte do seu ramo de atuação. No sítio da empresa na internet, verifica-se que ela atua nas áreas de fabricação de pequenas embarcações, lanchas, chatas, etc.; reparos navais (caldeiraria, rede e válvulas); manutenção industrial; construção e reformas civis e obras de caldeiraria’.

(...)

23. Esses fundamentos aliados a tudo o que ficou demonstrado nos autos me conduzem a acompanhar a posição sustentada tanto pela unidade técnica quanto pelo Ministério Público junto ao TCU no tocante à responsabilidade do Sr. Janito Flores.

7. Atenuante quanto ao julgamento inicial das contas

7.1. Por fim, o recorrente assevera que, anteriormente, foi apurada que sua conduta não era de conivência com atos lesivos ao Erário, devendo prevalecer o julgamento inicial de suas contas nos seguintes termos (peça 20, p. 3):

(...) durante o processo de verificação das contas não restou qualquer dúvida quanto à não conivência do Requerente com atos considerados lesivos à Fazenda Nacional.

Ademais, não se pode perder de vista que o Acórdão n. 2.311/2006-TCU-Plenário julgou inicialmente as referidas contas regulares, dando-se quitação plena ao Recorrente.

Análise

7.2. Também não assiste razão ao recorrente.

7.3. Os julgamentos de mérito deste Tribunal não têm o caráter absoluto de definitividade desejado pelo recorrente. Os efeitos do Acórdão 2.311/2006-TCU-Plenário, no qual consta o julgamento de suas contas regulares com quitação plena, só permanecem ao longo do tempo se não chegar ao conhecimento deste Tribunal quaisquer fatos aptos a alterá-los.

7.4. No presente caso, verifica-se que o supra citado acórdão original destas contas ordinárias foi prolatado em 6/12/2006, antes do conhecimento pelo Tribunal das irregularidades relativas ao pré-falado superfaturamento, que somente se deu com a atuação do TC-019.000/2008-0 em 16/7/2008.

7.5. Na sistemática do Regimento Interno deste Tribunal vigente à época (aprovado pela Resolução/TCU 155/2002), a apenação do recorrente pelas irregularidades apuradas no TC-019.000/2008-0 dependia a interposição de Recurso de Revisão do MP/TCU no presente processo de contas ordinárias, o que de fato ocorreu no caso concreto. Assim sendo, as presentes contas foram reabertas, alterando-se, corretamente, o julgamento de mérito de regulares para irregulares (em face da constatação posterior de superfaturamento)

7.6. Dito isso, não há que se falar em eventual influência do Acórdão 2.311/2006-Plenário para a análise da questão, vez que tal deliberação não tratou das irregularidades que motivaram a responsabilização do recorrente.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

8. Releva informar que o débito já consta integralmente pago tendo o Tribunal expedido a quitação, nos termos já reconhecido no âmbito do Acórdão 2.417/2014-TCU-Plenário (peça 57), abaixo transcrito na íntegra:

VISTOS, relacionados e discutidos estes autos de EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, em Tomada de Contas Simplificada do Comando do Material de Fuzileiros Navais, relativas ao exercício de 2004, originalmente julgadas regulares por meio do Acórdão nº 2.311/2006-Plenário (peça 1, p. 47), tornado insubsistente em relação ao responsável Janito Flores pelo Acórdão 2.454/2012-Plenário (peça 2, p. 28/29), cujo item 9.4 julgou irregulares as contas deste e do Sr. Wagner Dantas Lourenço, condenando-os, solidariamente com o Sr. Tadeu Teixeira Martins D’Ávila, ao pagamento das quantias ali discriminadas.

Contra o Acórdão 2.545/2012-Plenário o Sr. Tadeu Teixeira Martins D’Ávila opôs embargos de



declaração (peça 31) e o Sr. Janito Flores apresentou pedido de reconsideração. (peça 20),

Considerando que o embargante efetuou o pagamento integral do débito solidário atualizado (peças 48/49),

Considerando que posteriormente, em petição datada de 9/8/2014 (peça 51), o representante legal do embargante formalizou a desistência dos embargos e solicitou a expedição da quitação do débito.

Considerando o parecer do Ministério Público junto a este Tribunal;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos art. 27, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 1º, inciso VIII; 143 e 218, do Regimento Interno, ACORDAM em:

a) considerar prejudicada, por perda do objeto, a análise dos embargos de declaração opostos pelo Senhor Tadeu Teixeira Martins D'Ávila em relação ao Acórdão 2454/2012-Plenário;

b) com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, expedir quitação aos Senhores Tadeu Teixeira Martins D'Ávila, Wagner Dantas Lourenço e Janito Flores, ante o recolhimento integral aos cofres do Tesouro Nacional das quantias indicadas no item 9.4 do Acórdão 2454/2012-Plenário, corrigidas monetariamente e acrescidas dos encargos legais, calculados a partir das datas especificadas até a do efetivo recolhimento;

c) determinar à SecexAdministração que, tão logo conclua a expedição das comunicações processuais pertinentes, encaminhe os presentes autos à Secretaria de Recursos, para prosseguimento do feito em relação ao pedido de reconsideração apresentado pelo Senhor Janito Flores; e

d) Encaminhar cópia desta Deliberação, acompanhada do parecer do Ministério Público (peça 56) à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro para subsidiar o inquérito civil PR-RJ 1.30.001.006054/2012-26.

CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) as normas internas da Marinha não excluem a responsabilidade do ordenador de despesas, estando tal responsabilidade devidamente caracterizada nos autos;

b) de igual forma, o vínculo de solidariedade do ordenador de despesas com os demais responsáveis resta corretamente delineado; e

c) os fundamentos do acórdão original não aproveitam ao recorrente, vez que tal deliberação não tratou das irregularidades que fundamentaram a condenação do recorrente.

9.1. Com base nessas conclusões, propõe-se que o recurso não seja provido pelo fato de que a culpabilidade do ordenador de despesas, quanto ao superfaturamento de aquisições constatadas nestes autos, resta devidamente comprovada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento.

b) dar ciência ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro e aos demais interessados do acórdão que vier a ser proferido.”

3. O Ministério Público, por sua vez, manifestou-se de acordo com a proposta de mérito oferecida pela unidade técnica (peça 88).

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Recurso de Reconsideração, interposto pelo Sr. Janito Flores, contra o Acórdão 2.454/2012-TCU-Plenário, nos autos de Tomada de Contas Simplificada do Comando do Material de Fuzileiros Navais, relativas ao exercício de 2004, originalmente julgadas regulares por intermédio do Acórdão 2.311/2006-Plenário, tornado insubsistente pela deliberação ora recorrida, cujo item 9.4 julgou irregulares as contas deste e do Sr. Wagner Dantas Lourenço, condenando-os, solidariamente com o Sr. Tadeu Teixeira Martins D'Ávila, ao pagamento das quantias ali discriminadas.



2. Destaco que inicialmente as contas do Comando do Material de Fuzileiros Navais, referentes ao exercício de 2004, foram julgadas regulares com a quitação plena de seus responsáveis, nos termos do Acórdão 2.311/2006-TCU-Plenário.

3. Em face da constatação de irregularidades com potencial impacto nas contas dos responsáveis, apreciadas nos autos de tomada de contas especial – TC 019.000/2008-0, o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) interpôs recurso de revisão.

4. Provido o recurso, foi proferido novo julgamento pela irregularidade das contas do recorrente, com a consequente condenação em débito, solidariamente a outros responsáveis. Assinalo que o débito já consta integralmente pago, tendo o Tribunal expedido a quitação, nos termos já reconhecido no âmbito do Acórdão 2.417/2014-TCU-Plenário (peça 57).

5. Preliminarmente, conheci do presente recurso e concedi efeito suspensivo aos itens 9.2, 9.4 e 9.6 do acórdão recorrido.

6. No mérito, manifesto minha concordância com a análise feita pela Secretaria de Recursos - Serur, corroborada pelo Ministério Público junto a este Tribunal, cujas manifestações acolho como minhas razões de decidir.

7. Registro que a peça recursal (peça 20) trazida aos autos pelo recorrente, apresenta, em essência, o mesmo teor da manifestação encaminhada em resposta à citação promovida. Os argumentos apresentados já foram, portanto, em boa medida, analisados à época da instrução do processo e da prolação do acórdão combatido.

8. Em síntese, o recorrente insurge-se contra a deliberação deste Tribunal alegando que: (i) a responsabilidade do ordenador de despesas pode ser excluída com base nas normas internas da Marinha do Brasil, relativas a administração financeira e contabilidade; (ii) não subsiste vínculo de solidariedade do recorrente com os outros agentes haja vista que eles exorbitaram das ordens recebidas; e (iii) a sua conduta anterior, de não convivência com atos considerados lesivos à Fazenda Nacional, é apta ao provimento do recurso.

9. Em relação a primeira alegação, entendo que cabe ao ordenador de despesa a verificação de todo o processo de dispêndio com o objetivo de detectar, dentre outras coisas, possíveis irregularidades, tais como o apurado superfaturamento das aquisições de máquinas de gelo. Acrescente-se que o recorrente sequer observou que não constava do processo licitatório a razão da escolha do fornecedor e a justificativa para os preços praticados.

10. Ressalto, por oportuno, que este Tribunal já se manifestou em diversas oportunidades sobre a responsabilidade do ordenador de despesas em situações similares à apreciada, ratificando que sua assinatura não configura uma mera formalidade, mas autêntica instância de controle de dispêndio de recursos públicos (Acórdãos 918/2005-TCU-Segunda Câmara, 130/2008-TCU-Plenário, 487/2008-TCU-Plenário, 3.903/2008-TCU-Segunda Câmara, 1.651/2010-TCU-Plenário). Cabível, portanto, a responsabilização do recorrente nos moldes do acórdão condenatório, reiterando-se seus fundamentos.

11. Quanto à segunda alegação, não vislumbro nos autos elementos que evidenciem que os condenados solidários ao recolhimento do débito tenham exorbitado de suas atribuições. Observo, por sua vez, que a culpabilidade do recorrente resta assente em atos omissivos que permitiram que as despesas fossem realizadas com superfaturamento de valor e que deram aparência de legitimidade àqueles pagamentos irregulares.

12. Ademais, anoto que, na processualística deste Tribunal, o vínculo de solidariedade decorre de expressa disposição legal, qual seja, o disposto na alínea “a” do § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992.

13. Por fim, no que concerne à terceira irregularidade, assevero que os julgamentos de mérito deste Tribunal não têm o caráter absoluto de imutatividade desejado pelo recorrente. Verificada superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, nos termos do art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, o MPTCU, na qualidade de legitimado para tal, interpôs tempestivamente recurso cabível a espécie. Desta feita, as presentes contas foram reabertas, com a plena observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, alterando-se, legitimamente, o julgamento de mérito de regularidade para irregularidade das contas.

14. Diante disso, não há que se falar em eventual influência do Acórdão 2.311/2006-Plenário para a



análise da questão, vez que tal deliberação não tratou das irregularidades que motivaram a responsabilização do recorrente, pois não eram conhecidas por este Tribunal à época do julgamento.

15. Da apreciação do recurso, portanto, avalio que não foram trazidos aos autos elementos suficientes a modificar a deliberação desta Corte, devendo, desse modo, ser mantido inalterado o mérito do julgamento anterior.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 550/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.419/2005-1.

1.1. Apensos: 001.047/2013-2; 019.000/2008-0

2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Simplificada).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Comando do Material de Fuzileiros Navais (00.394.502/0181-91)

3.2. Responsáveis: Antonio Bilouro (390.866.407-10); Carlos Alexandre Maia Reis (010.870.477-73); Cristiane Ferreira Goncalves (901.482.317-72); Janito Flores (551.686.127-68); Jose Antonio Tavares Fantini (013.285.627-19); Jose Henrique Salvi Elkfury (260.937.237-04); Luiz Carlos Pinheiro Serrano (601.143.477-00); Marcos Augusto Xavier de Assis (688.954.297-53); Tadeu Teixeira Martins Davila (236.288.477-53); Wagner Dantas Lourenço (504.436.077-53).

3.3. Recorrente: Janito Flores (551.686.127-68).

4. Órgão/Entidade: Comando do Material de Fuzileiros Navais.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).

8. Advogado constituído nos autos: Advogado constituído nos autos: Ricardo Picanço d'Ávila, OAB-176569/RJ, Jorge Ferreira Vianna, OAB 91002/RJ e Fábio Cardoso Correia, OAB 73799/RJ.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Simplificada do Comando do Material de Fuzileiros Navais, interposto pelo Sr. Janito Flores, contra o Acórdão 2.454/2012-TCU-Plenário, cujo item 9.4 julgou irregulares suas contas, bem como as do Sr. Wagner Dantas Lourenço, condenando-os, solidariamente com o Sr. Tadeu Teixeira Martins D'Ávila, ao pagamento das quantias ali discriminadas.

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 presente recurso de reconsideração, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2 remeter cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam ao Sr. Janito Flores, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, ao Comando do Material de Fuzileiros Navais, ao Sr. Wagner Dantas Lourenço e ao Sr. Tadeu Teixeira Martins D'Ávila.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0550-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.



13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 002.955/2015-6

Natureza(s): Administrativo

Órgão/Entidade: não há

Interessado: Secretaria-Geral de Controle Externo (00.414.600/1000-70)

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: PROJETO DE DECISÃO NORMATIVA. REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. APRESENTAÇÃO DE EMENDAS E SUGESTÕES. PARECER PELA APROVAÇÃO DO PROJETO.

RELATÓRIO

1. Trata-se de representação da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), com proposta de alteração de dispositivos das Decisões Normativas TCU 134 (DN 134/2013), de 4/12/2013, e 140 (DN 140/2014), de 15/10/2014, que cuidam da prestação de contas do exercício de 2014 dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

2. A primeira, DN 134/2013, dispõe acerca das regras, conteúdos e prazos para apresentação do relatório de gestão, conforme previsto no art. 3º da Instrução Normativa TCU 63/2010. A segunda, DN 140/2014, trata das regras, conteúdos e datas para apresentação, pelas unidades, órgãos de controle interno e ministros supervisores, das peças complementares para formação de processo de contas no TCU.

3. Os ajustes propostos pela Diretoria nas duas decisões normativas decorrem da necessidade de viabilizar a implantação do Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), que abrangerá, a partir das contas de 2014, a gestão de todo o fluxo de informações dos diversos atores que participam da prestação de contas, incluindo aí as unidades jurisdicionadas, as unidades de auditoria interna, os órgãos de controle interno e os ministros supervisores de cada área.

4. Conforme explanado, as referidas normas foram construídas em momento anterior ao início do desenvolvimento do e-Contas (que começou em setembro/2014) e, por isso, não contemplaram dispositivos necessários à viabilização da prestação de contas por intermédio do referido sistema.

5. Por fim, registra-se que os ajustes propostos nas decisões normativas são urgentes, tendo em vista a proximidade do início do ciclo de prestação de contas do exercício de 2014, previsto para 17/3/2015, data em que ocorrerá a liberação do link externo para todas as unidades iniciarem a inclusão das respectivas informações.

6. Transcrevo, a seguir, as alterações propostas:

ALTERAÇÕES NAS DECISÕES NORMATIVAS TCU 134/2013 E 140/2014

2. *Conforme já dito nos itens 3 e 4 desta representação, em razão de as DNs 134/2013 e 140/2014 terem sido publicadas em data anterior ao desenvolvimento do e-Contas, alguns ajustes nesses normativos se fazem necessários para conformar a implantação do referido sistema, como se justificam nos tópicos a seguir.*

Da alteração de prazos

3. *Inicialmente, em razão da liberação do e-Contas para acesso externo e início da inserção das informações pelas unidades apresentadoras de contas estar prevista para 17/3/2015, um pouco além da data que o Tribunal vem praticando nos últimos anos, 1º de maio de cada ano, propõe-se a prorrogação dos prazos fixados nas DN 134/2013 para os dois primeiros grupos de unidades, conforme art. 1º do anteprojeto ora apresentado:*

a) Para o primeiro grupo, composto por 534 unidades (peça 3) e que tem data-limite fixada pela referida DN em 31/3/2015, propõe-se prorrogar para 30/4/2015;



b) Em relação ao segundo grupo, de dezenove unidades (peça 4), cuja data-limite foi fixada pela DN em 30/4/2015, propõe-se prorrogar para 15/5/2015.

4. Quanto aos prazos das unidades relacionadas no Anexo I da DN 140/2014 para a constituição dos processos e o julgamento das contas de seus responsáveis pelo Tribunal (peça 5), dada a necessidade de manutenção do intervalo de tempo entre a entrega dos relatórios de gestão e a conclusão dos trabalhos do órgão de controle interno, propõe-se fazer refletir as prorrogações de que tratam as alíneas a e b acima, porém, com o acréscimo de quinze dias, conforme posto no caput do art. 2º do anteprojeto. Esse acréscimo de quinze dias passa a ser uma concessão ao ministro supervisor ou autoridade equivalente para conhecer as conclusões dos órgãos de auditoria e emitir o pronunciamento e deverá ser estendido às demais unidades do referido anexo, conforme parágrafo único do art. 2º do anteprojeto.

5. Ressalte-se que o adiamento das datas-limite para a conclusão dos relatórios e das peças complementares e inserção das informações no sistema visa, principalmente, propiciar a adaptação das unidades ao novo ambiente de prestação de contas, bem como destinar tempo razoável para o credenciamento dos usuários que irão operar no e-Contas, já que a atuação no sistema a partir deste ano será feita por atores das três instâncias: unidade apresentadora de contas, órgão de controle interno e ministro supervisor. Para os próximos exercícios, as datas retornarão para os limites usuais, com tendência de antecipação, como consequência da evolução do sistema e-Contas.

6. Por outro lado, propõe-se a antecipação das datas-limite para a entrega das peças previstas nos incisos I e II do art. 2º da DN 140/2014, que se referem ao rol de responsáveis e ao relatório e/ou parecer de instâncias obrigadas ao pronunciamento sobre as contas, respectivamente. Essas peças são exigidas das unidades na mesma data das peças complementares elaboradas pelo órgão de controle interno e ministro supervisor. Entretanto, na prática, os órgãos de controle interno já têm usado como regra a antecipação de tais peças para a mesma data do relatório de gestão, conforme o item 5.2.1 da Portaria 650, de 28/3/2014, da Controladoria-Geral da União (CGU), por exemplo. Essa medida se torna necessária para o melhor gerenciamento do fluxo das peças no e-Contas, uma vez que elas são de responsabilidade da mesma instância responsável pelo relatório de gestão: as unidades apresentadoras das contas. A antecipação dos prazos dessas peças está expressa no art. 8º do anteprojeto proposto.

Da alteração de configuração dos relatórios de gestão

7. O inciso III do caput do art. 5º da Instrução Normativa TCU 63/2010 prevê a classificação agregada para a elaboração dos relatórios de gestão. Não obstante a utilidade dessa classificação para a organização dos processos de contas, que permite analisar em conjunto e em confronto as gestões de unidades afins, no caso da organização dos relatórios de gestão, ela tem prejudicado a transparência da gestão das unidades agregadas e o gerenciamento desses relatórios pelas unidades técnicas do TCU. Na prática, a agregação tem sido a mera junção dos relatórios e a publicação em bloco, o que pode resultar em relatórios com milhares de páginas, como é o caso do conjunto de relatórios da Secretaria de Economia e Finanças do Comando do Exército e suas oito unidades agregadas, por exemplo. Isso dificulta a leitura e análise de tais relatórios, já que, uma vez agregados, caminham sempre juntos em todas as etapas processuais, incluindo a publicidade para a sociedade.

8. Com a criação do novo sistema, foi definido o papel de coordenador da prestação de contas para atuar sobre a elaboração de conjunto de relatórios afins, como no caso citado acima. Dessa forma, os relatórios antes agregados serão elaborados individualmente pelas unidades responsáveis, porém, sendo coordenados e supervisionados pela unidade que antes tinha o papel de apenas juntar os relatórios no conceito de agregação.

9. Assim, em razão da não mais utilização da agregação de relatórios de gestão, propõem-se os comandos dos artigos 3º, 4º e 6º do anteprojeto, que fazem as alterações necessárias para conformar a nova situação para apresentação dos relatórios antes agregados.

10. Ainda, propõe-se alterar o texto do inciso VI do caput do art. 5º da DN 134/2013, conforme expresso no art. 5º do anteprojeto, uma vez que a estruturação dos relatórios passa a ser, prioritariamente, definida dentro do novo sistema de prestação de contas.

11. Por fim, com a instituição do papel de coordenador de contas, propõe-se a exclusão do § 2º do art. 4º da DN 134/2013, que previa a possibilidade de envio dos relatórios ao TCU pelo órgão de

controle interno, em substituição aos dirigentes das unidades. Essa situação não mais se justifica, uma vez que o novo papel de coordenador permitirá a supervisão de relatórios cuja elaboração e envio ao TCU poderão ser feitos de forma descentralizada, eliminando a necessidade de centralização em alguns casos, especialmente envolvendo as unidades militares.

Dos reflexos da individualização dos relatórios agregados na atuação das unidades técnicas

12. Conforme já esclarecido nesta representação, a conversão dos relatórios agregados em relatórios individuais é requisito do e-Contas e traz como benefícios a maior transparência de dados sobre a gestão das unidades e um melhor gerenciamento do fluxo desses relatórios no TCU, uma vez que as ações relacionadas à análise e publicação dos relatórios poderão ser adotadas em relação a cada unidade jurisdicionada, separadamente.

13. Outro reflexo que decorre dessa ação, apesar de não representar aumento da quantidade, pois os relatórios já existiam na agregação, é que a descentralização ocasionada pela individualização irá equilibrar o esforço de gerenciamento dos relatórios entre as secretarias da sede e dos estados, em razão do recebimento dos relatórios dos conselhos de fiscalização profissional estaduais e regionais. Na configuração agregada, os relatórios desses conselhos eram gerenciados no conjunto pela unidade técnica da sede detentora do conselho federal respectivo na sua clientela, por força do caput do art. 5º da Portaria-Segecex 3/2015. Com a individualização, a responsabilidade por gerenciar os relatórios dos conselhos estaduais ou regionais passa a ser da unidade técnica onde estiver localizado o conselho, conforme o inciso I do caput do art. 4º da Portaria-Segecex 3/2015.

14. Por exemplo, mantida a responsabilidade pelo recebimento e todos os relatórios de gestão na unidade em cuja clientela encontra-se o conselho federal, a SecexPrevidência publicaria 295 relatórios de gestão, trabalho que foi diluído entre as Secex nos estados em cuja clientela encontram-se os conselhos estaduais e regionais. A distribuição dos conselhos estaduais, com a demonstração do quantitativo que cada secretaria irá transferir ou receber, está representada pela peça 8 deste processo.

Das alterações no Anexo I das Decisões Normativas

15. Em relação aos anexos I de ambas as decisões normativas, que relacionam as unidades que devem apresentar relatório de gestão (DN 134/2013) e peças complementares para formação do processo de contas (DN 140/2014), propõem-se alguns ajustes, conforme serão demonstrados a seguir. Esses ajustes, apesar de não estarem relacionados diretamente com requisitos do novo sistema, são necessários para corrigir incongruências entre os dois normativos e contribuirão para a melhor operacionalização do e-Contas.

16. No Anexo I da DN 134/2013, a necessidade de ajuste recai somente sobre o texto relativo à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SE/MP), que apresentava essa unidade com a configuração de relatório de gestão individual. Essa configuração não está alinhada ao tratamento dado às secretarias-executivas dos demais ministérios, em que essas unidades são responsáveis por consolidar as informações das demais dos respectivos ministérios que não estejam relacionadas para apresentação do relatório individual. Essa discrepância no texto em relação à SE/MP tem suscitado dúvidas quanto à forma de elaboração do relatório, conforme (peça 2), sendo necessária a correção de acordo com o comando do art. 7º do anteprojeto.

17. Com relação ao Anexo I da DN 140/2014, foram propostas alterações nos textos relativos a unidades do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Turismo e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, conforme justificativas a seguir.

Parte do Anexo I da DN 140/2014 a ser alterada	Alteração proposta	Justificativa

Parte do Anexo I da DN 140/2014 a ser alterada	Alteração proposta	Justificativa
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Alteração do texto relativo à Secretaria-Executiva (SE/MP), de forma a expressar a necessidade de esta unidade consolidar as contas das demais do ministério não relacionadas para apresentação de relatório de gestão.	Alteração do texto da DN 140/2013 em decorrência da alteração proposta na DN 134/2013, conforme relatado no item 18 desta representação.
Ministério de Minas e Energia	Alteração da configuração da conta do Centro de pesquisas de Energia Elétrica (Cepel), que passa de agregado para consolidado à Eletrobras.	A DN 134/2013 já traz a Cepel como consolidada da Eletrobras, a pedido da SecexEstataisRJ (peça 6). Assim, essa configuração deve ser mantida na DN 140/2014, pois não há como destacar a conta do Cepel do processo de contas da Eletrobras.
Ministério do Meio Ambiente	Exclusão dos Fundos de Investimento Setorial de Pesca (Fiset/Pesca) e de Reflorestamento (Fiset/Reflorestamento) da parte que trata do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).	O Banco do Brasil, gestor financeiro do Fiset/Pesca e do Fiset/Reflorestamento, informou que os Fundos estão inativos desde 1984 e 1998, respectivamente, e, assim sendo, solicitou desoneração da elaboração dos relatórios de gestão, sendo que o Ibama, gestor dos Fundos, apresentará as informações correspondentes em capítulo de seu relatório. Esse procedimento foi acordado em reunião entre o TCU, o BB, o Ibama e a CGU para ter início no exercício de 2014 (peça 7). A DN 134/2013 foi alterada para albergar tal solicitação, porém, tal alteração é também necessária na DN 140/2014, como proposto no anteprojeto ora apresentado.
Ministério do Turismo	Exclusão do Fundo de Investimento Setorial de Turismo (Fiset/Turismo) da parte que trata do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur).	O Banco do Brasil, gestor financeiro do Fiset/Turismo, informou que o Fundo está inativo desde 1987 e, assim sendo, solicitou desoneração da elaboração do relatório de gestão, sendo que a Embratur, gestora do Fundo, apresentará as informações pertinentes em capítulo de seu relatório. Esse procedimento foi acordado em reunião entre o TCU, o BB, a Embratur e a CGU para ter início no exercício de 2014 (peça 7). A DN 134/2013 já contempla esse ajuste, restando fazer a alteração da DN 140/2014, conforme proposta no art. 12 do anteprojeto.
Ministério da	Alteração da configuração	A DN 134, por demanda da Secex/RJ, já traz



Parte do Anexo I da DN 140/2014 a ser alterada	Alteração proposta	Justificativa
<i>Ciência, Tecnologia e Inovação</i>	<i>do relatório de gestão da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) de consolidado para agregado.</i>	<i>a Finep agregando o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e não mais consolidado. Como já discutido nesta representação, está sendo proposto que relatórios de unidades agregadas tornem-se individuais, conforme itens 12 a 16. Assim, propõe-se que a configuração de consolidação dada pela DN 140/2014 seja ajustada para agregação, uma vez que as contas da Finep e do FNDCT serão tratadas num mesmo processo, para análise em conjunto e confronto de suas gestões.</i>

7. Diante do acima exposto, a unidade técnica propôs que fosse:

- a) preliminarmente encaminhado para a Segecex para submissão ao Presidente para, nos termos do inciso XXX do art. 28, c/c o inciso III do art. 154 do RITCU, realizar o sorteio de relator;
- b) aprovado o anteprojeto de decisão normativa constante do Anexo único desta representação, que altera dispositivos das Decisões Normativas TCU 134/2013 e 140/2014;
- c) restituído à Semec para apensamento ao TC 028.958/2013-6 e arquivamento, após as publicações devidas.

8. Em 26/2/2015, fui sorteado relator da matéria.

É o Relatório.

PARECER

9. Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), com objetivo de alterar dispositivos das Decisões Normativas TCU 134, de 4/12/2013, e 140, de 15/10/2014, que cuidam da prestação de contas do exercício de 2014 dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

10. A primeira, DN 134/2013, dispõe acerca das regras, conteúdos e prazos para apresentação do relatório de gestão, conforme previsto no art. 3º da Instrução Normativa TCU 63/2010. A segunda, DN 140/2014, trata das regras, conteúdos e datas para apresentação, pelas unidades, órgãos de controle interno e ministros supervisores, das peças complementares para formação de processo de contas no TCU.

11. As alterações propostas, com as quais desde já manifesto minha concordância, buscam viabilizar a implantação do Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), que abrangerá, a partir de 2015, a gestão de todo o fluxo de informações dos diversos atores que participam do processo: unidades jurisdicionadas, unidades de auditoria interna, órgãos de controle interno e ministros supervisores de cada área.

12. Dentre as melhorias aguardadas, cito aumento da transparência na divulgação dos relatórios e uma distribuição mais homogênea dos processos neste Tribunal. Considero, portanto, pertinentes e positivas as mudanças trazidas.



13. Do texto sugerido pela Unidade Técnica, proponho apenas a exclusão do parágrafo único do art. 1º, por entendê-lo desnecessário.

14. Ante o exposto, posiciono-me favoravelmente à aprovação do projeto de decisão normativa que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 551/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.955/2015-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Alteração de Deliberação Normativa.
3. Interessados/Responsáveis:
- 3.1. Interessado: Secretaria-Geral de Controle Externo (00.414.600/1000-70).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec)
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre representação formulada pela Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), com objetivo de oferecer anteprojeto para alterar dispositivos das Decisões Normativas TCU 134, de 04/12/2013, e 140, de 15/10/2014, que cuidam da prestação de contas do exercício de 2014 dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal;

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

9.1. aprovar o anteprojeto de decisão normativa constante do Anexo único da peça 9, que altera dispositivos das Decisões Normativas TCU 134/2013 e 140/2014;

9.2. restituir os presentes autos à Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo para apensamento ao TC 028.958/2013-6 e arquivamento, após a realização das publicações pertinentes.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0551-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 013.000/2011-0

Natureza: Pedido de Reexame.

Entidades: Hospital Federal de Bonsucesso; Hospital Federal dos Servidores do Estado.

Recorrente: Flávio Adolpho Silveira (110.001.987-15).

Advogado constituído nos autos: Marco Antônio D. O. Couto (OAB/RJ 43.497).

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. MONITORAMENTO. ARGUMENTOS APTOS A AFASTAR OS MOTIVOS DA CONDENAÇÃO. PROVIMENTO.

RELATÓRIO



Adoto como relatório a abaixo transcrita manifestação da Secretaria de Recursos nestes autos (peça 87), que contou com a anuência do escalão superior daquela unidade (peça 89):

“Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Flávio Adolpho Silveira, CPF 110.001.987-15, contra o Acórdão 2435/2013 – Plenário.

HISTÓRICO

2. Mediante o Acórdão 891/2010– Plenário, proferido no processo TC 009.118/2009-5, Representação que trata da realização pagamentos indenizatórios sem cobertura contratual nos exercícios de 2008 e 2009 no Hospital dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro (HSE/RJ) e no Hospital Federal de Bonsucesso (HFB/RJ), o Tribunal faz aos aludidos nosocômios as determinações reproduzidas a seguir:

‘9.6. determinar ao HSE/RJ e ao HFB/RJ que:

9.6.1. planejem adequadamente suas aquisições de bens e serviços, de maneira a evitar pagamentos sem cobertura contratual;

9.6.2. instaurem ou concluam, com a brevidade possível, procedimentos licitatórios destinados a regularizar pagamentos hoje feitos a título indenizatório por aquisições sem amparo contratual.’

2.1 Por não serem os demais fatos de interesse para o exame do mérito do recurso, doravante se narrarão tão só os relativos ao HFB/RJ.

2.2 Como registrado no item 5 da instrução de peça (não numerada) datada a 1º/3/2011 nos autos do TC 009.118-2001, em 27/5/2010 notificou-se da decisão a Sra. Sandra da Silva Azevedo Pinto, então Diretora-Geral, como faz prova o Aviso de Recebimento juntado às fls. 139-140 (documento não eletrônico) daqueles autos. Da leitura dos itens 4 e 5 da fundamentação do Acórdão 891/2010 – Plenário se infere que o Tribunal excepcionalmente não reputou reprovável a conduta da dirigente em face da confirmação dada no âmbito da pela Secex-RJ da veracidade das justificativas apresentadas no sentido de que as ocorrências se deram por força da inviabilidade do planejamento adequado de contratações decorrente do fato de que teria havido seis trocas de direção da entidade nos últimos anos anteriores ao então em curso.

2.3 Nada obstante, mais de dois anos depois se detectou a continuidade dos pagamentos objeto da determinação aludida para algumas empresas mediante consulta ao notório sítio na rede mundial de computadores denominado de “Portal Transparência” (resultados de consultas juntados às peças 1 a 7, todos datados a 26/6/2012).

2.4 Diante disso, ouviu-se em audiência o ora Recorrente (peças 11-12), na qualidade de Diretor-Geral da entidade à época da mencionada detecção, para que apresentasse razões de justificativa acerca da citada continuidade consistente em descumprimento da decisão aludida. O Responsável sustentou que os pagamentos se refeririam a serviços realizados em 2011 e que promoveu processo administrativo para apurar as irregularidades.

2.5 Por uma falha na comunicação de audiência, por meio dela não se perquiriu o ora Impugnante acerca da continuidade do dito pagamento a determinadas empresas. Diante disso, fez-se em 1º/2/2013 nova consulta ao mencionado portal, cujo resultado se apostou à peça 48, mediante a qual se verificou [a] a continuidade do pagamento irregular para sete empresas que o percebiam em 26/6/2012, [b] o pagamento a duas dentre essas “em valores superiores” e [c] pagamentos de despesas indenizatórios a mais dezenove empresas. Todos os pagamentos somaram R\$ 11.845.354,01.

2.6 Mediante o acórdão ora impugnado, a Corte reputou que houve descumprimento de suas decisões e omissão na adoção de medidas no sentido da correção das irregularidades que por elas se buscava. Teve por circunstância agravante o fato de que no curso a gestão do Responsável em 2013 houve aumento significativo dos valores dos pagamentos.

2.7 Convenceu-se também de que era recorrente a prática no âmbito da Unidade Jurisdicionada de pagamento de despesas sem cobertura contratual, portanto não precedida de procedimento licitatório, de que tal consistia em falha no planejamento para aquisição de produtos e serviços.

2.8 Corolário, rejeitou as razões de justificativas aduzidas pelo ora Recorrente e deliberou puni-lo mediante aplicação de multa ante sua conduta reprovável na gestão do hospital desde 2/5/2011 causadora das irregularidades detectadas.



2.9 Finalmente, houve por bem determinar à entidade a adoção de medidas corretivas e o monitoramento pela Unidade Técnica do seu cumprimento tanto em relação aos fatos narrados como a outros eventualmente havidos no exercício de 2013.

2.10 Irresignado, o Responsável interpôs o recurso mediante o instrumento acostado às peças 68-76. No ensejo, deu notícia (v. peça 68, p. 5) da liquidação do pagamento da dívida consistente na multa aplicada e afirmou haver anexado o comprovante respectivo ao instrumento de recurso – o que, de fato, não fez.

ADMISSIBILIDADE

3. Acolhendo proposta contida no exame admissibilidade juntado à peça 77, mediante o despacho apostado à peça 79, o Relator do recurso, Ministro José Jorge Vasconcelos Lima, dele conheceu precariamente na forma proposta, a saber: com fulcro no art. 48 da Lei 8.443, de 16/7/1992, e suspensão dos efeitos do subitem 9.2 da decisão combatida.

MÉRITO

4. Sumário das questões enfrentadas

4.1 Perscruta-se se as seguintes asserções tanto procedem como justificam o provimento, total ou parcial, do recurso:

a) não houve continuidade do procedimento de realizar pagamentos sem cobertura contratual; ainda que se considere que houve a continuidade mencionada no parágrafo precedente apenas para argumentar, houve justificativas para o descumprimento da decisão monitorada;

b) as ocorrências fundadoras da decisão combatida tiveram origem na gestão do antecessor do ora Recorrente.

5. Alegada não continuidade da realização de pagamentos sem cobertura contratual

5.1 Assevera-se (peça 68, p. 5-8) que nem a situação fática relativa aos pagamentos em foco em 1º/2/2013, data da última consulta no mencionado Portal da Transparência, nem a conduta do ora Recorrente correspondem às narradas na fundamentação da decisão guerreada.

5.2 Os relatórios em formato de quadros apostos às peças 69, p. 2-13, cujos anexos se juntaram às peças 69, p. 14-50, a 74, p. 1-35, contêm descrição específica das situações envolvendo os pagamentos efetuados sob as rubricas de [a] reconhecimento de dívida, nos casos de aquisição de materiais hospitalares (planilhas A e C), e [b] a título indenizatório, nos casos de prestação de serviços continuados (planilhas B e D), assim como [c] as consequentes medidas adotadas para sua regularização, finalizando com a informação do status atual de cada situação.

5.3 Do exame dos mencionados relatórios em formato de quadro e de seus anexos se poderia verificar que antes da conclusão em 22/4/2013 da instrução de mérito aposta à peça 49, fundadora do julgado impugnado, as nove empresas mencionadas no seu item 28, incluídas “as sete citadas no Ofício 2003/2012 (peça 17)”, encontravam-se “com as situações regularizadas ou com as medidas de regularização encaminhadas”.

5.4 Mediante exame da Tabela 4, constante do item 39 da mencionada instrução, elaborada com base em consulta feita em 1º/2/13, verificar-se-ia também que “as demais situações envolvendo as empresas acrescidas à relação anterior, todas já teriam sido objeto de adoção de medidas corretivas” e que em sua maior parte teriam sido regularizadas. Faltaria regularizar as situações relativas apenas às seguintes cinco empresas Nec Latin America SI A; Light Serviços de Eletricidade SI A; Micro View Comércio e Representações de Produtos Médicos Hospitalares Ltda; Telemar Norte Leste SI A - Oi; Sistema de Emergência Móvel de Brasília Ltda.

5.5 Diz o Recorrente que teria sido nomeado por meio da Portaria n 953 PTIGM, de 29/4/2011, publicada no DOU 54, de 2/5/2011 (peça 74, p. 36) e que teria enfrentado dificuldades no curso do seu primeiro período de gestão relativas, em particular:

a) demora na substituição da Chefia de Divisão de Administração (peça 74, p. 38 e 40), levada a efeito somente em setembro de 2011, “quase no final do exercício”, o que teria causado “impacto na conclusão da montagem da equipe de trabalho e na implementação de medidas gerenciais em caráter imediato”;



b) “estagnação dos processos licitatórios”, que teria feito mister a adoção de medidas com vistas ao aperfeiçoamento dos procedimentos de aquisição, tais como [i] as observáveis do exame dos documentos acostados à peças 74, p. 42-50, e 75, p. 1-15 (róis de servidores participantes de reuniões sobre aquisições, expedientes mediante os quais se registra a intenção de fazer aquisições mediante “processos licitatórios próprios”), [iii] o remanejamento de servidores para a Comissão Permanente de Licitação – como fariam ver os documentos acostados à peças 75, p. 16-20, e [iii] a participação em pregões de outros órgãos ou unidades hospitalares – com fariam ver os quadros trazidos às peça 75, p. 21-42, de que constam 413 processos homologados ou em andamento tanto no âmbito do HFB como com a participação da unidade.

Exame

5.6 Tem-se que não cabe acolher o argumento.

5.7 Com visto no item 0 deste escrito, em 26/6/2012 se verificou mediante consulta o descumprimento do Acórdão 891/2010 – Plenário. Mesmo se verdadeira a hipótese sustentada na alegação, terá havido descumprimento da decisão pelo ora Recorrente no curso do período que mediou entre essa data e a em que assumiu o cargo de Diretor-Geral da entidade, 2/5/2001, como se verifica da leitura da página da gestão da entidade disponível na rede mundial de computadores no endereço <<http://www.hgb.rj.saude.gov.br/gestao/>> (Acesso em 17/2/2014) e do documento ora trazido aos autos consistente na Portaria 953 PTIGM, de 29/04/2011, publicada no DOU 54, de 2/5/2011 (peça 74, p. 36).

5.8 Assim, por mais de ano o ora Recorrente deixou de dar cumprimento à decisão aludida na qualidade de dirigente máximo da entidade.

5.9 Conquanto não aduza razões de justificativa para a alegada demora na substituição da Chefia de Divisão de Administração, se em seu favor a data em que esta como referência inicial para contagem do tempo em que deixou de dar cumprimento à determinação em foco este será de aproximadamente nove meses (setembro de 2011 a junho de 2012).

5.10 O Recorrente tampouco apresenta justificativa para a por ele assim chamada “estagnação dos processos licitatórios” que teria feito necessária a adoção das medidas sumariadas no subitem 5.5, alínea b, deste escrito. Os documentos juntados aos autos referidos nessa alínea consistem em meros comprovantes de realizações de reuniões ou em expedientes em que se fala em medidas com vistas à feitura do planejamento de aquisições; não há registro de mudança dos procedimentos irregulares. Do contrário, observou-se na fase de instrução, como assinalado nos itens 7 e 8 da fundamentação da decisão impugnada, que em 2013 ainda se praticava o pagamento de despesas sem cobertura contratual e, portanto, não precedido do respectivo processo licitatório exigível por força de lei.

5.11 Como anotado da fundamentação da decisão, o Recorrente “está à frente do hospital desde 2/5/2011 dando causa às irregularidades” e a determinação no sentido de saná-las feita pelo Tribunal não havia sido cumprida em 2013, como registrado no item 39 da instrução de mérito aposta à peça 49, fundadora do julgado impugnado da instrução. Conclui-se que, na melhor das hipóteses, o Gestor permaneceu por mais de ano e meio na qualidade de dirigente máximo da entidade sem sanar a grave irregularidade apontada pelo Tribunal, tempo muito mais longo que o bastante para tomar medidas administrativas nesse sentido, com realizações de reuniões e remanejamento de servidores.

6. Alegada ocorrência das irregularidades em foco no curso da gestão de antecessor

6.1 Assevera-se (peça 68, p. 6) que as situações fáticas em foco, excetuadas as relativas à empresa CM. Cirúrgica Indústria e Comércio Ltda. - EPP, teriam dito “origem na gestão anterior”, o que restaria evidenciado pelo fato de que se proferiu em 28/4/2010 a decisão vergastada e se a comunicou “inicialmente ao HFB em 21/05/2010, por meio do Ofício 863/2010 (vide item 41 - instrução SECEX/RJ)”.

Exame

6.2 Sem razão o Recorrente.

6.3 Sustenta-se, noutras palavras, a prescindibilidade da verificação da adequabilidade dos atos de gestão de contrato e de observância a determinações do Tribunal se a situação fática inadequada houver sido originada por ato praticado gestões precedentes.

6.4 Ante o insculpido no parágrafo único do art. 70 da Constituição da República e nos arts. 90 e 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/67, combinados com o art. 66 do Decreto no 93.872, de 23/12/86, do dever de diligência do ordenador de despesas de Unidade Gestora dos recursos públicos federais deriva o de verificar a regularidade dos atos de gestão sob todos os aspectos e, conseqüentemente, a conformidade das práticas administrativas em curso no âmbito da unidade com as determinações a ela dirigidas emanadas o Tribunal.

6.5 Tal dever independente de a respectiva comunicação de notificação haver sido feita na sua pessoa ou na de antecessor no cargo de dirigente máximo. Pois são informadores do Direito Administrativo os princípios da impessoalidade e da continuidade administrativa, este expresso no art. 94, inciso V, do Decreto-Lei 200, de 25/12/67. Perfilha-se, a esse respeito, o seguinte entendimento exarado na instrução juntada à peça 32 do TC 020.841/2010-8 e transcrito no relatório precedente ao Acórdão 1545/2013 – Plenário:

‘(...) Quanto ao princípio da impessoalidade, tem-se que os atos e providências administrativas são destinados ao órgão ou à entidade em nome da qual atua o agente, mas não ao gestor que os praticam, sendo, portanto, o autor um mero agente da Administração Pública (obviamente os excessos e desvios praticados pelos administradores podem gerar sanções). Tanto é que o TCU, em deferência ao princípio da impessoalidade de assento constitucional (art. 37, caput, da Constituição Federal), encaminha suas determinações às entidades e órgãos jurisdicionados, cabendo aos seus dirigentes cumpri-las, independentemente de terem sido destinadas ao antecessor quando no mister de suas atribuições públicas.

(...) Nesse contexto, jungido ao postulado da impessoalidade, sobrevém o outro princípio de regência, o da continuidade administrativa. Cabe ressaltar que o imperativo da continuidade administrativa impele aos destinatários (órgãos ou entidades), independente de quem seja o administrador que esteja à frente da gestão, o adimplemento das determinações dirigidas, não podendo haver negligência por parte dos sucessores dos agentes aos quais foram endereçadas as demandas da Corte, sob pena de se obstar a eficácia da atividade de controle externo.’

6.6 As multas aplicáveis por esta Corte têm natureza de pena administrativa. Sua aplicação tem como requisitos, além da culpa ou dolo e da antijuridicidade, a reprovabilidade da conduta; por corolário, também a consciência da ilicitude dos atos praticados ou a sua inconsciência inescusável.

6.7 No Direito Administrativo não se pune conduta que não seja antijurídica e culpável (reprovável). De sorte que quando se aplica multa necessariamente se profere valoração no sentido de que houve antijuridicidade e reprovabilidade de conduta.

6.8 Daí que cumpre elidir a condenação em multa mediante reforma da decisão proferida se, e somente se, o apenado vier a demonstrar [a] que não agiu com culpa ou dolo, [b] que sua ação se amparou em norma permissiva (excludente de antijuridicidade), ou [c] que atuou com boa-fé porque tinha desconhecimento invencível da ilicitude do fato (excludente de culpabilidade). Perfilha-se o entendimento nesse sentido exarado no Acórdão 40/1999 – Plenário.

6.9 O Recorrente sustenta tacitamente desconhecimento invencível da determinação proferida pelo Tribunal e, portanto, da ilicitude dela objeto, situação fática potencialmente subsumível ao instituto da excludente de culpabilidade.

6.10 O caso concreto não autoriza o entendimento de que é invencível o desconhecimento da ilicitude do fato. Pois não é razoável admitir que um ordenador de despesas de Unidade Gestora jurisdicionada não busque se informar das decisões a ela dirigidas pela Corte nos últimos anos anteriores ao do início de seu exercício na função.

CONCLUSÃO

8. O Recorrente não logrou fazer ver erro de procedimento ou julgamento tampouco revelar fato impeditivo, extintivo ou modificativo da pretensão do Estado-Juiz de, por meio da Corte, punir as condutas reprováveis neste objeto do julgamento impugnado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Do exposto, alvitra-se:



a) desprover o Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Flávio Adolpho Silveira contra o Acórdão 2435/2013 – Plenário;

b) notificar da decisão sobrevinda o Recorrente, o Departamento de Gestão Hospitalar no Estado do Rio de Janeiro (DGH/RJ) e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado, sem deixar de anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e da fundamentação da decisão.

À consideração superior, para posterior encaminhamento ao Ministério Público especializado e ao Ministro-Relator José Jorge Vasconcelos Lima.”

É o relatório.

VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade, foi conhecido (peça 79) o pedido de reexame interposto por Flávio Adolpho Silveira contra o acórdão 2435/2013 – Plenário, por meio do qual este Tribunal aplicou-lhe multa de R\$ 10.000,00, fundada no art. 58, inciso IV e § 1º, da Lei 8.443/1992.

2. A condenação foi motivada pela manutenção de pagamentos indenizatórios, sem cobertura contratual, no Hospital Federal de Bonsucesso, em descumprimento às determinações contidas no item 9.6 do acórdão 891/2010-TCU-Plenário, e pela omissão do gestor em adotar medidas para corrigir as irregularidades apontadas naquele *decisum*.

3. O recorrente alega, em síntese, o seguinte:

a) relatórios apresentados junto ao recurso contêm descrição específica das situações envolvendo os pagamentos efetuados sob as rubricas de reconhecimento de dívida, nos casos de aquisição de materiais hospitalares (planilhas A e C), e a título indenizatório, nos casos de prestação de serviços continuados (planilhas B e DI), assim como as consequentes medidas adotadas para sua regularização, finalizando com a informação do status atual de cada situação;

b) referidas planilhas e seus anexos evidenciam que as empresas mencionadas no acórdão recorrido já se encontravam, na data da conclusão da instrução em 22/4/2013, com a situação regularizada ou com medidas de regularização encaminhadas e que todas, à exceção da empresa CM. Cirúrgica Indústria e Comércio Ltda. - EPP, tiveram sua situação originada na gestão anterior;

c) a própria decisão tida por descumprida foi proferida em 28/04/2010 e comunicada inicialmente ao HFB em 21/05/2010, por meio do Ofício 863/2010, enquanto a atual direção do hospital somente foi nomeada em 29/4/2011;

d) diante das dificuldades encontradas pela nova gestão, dentre as quais a estagnação dos processos licitatórios, o recorrente adotou as seguintes providências: (i) discussão da Divisão de Planejamento da unidade com os setores afins para o aperfeiçoamento do fluxo procedimental de aquisição de insumos básicos e específicos, medicamentos, equipamentos e materiais hospitalares não padronizados; (ii) remanejamento de servidores para a comissão permanente de licitação; (iii) participação em pregões de outros órgãos ou unidades hospitalares.

4. Ao longo da realização do monitoramento, foi constatado que o referido Hospital, durante a gestão do recorrente, manteve pagamentos por indenização a diversos favorecidos, inclusive alguns originalmente não identificados na pesquisa inicial, mesmo após a determinação proferida pelo Plenário deste Tribunal.

5. A Secretaria de Recursos propôs o não provimento do recurso em exame, por entender que os argumentos apresentados não elidiram as irregularidades evidenciadas nos autos.

6. Discordo da unidade técnica e entendo que o recorrente logrou apresentar evidências que afastam os motivos da condenação em apreço e justificam o provimento do presente recurso.

7. Muito embora a deliberação monitorada tenha sido proferida em 28/04/2010 e comunicada inicialmente ao HFB em 21/05/2010, o recorrente somente foi nomeado na direção do hospital um ano depois, em 29/4/2011. Avalio, dessa forma, a atuação do recorrente a partir da data da sua posse.



8. Da extensa documentação juntada pelo recorrente (peças 69-76) observo que durante sua gestão adotou, de fato, medidas administrativas tendentes a corrigir as irregularidades indicadas no acórdão monitorado, como reuniões com os setores do hospital para análise do fluxo de compra, encaminhamento de solicitação de demandas de futuras aquisições para o planejamento das licitações que deveriam ser realizadas em 2013 e abertura de processos de sindicância para apuração dos fatos tratados neste processo (peça 71, p. 47-84).

9. Aliado a isso, informações nos autos atestam a formalização de contratos para as aquisições tidas por indevidas, evidenciando o esforço do recorrente em afastar as irregularidades apontadas originalmente pelo acórdão 891/2010-TCU-Plenário.

10. Entendo, pois, afastada uma das premissas que fundamentou a condenação ora recorrida.

11. Com relação às indenizações identificadas no monitoramento deste Tribunal, o recorrente comprovou que algumas delas referir-se-iam a pagamentos por fornecimentos de materiais, alguns dos quais ocorridos antes mesmo de sua gestão.

12. O recebimento de materiais, ainda que indevidamente adquiridos, importa no dever de pagamento pela Administração, sob pena de enriquecimento ilícito. Não se pode exigir do gestor conduta diversa, competindo-lhe, tão somente, a adoção das cautelas de praxe para o reconhecimento das respectivas dívidas, procedimento adotado pelo recorrente no presente caso.

13. De outra parte, as aquisições feitas durante a gestão do recorrente, sem respaldo contratual, podem ser relevadas excepcionalmente no caso concreto, uma vez que foram regularizadas e proporcionaram a manutenção do funcionamento do hospital até a formalização dos respectivos contratos.

14. Encontram-se nessa situação as indenizações pagas às seguintes empresas:

a) Diagnóstica Sudeste Comercial Cirúrgico e Serviços de Aparelhos Médicos Ltda. (material fornecido nos meses de janeiro a agosto de 2011 e abastecimento regularizado por meio da homologação do Pregão 68/2012 (peça 70, p. 21-52);

b) Extracor Comércio e Representações de Mat. Hosp. Ltda. (material fornecido nos meses de janeiro e junho/2011. Pagamento indenizatório para liquidação de despesa efetivamente contraída. Abastecimento dos insumos regularizado por licitações subsequentes);

c) Fusão Rio – Comércio, Importação e Exportação de Material Médico Hospitalar Ltda. (material fornecido nos meses de julho a setembro de 2009 e novembro de 2010. Pagamento indenizatório para liquidação de despesa efetivamente contraída. Abastecimento dos insumos regularizado por licitações subsequentes);

d) AV Farma Assistência e Serviços Farmacêuticos Ltda. (material fornecido nos meses de fevereiro a novembro de 2011. Abastecimento regularizado com contrato assinado em 5/12/2012 (peça 76, p. 32-36);

e) Nec Solutions Brasil S.A. (erro no lançamento de CNPJ para pagamento do processo, peça 74, p. 30-32);

f) Office Total Solução em Tecnologia para Escritórios Ltda. (contrato assinado em 1/8/2013, peça 73, p. 37-46);

g) Nec Latin América S.A. (licitação publicada no DOU em 27/9/2013, peça 74, p. 28);

h) Telemar Norte Leste S.A. (elaboração de edital para posterior análise jurídica);

i) Air Liquide Brasil Ltda. (fornecimento regularizado com o Pregão 7/2012 em 19/9/2012, gerenciado pelo Hospital Federal da Lagoa, peça 69, p. 15-23);

j) Herlau Atacadista de Produtos Hospitalares Ltda. (material fornecido nos meses de janeiro a abril/2011. Pagamento indenizatório para liquidação de despesa efetivamente contraída. Abastecimento dos insumos regularizado por licitações subsequentes);

k) Linde Gases Ltda. (material fornecido nos meses de agosto, outubro e novembro/2012. Abastecimento regularizado com o Pregão 7/2012 do Hospital Federal da Lagoa);

l) LTDM Material Hospitalar Ltda. (material fornecido nos meses de abril/2009 e maio e junho/2011. Pagamento indenizatório para liquidação de despesa efetivamente contraída. Abastecimento dos insumos regularizado por licitações subsequentes);



- m) White Martins Gases Industriais Ltda. (material fornecido nos meses de agosto, outubro e novembro/2012. Abastecimento regularizado com o Pregão 7/2012 do Hospital Federal da Lagoa);
 - n) Companhia Estadual de Águas e Esgotos – Cedae (contrato assinado em 10/7/2013 – peça 76, p. 37-52 e peça 72, p. 1-9);
 - o) Confederal – Rio Vigilância Ltda. (contrato assinado em 1/11/2012 – peça 72, p. 10-35);
 - p) Light Serviços de Eletricidade S. A. (resolução para o cumprimento de exigências legais e assinatura do contrato);
 - q) Micro View Comércio e Representações de Produtos Médicos Hospitalares Ltda. (pendente de regularização);
 - r) Midas M3 Manutenções e Montagens Ltda. (contrato assinado em 12/12/2012 – peça 72, p. 47-50 e peça 73, p. 1-14);
 - s) Nova Rio Serviços Gerais Ltda. (contrato assinado em 1/4/2013 – peça 73, p. 15-36);
 - t) RN Center Produtos e Serviços Farmacêuticos Ltda. (contrato assinado em 17/1/2013 – peça 73, p. 47-50 e peça 74, p. 1-13);
 - u) Sapra Landauer Serviço de Assessoria e Proteção Radiológica Ltda. (Regularizado com a contratação da empresa Pro-rad em 29/12/2013, peça 74, p. 15-19);
 - v) SG Tecnologia Clínica Ltda. (iniciado processo de regularização para continuidade da prestação do serviço);
 - w) Sistema de Emergência Móvel de Brasília Ltda. (pendente de regularização);
 - x) Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde (pendente de regularização).
15. Comprovou o recorrente, ainda, que as indenizações pagas à C. M. Cirúrgica Indústria e Comércio Ltda. e à E Tamussino e Cia. Ltda. descumpriram o procedimento legal por falta de tempo hábil em virtude da urgência em procedimentos cirúrgicos (peça 69, p. 31-50, peça 70, p. 1-20 e peça 71, p. 2-26).
16. O fornecimento dos insumos adquiridos junto à C. M. Cirúrgica Indústria e Comércio Ltda. foi regularizado por meio de adesão ao Pregão 29/2011 do Hospital Universitário Antônio Pedro.
17. Em que pese a regularização de algumas contratações ter demandado tempo considerável, entendo que as evidências constantes dos autos e o quadro em que se encontra o hospital quando do início da gestão do responsável, indicam empenho do recorrente, ao longo de sua atuação no Hospital Federal de Bonsucesso, em cumprir a determinação deste Tribunal, com a regularização de considerável número de contratações, motivo pelo qual julgo por demais rigorosa a manutenção da penalidade ora recorrida.
18. Inobstante isso, considerando o prazo transcorrido desde o monitoramento realizado (junho/2013), julgo adequado determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, por intermédio de sua unidade especializada, avalie a atual situação das contratações do Hospital Federal de Bonsucesso, tendo em vista as irregularidades apontadas nos autos, e, se for o caso, represente a este Tribunal.
- Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 552/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.000/2011-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Pedido de reexame (Monitoramento).
3. Recorrente: Flávio Adolpho Silveira (110.001.987-15).
4. Entidades: Hospital Federal de Bonsucesso; Hospital Federal dos Servidores do Estado.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Advogado constituído nos autos: Marco Antônio de Oliveira Couto (OAB/RJ 43.497).
9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto por Flávio Adolpho Silveira contra o acórdão 2.435/2013 – Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame e dar-lhe provimento, para tornar insubsistente o item 9.2 do acórdão 2.435/2013-Plenário e acatar as razões de justificativa de Flávio Adolpho Silveira;

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, por intermédio de sua unidade especializada, avalie a atual situação das contratações do Hospital Federal de Bonsucesso, tendo em vista as irregularidades apontadas nos autos, e, se for o caso, represente a este Tribunal.

9.3. dar ciência desta deliberação ao recorrente, ao Departamento de Gestão Hospitalar no Estado do Rio de Janeiro - DGH/RJ e ao Hospital Federal de Bonsucesso.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0552-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 023.908/2014-9

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão: Senado Federal.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. ACOMPANHAMENTO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO, FIRMADA ENTRE O ESTADO DO PARÁ E O BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID) E GARANTIDA PELA UNIÃO. CONHECIMENTO. VERIFICAÇÃO, QUANTO AOS ASPECTOS LEGAIS, DA ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS PARA A CONTRATAÇÃO E A GARANTIA DA UNIÃO. ATENDIMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução técnica lavrada no âmbito da Semag (peça 5) e que contou com a anuência do corpo gerencial daquela unidade (peças 6 e 7), com os ajustes de forma pertinentes.

“INTRODUÇÃO

1. O presente processo originou-se de expediente encaminhado pelo Senado Federal (peça 1, p. 1), recomendando o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, com garantia da União, firmada entre o Estado do Pará (PA) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução 29, de 3/9/2014 (peça 1, p. 2-3).

2. Deve-se registrar que o Tribunal, em relação à recomendação do Senado Federal, proferiu o Acórdão 2.328/2008-TCU-Plenário, no qual esclarece que (item 9.2.2):

a competência do Tribunal de Contas da União, no tocante às operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de direito público interno, com garantia da União, limita-se à **fiscalização e controle das garantias prestadas pela última, sem interferência direta nas aplicações dos recursos pelo ente federado contratante, em homenagem ao princípio federalista e, por consequência, à autonomia dos entes federados, insculpida no art. 18, caput, da Constituição Federal.** (grifo nosso)



3. Foi obtida a documentação no site do Senado Federal, relativa à operação analisada, e juntada às peças do processo. A seguir encontra-se a análise da documentação encaminhada.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. Foram preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução- TCU 215/2008; e cumpridas pelo pleiteante as formalidades prévias, examinadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em suas respectivas áreas de atuação.

ANÁLISE

5. A operação de crédito destina-se ao financiamento parcial do “Programa de Desenvolvimento do Turismo Sustentável do Estado do Pará (Prodetur/PA) ”.

6. A STN, por meio do Parecer 475/2014/Copem/STN, de 15/4/2014 (peça 4, p. 20-27), descreveu as condições financeiras da operação de crédito e ofereceu outras informações consideradas essenciais, tais como: recomendação da Comissão de Financiamentos Externos (Cofix); objetivos do programa, arranjo institucional e análise de custo-benefício; fluxo financeiro; condições financeiras; requisitos legais e normativos. Esses últimos compreendem: verificação dos limites previstos no art. 32 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); inclusão no plano plurianual; previsão orçamentária; autorização legislativa – contratação e contragarantias à garantia da União; limites para concessão de garantia da União; capacidade de pagamento e aspectos fiscais do estado; contragarantias à garantia da União e margem disponível; situação de adimplência e antecedentes junto à Secretaria do Tesouro Nacional; alcance das obrigações contratuais; demais exigências da Resolução- SF 48/2007, da Lei Complementar 101/2000 e da Lei 11.079/2004.

7. Segundo o parecer citado, foram cumpridas as formalidades necessárias à concessão da garantia da União, exigidas pela Lei Complementar 101/2000 e pelas Resoluções do Senado Federal 40/2001, 43/2001 e 48/2007. Assim, o programa foi inserido no Plano Plurianual do Estado do Pará, estabelecido pela Lei Estadual 7.595, de 28/12/2011. Além disso, há autorização legislativa, dada pela Lei Estadual 7.229, de 4/12/2008, para contratação da operação de crédito e formalização da vinculação, tendo como contragarantias à garantia da União: direitos e créditos relativos ou resultantes das cotas ou parcelas da participação daquele estado na arrecadação da União, na forma do disposto no art. 159, inciso I, alínea “a”, e incisos II e III da Constituição Federal; compensação da União ao estado, pelos incentivos à exportação na forma do art. 155, § 2º, inciso X, alínea “a” da Constituição Federal; e receitas próprias do Estado a que se referem os arts. 155 e 157, nos termos do § 4º do art. 167, todos da Constituição Federal.

8. Segundo análise da STN, cuja informação está consignada no Memorando 52/2013/Coafi/Surin/STN/MF-DF, de 18/12/2013, as contragarantias oferecidas pelo Estado são consideradas suficientes para ressarcir a união caso esta venha a honrar compromisso na condição de garantidora da operação em epígrafe (peça 4, p. 24, item 21).

9. Na análise da capacidade de pagamento do estado, consignada na Nota 735/2013/ Corem/STN, de 9/9/2013 (citada na peça 4, p. 23/24, item 17), por meio da qual são verificados a classificação da situação fiscal associada ao risco de crédito, tendo como parâmetros indicadores econômico-financeiros, e o enquadramento da operação pleiteada em sua correspondente situação fiscal, tendo como parâmetros o indicador de endividamento e o indicador de serviço da dívida, foi atribuída ao estado do Pará a classificação “B+”, que corresponde a uma situação fiscal forte e risco de crédito baixo, suficiente, portanto, para o recebimento de contragarantia da União.

10. No tocante à situação de adimplência, a Secretaria do Tesouro Nacional informou que, em atendimento ao art. 16 da Resolução do Senado Federal 43/2001, foi realizada consulta ao Sistema do Banco Central (Sisbacen/Cadip), tendo por base a lista de CNPJs constante do Cadastro Único de Convênios (Cauc). Verificou-se que o Estado do Pará encontrava-se adimplente com as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional (peça 4, p. 24, item 25).

11. A verificação da adimplência financeira em face da administração pública federal e suas entidades controladas e de recursos dela recebidos poderá ser feita mediante consulta ao Cauc, por



ocasião da assinatura do contrato de garantia, nos termos da Resolução do Senado Federal 41/2009, que alterou a Resolução do Senado Federal 48/2007.

12. Segundo procedimento de consulta estabelecido pela Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (Coafi), o estado do Pará encontrava-se adimplente em relação aos financiamentos e refinanciamentos concedidos pela União ou garantias por ela honradas (peça 4, p. 24, item 26).

13. Em cumprimento à Emenda Constitucional 62/2009, relativa ao pagamento de precatórios, a STN esclareceu que restou frustrada a tentativa de verificação da adimplência do ente, por estarem suspensas as emissões de certidões e as consultas ao Cadastro de Entidades Devedoras Inadimplentes (Cedin), conforme consta da peça 4, p. 25, item 27.

14. Quanto ao alcance das obrigações contratuais, a STN ressaltou que, preliminarmente à formalização dos instrumentos contratuais, deva ser verificado, pelo Ministério da Fazenda, o grau de cumprimento da Cláusula 3.02 do contrato de empréstimo, que estabelece as condições de efetividade do referido contrato, inclusive mediante manifestação prévia do BID (peça 4, p. 25, item 28).

15. No que se refere ao pleno exercício da competência tributária do Estado do Pará, bem como ao cumprimento dos arts. 198 e 212, ambos da Constituição Federal, o Tribunal de Contas do Estado do Pará, mediante certidão, atestou o cumprimento desses dispositivos legais em 2012, último exercício analisado e em 2013, exercício não analisado (peça 4, p. 25, item 31).

16. A PGFN, mediante o Parecer PGFN/COF/1.322/2014, de 12/8/2014 (peça 4, p. 4-11), analisou a minuta contratual e o cumprimento das formalidades junto aos órgãos antes da contratação, manifestando-se favoravelmente ao encaminhamento da proposta de operação de crédito externo ao Senado Federal, ressaltando-se ainda que, previamente à assinatura dos instrumentos contratuais, fosse observada a adimplência do Estado em face da União e formalizado o contrato de contragarantia.

17. Mediante a Resolução 29/2014 (peça 1, p. 2-3), o Senado Federal autorizou o pleito encaminhado pelo Governo do Estado do Pará.

CONCLUSÃO

18. As formalidades prévias à contratação da operação de crédito foram cumpridas pelo ente pleiteante, o que permitiu a análise do pleito no âmbito da STN e da PGFN, conforme suas respectivas áreas de atuação.

19. As contragarantias oferecidas pelo Governo do Estado do Pará foram consideradas suficientes para ressarcir a União em caso de honra de compromisso relacionado à operação, de acordo com estudo elaborado pela STN, conforme informação consignada no Memorando 52/2013/Coafi/Surin/STN/MF-DF, que demonstra a margem financeira do estado, acerca do comprometimento das transferências federais e receitas próprias, objeto da contragarantia. A avaliação da capacidade de pagamento do Governo do Estado do Pará foi considerada suficiente (categoria “B+”), que corresponde a uma situação fiscal forte e risco de crédito baixo, suficiente, portanto, para o recebimento de contragarantia da União.

20. Diante dos estudos e avaliações realizados pelos órgãos competentes acerca da operação em exame, aliados aos documentos analisados, conclui-se por atendidos, no presente caso, os preceitos das Resoluções do Senado Federal 40/2001, 43/2001 e 48/2007, bem como as disposições do art. 32, caput e § 1º, e art. 40, §§ 1º e 2º, todos da Lei Complementar 101/2000.

21. O art. 4º, inciso I, da Instrução Normativa-TCU 59/2009 determina que a STN comunique ao Tribunal a ocorrência de inadimplência em operações de crédito desse tipo. Dessa forma, e consoante o art. 3º do referido normativo, a Semag atuará nas eventuais inadimplências, assim como no acompanhamento quadrimestral do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE

22. Em cumprimento ao disposto na Portaria-Segecex 10, de 30/3/2012, informa-se que o benefício relativo ao acompanhamento desta operação de crédito externo poderá incrementar a economia, eficiência, eficácia ou efetividade dos órgãos/entidades envolvidos. Com efeito, além do aumento da expectativa de controle e da indução de melhorias nos processos da STN e da PGFN, responsáveis pela análise de pleitos de operações de crédito externo dos entes subnacionais com garantia da União, por



meio desta ação de controle o TCU fornece subsídios para a atuação do Senado Federal e do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Diante do exposto, propõe-se:

I) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução-TCU 215/2008;

II) informar, com fulcro no caput do art. 2º da Instrução Normativa-TCU 59/2009, à Presidência do Senado Federal que o Tribunal analisou a documentação relativa à operação de crédito externo autorizada pela Resolução-SF 29/2014, verificando que, quanto aos aspectos legais, as providências necessárias para a contratação e para a garantia da União foram tomadas e que esta Corte de Contas acompanhará a condução da operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de que seja honrada a garantia prestada pela União;

III) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, à Presidência do Senado Federal, ao Tribunal de Contas do Estado do Pará e à Secretaria do Tesouro Nacional;

IV) considerar a Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida e arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 2º, § 3º, parte final, da Instrução Normativa-TCU 59/2009, após a comunicação da deliberação do colegiado à Presidência do Senado Federal, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008. “

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, por intermédio da qual foi encaminhada a Resolução nº 29/2014, do Senado Federal, que autoriza o Estado do Pará a contratar operação de crédito externo, com garantia da União, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de até US\$ 26.400.000,00, destinada ao financiamento parcial do Programa de Desenvolvimento do Turismo Sustentável do Estado do Pará (Prodetur/PA), com a recomendação de que esta Corte de Contas proceda ao acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes da operação de crédito autorizada.

2. Destaco que a competência deste TCU, no que atine a operações de crédito externo garantidas pela União e contratadas por entes federados, está bem delineada pelo Acórdão 2328/2008-Plenário, que firmou o entendimento de que a atribuição do TCU limita-se à fiscalização e ao controle das garantias prestadas pela União, não cabendo a interferência direta na aplicação de recurso pelo ente federado contratante, sob pena de afronta ao pacto federativo.

3. Internamente, esta Corte editou a Instrução Normativa 59/2009 que, ao abraçar o entendimento acima expresso, estabeleceu as normas para tramitação e acompanhamento das solicitações do Senado Federal acerca das resoluções de autorização das operações de crédito externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com garantia da União.

4. Verifico, preliminarmente, que a presente solicitação do Congresso Nacional pode ser conhecida por esta Corte, porquanto estão preenchidos os requisitos de admissibilidade constantes do inciso I do art. 38 da Lei 8.443/1992, do inciso I do art. 232 do Regimento Interno e do art. 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução TCU 215/2008.

5. Registro, de pronto, minha concordância com os argumentos e conclusões exarados no âmbito da Semag, unidade técnica responsável pela instrução do feito.

6. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Parecer 475/2014/Copem/STN, de 15/4/2014, além de descrever as condições financeiras da operação de crédito, atestou o cumprimento das formalidades necessárias à concessão da garantia da União, exigidas pela Lei Complementar 101/2000 e pelas Resoluções do Senado Federal 40/2001, 43/2001 e 48/2007.



7. Ainda no âmbito daquela STN, restou assente, por meio da Nota 735/2013/Corem/STN, de 9/9/2013, que o Estado do Pará possui situação fiscal forte e risco de crédito baixo, suficiente, portanto, para o recebimento de contragarantia pela União. Ademais, ainda conforme a STN, é válido citar que o Estado do Pará encontrava-se adimplente com as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, sem, contudo, ter sido possível a aferição de adimplência do referido Estado, quanto ao pagamento de precatórios, em cumprimento ao disposto na EC 62/2009, em razão de estarem suspensas as emissões de certidões e as consultas ao Cadastro de Entidades Devedoras Inadimplentes (Cedin).

8. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), mediante o Parecer PGFN/COF/1.322/2014, de 12/8/2014 (peça 4, p. 4-11), manifestou-se de forma favorável à referida operação de crédito, ressaltando, contudo, que fosse observada a adimplência do Estado em face da União e formalizado o devido contrato de contragarantia.

9. Desse modo, atendidos os requisitos legais para a autorização de operação de crédito externo pelo Estado do Pará, com garantia dada pela República Federativa do Brasil, caberá ao TCU, por intermédio da Semag, nos termos da IN TCU 59/2009, acompanhar a condução da operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de que seja honrada a garantia prestada pela União.

Ante o exposto, ao concordar com os pareceres coincidentes da Semag, Voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 553/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.908/2014-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Senado Federal.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo presidente daquela Casa, senador Renan Calheiros, por intermédio do Ofício 1.227 (SF), de 5/9/2014, de acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo firmada entre o Estado do Pará e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução 29/2014, no valor de até US\$ 26.400.000,00, para financiamento parcial do “Programa de Desenvolvimento do Turismo Sustentável do Estado do Pará (Prodetur/PA)”;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no inciso I do art. 38 da Lei 8.443/1992 e no art. 232, inciso I, do Regimento Interno, c/c o art. 4º, inciso I, alínea "a", e 17, da Resolução TCU 215/2008, em:

9.1. conhecer da solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. informar, com amparo no art. 2º da IN TCU 59/2009, ao presidente do Senado Federal que o Tribunal analisou a documentação relativa à operação de crédito autorizada pela Resolução 29/2014 do Senado Federal e verificou que, quanto aos aspectos legais, as providências necessárias para a contratação de crédito pelo Estado do Pará e para a garantia da União foram tomadas e que esta Corte de Contas acompanhará a condução da operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de ser honrada a garantia prestada pela União;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentam, à Presidência do Senado Federal, ao Tribunal de Contas do Estado do Pará e à Secretaria do Tesouro Nacional;



9.4. considerar a Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, com fulcro no art. 2º, § 3º, parte final, da Instrução Normativa-TCU 59/2009, após a comunicação da deliberação do colegiado à Presidência do Senado Federal, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

9.5. arquivar os autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0553-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 034.147/2013-6

Natureza: Representação

Interessada: Voetur Turismo e Representações Ltda. (01.017.250/0001-05)

Órgão: Departamento de Polícia Federal

Advogados constituídos nos autos: Andreia da Silva Lima (OAB/DF 25.408), Alexandre Schubert Curvelo (OAB/RS 62.733), Daniela Soares Pereira (OAB/RS 80.048) e Larissa Maciel (OAB/RS 89.042)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE UM DOS PRESSUPOSTOS PARA O PROVIMENTO ACAUTELATÓRIO. INDEFERIMENTO DA MEDIDA EXCEPCIONAL PLEITEADA. ADJUDICAÇÃO POR GRUPOS. DÚVIDAS ACERCA DA EXEQUIBILIDADE DAS PROPOSTAS VENCEDORAS. OITIVA. ESCLARECIMENTOS SUFICIENTES PARA ELIDIR A QUASE TOTALIDADE DAS QUESTÕES SUSCITADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte integrante deste relatório, a instrução produzida no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), pela Auditora Bruna Mara Couto, vazada nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação formulada pela empresa Voetur Turismo e Representações Ltda., quanto a possíveis irregularidades ocorridas na Coordenação de Administração do Departamento de Polícia Federal (UASG – 200334, edital e anexos à peça 3, p. 1-80), relativas ao pregão eletrônico SRP 23/2013, do tipo menor preço por grupo, objetivando o registro de preços para eventual contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados de agenciamento de viagens, compreendendo emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e internacionais e passagens rodoviárias, com execução indireta, visando atender às necessidades do órgão. O valor da contratação é de R\$ 10.323.422,01, sendo R\$ 5,39 correspondentes ao valor unitário da taxa de agenciamento e o restante ao valor disponível para a compra das passagens.

2. O Pregão Eletrônico ocorreu em 14/11/2013 e o contrato 51/2013, para o grupo 1, entre a Polícia Federal e a empresa Elysée Viagens e Turismo Ltda., foi assinado em 11/12/2013, conforme publicado no Diário Oficial da União em 12/12/2013. Homologou-se o resultado dos Grupos 2 e 3 para a empresa P&P Turismo Ltda. ME, CNPJ 06.955.770/0001-74, nas mesmas condições do primeiro grupo.



HISTÓRICO

3. O processo foi primeiramente analisado por esta Selog na instrução de peça 4, tendo sido considerado apto a ser conhecido nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do RI/TCU, aplicável às representações de acordo com o art. 237, parágrafo único, da mesma norma regimental, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

4. Quanto ao pedido de cautelar, a Selog entendeu não estar presente o pressuposto do periculum in mora, uma vez que o contrato 51/2013, para o grupo 1, firmado com a empresa Elysée Viagens e Turismo Ltda., foi assinado em 11/12/2013, enquanto a presente representação foi autuada apenas em 19/12/2013 neste Tribunal. Ademais, a eventual suspensão cautelar do certame não acarretaria alteração em relação à situação configurada para a execução do contrato, visto que, no contrato anterior, a taxa de agenciamento também era igual a zero. Também se constatou a presença do periculum in mora reverso, pois poderia levar a contratação mais onerosa para o órgão, ou ainda comprometer as operações da Polícia Federal, devendo ser negada a medida excepcional pleiteada.

5. Por outro lado, acerca do requisito do fumus boni iuris, verificou-se que se encontrava presente, em função de a contratação aparentemente ter sido feita sem a comprovação de exequibilidade das propostas, em desrespeito ao disposto no Acórdão 1.973/2013 – Plenário, tendo sido proposto realizar oitiva à Coordenação Central Administrativa do Departamento de Polícia Federal e das empresas vencedoras de cada grupo da licitação para que apresentassem informações sobre a contratação, com fundamento no art. 250, V, do RI/TCU.

6. Despacho do relator à peça 6 conheceu da representação, indeferiu a cautelar solicitada e acolheu a proposta da Selog, determinando a realização da oitiva nos termos sugeridos.

7. Realizadas as devidas comunicações processuais, a empresa Elysée Viagens e Turismo Ltda. apresentou sua resposta à peça 15. O órgão, por sua vez, apresentou resposta parcial à peça 16, solicitando prorrogação de prazo para complementação da resposta relativa à comprovação, por meio de planilhas de composição de custos, da exequibilidade das propostas apresentadas pelas empresas vencedoras do certame.

8. A prorrogação de prazo solicitada foi analisada e autorizada por meio das peças 18 e 19, e a complementação das informações foi apresentada à peça 24 (igual à peça 23).

9. A empresa P&P Turismo Ltda. ME, por sua vez, vencedora do certame para os grupos 2 e 3, apresentou sua manifestação à peça 21.

10. Passa-se ao exame de mérito dos autos a partir dos novos elementos apresentados.

EXAME TÉCNICO

Resposta do órgão (peças 16 e 24)

11. O órgão inicia argumentando que o Acórdão 1.973/2013-P dirigiu recomendação à SLTI/MPOG para que avaliasse a conveniência e a oportunidade de rever as disposições da IN 07/2012, a fim de inserir no referido normativo a exigência de apresentação de planilha de custos pelas empresas licitantes, assim como orientações para o pregoeiro verificar a exequibilidade das propostas ofertadas. Todavia, o órgão regulamentador limitou-se editar a IN 02/2013 SLTI/MPOG, a qual somente revogou a IN 01/2013 e restabeleceu os efeitos da IN 07/2012. Com isso, persiste a problemática a respeito das regras efetivamente praticadas pelo mercado de companhias aéreas e agências de viagens, no tocante à remuneração e formação de custos do setor, trazendo incertezas para todos os órgãos da Administração Pública federal, no decorrer do procedimento de contratação (peça 16, p. 4).

12. Alega que os critérios objetivos trazidos pelo art. 48 da Lei 8.666/93 para avaliação do participante e da exequibilidade das propostas apenas criam uma presunção relativa de inviabilidade dos preços, que pode ser desconfigurada pelos argumentos do licitante prejudicado, após oportunidade para se manifestar nos autos. A IN 02/2008-SLTI/MPOG, que trouxe algumas orientações para aferição da exequibilidade das propostas, permite que sejam feitos questionamentos aos proponentes para apresentação de justificativas e comprovações quanto à exequibilidade, além de outras diligências, como pesquisas em órgãos públicos, verificação de outros contratos etc. (peça 16, p. 5).

13. Relata os procedimentos adotados durante o certame, afirmando que o núcleo de compras do DPF agiu com prudência, racionalidade e transparência, uma vez que as empresas vencedoras do



certame foram analisadas e questionadas publicamente sobre a exequibilidade de suas propostas. Além disso, pela justificativa apresentada pela empresa Elysée Viagens e Turismo Ltda. EPP, vencedora do certame, e informações prestadas pela sociedade empresária, afirma ter sido constatado que o mercado tem remunerado as agências de viagens através de incentivos de metas e vendas de passagens aéreas, de acordo com a produtividade da empresa em um determinado período. Logo, a cobrança de taxa de agenciamento em valor igual a zero em nada prejudicaria o desempenho funcional da futura contratada (peça 16, p. 6).

14. Afirma que o contrato anterior, n. 04/2013-COAD/DLOG/DPF, firmado pelo DPF com a empresa Payless Viagens e Turismo Ltda-EPP, ocorreu de forma exitosa nas mesmas condições de contratação. E para confirmar o entendimento de exequibilidade da taxa de agenciamento próxima ou igual a zero, cita diversos contratos derivados de pregões realizados nesses moldes, de acordo com consulta realizada no site Comprasnet (peça 16, p. 6-7).

15. Quanto às notícias de atos fraudulentos supostamente praticados por agências de viagens que ofertam preços inexequíveis, alega que a Administração Pública Federal não pode pautar suas decisões em reportagens da imprensa, contrapondo-se ao princípio da boa fé objetiva da relação contratual, e optando pelo contrato mais oneroso para o órgão. Afirma que foi adotado o procedimento de escolha e indicação de bilhetes pelo próprio contratante, e que o item 9.274 do Termo de Referência determina à contratada o repasse de qualquer desconto obtido na tarifa junto às companhias aéreas (peça 16, p. 7-8).

16. Informa que os servidores do setor competente utilizam o sistema fornecido pela empresa contratada para realizar pesquisas em sítios das companhias aéreas, comparando com preços disponíveis em sítios como decolar.com e rapi10.com.br, dentre outros, adotando também outros procedimentos de controle para evitar prejuízos ao órgão, citando-se trecho do Relatório de Auditoria nº 201314762 da Controladoria Geral da União, de 04/10/2013 que tece elogios ao criterioso controle exercido junto à empresa contratada (peça 16, p. 8, relatório da CGU anexado à peça 16, p. 16-23).

17. Alega que a Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV) tem se manifestado de forma corporativa no processo do Tribunal, exercendo seu papel protetor das Agências de Viagens, com a defesa da tese da necessidade de cobrança de agenciamento, e com o claro propósito de aferir maiores lucros para os seus associados. Assim, defende a realização de nova oitiva da Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR) a fim de que seja esclarecida a frequência, o percentual e/ou quantitativo dos incentivos, juntamente com as metas sugeridas para auferir os incentivos, desde que deixaram de ser pagas as comissões às agências de viagens (peça 16, p. 9).

18. Por fim, quanto à vencedora do certame para os grupos 2 e 3, P&P Turismo Ltda. ME, esclarece que não havia sido firmado contrato para o grupo 2 até o dia 15/1/2014, e que para o grupo 3 foi assinado o Contrato 25/2013 da 40 Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal em Contagem/MG (peça 16, p. 9-10).

19. À peça 24, por sua vez, o órgão complementa sua resposta à oitiva esclarecendo que solicitou às duas empresas contratadas que apresentassem suas planilhas de composição de custos a fim de sanear o presente processo. As empresas, todavia, responderam que já se manifestaram nos autos apresentando sua resposta ao TCU, e não atenderam ao pedido do órgão.

Resposta da empresa P&P Turismo Ltda (peça 21)

20. Inicialmente, a empresa argumenta que as alegações da representante não se sustentam, pois se trata de empresa concorrente que presta serviços para o Tribunal de Contas da União em patamar de economicidade igual ou muito próximo daquele que busca impugnar; em segundo lugar, porque o valor da proposta vencedora do certame ora questionado está de acordo com diversas propostas consideradas válidas e exequíveis por diversas entidades da Administração indireta e órgãos da União, mostrando-se prática usual de mercado; por terceiro, afirma que os valores ofertados são executados por conta e risco da licitante, que se sujeita a penalidades cuja severidade pode determinar a própria extinção da pessoa jurídica, por inviabilidade de participar de certames públicos; por fim, alega que a matéria em apreço está sub judice no âmbito do Tribunal, motivo pelo qual não seria possível julgar o presente processo antes que seja assentado entendimento sobre a matéria (peça 21, p. 1-2).



21. Afirma a empresa que haveria uma vinculação do presente processo ao expediente administrativo do Acórdão 1.973/2013, que versa sobre a exequibilidade de propostas para os serviços em apreço, sendo necessário inclusive a tramitação em conjunto ou por dependência para que se possa assentar entendimento uniforme acerca do tema (peça 21, p. 2).

22. Alega que a representação da empresa Voetur estaria viciada por interesses econômicos, não tendo exposto os fatos de acordo com a verdade e lealdade processual, já que ela também possui contratos com a administração nos mesmos patamares deste (peça 21, p. 2).

23. Sustenta que os pregoeiros que atuam tanto na esfera federal, quanto estadual e municipal têm aceitado proposta com valor de taxa zero sob o argumento de que as licitantes possuem comprovadamente forma de remuneração do serviço por meio do percebimento de incentivos das companhias aéreas, realidade contratual do setor, que pode ser verificada em consulta ao sítio Comprasnet, citando diversos exemplos de certames semelhantes (peça 21, p. 3-6).

24. Discorre sobre a complexidade dos serviços de intermediação prestados pelas agências de viagens, que teria sido melhor tratado nos autos do processo que culminou na prolação do Acórdão 1.973/2013-Plenário, que teria consignado que os referidos serviços de agenciamento são remunerados pelas companhias aéreas por meio dos chamados incentivos. Transcreve diversos trechos do relatório e voto que acompanham o acórdão, os quais elucidam os antigos modelos de contratação de agências e não trazem informações relevantes para o presente processo (peça 21, p. 6-12).

25. Ainda, sustenta dois pontos: primeiro, que a proposta apresentada pela manifestante nos autos do processo de contratação é exequível e enquadra-se no modelo semelhante àquele existente em centenas de pregões realizados por entidades públicas nacionais; segundo, que existe um modelo de remuneração/incentivo extracontratual, sobre o qual o Poder Público não participa e não possui ingerência (peça 21, p. 13).

26. Por fim, sustenta que a previsão contratual de que sejam repassados ao órgão contratante os descontos oferecidos pelas companhias aéreas, em seus exatos termos, descontos e promoções que são oferecidas pelas companhias aéreas aos usuários do sistema de transporte aéreo de passageiros, não se confunde com os incentivos/pagamentos realizados pelas companhias aéreas a guisa de incentivo para as agências, sob a modalidade de Tour Code, pois se trata de ajustes de mercado oferecidos para o prestador de serviço. Assim, não há que se falar em descumprimento contratual se a agência contratada não repassar para o órgão os valores que a remuneram pela prestação do serviço, que nada tem a ver com promoções e descontos (peça 21, p. 13-16).

27. A empresa encerra sua manifestação juntando cópia do contrato firmado entre a representante, Voetur, e o Tribunal de Contas da União (peça 21, p. 22-36).

Resposta da empresa Elysée (peça 15)

28. Em sua resposta, a empresa Elysée elucida que a forma com que taxas de emissão nulas se manifestam vantajosas às agências de viagem seria pela sua prática quanto ao custeio do capital de giro e seu impacto sobre a saúde financeira da agência. Assim, conquanto a maior parte das demonstrações contábeis mais usuais (balanço, demonstrativo de resultado e demonstrativo de origem e aplicação de recursos) reflita apenas percepções sincrônicas (atemporais) da dinâmica operacional e variações patrimoniais de uma organização - e consiga, ainda, satisfazer suas demandas de natureza contábil e jurídica -, do ponto de vista gerencial, uma gestão bastante precisa de fluxo de caixa, carece de exames diacrônicos (temporais) minuciosos, onde não só os encaixes e desencaixes são pareados, mas seus prazos e intervalos de ocorrência (peça 15, p. 1).

29. Sustenta que oferece taxas de emissão nula em alguns certames desde que o prazo de pagamento anunciado em edital seja bastante inferior ao prazo de exigência dos seus fornecedores, enquanto que mantém outros clientes com taxas de emissão altas e prazos de pagamento longos, viabilizando o perfeito equilíbrio entre essas duas categorias de clientes. Transcreve cláusulas do edital que regeu o Processo Licitatório 23/2013 do DPF, que permitem a prática do mencionado giro de capital na gestão de suas finanças de maneira lícita e legítima (peça 15, p. 2-3).

30. Sustenta que, não fosse a utilização do montante retido durante o prazo excedente entre os recebimentos e os pagamentos de seus respectivos fornecedores - aproximadamente 20 dias - como



recursos de giro, tal valor teria de ser obtido no mercado financeiro a juros de 3% ao mês, significando despesas fixas mensais superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Assim, afirma ser esse o valor indiretamente obtido do referido contrato (peça 15, p. 2).

31. Por fim, cita outros dezoito órgãos (e seus respectivos pregões) que acataram contratos de agenciamento de passagens aéreas com taxa nula, afirmando desconhecer as políticas e estratégias de maior parte dos fornecedores para manterem suas finanças (peça 15, p. 2 e 4).

Análise

32. Conforme já examinado na instrução anterior, peça 4, a questão que deve ser objeto de atenção do TCU no presente processo vai além das alegações da representante, diz respeito aos riscos de que o órgão esteja contratando proposta economicamente inexecutável, tendo em vista que os serviços foram contratados com proposta de taxa nula e que aparentemente não foi feita análise da exequibilidade pelo pregoeiro, o que pode vir a comprometer a prestação dos referidos serviços a médio e longo prazos.

33. As respostas apresentadas pelas empresas e pelo órgão confirmam que não houve efetivamente análise da exequibilidade das propostas a partir do exame de planilha de custos, que sequer foi apresentada pelas duas empresas contratadas durante o certame ou mesmo após solicitação do órgão para sanear o processo do TCU. Todavia, as justificativas apresentadas pelo DPF demonstram que houve análise da capacidade econômica das empresas para atendimento dos serviços a partir de outros fatores, especialmente levando em conta a prática existente nos atuais contratos de diversos órgãos da administração pública, que também foram firmados com taxas de R\$ 0,00 ou R\$ 0,01 por bilhete emitido/cancelado/alterado e vêm sendo executados dessa forma. Diversos exemplos nesse sentido foram apresentados nas três respostas às oitivas realizadas.

34. A resposta do órgão também ressalta as dificuldades enfrentadas pelos pregoeiros para examinar a exequibilidade econômica de propostas de licitantes diante do normativo hoje vigente sobre a matéria, já que a SLTI ainda não emitiu novas orientações técnicas, e destaca as medidas de controle adotadas para resguardar o órgão contra fraudes e prejuízos na execução contratual, citando inclusive relatório de auditoria nesse sentido realizado pela CGU.

35. Por sua vez, a sugestão de que o TCU faça nova oitiva da ABEAR demandando esclarecimentos sobre os mencionados incentivos não pode ser acatada, uma vez que o Tribunal não tem jurisdição sobre tais pessoas jurídicas, que sequer têm contratos firmados diretamente com a administração pública, e não pode intervir nas relações de mercado existentes entre companhias aéreas e agências de viagens.

36. Quanto às alegações da empresa P&P, não lhe assiste razão quando afirma que existe uma suposta vinculação deste processo com o expediente administrativo do Acórdão 1.973/2013, sendo necessária a tramitação em conjunto ou por dependência. O processo que gerou o referido acórdão, TC 003.273/2013-0, hoje encontra-se encerrado, tendo examinado os procedimentos de contratação de passagens aéreas pela Administração Pública de forma geral a partir da análise da legitimidade da Instrução Normativa 7/2012-SLTI/MPOG. Hoje outro processo tramita sobre o assunto apenas para monitoramento das determinações e recomendações do Acórdão, sem ter ligação com a presente análise, que versa sobre um caso concreto.

37. Contudo, em outro processo hoje tramitando na Casa examina-se outro caso concreto de licitação dos serviços de agenciamento de viagens com as mesmas condições deste, TC 001.043/2014-5: taxa nula de remuneração dos serviços e análise da exequibilidade econômica das propostas ofertadas no certame sem exame da planilha de custos. Esse processo recentemente recebeu pronunciamento da Selog quanto ao mérito, sendo cabível utilizar a mesma linha de exame técnico e proposição que se segue abaixo.

38. No TC 001.043/2014-5, constatou-se que as agências de viagem auferem seus lucros e pagam seus custos de alguma forma não transparente para a administração pública, já que os serviços prestados efetivamente não estão sendo remunerados pelos órgãos contratantes. Com efeito, foi confirmada a praxe de negociações no mercado de passagens aéreas em que as companhias aéreas oferecem incentivos às agências em função do volume de vendas e do cumprimento de metas. Tais incentivos são pagos a partir do volume de vendas total de uma agência, não apenas daquelas decorrentes do contrato com um órgão público específico.



39. Da mesma forma, no caso em exame, a empresa P&P confirma essa mesma praxe em sua resposta, consoante trechos transcritos nos parágrafos 23 a 25 supra. Já a empresa Elysée apresenta outra tese, de que sua gestão financeira se dá em função de capital de giro, sem todavia, confirmar ou negar a existência dos conhecidos incentivos.

40. De qualquer forma, aplica-se ao presente caso a conclusão consolidada naquele processo, sendo relevante transcrever o seguinte excerto do exame técnico encerrado na instrução de peça 24:

‘19. Logo, pode-se concluir que, levando em conta as características peculiares do mercado de passagens aéreas, as exigências de demonstração da exequibilidade a partir da análise de planilha de custos ou a eliminação de propostas de valor irrisório são práticas ineficazes, porque não há ainda uma forma de calcular analiticamente e afirmar com segurança qual valor seria exequível, razoável e justo para remunerar tais serviços, cobrindo os custos e gerando lucros para as empresas contratadas, sem que haja prejuízo de qualquer forma para o erário. As práticas acima apenas podem onerar os custos desses serviços para o órgão sem benefícios diretos garantidos.

20. No caso do TCU, por exemplo, conforme alegado na resposta da contratada PayLess, transcrito no parágrafo 20 supra, a planilha de custos apresentada demonstra que, ao preço de R\$ 7,49 por bilhete emitido/alterado/cancelado, e deduzidos os custos informados, a empresa estaria lucrando menos de mil reais ao ano. Ora, sabe-se que um contrato com essa expectativa de lucro não compensaria para nenhuma empresa do ramo e desse porte, ou seja, certamente há outras fontes de renda nesses contratos que os tornam tão atrativos e concorridos nas licitações.

21. Assim, imagina-se que os incentivos pagos pelas companhias aéreas às agências de viagens sejam bastante significativos. Embora sejam acordos comerciais também pouco transparentes para a administração pública, fizemos pesquisas, firmamos contatos com agências e com companhias aéreas e obtivemos informações consistentes acerca desses incentivos, chamados de over no jargão do mercado. As diversas fontes foram unânimes em afirmar que esse over é praxe apenas entre as companhias nacionais; que gira entre 3 a 5% do valor das passagens aéreas; que nem todas as companhias aéreas o pagam e nem todas as agências alcançam o volume de vendas pretendido, o qual não acumula de um mês para outro. Ora, na contratação em exame, cujo volume de vendas estimado para passagens nacionais é de R\$ 5.919.040,00 (peça 3, p. 81), o melhor cenário possível, com over de 5% pago sobre todo esse montante, geraria receita de R\$ 295.952,00, uma quantia que se coadunaria com a disputa verificada. Entretanto, para outros órgãos com volume de vendas bem menor, talvez não compensasse um esforço contratual com expectativa incerta de 3 a 5% de receita. Ou seja, parece algo um tanto incerto e temerário, que mais uma vez aponta para os riscos de posterior inexecução contratual.

22. Além disso, há que se relembrar os problemas já tratados no TC 003.273/2013-0, que foram objeto de determinações e recomendações aos órgãos competentes ([Acórdão 1.973/2013-Plenário](#)), as quais estão sendo monitoradas no âmbito do TC 000.676/2014-4.

23. Em primeiro lugar, estão em investigação pelo Ministério Público Federal no Distrito Federal supostas fraudes praticadas por algumas agências de viagens nos contratos firmados com órgãos públicos, que estariam superfaturando os valores dos bilhetes emitidos, já que os contratantes não têm conhecimento efetivamente de quanto foi repassado para pagar o bilhete à companhia aérea. Essa prática é conhecida entre as agências de viagens como Mark up, e na época em que as passagens eram impressas em “talões”, já eram praticadas por meio de “nota calçada”.

24. Infelizmente, na sistemática atual as empresas aéreas não mais informam o valor da tarifa paga no cartão de embarque, o qual, nas compras de passagens pelos órgãos públicos, é o único documento efetivamente emitido pela companhia aérea que chega ao poder do comprador, e poderia servir como um ponto de controle eficaz. Ao contrário, quando uma pessoa física adquire uma passagem, ela possui o recibo do cartão de crédito e recebe outros dois documentos emitidos diretamente pela companhia aérea, quais sejam, a nota fiscal e o e-mail da compra. Essa possibilidade, de fazer constar o valor da tarifa paga no cartão de embarque, está sendo analisada também no corpo do TC 000.676/2014-4.

25. Também há suspeitas de direcionamentos nos sistemas de pesquisa de passagens aéreas, omitindo os voos com menores tarifas, ou omitindo os voos de alguma companhia aérea, a fim de que as agências possam atingir um determinado montante de vendas com a empresa que dá os melhores

incentivos, e auferir o over almejado. Isso porque os sistemas de busca de voos e emissão de bilhetes hoje utilizados para aquisição de passagens, seja no setor público ou privado, são mantidos e disponibilizados pelas intermediadoras, as agências de viagens.

26. A fim de obter maior independência e segurança para as aquisições públicas de passagens, vem sendo desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados, a pedido da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, um Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), que terá diversas funcionalidades e será mantido de maneira autônoma pelo governo federal. Esse sistema é considerado prioritário, na visão da Selog, para o aprimoramento das aquisições de passagens aéreas pela administração pública e foi alvo de recomendações no Acórdão 1.973/2013-Plenário, atualmente em monitoramento.

27. Além disso, a SLTI vem desempenhando um importante papel como órgão governante superior, estudando a possibilidade de aquisição das passagens aéreas diretamente das companhias aéreas, eliminando a intermediação das agências de viagens.

28. Em suma, diante do enorme volume de gastos públicos com aquisição de passagens aéreas e dos significativos riscos já mapeados, a Selog vem monitorando o Acórdão 1.973/2013-Plenário e as ações das entidades públicas envolvidas, atuando basicamente em três frentes: (i) desenvolvimento de um sistema de informática público para busca e emissão de passagens aéreas, que confira independência e segurança para os órgãos contratantes; (ii) estudo da possibilidade de aquisição das passagens aéreas diretamente das companhias aéreas, eliminando a intermediação das agências de viagens; e (iii) estabelecimento de pontos de controle que possam ser implementados desde já, a fim de minimizar os riscos envolvidos na atual sistemática de aquisições de passagens aéreas pela administração pública.

29. Especificamente com relação a esse terceiro ponto, observamos que uma medida de controle pode ser proposta para o presente processo, com probabilidade de resultados eficazes: que cada ente público contratante exija da agência de viagens contratada que apresente mês a mês as faturas emitidas pelas companhias aéreas, referentes às passagens emitidas apenas para aquele órgão, a fim de conferir os valores efetivamente pagos. Ainda que seja um volume grande de passagens, o órgão pode digitalizar e fazer um batimento eletrônico com os seus dados, ou escolher aleatoriamente uma amostragem para ser conferida. De qualquer forma, apenas a exigência dessas informações já teria um enorme benefício de inibir atitudes fraudulentas, em função da expectativa do controle. Tal exigência passaria a constar como condição de pagamento para a próxima fatura da contratada, de forma análoga ao que acontece com os contratos de terceirização.

30. Essa prática já se verifica nos contratos com agências de viagens firmados pela Caixa Econômica Federal, conforme informações obtidas em benchmarking realizado na estatal. No caso da Caixa, a conferência é feita manualmente pelo fiscal do contrato, item por item, ou seja, todos os bilhetes emitidos são conferidos na fatura da companhia aérea. Acrescente-se que o valor unitário do mesmo serviço de emissão/alteração/cancelamento de passagens aéreas pago pelo banco para a agência contratada no âmbito do DF é de R\$ 28,00.

31. Assim, propõe-se determinar ao órgão que promova a alteração contratual para incluir essa exigência para a contratada, utilizando-se das prerrogativas exorbitantes da administração pública nos contratos administrativos, com base nos arts. 58 e 67 da Lei 8.666/1993, que preceituam o seguinte:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

(...)

III - fiscalizar-lhes a execução;

(...)

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.



§1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

32. Também necessária é a inclusão de nova rotina de controle no processo de gestão contratual, passando a conferir os dados das faturas das companhias aéreas com os valores pagos à agência de viagens, procedimento interna corporis da Administração, que tem o poder-dever de revisá-lo constantemente. (...)’

41. Portanto, constatada a identidade entre os dois casos concretos examinados pelo Tribunal, entendemos que cabe a este processo a mesma proposta encerrada no outro: determinar ao órgão que (i) promova a alteração contratual para incluir exigência de apresentação, pela contratada, das faturas emitidas pelas companhias aéreas para os bilhetes emitidos para aquele órgão, utilizando-se das prerrogativas exorbitantes da administração pública nos contratos administrativos, com base nos arts. 58 e 67 da Lei 8.666/1993; e (ii) incluir rotina de controle no processo de gestão contratual do órgão, passando a conferir os dados das faturas das companhias aéreas com os valores pagos à agência de viagens. Para esta segunda determinação, podem-se citar como fundamento o item 9.38 do termo de referência do edital, que estabelece as obrigações da contratada, e o item 19.3, que rege a fiscalização do contrato (peça 3, p. 40 e 47), a saber:

‘Obrigações da contratada

9.38 Submeter-se a mais ampla fiscalização da Coordenação de Administração, por meio de seus fiscais, a qualquer época durante a vigência do contrato, a qual poderá ser efetuada nos escritórios da Contratada e respectivos postos de serviço, tudo visando o rigoroso cumprimento das obrigações contratuais;

Da Fiscalização

19.3 Os esclarecimentos solicitados pelo Fiscal do Contrato deverão ser prestados imediatamente, salvo quando implicarem em indagações de caráter técnico, hipótese em que deverão ser respondidas no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas.’

42. Da mesma forma que foi proposto no outro processo, caso a contratada não acolha a alteração determinada, propõe-se que o órgão não renove o contrato e promova nova licitação com a inclusão desta exigência já no edital do certame.

43. Assim, no que tange às alegações da representante e às propostas das empresas contratadas em valores iguais a zero, entendemos que as explicações fornecidas pelo órgão e pelas empresas são suficientes para justificar a possível exequibilidade dos contratos, considerando a prática do mercado e os exemplos de contratos em outros órgãos públicos. Isto é, entendemos que o excesso de rigor na análise, neste momento, poderia apenas onerar os custos desses serviços para a administração pública sem garantias de minimizar os riscos já conhecidos.

44. Todavia, a fim de implementar medida de controle eficaz para minimizar os riscos inerentes a esse processo de contratação de passagens aéreas, propomos determinar ao Departamento de Polícia Federal que:

44.1. com base no art. 58, inciso I, da Lei 8.666/1993, e nos itens 9.38 e 19.3 do Termo de Referência do edital, promova, nos contratos firmado com as empresas Elysée Viagens e Turismo Ltda. EPP e P&P Turismo Ltda. ME em decorrência do pregão eletrônico SRP 23/2013, a inclusão como obrigação da contratada a apresentação mês a mês das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão, apresentação esta que deverá condicionar o pagamento da próxima fatura da agência;

44.2. com base nos arts. 58, inciso III, e 67 da Lei 8.666/1993, inclua entre suas rotinas de controle, nos contratos para fornecimento de passagens aéreas firmados com as agências de viagens, a conferência dos valores pagos, na totalidade ou por meio de amostragem, às agências com os valores constantes das faturas emitidas pelas companhias aéreas, seja por meio de cruzamento eletrônico de dados ou por conferência manual dos dados, integrais ou selecionados por amostragem;

44.3. caso a(s) agência(s) contratada(s) não aceite(m) a alteração sugerida no item 44.1, não renove o(s) respectivo(s) contrato(s) e promova nova licitação para contratação dos serviços, incluindo



em seu edital cláusula com exigência de apresentação, mês a mês pela agência contratada, das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão, apresentação esta que deverá condicionar o pagamento da próxima fatura da agência;

CONCLUSÃO

45. A presente representação foi conhecida e teve pedido de cautelar indeferido pelo relator no despacho de peça 6. Promovidas as oitivas do órgão e das empresas contratadas, a presente instrução cuidou de analisar as respostas para formulação de proposta de mérito.

46. Entendemos que as explicações fornecidas pelo órgão e pelas empresas são suficientes para justificar a possível exequibilidade dos contratos, considerando a prática do mercado e os exemplos de contratos em outros órgãos públicos. De toda sorte, considerando os riscos inerentes a esse processo de contratação de passagens aéreas com intermediação das agências de viagens, em que a administração pública depende de sistemas criados e mantidos pelas agências de viagens e não tem conhecimento dos valores dos bilhetes efetivamente pagos às companhias aéreas, propõe-se fazer determinações ao Departamento de Polícia Federal para que altere os contratos incluindo nova cláusula de obrigação da contratada, exigindo a apresentação das faturas emitidas pelas companhias aéreas para conferência dos valores cobrados. Caso a(s) contratada(s) não acolha(m) tal alteração, que não se renove o(s) contrato(s) e faça outra licitação para contratação dos referidos serviços, com a previsão no edital de novas medidas de controle.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

47. Processos conexos:

47.1. TC 003.273/2013-0 - representação de agência de viagens, na qual se analisou o novo cenário de emissão de passagens aéreas pelo setor público, regido pela Instrução Normativa 7/2012, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, após as mudanças no mercado que findaram com o comissionamento das agências por parte das companhias aéreas. Essa alteração ocorrida em 2010 inviabilizou o modelo licitatório até então vigente, baseado na contratação pelo maior desconto sobre o valor da passagem, e gerou várias discussões sobre o tema. O processo foi julgado por meio do Acórdão 1.973/2013-Plenário.

47.2. TC 000.676/2014-4 - monitoramento do Acórdão 1.973/2013-Plenário, em fase instrutória na Selog.

47.3. TC 001.043/2014-5 - representação de licitante contra suposta inexecuibilidade da proposta ofertada na licitação realizada pela Procuradoria Geral do Ministério Público do Trabalho da União para contratação de agência de viagens para emissão de passagens aéreas e serviços correlatos. Nesse processo, tampouco houve análise de exequibilidade econômica da proposta a partir da planilha de custos, e a empresa contratada usa argumentos semelhantes para justificar o preço irrisório ofertado.

BENEFÍCIOS DE CONTROLE EXTERNO

48. Nos termos da Portaria-SEGECEX 10/2012, registre-se como benefício da presente ação de controle a proposta de determinação para a unidade jurisdicionada adotar medidas com vistas a aperfeiçoar sua gestão de riscos e de controles internos, consoante item 56.3 do normativo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

49.1. no mérito, considerar a representação improcedente;

49.2 determinar ao Departamento de Polícia Federal que:

49.2.1. com base no art. 58, inciso I, da Lei 8.666/1993, e nos itens 9.38 e 19.3 do Termo de Referência do edital, promova, nos contratos firmado com as empresas Elysée Viagens e Turismo Ltda. EPP e P&P Turismo Ltda. ME em decorrência do pregão eletrônico SRP 23/2013, a inclusão como obrigação da contratada a apresentação mês a mês das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão, apresentação esta que deverá condicionar o pagamento da próxima fatura da agência;

49.1.2. com base nos arts. 58, inciso III, e 67 da Lei 8.666/1993, inclua entre suas rotinas de controle, nos contratos para fornecimento de passagens aéreas firmados com as agências de viagens, a conferência dos valores pagos, na totalidade ou por amostragem, às agências com os valores constantes



das faturas emitidas pelas companhias aéreas, seja por meio de cruzamento eletrônico de dados ou por conferência manual dos dados, integrais ou selecionados por amostragem;

49.1.3. caso a(s) agência(s) contratada(s) não aceite(m) a alteração sugerida no item 44.1, não renove o(s) respectivo(s) contrato(s) e promova nova licitação para contratação dos serviços, incluindo em seu edital cláusula com exigência de apresentação, mês a mês pela agência contratada, das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão, apresentação esta que deverá condicionar o pagamento da próxima fatura da agência;

49.2. dar ciência da decisão que vier a ser prolatada, encaminhando cópia da presente instrução, à representante, às empresas contratadas e à Procuradoria Geral do Ministério Público do Trabalho da União;

49.3. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do RI/TCU.”

2. O Diretor da 2ª DT e o Secretário da Selog manifestaram-se de acordo com a instrução.
É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, formulada pela empresa Voetur Turismo e Representações Ltda., apontando possíveis irregularidades no âmbito do Pregão Eletrônico SRP 23/2013, promovido pelo Departamento de Polícia Federal, objetivando o “registro de preços para eventual contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados de agenciamento de viagens, compreendendo emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e internacionais e passagens rodoviárias, com execução indireta, visando atender às necessidades do órgão”.

2. A representação atende aos pressupostos do art. 237, VII e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/93, já tendo sido conhecida por meio do despacho inserto à peça 6 dos autos.

3. Quanto ao pedido de cautelar, não restou configurado o pressuposto do **periculum in mora**, uma vez que o Contrato 51/2013, firmado com a empresa Elysée Viagens e Turismo Ltda., vencedora do grupo (lote) 1, foi assinado em 11/12/2013, ao passo que a presente representação fora autuada neste Tribunal em 19/12/2013. Também se constatou a presença do **periculum in mora reverso**, haja vista que eventual provimento acautelatório poderia acarretar contratação mais onerosa para o órgão, ou ainda comprometer as operações da Polícia Federal, razão por que fora indeferida a medida excepcional pleiteada.

4. Por outro lado, acerca do requisito do **fumus boni iuris**, verificou-se que este se encontrava presente, em razão de a contratação aparentemente ter sido efetivada sem a comprovação da exequibilidade da proposta vencedora do grupo 1, em inobservância ao teor do Acórdão 1973/2013-Plenário. Assim sendo, foi autorizada a realização de oitiva não só do Departamento de Polícia Federal mas também da empresa vencedora de cada grupo em que se dividiu o objeto da licitação, para que se manifestassem sobre as questões suscitadas no processo.

5. Os esclarecimentos oferecidos pelo órgão e pelas empresas vencedoras mostraram-se suficientes para demonstrar a exequibilidade dos preços propostos no certame, considerando a prática do mercado e os exemplos de contratos firmados – com o mesmo objeto – por outros órgãos públicos.

6. Não obstante, considerando os riscos inerentes ao procedimento de contratação de passagens aéreas com intermediação de agências de viagens, no qual a Administração depende de sistemas criados e mantidos pelas agências, não tendo conhecimento dos valores dos bilhetes efetivamente pagos às companhias aéreas, a Selog propõe, em sua derradeira instrução, seja expedida determinação ao Departamento de Polícia Federal para que altere os contratos já celebrados de sorte a neles incluir nova cláusula de obrigação da contratada, comprometendo-se esta a apresentar, mensalmente, as faturas emitidas pelas companhias aéreas para conferência dos valores efetivamente cobrados. Caso a contratada



não aceite a alteração, defende a Selog a não renovação do contrato e a consequente realização de licitação para contratação dos referidos serviços, com previsão, no edital, de novas medidas de controle.

7. Concorde, em sua essência, com a proposta de alteração contratual. Todavia, discordo da Selog quando ela sustenta que a alteração alvitrada pode ser unilateral, isto é, imposta à contratada com supedâneo no art. 58, I e III, da Lei 8.666/93. A uma, porque de acordo com o art. 65, I, “a” e “b”, da Lei 8.666/93 – disciplina as alterações unilaterais –, os contratos poderão ser alterados unilateralmente pela Administração somente *“quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos”*, ou então *“quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei”*. A alteração contratual proposta pela Selog não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses.

8. A duas, porque o art. 58, III, da Lei 8.666/93, referenciado pela Selog, apenas se reporta ao poder-dever de fiscalização, não fazendo qualquer alusão aos documentos a serem exigidos, com esse desiderato, no curso da execução contratual. Coube ao contrato, portanto, esse disciplinamento, e nele não figurou a exigência, a cada pagamento, da documentação ora sugerida pela Selog. Não se pode olvidar, ainda, que tal documentação não diz respeito propriamente ao contrato a ser fiscalizado pelo ente público contratante, e sim à relação jurídica estabelecida entre a contratada (agência de viagem) e a companhia aérea. São relações jurídicas distintas, que não se confundem.

9. Dito isso, concluo que, não obstante sua utilidade para a Administração Pública, a alteração contratual sustentada pela Selog exigirá a anuência da contratada. Trata-se, pois, de alteração consensual.

10. Ainda de acordo com a Selog, a apresentação da novel documentação *“passaria a constar como condição de pagamento para a próxima fatura da contratada”*. A corroborar o entendimento que ora perfilho, no sentido de que a alteração em tela exige consenso entre as partes, impende frisar que, à luz do art. 58, § 1º, da Lei 8.666/93, *“as cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado”*.

11. **Ad argumentandum**, discordo da proposição da Selog de que a supracitada ‘apresentação’ deve *“condicionar o pagamento da próxima fatura da agência”*, isso porque se o serviço for efetivamente prestado conforme pactuado, o pagamento terá de ser realizado, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração. Nesse caso, poderia até restar caracterizado descumprimento de cláusula contratual (obrigação acessória referente à apresentação daquela documentação), a respaldar eventual rescisão do contrato, consoante dispõe o art. 78, I, da Lei 8.666/93, sem prejuízo de sanção porventura nele prevista. Todavia, não há amparo legal para retenção cautelar de pagamento em situações desse jaez.

12. Deve-se assim, com vistas à implementação de medida de controle eficaz para minimizar os riscos inerentes ao processo de contratação de passagens aéreas, determinar ao Departamento de Polícia Federal que envide esforços no sentido de promover acordo com as empresas Elysée Viagens e Turismo Ltda. EPP e P&P Turismo Ltda. ME visando aditivar os contratos firmados em decorrência do Pregão Eletrônico SRP 23/2013, neles incluindo, como obrigação da contratada, a apresentação mensal das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão.

13. Concorde com a unidade instrutiva que, no caso de a agência contratada não aceitar a alteração proposta, o órgão não deverá renovar o respectivo contrato e sim promover nova licitação para contratação dos aludidos serviços, incluindo, no edital, cláusula com exigência de apresentação, mês a mês pela agência contratada, das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão.

14. Apenas a título de complementação da proposta alvitrada pela Selog, acrescentaria que, caso o lapso de tempo que medeia da data de notificação da deliberação que vier a ser prolatada até o final da vigência contratual corrente for inferior a 6 (seis) meses, fica autorizada, em caráter excepcional, a prorrogação da avença por este prazo, considerado suficiente para eventual instauração e conclusão de novo procedimento licitatório.

15. Por derradeiro, impende frisar que o acórdão a ser prolatado nesta oportunidade perderá sua eficácia assim que forem colocados em prática os novos procedimentos preconizados pela Instrução Normativa SLTI/MPOG 3/2015. Tais procedimentos encontram supedâneo na Portaria/MPOG 555/2014, a qual, em seu art. 1º, *“atribui exclusividade à Central de Compras e Contratações, do Ministério do*



Planejamento, Orçamento e Gestão, para realizar procedimentos para aquisição e contratação dos serviços que visam à obtenção de passagens aéreas para voos domésticos e internacionais, pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo federal”.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 554/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.147/2013-6.
2. Grupo II - Classe de Assunto: VII - Representação.
3. Interessada: Voetur Turismo e Representações Ltda. (01.017.250/0001-05).
4. Órgão: Departamento de Polícia Federal.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Advogados constituídos nos autos: Andreia da Silva Lima (OAB/DF 25.408), Alexandre Schubert Curvelo (OAB/RS 62.733), Daniela Soares Pereira (OAB/RS 80.048) e Larissa Maciel (OAB/RS 89.042).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, formulada pela empresa Voetur Turismo e Representações Ltda., acerca de possíveis irregularidades no âmbito do Pregão Eletrônico SRP 23/2013, promovido pelo Departamento de Polícia Federal, objetivando o *“registro de preços para eventual contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados de agenciamento de viagens, compreendendo emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e internacionais e passagens rodoviárias, com execução indireta, visando atender às necessidades do órgão”*;

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

- 9.1. considerar a representação parcialmente procedente;
- 9.2. determinar ao Departamento de Polícia Federal que:
 - 9.2.1. envie esforços no sentido de promover acordo com as empresas Elysée Viagens e Turismo Ltda. EPP e P&P Turismo Ltda. ME visando aditivar os contratos firmados em decorrência do Pregão Eletrônico SRP 23/2013, neles incluindo, como obrigação da contratada, a apresentação mensal das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão;
 - 9.2.2. caso a agência contratada não aceite a alteração a que alude o subitem 9.2.1 retro, abstenha-se de renovar o respectivo contrato, a menos que o lapso de tempo que medeia da data da ciência deste acórdão até o final da vigência contratual corrente seja inferior a 6 (seis) meses, situação em que está autorizada, em caráter excepcional, a prorrogação da avença por este prazo;
 - 9.2.3. caso seja realizada nova licitação para contratação dos aludidos serviços, inclua, no edital, cláusula com exigência de apresentação, mês a mês pela agência contratada, das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão;
 - 9.2.4. inclua entre suas rotinas de controle, nos contratos para fornecimento de passagens aéreas firmados com as agências de viagens, a conferência dos valores pagos às agências com os valores constantes das faturas emitidas pelas companhias aéreas, seja por meio de cruzamento eletrônico de dados ou por conferência manual dos dados integrais ou selecionados por amostragem;
 - 9.2.5. informe ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas adotadas com vistas ao cumprimento do disposto nos subitens 9.2.1 a 9.2.4 retro;
- 9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à representante, ao Departamento de Polícia Federal e às empresas contratadas;
- 9.4. arquivar o processo.



10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0554-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 001.316/1999-0

Apensos: TC 003.614/2001-0, TC 007.812/1999-0, TC 006.094/2002-0, TC 011.741/2001-8, TC 007.558/2000-0, TC 000.787/2001-9 e TC 022.685/2007-4.

Natureza: Embargos de Declaração.

Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra Secas – Dnocs.

Embargantes: Prener Comércio de Materiais Elétricos Ltda. (CNPJ 00.930.087/0001-04), José Bartolomeu da Silva Ramos (CPF 036.311.332-00) e Francisco Mariano da Silva (CPF 133.074.444-68).

Advogados: Cláudio César de Andrade (OAB/PE 3.705), Bruno Nóbrega de Andrade (OAB/PE 36.388) e outros.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. CONSTATAÇÃO DE ERRO DE FATO. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DE PARTE DO ACÓRDÃO EMBARGADO.

RELATÓRIO

Prener Comércio de Materiais Elétricos Ltda., José Bartolomeu da Silva Ramos e Francisco Mariano da Silva, em documentos de idêntico teor, interpuseram embargos de declaração contra o acórdão 3.142/2014 – Plenário. A fim de delinear as críticas oferecidas e de deixar clara a pretensão dos embargantes, transcrevo a íntegra da peça apresentada:

“PRENER COMÉRCIO DE MATERIAIS ELÉTRICOS LTDA., empresa inscrita no CNPJ sob nº 00.930.087/0001-04, sediada na Rua Barão de Triunfo, nº 270, Centro, na cidade João Pessoa, PB (CEP 580104-00); JOSÉ BARTOLOMEU DA SILVA RAMOS, brasileiro, casado, engenheiro, CRF/MF nº 036.311.332-00, residente e domiciliado na cidade de Fortaleza, CE, na Rua Vicente Leite, nº 1.730, apto 702, Aldeota, e FRANCISCO MARIANO DA SILVA, brasileiro, casado, Engº Civil do DNOCS, inscrito no CPF/MF sob o nº 133.074.444-68, residente e domiciliado na Av. Cairu, nº 199, bairro do Cabo Branco, CEP 58045-100, na cidade de João Pessoa, PB, por seus advogado infra-assinados, constituídos mediante procuração, de fls., nova procuração, e substabelecimento anexos (docs. 01 e 02), vem r. interpor RECURSO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO do r. Acórdão nº 3142/2014-TCU-Plenário nos termos a seguir:

“Os embargos declaratórios não consubstanciam crítica ao ofício judicante, mas servem-lhe ao aprimoramento. Ao apreciá-los, o órgão deve fazê-lo com espírito de compreensão, atentando para o fato de consubstanciarem verdadeira contribuição da parte em prol do devido processo legal” (Supremo Tribunal Federal -Ag. nº 163.047-5/PR, AgRg-EDd, relator Ministro Marco Aurélio, 2ª Turma, v. a, DJ 08.03.96, p. 6223).

DOUTOS MINISTROS DO TCU

I TEMPESTIVIDADE DO PRESENTE RECURSO

1. No dia 8 de dezembro de 2014 (segunda-feira) não houve expediente na SECEX-PE, por ser feriado local (Nossa Senhora da Conceição).

Portanto, é plenamente tempestivo o presente recurso, interposto no dia 9/12/2014.



II ESCLARECIMENTOS INICIAIS

2. A Prener Comercio de Comércio de Materiais Elétricos Ltda. já de há muito patrocinada nestes autos pelo advogado Cláudio César de Andrade, OAB-PE 3705, e agora passa a ser representada processualmente também pelo advogado Bruno Nóbrega de Andrade, OAB-PE 36.388 (substabelecimento anexo – doe. 01), enquanto José Bartolomeu da Silva Ramos e Francisco Mariano da Silva constituíram os referidos causídicos como seus patronos na data do presente recurso, conforme procuração apensa (doc. 02).

3. A embargante Prener, como noticiado no “decisum” embargado, interpôs anteriormente recurso de revisão, que todavia recebeu parecer da SERUR pelo não conhecimento. E que, apesar de reconhecida a tempestividade e demais pressupostos extrínsecos de admissibilidade, a exemplo da existência de novos relevantes documentos (depoimentos judiciais e sentença proferida por Juíza Federal em ação penal, inclusive), entendeu o referido órgão do TCU. que faltaria o requisito do interesse processual, vez que o acórdão que extinguiu o processo sem resolução de mérito se estenderia a todas as obras da adutora do oeste, “ipso facto” alcançando aquelas referentes às Subestações Abaixadoras de Tensão EE-1 e EE-2 da referida Adutora do Oeste, executadas pela Prener e atestadas pelos ora embargantes e pelo falecido Engenheiro Carlos José Paes Martins Costa, membros da primeira Comissão de Fiscalização designada pela Diretoria do DNOCS (contrato PGE 42/98). Não haveria interesse processual no conhecimento do recurso em tela porque não mais existe débito, declarou a SERUR.

4. Diante disso peticionou e obteve a Prener certidão de inexistência de débitos decorrentes desse processo que resultou extinto sem resolução do mérito em razão das inconsistências declaradas e reconhecidas, inclusive na determinação do débito e dos responsáveis. Essa certidão, é óbvio, se estende aos demais embargantes e ao espólio de Carlos José Paes Martins Costa.

5. Agora, foram os embargantes surpreendidos pelo acórdão embargado, que deu provimento ao recurso do TCU, anterior à extinção do processo sem resolução do mérito (recurso de revisão do Sr. José Gaspar Cavalcanti Uchoa), para imputar uma multa, individualizada de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), e reabrir o processo a que se dirige este recurso, com o processamento do referido recurso de revisão interposto pela PRENER.

III O RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO PELA PRENER. ILEGITIMIDADE PASSIVA DOS EMBARGANTES PARA RESPONDEREM PELAS DECLARADAS IMPROPRIEDADES ADMINISTRATIVAS SANCIONADAS COM A PENALIDADE DE MULTA INDIVIDUALIZADA DE R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

6. No seu recurso de revisão a Prener sustenta ser indevida a imputação de débito, em resumo, pelo seguinte (I) as inconsistências na determinação do suposto débito e na sua mensuração, por não ter sido também determinado claramente o que foi feito pela PRENER (Contrato PGE- 42/98) e pelo 2º BEC do Exército brasileiro (Contrato PGE-25/99); (II) porque não foram fornecidos materiais fora das especificações técnicas (dito assim como se tivesse havido danos ao erário), e, finalmente, (IP.) porque a Prener executou as duas etapas do contrato que faturou, e conseqüentemente a comissão de fiscalização, cumprindo as determinações da diretoria do DNOCS, não atestou falsamente, tanto que no ano de 2000, mais de um ano após o encerramento do prazo contratual uma segunda comissão de fiscalização, nomeada pela diretoria do DNOCS, emitiu nova certificação, confirmatória dos eventos atestados pelos embargantes e pelo falecido Carlos José Paes Martins Costa. Posteriormente, uma terceira comissão foi constituída e emitiu o Termo de Recebimento e Aceitação definitivos da 1ª e da 2ª etapa do Contrato PGE 42/98, executadas pela PRENER, confirmando a veracidade do que foi atestado pelos ora embargantes José Bartolomeu e Francisco Mariano.

7. Os atestados firmados por insolitamente por duas comissões de fiscalização, e confirmados por terceira comissão, no Termo de Recebimento e Aceitação definitivos da 1ª e da 2ª etapas do Contrato PGE 42/98, foram invocados na defesa dos diretores do DNOCS, calcada essa defesa na premissa de que se tivesse havido erros ou fraudes esses teriam ocorrido na liquidação das despesas, porque a. diretoria não poderia ser responsabilizada por ter pago o que foi atestado por três (03) comissões!



8. Acontece que o próprio fato de ter sido designada uma segunda comissão de fiscalização, um ano após o encerramento do contrato PGE 424/98, já é totalmente esclarecedor das ocorrências administrativas, e expressa o reconhecimento pela diretoria de sua exclusiva responsabilidade por haver expedido a ordem de serviços determinando à Prener iniciar a execução das obras quando faltavam, apenas, 70 dias para o encerramento do prazo contratual, enquadrada a avença no limite de 180 dias constante do decreto presidencial relativo ao estado de calamidade na região, e .que dispensava licitações.

9. O fato ora evidenciado, na verdade e que fora apenas mencionado “en passant”, na defesa do Eng. Hildeberto Santos Araújo ao destacar em defesa apresentada ao TCU que havia autorizado os pagamentos à PRENER porque três Comissões haviam, atestado a execução do que fora pago, sugerindo implicitamente que se houvesse ilegalidades estas residiriam na liquidação das despesas, mas não explicou que a atípica segunda Comissão de Fiscalização – que posteriormente ao encerramento do Contrato confirmou a lisura dos pagamentos havidos – fora pior ele designada exatamente para atestar o que fora feito após a inspeção da SECEX/PE, assim como a terceira Comissão, também designada pela Diretoria do DNOCS, que emitiu e assinou Termo de Recebimento Definitivo do que foi executado e faturado pela PRENER. Essas comissões, constituídas por modestos servidores, apenas cumpriram o que lhes foi determinado pela diretoria, ao atestar também a execução da segunda etapa faturada do contrato PGE 42/98. Essa segunda etapa foi paga em sua maior parte antecipadamente, às vésperas da extinção do prazo de vigência do referido contrato, e diante da confirmação de que os equipamentos encomendados pela PRENER, de acordo com o projeto executivo do DNOCS, já estavam sendo fabricados, e alguns estavam estocados fora do canteiro da obra, até por razões de segurança. A diretoria, de modo implícito, ao designar a aludida segunda comissão de fiscalização, por certo também reconheceu a incompatibilidade total do cronograma físico do contrato PGE 42/98, com o início das obras determinado por ordem de serviço quando restavam apenas 70 (setenta) dias para o contrato expirar. Consoante documentado no recurso de revisão da Prener, só a fabricação dos dois (02) grandes transformadores, encomendados de acordo com os projetos das duas subestações, demandava no mínimo seis (06) meses para sua fabricação, ademais tendo alguns fabricantes extrapolados esses prazos estimados (vide recurso de revisão da Prener – sentença criminal – CASO DO “CAPACITOR POTÊNCIA 100 KVAr 8600V”, indicado NO RELATÓRIO DA SECEX DE JUNHO DE 2000, COMO NÃO FORNECIDO PELA PRENER, AINDA SE ENCONTRAVAM EM FASE DE FABRICAÇÃO).

10. Resulta evidente que os embargantes – que a Prener que executou as duas etapas que lhe foram pagas do Contrato PGE 42/98, sejam os membros da primeira comissão de fiscalização, que apenas cumpriram a determinação da diretoria de antecipar o pagamento integral da segunda parcela, diante da confirmação do início da fabricação dos equipamentos encomendados pela PRENER – não são os responsáveis pela declaradas impropriedades administrativas, destarte não se justificando a aplicação da penalidade consistente na elevada multa individualizada de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). Não foram a Prener ou a comissão de fiscalização que estabeleceram o cronograma físico do contrato PGE 42/98, que emitiram ordem de início dos serviços quando, já faltavam apenas 70 dias para a expiração do prazo contratual, e a diretoria do DNOCS tinha pleno conhecimento dos fatos quando andou, pagar antecipadamente a segunda parcela, do contrato, às vésperas de expirar o prazo da avença, para execução posterior pela PRENER, até porque se justificaria pagar materiais antecipadamente, quando fabricados por encomenda. Se houve impropriedades, essas ocorreram basicamente pelo estabelecimento de cronograma físico incompatível com as características da obra, com materiais fabricados por encomenda de acordo com as especificações dos projetos executivos das duas Subestações Abaixadoras de Tensão EE1 e EE-2 da Adutora do Oeste.

11. Houve erro de fato na decisão embargada, explicável pela circunstância de não serem ainda conhecidos pelo TCU as novas provas carreadas aos autos com o recurso de revisão interposto pelo PRENER.

12. E reiterada a jurisprudência do STF no sentido de admitir o recurso aclaratório para dirimir erros de fato e eliminar contradições, com excepcionais efeitos infringentes do julgado.

12. Com efeito, não paira, por certo, qualquer dúvida no âmbito dessa Egrégia Corte, como de resto



nos tribunais brasileiros, quanto à admissibilidade dos embargos de declaração com efeitos infringentes ou modificativos do julgado, mediante a remoção dos erros, das omissões e contradições, em casos tais. O saudoso jurista Pontes de Miranda opinou pela admissibilidade do recurso, mesmo quando se refere não só ao dispositivo mas aos próprios fundamentos do Acórdão ou Sentença, “*in verbis*”:

“(...omissis ...) não se pode deixar sem declaração o que foi dito nos fundamentos, pois é indispensável que se saiba qual a base para se chegar ao julgamento”.

12.2 Corroborando este mesmo entendimento, é de ver-se o magistério de Sérgio Bernardes ‘*ipsis litteris*’:

“Não é indispensável que a obscuridade, omissão, ou contradição incidam sobre o dispositivo. Quer o meio se localize na decisão, quer nos fundamentos, ou, até mesmo, no relatório, se dele puder advir prejuízo, os embargos são admissíveis”. Por conseguinte, temos por admissíveis os embargos declaratórios que tenham como objeto os fundamentos da Decisão.”

13.3 O Excelso Pretório de há muito vem reiterando esse entendimento, ora sustentado, como se vê no seguinte acórdão:

“Trata-se de equívoco patente, que o Supremo Tribunal Federal tem admitido possa ser corrigido por embargos de declaração (...). Esse erro patente é que o acórdão recorrido corrigiu, em termos de declaração. E penso que podia e devia fazê-lo, como tem feito o Supremo Tribunal Federal, em casos análogos” (RTJ 40/772)

13.4 Já o Prof. Antônio Carlos de Araújo Cintra, Titular da Cátedra de Direito Processual da Universidade de São Paulo, sustenta que é ínsita à

“potencialidade própria dos embargos de declaração (...) a força de alterar a decisão embargada, na medida em que isto seja necessário para atender à sua finalidade legal de esclarecer a obscuridade, resolver a contradição ou suprir a omissão, verificada naquela decisão. Qualquer restrição que se oponha a essa força modificativa dos embargos de declaração nos estritos limites necessários à consecução de sua finalidade específica constituiria artificialismo injustificável que produzirá a mutilação do instituto”.

13.5 Em outra ocasião, acolhendo o Voto do Relator, o eminente Ministro Sidney Sanches, o STF referiu o reiterado entendimento do tribunal no sentido do cabimento de embargos de declaração para corrigir manifesto erro de fato, afirmando:

“Essa maior elasticidade, nos casos de erro evidente ou de manifesta nulidade do acórdão embargado, representa enorme economia de tempo e maior prestígio para a Justiça, que só tem a perder com o trânsito em julgado de acórdãos proferidos por manifesto equívoco”. (RTJ114/352).

13.6 Nos autos deste processo já foi provido bem fundamentado recurso de embargos de declaração, com efeitos infringentes do julgado, constituindo, portanto, precedente firmado por essa Colenda Corte de Contas.

14. Portanto, tendo resultado evidente que os embargantes, mormente através das novas provas carreadas aos autos com o recurso de revisão interposto pela PRENER, não são os responsáveis pelas declaradas impropriedades administrativas, que levaram o TCU a aplicar a penalidade de multa individualizada de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), deve ser elidida a penalidade cominada em relação as suas pessoas.

15. Posto isso, requer-se:

15.1 O sobrestamento do presente recurso para ser julgado conjuntamente com o recurso de revisão interposto pela PRENER, conquanto o mencionado recurso de revisão tenha por objeto a desconstituição do suposto débito, imputado como se os pagamentos feitos à Prener constituíssem peculato, desvios de recursos públicos mediante atestação falsa de obras pagas e supostamente não executadas;

15.2 O provimento do presente recurso, com efeitos infringentes do julgado, para ser declarado o acórdão embargado, corrigindo-se o erro de fato ora denunciado, à luz dos novos elementos probatórios coligidos com o recurso de revisão interposto pela PRENER, consequentemente declarando-se a ilegitimidade passiva dos embargantes, vez que as impropriedades administrativas principiaram com a própria contratação, devido ao cronograma físico incompatível, e com a postergação da ordem de início da execução, somente emitida quando faltavam apenas 70 dias para a expiração do prazo contratual,



acarretando a antecipação de pagamentos (diante do início de fabricação de materiais), sendo os únicos responsáveis pelas declaradas impropriedades administrativas os diretores da autarquia federal.”

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, anoto que trago o presente feito a este Plenário em face do disposto no §4º do art. 287 do Regimento Interno, já que atuei anteriormente em substituição à ministra Ana Arraes, nos termos da Portaria 287, de 16 de outubro de 2014.

2. Preenchidos os requisitos de admissibilidade, cabe conhecer dos embargos de declaração opostos por Prener Comércio de Materiais Elétricos Ltda., José Bartolomeu da Silva Ramos e Francisco Mariano da Silva contra o acórdão 3.142/2014 - Plenário.

3. No essencial, criticam os embargantes o item 9.2. do acórdão atacado, que alterou, por erro material, a redação do item 8.2 do acórdão 222/2002 - Plenário, cuja redação passou a ser a seguinte:

“8.2. aplicar aos responsáveis Hildeberto Santos Araújo, José Gaspar Cavalcanti Uchôa, José Newton Mamede Aguiar, Francisco Mariano da Silva, Carlos José Paes Martins Costa, José Bartolomeu da Silva Ramos e à empresa PRENER Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais, calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação”.

4. Antes de adentrar as questões de fundo, faço breve histórico das ocorrências mais relevantes neste feito para melhor compreensão das questões aqui tratadas.

5. Inicialmente, o acórdão 222/2002 - Plenário, julgou irregulares as contas de diversos responsáveis arrolados nestes autos, condenou-os ao pagamento de débito e aplicou-lhes multa em razão de várias irregularidades.

6. Posteriormente, ao proferir o acórdão 968/2006 - Plenário, em sede de recursos de reconsideração, esta Corte concluiu pela insubsistência de algumas irregularidades e pela redução do valor do débito.

7. Seis anos depois, por meio do acórdão 246/2012 - Plenário, ao apreciar recurso de revisão, o Tribunal excluiu uma das duas irregularidades remanescentes.

8. Posteriormente, foi proferido o acórdão 1.666/2012 - Plenário, que retificou, por inexatidão material, o acórdão 246/2012 - Plenário. Nessa oportunidade, o acórdão 222/2002 - Plenário foi tornado insubsistente e decidiu-se pelo arquivamento deste processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno.

9. Tal deliberação decorreu do entendimento de que a jurisprudência deste Tribunal é pelo arquivamento do processo, sem julgamento de mérito, em situações nas quais sejam verificadas inconsistências no débito em face da descaracterização dos elementos configuradores do dano ao erário, o que, nesse caso, afastaria pressuposto fundamental para constituição da tomada de contas especial.

10. Lembro, por oportuno e por fidelidade aos fatos processuais, que a empresa Prener apresentou, em 11/9/2013, recurso de revisão a esta Corte, com vistas a reformar o acórdão 968/2006 - Plenário. Todavia, naquela oportunidade, o entendimento foi de que esse recurso seria inócuo, tendo em vista a inexistência de interesse recursal, em face do anterior arquivamento deste processo pelo acórdão 1.666/2012 - Plenário.

11. Entrementes – e esta é a questão nodal destes autos – ao reavaliar a matéria, a unidade técnica percebeu a existência de recurso de revisão contra o acórdão 222/2002 - Plenário, apresentado pelo Ministério Público em 26/4/2005 e ainda pendente de apreciação.



12. Em contraponto ao posicionamento do acórdão 1.666/2012 - Plenário, o entendimento esposado pelo acórdão 3.142/2014 - Plenário, último na trilha aqui traçada, deu provimento ao acima mencionado recurso de revisão interposto pelo Ministério Público, sob o pressuposto de que aquele acórdão teria elidido apenas uma das duas irregularidades, enquanto a outra remanesceria. Tal fato deu ensejo à aplicação aos responsáveis da multa ora embargada.

13. Vale dizer que esta última irregularidade a que se refere ao acórdão 3.142/2014 - Plenário é referente ao pagamento à Prener Comércio de Materiais Elétricos Ltda. por serviços não executados e à compra de material fora das especificações, ignorada pela deliberação que determinou o arquivamento destes autos.

II

14. Antes de adentrar o mérito, é oportuno tecer breves considerações sobre a natureza dos embargos declaratórios e a eventual atribuição a eles de efeitos infringentes, de forma a melhor esclarecer o deslinde que proponho para este processo.

15. Como é cediço, o cotidiano das lides jurídicas acabou por alargar o alcance dos embargos de declaração para além de simplesmente afastar obscuridade, suprir omissão ou eliminar contradição. De fato, esse instrumento, já há algum tempo, passou a ter efeitos modificativos, podendo mesmo reformar ou invalidar a decisão embargada e modificar seu teor e suas disposições.

16. Nessa esteira, a relutância em aceitar a modificação das decisões por meio de embargos declaratórios hoje é praticamente nula, à vista da imensa jurisprudência, embasada em sólida doutrina sobre o tema. Trata-se, em verdade, de prática diuturna nos tribunais do país.

17. O fato é que, em alguns casos, pode advir que, com o suprimento de uma omissão, a eliminação de uma contradição ou o esclarecimento de uma obscuridade, surja, como consequência inevitável, a necessidade de alteração do conteúdo da deliberação embargada. Diante disso, e para que sejam evitadas injustiças e distorções, é que se admitem os efeitos modificativos dos embargos, embora em caráter excepcional.

18. Mesmo com essa moldura, é importante frisar, os embargos não perdem seu caráter declaratório, embora possam, excepcionalmente, possuir os mencionados efeitos infringentes. O objetivo, neste caso, deve ser sempre o de integrar, mas nada impede que, eventualmente, seu julgamento produza, de forma atípica, efeito modificativo sobre a deliberação embargada.

19. O artigo 463, inciso II, do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente aos processos desta Corte, é taxativo na admissão de que o juízo prolator da sentença possa modificá-la ao julgar embargos de declaração.

20. Isso ocorre porquanto os embargos declaratórios podem resultar no reconhecimento de que a decisão embargada é incompatível com a que a irá reformá-la. Negar, assim, a possibilidade dessa alteração seria negar a própria finalidade dos embargos de declaração, de forma a que, concretamente, possam produzir, em seu âmbito, a modificação da deliberação como consequência necessária.

21. Nesse sentido, tanto a jurisprudência como a doutrina têm admitido a oposição de embargos de declaração contra decisões que apresentem erros materiais manifestos.

22. Na verdade, a correção de erros materiais, segundo o art. 463, I, do CPC, pode ser feita independentemente da interposição ou oposição de qualquer recurso e até mesmo de ofício pelo juiz, por economia processual.

23. Nelson Nery Júnior assim comentava essa possibilidade:

“A utilização dos embargos de declaração para a correção de erro de fato também é possível. Aliás, nem haveria necessidade da interposição dos embargos, pois, como determina o art. 463 do CPC, o juiz pode, de ofício ou a requerimento da parte ou interessado, corrigir erros materiais ou erros de cálculo da sentença, sem que isso signifique inovação proibida. Assim, se houver erro de fato, pode ser corrigido *ex officio* ou por meio de embargos de declaração.”

24. De uma outra perspectiva, também o art. 485, IX, do Código de Processo Civil faz menção a erro de fato quando trata de situação em que há vício intrínseco da sentença, que dá ensejo a sua rescisão, ou, noutros termos: dá-se erro de fato quando a decisão for fundada na suposição de um fato inexistente.



III

25. Feita essa digressão, passo a abordar as questões processuais que permeiam estes autos, notadamente em sua última fase.

26. Indo objetivamente ao fundo da questão, entendo que se deva dar provimento aos presentes embargos, haja vista que, é necessário reconhecer, houve erro de fato na prolação do acórdão 3.142/2014 - Plenário.

27. Efetivamente, talvez pela tormentosa e íngreme tramitação destes autos, onde já houve mais de sete deliberações, minha proposta condutora da deliberação embargada lastreou-se em um recurso de revisão que não mais existia. Isso caracterizou erro de fato, tema que, dada sua pertinência, levou-me a fazer as considerações acima.

28. Penso assim porquanto o mencionado recurso de revisão interposto pelo Ministério Público em 26/4/2005 não chegou a ser conhecido. Não houve, inclusive, a necessária proposição da unidade técnica para seu conhecimento.

29. Com mais razão, em análise mais detida, vejo também que aquele recurso de revisão trazia como fundamento a posição da Secretaria de Recursos que, ao analisar, àquela época, os recursos de reconsideração interpostos, anteviu débitos acima dos consignados na deliberação originária, o que na realidade não se configurou, conforme se verifica no acórdão 968/2006 - Plenário.

30. Seguindo essa linha, entendeu o *Parquet*, como se vê em sua peça recursal, que, “ante a constatação dos novos valores acima referidos, faz-se necessária a interposição deste recurso de revisão para a devida citação dos responsáveis”. E assinalou: “Contudo, observa-se que o exame de mérito do presente recurso está condicionado ao julgamento da tomada de contas especial, uma vez que só depois de se conhecer decisão definitiva nela proferida, tendo em vista a interposição de recurso de reconsideração pelos responsáveis, poder-se-á examinar dos débitos questionados neste recurso de revisão”. (grifei)

31. É de ver-se que o recurso de reconsideração a que aludiu o representante do Ministério Público redundou no acórdão 968/2006 - Plenário, com assinalei, mas este foi favorável aos responsáveis, eis que, no essencial: (i) conheceu dos recursos de reconsideração; (ii) deu provimento aos recursos de Hildeberto Santos Araújo e de José Newton Mamede Aguiar e julgou suas contas regulares com ressalva; (iii) deu provimento ao recurso da empresa Sondotécnica S/A e suprimiu a condenação em débito e a multa lhe aplicada; e (iv) deu provimento parcial aos recursos dos demais recorrentes e atribuiu nova redação ao item 8.1. do acórdão 222/2002 - Plenário.

32. Necessário reconhecer, pois, que sendo esta deliberação favorável aos responsáveis, não se configurou o quadro anteriormente delineado pelo *Parquet*, o que resultou em perda de objeto do recurso de revisão intentado.

33. Nada obstante essa constatação, outro ponto que também milita em favor do efeito modificativo dos presentes embargos é o fato de que a derradeira deliberação nestes autos (acórdão 3.142/2014 - Plenário, de 12/11/2014), veio a lume quando o acórdão 222/2002 - Plenário, atacado pelo recurso de revisão em tela, não mais existia, pois tinha sido tornada insubsistente pelo acórdão 1.666/2012 - Plenário em 4/7/2012.

34. Em face dessas considerações, deve ser dado provimento a estes embargos e tornados insubsistentes os itens 9.1 e 9.2 do acórdão 3.142/2014 - Plenário, não pelas razões trazidas pelos embargantes, mas de forma a serem afastadas as inquinações ora constatadas, ante a constatação de erro de fato na apreciação que redundou no acórdão mencionado.

Ante o exposto, VOTO por que o colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

ACÓRDÃO Nº 555/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 001.316/1999-0.

1.1. Apensos: TC 003.614/2001-0, TC 007.812/1999-0, TC 006.094/2002-0, TC 011.741/2001-8, TC 007.558/2000-0, TC 000.787/2001-9 e TC 022.685/2007-4.

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



3. Embargantes: Prener Comércio de Materiais Elétricos Ltda. (CNPJ 00.930.087/0001-04), José Bartolomeu da Silva Ramos (CPF 036.311.332-00) e Francisco Mariano da Silva (CPF 133.074.444-68).
4. Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra Secas – Dnocs.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogados: Cláudio César de Andrade (OAB/PE 3.705), Bruno Nóbrega de Andrade (OAB/PE 36.388) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração interpostos por Prener Comércio de Materiais Elétricos Ltda., José Bartolomeu da Silva Ramos e Francisco Mariano da Silva contra o acórdão 3.142/2014-Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fulcro nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer dos embargos para dar-lhes provimento; e
- 9.2. tornar insubsistentes os itens 9.1 e 9.2 do acórdão 3.142/2014 - Plenário.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0555-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-003.104/2011-7

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.

Órgãos: Secretaria de Saúde e Secretaria de Infraestrutura do Estado de Roraima/RR.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL DAS CLÍNICAS EM BOA VISTA/RR. INDÍCIOS DE SOBREPREGO QUE ORIGINARAM DELIBERAÇÕES DO TRIBUNAL DETERMINANDO RETENÇÕES CAUTELARES. NOVOS ELEMENTOS ACOSTADOS AOS AUTOS QUE AFASTARAM PARTE DO SOBREPREGO INICIALMENTE DETECTADO. REDUÇÃO DO VALOR RETIDO. GLOSA DEFINITIVA E DEVOLUÇÃO DE QUANTIA AO CONCEDENTE. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/RR, em cumprimento ao Acórdão n. 3.313/2010 – Plenário, no período de 14/02 a 25/03/2011, acerca do Convênio n. 2.611/2007, cujo objeto consiste na construção do Hospital das Clínicas em Boa Vista/RR.

2. O referido hospital será implantado na Zona Oeste da Capital, no bairro Pintolândia, e contará com 160 leitos dos quais 70% serão destinados à maternidade.



3. O valor total do ajuste, após o 7º Termo Aditivo ao Convênio n. 2.611/2007, é de R\$ 17.600.000,00, dos quais R\$ 16.000.000,00 correspondem a recursos federais e R\$ 1.600.000,00, à quota de contrapartida do Estado de Roraima.

4. Em pronunciamento anterior, este Tribunal, mediante o Acórdão n. 2.546/2011 – Plenário, determinou à Secretaria de Estado de Infraestrutura de Roraima que apresentasse, em prazo fixado, a composição analítica dos serviços previstos no orçamento e as memórias de cálculo dos quantitativos dos serviços referentes ao aludido convênio. A Secretaria Estadual não trouxe a mencionada documentação ao descortino do Tribunal.

5. Diante desse fato, o Plenário desta Corte, por meio do Acórdão n. 1.345/2012, determinou às Secretarias de Estado de Infraestrutura e de Saúde de Roraima que retivessem, cautelarmente: a) o valor de R\$ 40.966,18 no próximo pagamento a ser efetuado à empresa Elo Engenharia Ltda., identificado como indício superfaturamento; b) os percentuais relativos aos itens de serviço com suspeito sobrepreço em todas as próximas medições. Também reiterou a necessidade de envio de informações e, por fim, determinou a oitiva das Secretarias de Estado de Infraestrutura e de Saúde do Estado de Roraima (Seinf/RR e Sesau/RR) e, ainda, da empresa Elo Engenharia Ltda. para que se manifestassem a respeito dos sobrepreços e do superfaturamento identificados nos autos.

6. Examinados os documentos e informações acostadas aos autos por força dos comandos veiculados no Acórdão n. 1.345/2012, este Plenário, acolhendo Proposta de Deliberação de minha lavra, decidiu:

“9.1. dar nova redação ao subitem 9.1 do Acórdão n. 1.345/2012 – Plenário, nos seguintes termos: ‘determinar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, às Secretarias de Estado de Infraestrutura e de Saúde de Roraima que, cada qual, nos limites de suas competências e de suas responsabilidades estabelecidas no Contrato n. 040/2011, firmado com a empresa Elo Engenharia Ltda. (CNPJ: 04.332.052/0001-16), procedam a retenção cautelar, se ainda não o fizeram, da quantia de R\$ 343.392,06 (trezentos e quarenta e três mil, trezentos e noventa e dois reais e seis centavos), referente a superfaturamento global apurado nos autos, até que este Tribunal se manifeste conclusivamente a respeito da questão;’

9.2. determinar às Secretarias de Estado de Infraestrutura e de Saúde do Estado de Roraima que enviem ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento desta Deliberação, documentos comprobatórios de pagamentos que demonstrem a retenção do valor mencionado no subitem 9.1;

9.3. determinar à Secex/RR que:

9.3.1. examine a documentação acostada aos autos pela empresa Elo Engenharia Ltda., segundo a qual comprova o cumprimento do Acórdão n. 1.345/2012 – Plenário, relativo à retenção de valores;

9.3.2. monitore o Convênio n. 2.611/2007, especialmente as medidas consignadas nos subitens 9.1 e 9.2 deste Acórdão;

9.4. *encaminhar cópia deste Acórdão, do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, às Secretarias de Estado de Infraestrutura e de Saúde de Roraima, à empresa Elo Engenharia Ltda. e ao Fundo Nacional da Saúde.”*

7. As Secretarias de Estado de Infraestrutura e de Saúde do Estado de Roraima e a empresa Elo Engenharia Ltda. trouxeram aos autos novos documentos e elementos de defesa, ao quais foram analisados pela Secex/RR, em instrução inserida à peça 203, que reproduzo em parte e com alguns ajustes de forma:

“I. Exame conjunto dos documentos encaminhados pela empresa Elo Engenharia Ltda. (peça 185), pela Secretaria de Saúde do Estado de Roraima - Sesau/RR (peças 197 e 198) e pela Secretaria da Infraestrutura do Estado de Roraima - Seinf/RR (peça 199), visando a comprovar as retenções de valores.

I.1. Síntese das informações trazidas pela empresa Elo Engenharia Ltda., pela Seinf/RR e pela Sesau/RR

30. Segundo a empresa Elo Engenharia Ltda., em documento juntado à peça 185, já ocorreram retenções nas faturas contratuais que somadas totalizam a monta de R\$ 443.032,76, visando a cumprir a determinação do TCU contida nos itens 9.1, 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 1.345/2012 – TCU-Plenário (depois



alterado pelos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.569/2014 – TCU – Plenário).

Faturas	Valor Bruto (R\$)	Retenção (R\$)	Data	Nota Fiscal	Evidências
07BV-203	1.378.959,66	109.218,12	26/6/2012	27	Fatura e nota fiscal (peça 185, p. 4-5); planilha demonstrativa de retenções (peça 199, p. 3-4); planilha de pagamentos do contrato (peça 198, p. 2); e nota de ordem bancária (peça 197, p. 14).
08BV-203	710.403,27	475,15	10/9/2012	31	Fatura e nota fiscal (peça 185, p. 6-7); planilha demonstrativa de retenções (peça 199, p. 3-4); planilha de pagamentos do contrato (peça 198, p. 2); e nota de ordem bancária (peça 197, p. 8).
09BV-203	208.918,29	1.165,06	10/11/2012	33	Fatura e nota fiscal (peça 185, p. 8-9); planilha demonstrativa de retenções (peça 199, p. 3-4); planilha de pagamentos do contrato (peça 198, p. 2); e nota de ordem bancária (peça 197, p. 5).
10BV-203	949.595,84	1.390,31	13/3/2013	35	Fatura e nota fiscal (peça 185, p. 10-11); planilha demonstrativa de retenções (peça 199, p. 3-4); planilha de pagamentos do contrato (peça 198, p. 2); e nota de ordem bancária (peça 198, p. 23).
11BV-203	1.305.810,29	231.413,71	21/10/2013	38	Fatura e nota fiscal (peça 185, p. 12-13); planilha demonstrativa de retenções (peça 199, p. 3-4); planilha de pagamentos do contrato (peça 198, p. 2); e nota de ordem bancária (peça 198, p. 12).
12BV-203	1.727.304,79	99.370,41	5/3/2013	46	Fatura e nota fiscal (peça 185, p. 14-15); planilha demonstrativa de retenções (peça 199, p. 3-4); planilha de pagamentos do contrato (peça 198, p. 2); e nota de ordem bancária (peça 197,



1. Pa	3	TOTAL RETIDO	443.032,76

ra

comprovar sua afirmação, a empresa aludida encaminhou ao TCU também cópias das notas fiscais e faturas referentes às retenções.

32. A Sesau/RR informa, por intermédio do Ofício SESAU/GAB/OFÍCIO Nº 1788/14 (peça 198, p. 1), ter realizado as retenções demandadas no item 9.1 do Acórdão 1.569/2014 – TCU – Plenário. Para provar tais alegações, traz diversos documentos de pagamentos à empresa (p. 186, p. 2-24).

33. A Seinf/RR alegou, por meio do Ofício GAB/SEINF/OFÍCIO Nº 1120/2014 (peça 199, p. 1-2) que as retenções comandadas no item 9.1 do Acórdão 1.569/2014 – TCU – Plenário foram realizadas. Ademais, trouxe planilha informativa na qual demonstra os valores faturados e as retenções, com informações semelhantes às trazidas pela empresa Elo Engenharia Ltda. e pela Sesau/RR (peça 199, p. 3-4).

1.2. Análise das informações trazidas pela empresa Elo Engenharia Ltda., pela Seinf/RR e pela Sesau/RR

34. Tendo em vista a semelhança entre as informações trazidas pela empresa Elo Engenharia Ltda., pela Seinf/RR e pela Sesau/RR, essas serão analisadas conjuntamente.

35. De plano, compulsando-se as documentações e informações encaminhadas, observa-se que já foram realizadas as retenções determinadas no item 9.1 do Acórdão 1.569/2014 – TCU – Plenário, que pugnou pela retenção do valor de R\$ 343.392,06, e encaminhadas as documentações previstas no item 9.2 do mesmo acórdão.

36. Isso porque, antes desse **decisum** ser proferido, a Sesau/RR, visando a obedecer a determinação aludida nos itens 9.1, 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 1.345/2012 – TCU-Plenário, já havia feito retenções nas faturas do Contrato n. 40/2011 (referentes ao convênio 2.611/2007), que somadas totalizaram o valor de R\$ 443.032,76. Assim, as retenções comprovadas, quando somadas, têm valor superior aquele da retenção determinada no Acórdão 1.569/2014 – TCU – Plenário.

37. Essas retenções realizadas, conforme afirmações das alegantes e documentos probatórios (notas fiscais, faturas, planilha demonstrativa da retenção e notas de pagamentos) por elas encaminhados, teriam tido as seguintes configurações:

Tabela 3 – valores que a empresa informa terem sido retidos cautelarmente

Fonte: notas fiscais, faturas, planilha de pagamentos, planilha demonstrativa da retenção e notas de pagamentos (peças 185, e 197-199).

38. Desse modo, como as retenções determinadas já foram realizadas, e como também a Sesau/RR e a Seinf/RR enviaram documentos comprovando tais retenções, reputa-se que as determinações contidas nos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.569/2014 – TCU – Plenário já foram cumpridas.

II. Exame das razões de justificativa enviadas ao TCU pela empresa Elo Engenharia Ltda. (peça 200), em que busca demonstrar a inconsistência do sobrepreço apurado pela Secex/RR no Contrato n. 40/2011.

II.1. Síntese das informações trazidas pela empresa Elo Engenharia Ltda.

II.1.1. Da admissibilidade

39. Inicialmente, a empresa Elo Engenharia Ltda. alega que, nesse momento processual, há admissibilidade para suas razões de justificativa pelos seguintes motivos:

- a) a instrução processual realizada até o momento se deu em sede de provimento cautelar;
- b) na última instrução houve alteração do suporte fático que justifica a retenção cautelar de valores, sobre o qual a defendente não teve a oportunidade de se manifestar;
- c) o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU), em seu art. 160, § 1º, admite a apresentação de elementos de defesa até a conclusão da instrução técnica.

II.1.1. Do Objeto da Defesa

40. A defesa da empresa Elo Engenharia Ltda. teve por escopo esclarecer os apontamentos de sobrepreço indicados na instrução da Secex/RR, de 13/5/2014, resumidas a seguir:

- a) duplicidade no ‘serviço operador de betoneira’;



- b) sobrepreço no serviço ‘limpeza permanente’;
- c) sobrepreço nos serviços de concreto usinado de resistências 30Mpa e 25 Mpa;
- d) sobrepreço nos serviços ‘janela de alumínio/vidro de correr, 2 folhas’ com e sem bandeiras fixa, de diversos tamanhos.

41. Quanto a esses quatro itens, a empresa colacionou as afirmações e argumentos adiante mencionados.

II.1.1.1. duplicidade no serviço ‘operador de betoneira’

42. Segundo a defendente, não há duplicidade na inclusão do item ‘operador de betoneira’.

43. Acrescenta que embora nas composições de serviços de ‘concreto usinado’ (20 MPa, 25 MPa e 30 MPa) já conste o custo com o operador de betoneira, isso não significa que haja duplicidade dos custos pela previsão de outros operadores no dimensionamento da Administração Local.

44. Para ela a Administração Local da obra demanda outros serviços de aplicação de concreto que não estão contemplados nas composições de serviços referentes ao concreto usinado de resistência 20 MPa, 25 MPa e 30 MPa. Esses serviços seriam os constantes na tabela de peça 200, p. 5-6, e são os seguintes:

- a) chapin de concreto;
- b) chapisco de teto;
- c) encunhamento de alvenaria;
- d) marcação de alvenaria;
- e) emboço e reboco de teto;
- f) proteção mecânica com argamassa;
- g) reboco com argamassa 1:2:11;
- h) reboco com adição de barita;
- i) peitoril de granito cinza;
- j) lastro de concreto contrapiso;
- k) cimento cimentado rústico;
- l) passeio de concreto;
- m) calçada de cimentado;
- n) porta de madeira laminada (p-3);
- o) porta de madeira laminada (p-4);
- p) porta de madeira laminada (p-5);
- q) porta de madeira laminada (p-6);
- r) porta de madeira laminada (p-7);
- s) porta de madeira laminada (p-8);
- t) porta de madeira laminada (p-9);
- u) porta de madeira laminada (p-11);
- v) porta de madeira laminada (p-12);
- w) porta de madeira laminada (p-14);
- x) porta de madeira laminada (p-15);
- y) porta de madeira laminada (p-16);
- z) porta com placa de chumbo;
- aa) caixa de passagem em alvenaria de $1/2$ vez;
- bb) concreto de 15 Mpa e 20 Mpa da caixa tipo boca de lobo;
- cc) caixa de areia.

45. Ademais, segundo a defendente, a Norma Regulamentadora 18 (NR-18) do Ministério do Trabalho e Emprego, dispõe, em seu subitem 18.22.1, que ‘a operação de máquinas e equipamentos que exponham o operador ou terceiros a riscos só pode ser feita por trabalhador qualificado e identificado por crachá’, e por conta dessa determinação, a empresa tem que manter no seu quadro de colaboradores profissionais qualificados, operadores de máquinas e equipamentos, mesmo em períodos em que, porventura, a betoneira esteja ociosa.

46. Em seguida, a empresa informa que, para a realização da obra, foram dimensionadas



(planejadas) diversas betoneiras. Em seguida, traz fotografias dessas betoneiras (peça 200, p. 7-8).

47. Ante as razões que apresentou, a empresa acredita não ter havido duplicidade no item ‘operador de betoneira’.

48. Depois informa ainda que utilizou o item de serviço de código Sinapi 4230 – Operador de Máquinas e Equipamentos, ao invés do item de serviço de código Sinapi 4243 – Operador de Betoneira (caminhão), porque este último é utilizado apenas quando se trata de fornecimento de concreto sem bombeamento direto, em que o operador de betoneira é o próprio motorista de caminhão, situação que não ocorreu na obra. A realidade da obra, na qual se adotou técnica na qual o caminhão betoneira entrega o ‘concreto usinado’, acompanhado do caminhão bomba, que faz o transporte do concreto através de tubulação até o local onde será executada a concretagem, exige na verdade o uso do empregado ‘Operador de Máquinas e Equipamentos’.

II.1.1.2. sobrepreço no serviço ‘limpeza permanente’

49. No que se refere ao sobrepreço do item ‘limpeza permanente’, a defendente concorda com sua existência e valor. Contudo, ressalva que ao invés de se alterar a quantidade de profissionais – como fez a Secex/RR–, seria mais adequado alterar a quantidade de meses na planilha de contrato.

II.1.1.3. sobrepreço nos serviços de concreto usinado de resistências 30Mpa e 25 Mpa;

50. No que se relaciona ao sobrepreço nos serviços de concreto usinado de resistências 30Mpa e 25 Mpa, a empresa Elo Engenharia Ltda. inicia suas razões informando que a Secex/RR apontou a existência de sobrepreço na composição desses serviços, pela inclusão indevida dos insumos referentes a ‘carpinteiro de formas’ e ‘armador’, sem justificativas.

51. Em seguida, acrescenta que a inclusão dos insumos questionados na composição de referência decorre do próprio Sinapi. Ao se verificar todas as composições do código Sinapi 74138, os insumos 1213-Carpinteiro de forma e 378-Armador estão incluídos.

52. Ademais, destaca que tal fato respeita a determinação do disposto no item 18.36.4 da Norma Regulamentadora 18 (NR- 18), descrito a seguir:

18.36.4 Quanto a estruturas de concreto:

a) Os feixes de vergalhões de aço que forem deslocados por guinchos, guindastes ou gruas, devem ser amarrados de modo a evitar escorregamento;

b) Durante os trabalhos de lançamento e vibração de concreto, o escoramento e a resistências das formas, devem ser inspecionados por profissionais qualificados.

53. Para a defendente, a inclusão do carpinteiro e do armador nos serviços em referência se faz necessária para o acompanhamento especializado na execução dos serviços de concretagem das peças estruturais. Quando o concreto é lançado, ele chega à forma com uma pressão causada pela força de lançamento da bomba. Acrescente-se a isso o contato do vibrador (imersão) com a forma e a armadura montada e posicionada nas peças estruturais. Tanto o armador quanto o carpinteiro acompanham todo o processo de concretagem, corrigindo, imediatamente, possíveis aberturas, deslocamentos e empenos de formas. Caso não sejam corrigidas, essas situações geram um novo custo, pois o concreto deslocado, após sua cura, cria formas diferentes das exigidas no projeto executivo. Tais deformações têm que ser desgastadas ou preenchidas para se adequar ao exigido, o que, muitas vezes, pode criar um ponto de fragilidade no local disforme.

54. Ante esses argumentos, a empresa entende que não foi indevida a inclusão de custos referentes à mão de obra do carpinteiro de formas e do armador, tendo em vista que se tratam de insumos de previsão obrigatória nos serviços de concretagem, conforme a norma regulamentadora e a própria referência do Sinapi.

II.1.1.4. sobrepreço nos serviços ‘janela de alumínio/vidro de correr, 2 folhas’ com e sem bandeiras fixa, de diversos tamanhos.

55. Quanto ao sobrepreço nos serviços ‘janela de alumínio/vidro de correr, 2 folhas’ com e sem bandeiras fixa, de diversos tamanhos, a empresa informa que a inclusão dos insumos considerados com sobrepreço se deve à necessidade de adaptação das composições do Sinapi com as condições reais da obra. Isso porque nem sempre é possível encontrar diretamente no Sinapi todas as composições de preços necessárias ao orçamento de uma obra.



56. No caso em exame, isso ocorreu com o item ‘esquadrias de alumínio’. Considerando que este insumo está quantificado em metro quadrado na planilha orçamentária, foi utilizado como modelo o insumo ‘janelas’ do mesmo tipo das que estão orçadas, aproveitando-se o valor da metragem do Sinapi como referência.

57. No caso específico, adotou-se como referência as composições do Sinapi de código 74067/2, para as janelas J3; J5 e J8, e de código 74067/1 para as janelas J1; J4; J6 e J8.

58. Desse modo, adotou-se para os itens ‘ajudante especializado’ (código Sinapi 242) e ‘Janela de Alumínio’ (código Sinapi 598) os seguintes preços unitários no orçamento R\$ 10,55 e R\$ 410,61, respectivamente.

59. Como pode ser observado, os valores do orçamento estão rigorosamente iguais aos valores do Sinapi, não existindo, portanto, nenhum sobrepreço no item das esquadrias.

II.1.1.4. Dos Pedidos.

60. Por fim, a empresa pede que sua defesa seja admitida e que o sobrepreço contido nos autos seja excluído, restando apenas a necessidade de redimensionamento do serviço de limpeza.

II.2. Análise das informações trazidas pela empresa Elo Engenharia Ltda.

II.2.1. Da admissibilidade

61. Quanto à admissibilidade da documentação encaminhada pela empresa Elo Engenharia Ltda., entendemos que essa deve ser conhecida.

62. Isso porque, se considerarmos o disposto no art. 160, § 1º, Regimento Interno do TCU, que informa que serão aceitas defesas até o término da etapa de instrução, e tivermos em vista também que, na última instrução, foram considerados novos fatos na composição do sobrepreço sobre os quais a empresa não se pronunciou; apresentasse como cabível, em privilégio à ampla defesa e ao contraditório, que a empresa possa se manifestar sobre os fatos apontados nos autos que tragam repercussão ao seu patrimônio jurídico, e que essa manifestação seja analisada pelo TCU.

63. Desse modo, analisaremos as documentações trazidas pela empresa Elo Engenharia Ltda., que se revestem de características de respostas às oitivas (embora não tenham ocorrido oitiva à empresa).

II.2.2. Do Objeto da Defesa

64. No que se refere ao objeto da defesa, consideramos que as razões apresentadas pela empresa são capazes de alterar apenas parcialmente o juízo até então firmado por este Tribunal no que se refere à existência de sobrepreço e ao valor total deste, conforme verificaremos adiante.

II.2.2.1. duplicidade no serviço ‘operador de betoneira’

65. Inicialmente deve-se registrar que a Secex-RR (peça 182) identificou que o serviço ‘operador de betoneira’, constante do item ‘administração da obra’ (peça 166, p. 1), não se encontra orçado pela referência Sinapi de mesmo nome e código 4243, mas pela referência de ‘operador de máquinas e equipamentos’.

66. Além dessa imprecisão, a unidade técnica verificou que a inclusão do serviço em ‘administração da obra’ é indevida, pois o insumo já consta dos serviços ‘concreto usinado’ de resistências 20 MPa, 25 MPa e 30 MPa (na realidade, constam desses serviços justamente o insumo ‘operador de máquinas e equipamentos’, cumprindo o mesmo papel). Assim, concluiu-se que o serviço todo está sendo considerado em duplicidade, sendo mais adequada a sua exclusão do orçamento, especificamente do grupo ‘administração da obra’. O preço total do serviço (R\$ 206.897,67) constante do orçamento revisado deve ser considerado sobrepreço.

67. Passando-se às razões de justificativas trazidas pela empresa, observa-se que não são procedentes, pelos motivos adiante expostos.

68. O argumento de que há necessidade de um operador de betoneira fixo, mesmo que ocioso, para fazer frente a diversos serviços (tabela de peça 200, p. 5-6), em respeito a NR-18 que obriga a realização de tais tarefas por esse tipo de profissional, não deve ser acolhido.

69. Em primeiro lugar, deve-se relatar que para tais serviços, nas composições referenciais de preços desses serviços, presentes em bancos de preços oficiais comumente aceitos, não se prevê a figura de operador de betoneira, mas sim de servente e outros tipos de profissionais, senão vejamos:

Tabela 4 – Profissionais previstos nas composições analíticas referenciais

Serviço	Referencial e Código	Profissional Necessário
chapim de concreto	ORSE* - 08637	Servente/Armador/Carpinteiro
chapisco de teto	Sinapi - 73928/2	Servente/Pedreiro
encunhamento de alvenaria	Sinapi - 6113	Servente/Pedreiro
marcação de alvenaria	Sinapi - 40804	Servente/Pedreiro
emboço e reboco de teto	Sinapi - 5982	Servente/Pedreiro
proteção mecânica com argamassa	Sinapi 73892/2	Servente/Pedreiro
reboco com argamassa 1:2:11	Sinapi - 5995	Pedreiro/Servente
reboco com adição de barita	Sinapi - 5983	Pedreiro/Servente
peitoril de granito cinza	Sinapi - 74087/1	Servente
lastro de concreto contrapiso	Sinapi - 6042	Servente
cimento cimentado rústico	Sinapi - 73974/1	Pedreiro/Servente
passeio de concreto	Sinapi - 73974/1	Pedreiro/Servente
calçada de cimentado	Sinapi - 73974/1	Pedreiro/Servente
porta de madeira laminada (p-3)	Sinapi - 73880/2	Servente/Carpinteiro/Pedreiro
porta de madeira laminada (p-4)	Sinapi - 73880/2	Servente/Carpinteiro/Pedreiro
porta de madeira laminada (p-5)	Sinapi - 73880/2	Servente/Carpinteiro/Pedreiro
porta de madeira laminada (p-6)	Sinapi - 73880/2	Servente/Carpinteiro/Pedreiro
porta de madeira laminada (p-7)	Sinapi - 73880/2	Servente/Carpinteiro/Pedreiro
porta de madeira laminada (p-8)	Sinapi - 73880/2	Servente/Carpinteiro/Pedreiro
porta de madeira laminada (p-9)	Sinapi - 73880/2	Servente/Carpinteiro/Pedreiro
porta de madeira laminada (p-11)	Sinapi - 73880/2	Servente/Carpinteiro/Pedreiro
porta de madeira laminada (p-12)	Sinapi - 73880/2	Servente/Carpinteiro/Pedreiro
porta de madeira laminada (p-14)	Sinapi - 73880/2	Servente/Carpinteiro/Pedreiro
porta de madeira laminada (p-15)	Sinapi - 73880/2	Servente/Carpinteiro/Pedreiro
porta de madeira laminada (p-16)	Sinapi - 73880/2	Servente/Carpinteiro/Pedreiro
porta com placa de chumbo	Sinapi - 73880/2	Servente/Carpinteiro/Pedreiro
caixa de passagem em alvenaria de 1/2 vez	Sinapi - 74248/1	Servente/Pedreiro/Armador
concreto de 15 Mpa e 20 Mpa da caixa tipo boca de lobo	Sinapi - 74248/1	Servente/Pedreiro/Armador

Fonte: Orçamento Revisado (peça 166), ORSE e Sinapi

*Referencial Orçamento de Obras do Estado de Sergipe

70. Desse modo, em princípio, não seria razoável supor que se faz necessário um ‘operador de betoneira’ para realizar esses serviços. Isso porque, os referenciais de preços de obras (Sinapi e ORSE) buscam, ao realizar as composições analíticas de custos de serviços, contemplar todos os custos (de insumos, máquinas, mão de obra etc) necessários para a implementação de determinado de serviço. É o que se depreende, por exemplo, do trecho do Manual de Metodologias e Conceitos do Sinapi (página 24), volume 2, elaborado pela Caixa Econômica Federal, a seguir transcrito:

‘A aferição das composições do Sinapi procura apropriar em cada etapa do serviço os recursos necessários para sua realização. Significa dizer, por exemplo, que para a execução de determinada parede, deverão ser observados alguns serviços, como: a execução da alvenaria propriamente dita, a produção da argamassa utilizada no assentamento dos blocos – inclusive a composição de custos para a utilização da betoneira -, o transporte da argamassa e dos blocos (...).’

71. Aprofundando um pouco mais a questão, passando à análise da realidade fática de uma obra e da obrigatoriedade de que haja profissional habilitado para cada tipo de serviço, deve-se ter em mente que nem todos os serviços de mistura de substâncias em uma obra necessitam de um ‘operador de betoneira’. Isso porque o ‘operador de betoneira’ é o profissional habilitado para operar a betoneira, e nela produzir

concreto, e também para transportar e lançar esse material. As demais misturas, menos complexas, que não envolvam produção e lançamento de concreto, podem ser realizadas por outros profissionais, como serventes ou pedreiros. Essa situação pode ser extraída das descrições das atividades de ‘operador de betoneira’, de ‘servente de obras’ e de ‘pedreiro, em geral’, contida no Código Brasileiro de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, disponível no sítio eletrônico <http://www.mteco.gov.br/cbosite/pages/home.jsf>, as quais transcrevemos abaixo:

‘Nº da CBO: 9-74.70 Título: Operador de betoneira

Descrição resumida: Opera uma máquina misturadora de areia, pedra britada, cimento e água, acionando o motor e manipulando o comando de rotação e do tambor de mistura, para preparar concreto no canteiro de obras:

Descrição detalhada: faz girar o tambor, acionando o motor que lhe transmite movimento e o comando de rotação, para preparar a mistura dos agregados (areia e pedra britada) com cimento e água; abastece o tambor da máquina com os agregados, cimento e água, nas proporções certas, de acordo com o traço a obter, carregando-o por gravidade através de uma calha, ou com uma pá, para **misturar os componentes e preparar o concreto; descarrega o concreto preparado, manipulando o comando de rotação do tambor no sentido inverso e deixando vazar a mistura através de calha, para possibilitar seu transporte e utilização;** efetua a manutenção do equipamento, limpando-o e lubrificando-o, para conservá-lo em bom estado. Pode calcular a quantidade de água necessária à mistura, quando o reservatório da máquina não possua dispositivo de medição automática.

(...)

Nº da CBO: 9-59.32 Título: Servente de obras

Descrição resumida: Executa tarefas auxiliares na construção civil, tais como: escavar valas, transportar e/ou **misturar materiais**, arrumar e limpar obras e montar e desmontar armações, valendo-se de esforço físico e observando as ordens, para auxiliar a construção ou reforma de prédios, estradas, pontes e outras:

Descrição detalhada: efetua a carga, transporte e descarga de materiais, servindo-se das próprias mãos e/ou utilizando carrinhos de mão e ferramentas manuais, para possibilitar a utilização ou remoção daqueles materiais; escava valas e fossas, retirando terras e pedras com pás, enxadas, picaretas e outras ferramentas manuais, para permitir a execução de fundações, o assentamento de canalizações ou obras similares; **mistura os componentes da argamassa, utilizando instrumentos manuais ou mecânicos, para permitir sua aplicação em locais apropriados;** limpa e arruma peças, utilizando material adequado, para possibilitar a aplicação das mesmas; auxilia a montar e a desmontar andaimes e outras armações, levantando e baixando peças com cordas e escorando as partes que estão sendo instaladas, para possibilitar a execução das estruturas. Pode auxiliar pedreiros, carpinteiros, armadores, eletricitistas, bombeiros, entre outros, na montagem e desmontagem de uma construção ou obras similares.

(...)

Nº da CBO: 9-51.10 Título: Pedreiro, em geral

Descrição resumida: Executa trabalhos de alvenaria, concreto e outros materiais guiando-se por desenhos, esquemas e especificações e utilizando processos e instrumentos pertinentes ao ofício, para construir, reformar ou reparar prédios e obras similares:

Descrição detalhada: verifica as características da obra, examinando o projeto e especificações, para orientar-se na seleção do material apropriado e na melhor forma de execução do trabalho; **mistura cimento, areia, água e outros materiais, dosando as quantidades na forma indicada, para obter a argamassa a ser empregada na execução de alvenarias,** assentamento de ladrilhos e materiais afins; constrói fundações, empregando pedras, tijolos, ou concreto, para formar a base de paredes, muros e construções similares; assenta tijolos, ladrilhos ou pedras seguindo os desenhos e formas indicadas e unindo-os com argamassa adequada, para executar paredes, pilares e outras partes da construção; reboca as estruturas construídas, empregando a argamassa de cal, cimento e areia e/ou saibro, obedecendo o prumo e nivelamento das mesmas, para torná-las aptas a receber outros tipos de revestimento; assenta ladrilhos ou material similar, utilizando processos apropriados, para revestir pisos e paredes; realiza trabalhos de manutenção corretiva de prédios, calçadas e estruturas semelhantes, reparando paredes e

pisos, trocando telhas, aparelhos sanitários, manilhas e outras peças, chumbando bases danificadas para reconstruir essa estrutura. Pode aplicar uma ou várias camadas de gesso sobre as partes interiores e tetos de edificações, para dar a essas partes acabamento mais esmerado. Pode construir bases de concreto ou de outro material, baseando-se em especificações, para possibilitar a instalação de máquinas, postes de rede elétrica e para outros fins. Pode armar e desmontar andaimes de madeira ou metálicos para a execução da obra desejada. (Grifos nossos)'

72. Observando os serviços mencionados na Tabela 4, verifica-se que a maioria deles não envolve a produção ou a utilização de concreto. E aqueles que envolvem o uso de concreto, como por exemplo o serviço 'chapin de concreto', já contém em suas composições a previsão de custos para abarcar o concreto neles utilizados. Ou seja, nem mesmo os serviços aludidos que usam concreto em sua composição precisam ter neles a inclusão de um custo adicional de 'operador de betoneiras'.

73. Ademais, deve-se ressaltar que a empresa não apresentou nenhuma justificativa plausível, acompanhada de documentos comprobatórios, para amparar a inclusão e continuidade do item 'operador de betoneira'. Não há nem mesmo prova de que houve pagamentos salariais a operador de betoneira fixo (e ocioso em alguns momentos).

74. Ora, sem respaldo nas composições dos sistemas referenciais de preços, e sem a comprovação da real (e necessária) utilização do 'Operador de Betoneira' na obra, não há como aceitar sua inclusão do item Administração da Obra (ou Administração Local). Esse juízo já foi manifestado no voto do Exmo. Ministro Relator Valmir Campelo que fundamentou o Acórdão 1923/2011-TCU-Plenário, **verbis**:

'Em epílogo, quanto à administração local (...), considero que as referências oficiais, numerosas vezes utilizadas com sucesso, neste caso, se fazem presunções **juris tantum**. Tendo em vista a possibilidade concreta das empresas demonstrarem seus custos reais de administração por meio de notas fiscais, GFIP, RAIS e contratos de trabalho – e assim não o fizeram – julgo que a listagem de encargos apresentada de forma unilateral pela contratada, mormente do pessoal no canteiro, tem reduzido poder probatório. Não vejo como acolher o valor pleiteado, bem acima do correntemente observado nos empreendimentos de engenharia pesada apreciados por esta Corte.'

75. Por fim, quanto a alegação de que a Secex/RR considerou nomenclatura e código Sinapi incorretos, entendemos que não é relevante. Independente do item combatido ser nomeado 'operador de betoneira' (Sinapi 4243) ou 'Operador de Máquinas e Equipamentos' (Sinapi 4230), ele é indevido e portanto seu valor constitui sobrepreço contratual.

76. Deste modo, consideramos que não devem ser acolhidas as razões que visam atacar o sobrepreço no item 'Operador de Betoneira', incluído em duplicidade no grupo Administração Local.

II.2.2.2. sobrepreço no serviço 'limpeza permanente'

77. De início, faz-se mister relatar que a Secex-RR (peça 182) encontrou sobrepreço de R\$ 163.038,96 no serviço de limpeza permanente. A origem do sobrepreço foi a multiplicação em duplicidade do insumo 'servente' por 3.

78. O serviço 'limpeza permanente', conforme informado na composição analítica (peça 160, p. 27) considera uma equipe de 3 profissionais. O serviço é medido na unidade MÊS. O insumo 'servente', um dos componentes desse serviço e medido na unidade H (horas de trabalho), é multiplicado pelo coeficiente 660. O coeficiente de 660 pressupõe três profissionais trabalhando 220 horas por mês. Assim, a composição representaria o preço de uma equipe de 3 profissionais trabalhando por um mês, e não apenas um profissional. O preço contratado para o serviço foi de R\$ 3.883,92.

79. Entretanto, na planilha orçamentária sintética, o serviço é quantificado em 63 meses. Considerando que o tempo previsto para a obra, após alterações, foi de 21 meses, percebe-se que o serviço foi novamente considerado 3 vezes.

80. A peça 165 destes autos contém composições ajustadas para fins de cálculo de preços referenciais. Nela, há a composição ajustada para o serviço de 'limpeza permanente', considerando-se apenas 220 horas de serviço, e mantendo-se a quantificação de 63 meses (isto é, 3 profissionais durante 21 meses). O preço referencial encontrado foi de R\$ 1.296,00. Dessa forma, há um sobrepreço unitário de R\$ 2.587,92.

81. O preço total contratado do serviço foi de R\$ 244.686,96. Subtraído do preço total de referência

(R\$ 81.648,00), tem-se o sobrepreço de R\$ 163.038,96 mencionado acima.

82. Feitas essas lembranças, passamos a analisar os argumentos da empresa Elo Engenharia Ltda. A empresa não discorda da existência ou do valor do sobrepreço, apenas ressalva que a fórmula de cálculo utilizada pela Secex/RR pecou no preciosismo pois calculou a multiplicação de um profissional por 63 meses, ao invés de calcular a multiplicação de 3 profissionais por 21 meses.

83. Em verdade, concordar com a empresa seria o mesmo que trocar seis por meia dúzia, pois se chegaria ao mesmo valor de sobrepreço. Mesmo assim, a verdade é que a empresa sugere que a unidade técnica aja de um modo como já age, multiplicando 3 profissionais por 21 meses.

84. Sendo assim, entendemos que não devem ser consideradas procedentes as razões da empresa acerca do sobrepreço no item 'Limpeza Permanente', incluído em duplicidade no grupo Administração Local.

II.2.2.3. sobrepreço nos serviços de concreto usinado de resistências 30Mpa e 25 Mpa;

85. De plano, é relevante citar que a Secex-RR (peça 182) detectou sobrepreço conjunto de R\$ 24.587,16, sendo R\$ 22.125,60 provenientes de excesso no concreto de 30 MPa e R\$ 2.641,56 oriundos do concreto de 25 MPa.

86. A análise da composição dos serviços permitiu identificar a inclusão do insumo 'carpinteiro de formas' em duplicidade. Isto porque o serviço já é previsto no item de serviço 'forma plana em chapa compensada resinada estrutural e = 12 mm'. Tampouco foi apresentada justificativa para essa inclusão indevida. Além disso, foi também incluído o insumo 'armador' sem apresentação de justificativas. Os serviços aparecem diversas vezes em várias etapas das obras, mas exemplos de suas composições podem ser conferidos à peça 159, p. 23 (25 MPa) e p. 44 (30 MPa). A peça 165 contém composições ajustadas para ambos os serviços, nas quais foram expurgados os serviços questionados.

87. Após essas informações, passamos a avaliar as razões de justificativas da empresa Elo Engenharia Ltda., as quais entendemos ser improcedentes.

88. Primeiramente tratemos a inclusão indevida de custos relativos a 'carpinteiro de formas'. As afirmações da empresa de que esse profissional é previsto como insumo nos serviços de concreto usinado de resistências 30Mpa e 25 Mpa (códigos 74138/4 e 74138/3) são verídicas, mas esse fato não elide o sobrepreço vertente.

89. Isso porque os serviços previstos no Sinapi para os códigos 74138/4 e 74138/3 (concreto usinado de resistências 30Mpa e 25 Mpa respectivamente) apresentam composições que pressupõem a realização da concretagem incluindo a fase de 'lançamento nas formas' e adensamento (distribuição homogênea do material nas formas, via vibrador) nestas. Nesse contexto, todo o trabalho de concretagem (até antes da fase de desforma) seria feito por profissionais contidos nesse serviço. Apenas os insumos formas e armaduras estariam inclusos em outros serviços.

90. No entanto, a maneira como a planilha contratual foi organizada não se coaduna com essa estrutura prevista no Sinapi. Isso ocorre porque, no contrato entre a empresa Elo Engenharia Ltda. e o Governo do Estado de Roraima foi previsto o serviço 'forma plana em chapa compensada resinada estrutural e = 12 mm' (vide peça 159, p. 46), que além de conter os custos de insumos que compõem a forma (chapa de madeira, peças de madeira, desmoldante etc.) conteve o insumo 'carpinteiro de formas'. Ora, desse modo está se incluindo o carpinteiro que faz formas (placas) para moldar o concreto duas vezes na planilha orçamentária (uma nos itens de título 'concreto usinado' e outra no item 'forma plana', em suma, há duplicidade desse serviço, visto que está presente tanto no serviço 'forma plana em chapa compensada resinada estrutural e = 12 mm', como nos serviços concreto usinado de resistências 30Mpa e 25 Mpa.

91. O mesmo raciocínio pode ser utilizado para o insumo 'Armador' previsto como insumo nos serviços de concreto usinado de resistências 30Mpa e 25 Mpa do contrato. Apesar de os serviços previstos no Sinapi para os códigos 74138/4 e 74138/3 (concreto usinado de resistências 30Mpa e 25 Mpa respectivamente) contemplarem o insumo 'Armador', não é válido incluí-lo como insumo de custos nos serviços de concretagem do contrato.

92. Isso ocorre porquanto já há itens da planilha contratual que o preveem o trabalho do 'Armador' e o consideram como custo. Exemplo disso são os itens Armadura de Aço para blocos CA-50 média, aço



dobrado e cortado na obra – Bloco A (peça 159, p. 38) e Armadura de Aço para baldrame e arranque CA-50, aço dobrado e cortado na obra – Bloco A (peça 159, p. 28). Ora, se o insumo ‘Armador’ já é previsto e cobrado no âmbito dos serviços de Armadura, não há justificativa para incluí-lo como insumo nos serviços de concretagem. Fazer isso caracteriza duplicidade e consequentemente sobrepreço.

93. Após esses exames, verifica-se que os demais argumentos da empresa não têm força para minar o sobrepreço, pois havendo duplicidade não há como usar a tese de que a NR-18 torna visível a necessidade de se ter ‘Armador’ e ‘Carpinteiro’ no processo de produção e instalação do concreto, pois o TCU não confronta a necessidade desses profissionais na obra – entendemos que eles são sim necessários – e sim a cobrança dos serviços por eles feitos em duplicidades.

94. Nesse contexto, consideramos que as razões de justificativa da empresa não são suficientes para mitigar o suprimir o sobrepreço nos serviços de concreto usinado de resistências 30Mpa e 25 Mpa.

II.2.2.4. sobrepreço nos serviços ‘janela de alumínio/vidro de correr, 2 folhas’ com e sem bandeiras fixa, de diversos tamanhos.

95. Cabe inicialmente repisar que a Secex/RR (peça 182) constatou que os itens ‘janela de alumínio/vidro, de correr, 2 folhas’ com e sem bandeira fixa, de diversos tamanhos apresentaram sobrepreço combinado de R\$ 42.230,43. Os itens em que foram verificados sobrepreços foram os identificados como J1 (R\$ 17.961,44), J3 (R\$ 146,85), J4 (R\$ 2.052,73), J5 (R\$ 26,70), J6 (R\$ 14.845,68), J7 (R\$ 7.184,57) e J8 (R\$ 12,46). A origem do sobrepreço teria sido a incorreção no lançamento dos insumos ‘ajudante especializado’, de referência Sinapi 242, e ‘janela alumínio corre série 25 fls. p/ vidro com bandeira vidro 160 x 110 cm’, de referência Sinapi 598, nos serviços em que ocorriam (peça 149, p. 20, 23, 25, 27, 29, 31 e 33).

96. Naquela peça instrutiva, a Secex/RR verificou que no orçamento do contrato considerou-se que os insumos ‘ajudante especializado’, de referência Sinapi 242, e ‘janela alumínio corre série 25 fls. p/ vidro com bandeira vidro 160 x 110 cm’, de referência Sinapi 598, deveriam ter como custos unitários os valores R\$ 5,17 e R\$ 410,61 (peça 149). Contudo a unidade técnica teria apurado (baseada na peça 166) que os custos unitários de tais itens constavam no Sinapi de janeiro de 2011 com os respectivos valores de R\$ 3,56 e R\$ 341,16, situação que apontaria para o sobrepreço.

97. Feita essa lembrança sobre os apontamentos anteriores da Secex/RR, partimos para analisar as razões de justificativa apresentadas, as quais entendemos que devem ser acolhidas.

98. Vê-se que a defendente afirma como corretos para os insumos ‘ajudante especializado’, de referência Sinapi 242, e ‘janela alumínio corre série 25 fls. p/ vidro com bandeira vidro 160 x 110 cm, os valores de R\$ 10,55 e R\$ 410,61. Esses custos unitários, segundo ela seriam oriundos de pesquisa ao Sinapi.

99. Ocorre que esse argumento procede. Simples pesquisa ao Sinapi da época (vide peça 201, p. 11 e 141) demonstra que os custos unitários em menção têm os valores corretos de R\$ 10,55 e R\$ 410,61. Assim, os valores aludidos pela empresa estão corretos não havendo sobrepreço nos itens ‘ajudante especializado’, de referência Sinapi 242, e ‘janela alumínio corre série 25 fls. p/ vidro com bandeira vidro 160 x 110 cm’, de referência Sinapi 598.

100. Sendo assim, quanto aos itens ‘janela de alumínio/vidro, de correr, 2 folhas’ com e sem bandeira fixa, de diversos tamanhos’, cabe desconsiderar o apontamento de sobrepreço feito na peça 182, fundamentado nos cálculos da peça 166.

101. Desse modo, são procedentes as razões de justificativa da empresa que visam a elidir o sobrepreço dos itens ‘janela de alumínio/vidro, de correr, 2 folhas’ com e sem bandeira fixa, de diversos tamanhos. Em consequência, o montante de R\$ 42.230,43 – relativo ao somatório dos sobrepreços dos itens ‘janelas’ anteriormente apontados – deve ser deduzido do valor de sobrepreço global apontado na peça 182.

102. Além disso, a diferença a maior para o insumo ‘ajudante especializado’ indicada entre o valor fixado no Sinapi (R\$ 10,55) e o orçamento do contrato (R\$ 5,17) indica um subpreço nos itens sob comento. Esse subpreço, conforme cálculos de peça 202, é de R\$ 3.718,89 e também deve ser abatido do sobrepreço total apurado nos autos à peça 182. Essa dedução é devida pois o sobrepreço global apurado é calculado a partir da soma de todos os sobrepreços parciais dos itens deduzida da soma de todos os



subpreços parciais dos itens.”

8. Com base nas anotações acima transcritas, a unidade técnica sugere a seguinte proposta de encaminhamento (peças 203 a 205):

8.1. reduzir o valor das retenções de recursos federais anteriormente determinadas no Acórdão 1.569/2014 – Plenário à Seinf/RR e à Sesau/RR (originalmente calculadas em R\$ 343.392,06) para R\$ 297.442,74, quantia correspondente ao sobrepreço global identificado pela análise dos documentos anexos nos autos, convertendo-o em glosa definitiva no âmbito do Convênio 2.611/2007 e do Contrato 40/2011;

8.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar à Seinf/RR e à Sesau/RR que:

8.2.1. do **quantum** atualmente retido em cumprimento aos Acórdãos 1.345/2012 e 1.569/2014 – Plenário, considere o valor de R\$ 297.442,74 como glosa definitiva do Convênio 2.611/2007 e do Contrato n. 40/2011, devolvendo a quantia glosada à entidade concedente, em até 60 dias após o fim de vigência do convênio;

8.2.2. desonere as quantias retidas em cumprimento aos Acórdãos 1.345/2012 e 1.569/2014 – Plenário que ultrapassaram a monta de R\$ 297.442,74;

8.3. findo o prazo fixado no subitem anterior, informem a este Tribunal acerca das medidas adotadas;

8.4. encaminhar cópia do relatório, voto e acórdão que vier a ser proferido às Secretarias de Estado de Infraestrutura e de Saúde de Roraima, à empresa Elo Engenharia Ltda. e ao Fundo Nacional da Saúde;

8.5. determinar à Secex/RR o arquivamento dos presentes autos e a autuação de processo específico de monitoramento após o fim da vigência do convênio, para verificar o cumprimento da determinação contida nesta deliberação.

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado processo referente ao Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/RR, em cumprimento ao Acórdão n. 3.313/2010 – Plenário, sobre o Convênio 2.611/2007, cujo objeto consiste na construção do Hospital das Clínicas em Boa Vista/RR.

2. Rememora-se que o trabalho de fiscalização anteriormente desenvolvido pela Secex/RR trouxe ao conhecimento do Tribunal notícia de que parte do orçamento da obra em comento não possuía referência de custos, uma vez que não havia sido utilizado como parâmetro de precificação o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi ou qualquer outra fonte oficial.

3. Verificada essa ocorrência, este Plenário acolheu Proposta de Deliberação de minha lavra no sentido de determinar à Secretaria Estadual de Infraestrutura de Roraima – Seinf/RR que, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da notificação do Acórdão n. 2.546/2011, apresentasse ao Tribunal:

3.1. a composição analítica dos serviços previstos no orçamento da obra, com a discriminação de todos os insumos que integrassem as respectivas composições, indicando a unidade, o coeficiente de produtividade, o consumo e o custo unitário (com a correspondente fonte de preço);

3.2. as memórias de cálculo de todos os quantitativos dos serviços previstos nas planilhas, com os detalhamentos que se fizessem necessários.

4. Apesar do claro comando veiculado na parte dispositiva do Acórdão 2.546/2011 – Plenário, o órgão estadual não ofereceu documentação que contemplasse as composições de custos unitários e as memórias de cálculo de quantitativos requeridas pelo Tribunal.

5. Diante dessa situação fática, este Plenário, por meio do Acórdão 1.345/2012, determinou às Secretarias de Estado de Infraestrutura e de Saúde de Roraima, Seinf/RR e Sesau/RR, que retivessem, cautelarmente: a) o valor de R\$ 40.966,18 no próximo pagamento a ser efetuado à empresa Elo Engenharia Ltda., identificado como indício de superfaturamento; b) os percentuais relativos aos itens de



serviço com suposto sobrepreço em todas as próximas medições. A quantia retida totalizou R\$ 1.586.620,59.

6. Naquela assentada reiterou-se a necessidade de envio de informações e, ainda, determinou-se a oitiva das Secretarias de Estado (Seinf/RR e Sesau/RR) e da empresa Elo Engenharia Ltda. para que se manifestassem a respeito dos sobrepreços e do superfaturamento identificados nos autos.

7. Em atenção ao **decisum** prefalado, os responsáveis trouxeram ao processo os elementos antes solicitados. Após, o Tribunal deliberou, mediante o Acórdão 1.345/2012 – Plenário, em dar nova redação ao subitem 9.1 do Acórdão 1.345/2012 – Plenário para determinar “com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, às Secretarias de Estado de Infraestrutura e de Saúde de Roraima que, cada qual, nos limites de suas competências e de suas responsabilidades estabelecidas no Contrato n. 040/2011, firmado com a empresa Elo Engenharia Ltda. (CNPJ: 04.332.052/0001-16), procedam à retenção cautelar, se ainda não o fizeram, da quantia de R\$ 343.392,06 (trezentos e quarenta e três mil, trezentos e noventa e dois reais e seis centavos), referente a superfaturamento global apurado nos autos, até que este Tribunal se manifeste conclusivamente a respeito da questão.”

8. Por meio do Acórdão 1.345/2012 – Plenário foi determinado ainda que: a) as Secretarias de Estado de Infraestrutura e de Saúde do Estado de Roraima enviassem ao Tribunal documentos comprobatórios de pagamentos que demonstrassem a retenção do valor de R\$ 343.392,06; b) a Secex/RR monitorasse o cumprimento dessa medida. Por fim, foi encaminhada cópia do julgado à empresa Elo Engenharia Ltda. e ao Fundo Nacional da Saúde.

9. As Secretarias de Estado de Infraestrutura e de Saúde do Estado de Roraima remeteram a esta Casa de Contas a documentação requerida pelo Acórdão n. 1.345/2012 – Plenário. A sociedade empresária Elo Engenharia Ltda. trouxe aos autos arrazoadado que, em substância, pugna pela inconsistência do sobrepreço apurado.

10. A Secex/RR examinou os elementos acostados ao processo, consignando que: a) a Sesau/RR e a Seinf/RR comprovaram a retenção do valor de R\$ 343.392,06; b) os argumentos oferecidos pela empresa Elo Engenharia Ltda. são suficientes para afastar o sobrepreço relacionado aos serviços “janela de alumínio/vidro de correr, 2 folhas” com e sem bandeiras fixa, de diversos tamanhos; no entanto, não justificam as constatações de duplicidade no “serviço operador de betoneira”, de sobrepreço nos serviços de “limpeza permanente” e de “concreto usinado de resistências 30Mpa e 25 Mpa”.

11. Com base nessas premissas, conclui a unidade instrutiva que do sobrepreço global fixado pelo Tribunal mediante o Acórdão 1.569/2014 – Plenário (R\$ 343.392,06) deve ser reduzido o **quantum** de R\$ 42.230,43, relativo aos serviços “janela de alumínio/vidro de correr, 2 folhas” com e sem bandeiras fixa, e também o valor do novo subpreço apurado para o insumo “ajudante especializado”, de R\$ 3.718,89. Ou seja, o sobrepreço antes quantificado deve ser minorado em R\$ 45.949,32 (42.230,43 + R\$ 3.718,89), passando-se ao montante de R\$ 297.442,74 (R\$ 343.392,06 - R\$ 45.949,32).

12. Por fim, a Secex/RR sugere seja objeto de glosa definitiva do Convênio 2.611/2007 e do Contrato n. 40/2011 o valor de R\$ 297.442,74, o qual dever ser devolvido à entidade concedente em até 60 dias após o fim de vigência do convênio.

13. Compulsando os autos, verifico que a Sesau/RR e a Seinf/RR se desincumbiram do mister de promover a retenção e de comprovar a adoção dessa medida, conforme determinado por esta Corte, nos termos do Acórdão 1.569/2014 – Plenário (peças 186, 197, 198, 199).

14. Como mencionado alhures, a empresa Elo Engenharia Ltda. trouxe aporte de novos elementos aos autos que permitiram fomentar a interpretação da Secex/RR na linha de recalcular o sobrepreço global do empreendimento, minorando-o, sem afastar a maioria dos valores antes impugnados por esta Corte. Passo ao exame das questões oferecidas pela referida sociedade empresária, cujo desígnio é demonstrar inconsistências no sobrepreço apurado.

15. Rememoro que o serviço “operador de betoneira” consta do item “administração da obra” (peça 166, p. 1). A inclusão nesse item (administração da obra) é indevida porquanto o insumo já consta dos serviços “concreto usinado” de resistências 20 MPa, 25 MPa e 30 Mpa. Logo, está em duplicidade, razão pela qual foi apontado sobrepreço.

16. Sobre essa ocorrência, a empresa Elo Engenharia Ltda. assevera que há necessidade de um



operador de betoneira fixo.

17. Ocorre que nos referenciais de preços oficiais geralmente aceitos, a exemplo do Sinapi e do ORSE (Orçamento de Obras do Estado de Sergipe), não se prevê o operador de betoneira para realizar serviços de concreto, emboço, reboco, chapisco, mas sim serventes e outros tipos de profissionais (v. tabela 4 do Relatório precedente).

18. Acrescente-se, como bem ressaltou a unidade técnica, que o operador de betoneira é profissional habilitado para produzir o preparo do concreto, transporte e lançamento desse material. Logo, as demais misturas de menor complexidade que não envolvam produção e lançamento de concreto podem ser efetuadas por pedreiros ou serventes.

19. De mais a mais, a empresa Elo Engenharia Ltda. não apresentou elementos suficientes, acompanhados de documentos comprobatórios, que justifiquem a real necessidade de utilização do serviço de “operador de betoneira” na obra fiscalizada.

20. Nesse contexto, conclui-se que a inclusão do item impugnado não tem guarida nas composições dos sistemas referenciais de preços, tampouco foi comprovada a indispensabilidade desse serviço no caso concreto examinado.

21. Outra falha verificada nos autos refere-se ao serviço de concreto usinado de resistências 30 MPa e 25 Mpa. Foi constatado sobrepreço de R\$ 24.587,16, sendo R\$ 22.125,60 provenientes de excesso no concreto de 30 MPa e R\$ 2.641,56 decorrentes do concreto de 25 MPa.

22. Especificamente, identificou-se a inclusão do insumo “carpinteiro de formas” em duplicidade, porquanto esse serviço já era previsto no item “forma plana em chapa compensada resinada estrutural e = 12 mm”. Também foi incluído o insumo “armador” sem quaisquer justificativas para tanto. Esses serviços aparecem diversas vezes em diferentes etapas das obras.

23. A empresa Elo Engenharia Ltda. sustenta que o profissional “carpinteiro de formas” tem previsão como insumo nos serviços de concreto usinado de resistências 30Mpa e 25 Mpa (códigos 74138/4 e 74138/3). Igualmente assevera que os serviços previstos no Sinapi para os códigos 74138/4 e 74138/3 contemplam o insumo “Armador”.

24. Ocorre que a previsão desses serviços no referencial Sinapi não afasta, por si só, o sobrepreço apurado.

25. De ressaltar que o serviço de “concreto usinado de resistências 30Mpa e 25 Mpa” (códigos 74138/4 e 74138/3) apresenta composições que pressupõem a realização da concretagem incluindo a fase de “lançamento nas formas” e adensamento, que seria a distribuição homogênea do material nas formas, por meio de vibrador. Logo, todo o trabalho de concretagem e os profissionais necessários à implementação dos serviços já estão compreendidos nas composições de custos unitários.

26. No contrato ajustado entre a referida empresa e o Estado de Roraima, foi pactuado o serviço “forma plana em chapa compensada resinada estrutural e = 12 mm” (peça 159, p. 46), que, além de conter os custos de insumos que compõem a forma (chapa de madeira, peças de madeira, desmoldante etc.), compreendeu o insumo “carpinteiro de formas”.

27. Nesse contexto, houve a inserção do carpinteiro que faz formas (placas) para moldar o concreto duas vezes na planilha orçamentária: uma nos itens de título “concreto usinado” e outra no item “forma plana”, ou seja, está presente tanto no serviço “forma plana em chapa compensada resinada estrutural e = 12 mm”, como nos serviços concreto usinado de resistências 30Mpa e 25 Mpa, em clara duplicidade.

28. A mesma exegese orienta a utilização do insumo “Armador”. O aludido insumo consta em itens da planilha contratual que preveem o trabalho do “Armador”, a exemplo dos itens armadura de aço para blocos CA-50 média, aço dobrado e cortado na obra – bloco A (peça 159, p. 38) e armadura de aço para baldrame e arranque CA-50, aço dobrado e cortado na obra – bloco A (peça 159, p. 28). Observa-se que o insumo “Armador” já era previsto e cobrado nos serviços de Armadura, logo não deve ser incluído nos serviços de concretagem. Tal duplicidade caracteriza sobrepreço, razão pela qual não podem ser acolhidas as justificativas trazidas ao descortino do Tribunal nesse quesito.

29. Outra questão a ser tratada refere-se ao sobrepreço no serviço “limpeza permanente” incluído em duplicidade no item Administração Local. O valor total contratado do serviço foi de R\$ 244.686,96, que subtraído do valor total de referência (R\$ 81.648,00) obtém-se o sobrepreço de R\$ 163.038,96.



30. A empresa não discorda da existência ou do **quantum** relativo ao sobrepreço, apenas ressalva que a fórmula de cálculo utilizada pela unidade técnica “pecou no preciosismo”. Independentemente do modo de cálculo empregado, o valor do sobrepreço apurado nos autos seria o mesmo.

31. Por fim, verifico o suposto sobrepreço de R\$ 42.230,43 nos serviços “janela de alumínio/vidro de correr, 2 folhas com e sem bandeiras fixa, de diversos tamanhos”. De registrar que tal falha teria origem na incorreção no lançamento dos insumos “ajudante especializado” (Sinapi 242) e “janela alumínio corre série 25 fls. p/ vidro com bandeira vidro 160 x 110 cm” (Sinapi 598), nos serviços em que ocorriam.

32. No arrazoado trazido à apreciação desta Corte, a Elo Engenharia Ltda. logrou êxito em comprovar que os valores adequados para os insumos eram de R\$ 10,55 e R\$ 410,61 (ajudante especializado e janela de alumínio/vidro, respectivamente), e não R\$ 3,56 e R\$ 341,16 como inicialmente considerou a unidade técnica.

33. Diante desse contexto, deve ser abatida do sobrepreço total antes apurado nos autos a quantia de R\$ 42.230,43, uma vez que a irregularidade nesse quesito não mais subsiste.

34. Também deve ser adicionado ao **quantum** a ser abatido (do sobrepreço global) o subpreço encontrado no insumo “ajudante especializado” que no Sinapi consta sob o valor de R\$ 10,55 e no orçamento do contrato foi veiculado em R\$ 5,17, configurando um subpreço de R\$ 3.718,89.

35. É dizer: do sobrepreço global de R\$ 343.392,06 fixado pelo Tribunal por meio do Acórdão 1.569/2014 – Plenário deve ser reduzido o valor de 42.230,43 e ainda o subpreço de R\$ 3.718,89, ou seja, a quantia de R\$ 45.949,32 (42.230,43 + R\$ 3.718,89) será minorada, passando-se ao montante de R\$ 297.442,74 (R\$ 343.392,06 - R\$ 45.949,32), que deverá ser glosado definitivamente em favor da entidade concedente.

Ante o exposto, acolho a proposta da unidade técnica e manifesto-me por que seja adotada a Deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 556/2015 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-003.104/2011-7.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Órgãos: Secretaria de Saúde e Secretaria de Infraestrutura do Estado de Roraima/RR.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/RR.

8. Advogados constituídos nos autos: Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior, OAB/DF n. 29.760; Jaques Fernando Realon, OAB/DF n. 22.885.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/RR, em cumprimento ao Acórdão n. 3.313/2010 – Plenário, no período de 14/02 a 25/03/2011, referente ao Convênio n. 2.611/2007, cujo objeto consiste na construção do Hospital das Clínicas em Boa Vista/RR.

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

9.1. reduzir o valor das retenções de recursos federais anteriormente determinadas no Acórdão 1.569/2014 – Plenário à Seinf/RR e à Sesau/RR, originalmente calculadas em R\$ 343.392,06 (trezentos e quarenta e três mil, trezentos e noventa e dois reais e seis centavos), para R\$ 297.442,74 (duzentos e noventa e sete mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e setenta e quatro centavos), quantia correspondente ao sobrepreço global quantificado nos autos, convertendo-a em glosa definitiva no âmbito do Convênio 2.611/2007 e do Contrato 40/2011;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar à Seinf/RR e à Sesau/RR que:



9.2.1. do valor atualmente retido em cumprimento aos Acórdãos 1.345/2012 e 1.569/2014 – Plenário devolvam o **quantum** de R\$ 297.442,74 (duzentos e noventa e sete mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e setenta e quatro centavos) ao Fundo Nacional da Saúde (concedente), em até 60 (sessenta) dias após o fim de vigência do aludido convênio;

9.2.2. informem a este Tribunal acerca das medidas adotadas após 15 (quinze) dias do decurso do prazo fixado no subitem 9.2.1;

9.3. determinar à Secex/RR que monitore o cumprimento dos comandos veiculados no subitem 9.2;

9.4. *encaminhar cópia deste Acórdão, do Relatório e do Voto que o fundamentam, às Secretarias de Estado de Infraestrutura e de Saúde de Roraima, à empresa Elo Engenharia Ltda. e ao Fundo Nacional da Saúde;*

9.5. *arquivar os autos.*

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0556-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 012.001/2014-7

Natureza: Relatório de Levantamento.

Unidade Jurisdicionada: Ministério do Meio Ambiente – MMA.

Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. VISÃO GERAL SOBRE A FUNÇÃO GESTÃO AMBIENTAL. PANORAMA ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA FUNÇÃO. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SEUS PROGRAMAS TEMÁTICOS. TEMAS ACOMPANHADOS PELO TCU. LIMITAÇÃO DOS INDICADORES EXAMINADOS. RECOMENDAÇÃO. ENVIO DO RELATÓRIO A ÓRGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório do Levantamento realizado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental, no período de 12/05 a 1º/08/2014, em atenção a autorização concedida em Despacho proferido no TC 010.748/2014-8, com o objetivo de construir visão geral sobre a Função Gestão Ambiental, por meio da análise de informações referentes à execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente – MMA e de entidades vinculadas aos grandes temas da área ambiental, aos temas em destaque na atualidade, aos indicadores de desempenho das políticas públicas ambientais e aos trabalhos relevantes já realizados pelo TCU na área.

2. Transcrevo, a seguir, trechos do Relatório de Levantamento elaborado pela SecexAmbiental, o qual foi estruturado em quatro capítulos, assim definidos: panorama orçamentário e financeiro da função; monitoramento e avaliação de seus programas temáticos; temas acompanhados pelo TCU; e tema em destaque em 2013 (Peça 9):

“1 PANORAMA ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

7. A Função Gestão Ambiental representa apenas 0,37% das dotações autorizadas no Orçamento Geral da União (OGU) para o exercício de 2014. Porém, apesar de ainda ter baixa materialidade quando comparada a outras funções de governo, a participação da Gestão Ambiental no gasto governamental tem

crescido substancialmente. Em 2014, o Congresso Nacional autorizou quase 80% a mais de recursos para a área do que em 2010. Apenas as funções Trabalho e Energia e a dotação global Reserva de Contingência contaram, no período, com elevações maiores (Tabela 1).

Tabela 1- Despesa autorizada por função de governo (em R\$ milhões)

Função	2010	2011	2012	2013	2014	% ⁽¹⁾	2014/2010
Encargos Especiais	1.124.410	1.218.178	1.320.590	1.335.916	1.342.616	56,12	19%
Previdência Social	327.397	361.313	401.152	446.964	475.309	19,87	45%
Saúde	64.308	74.557	89.015	93.105	98.730	4,13	54%
Educação	53.052	62.769	83.836	89.820	88.951	3,72	68%
Assistência Social	39.428	45.965	58.243	66.100	68.619	2,87	74%
Trabalho	31.910	38.145	48.801	67.340	63.839	2,67	100%
Defesa Nacional	34.481	34.123	41.800	39.717	39.539	1,65	15%
Reserva de Contingência	13.588	19.728	18.874	25.172	30.956	1,29	128%
Judiciária	22.822	22.948	25.729	26.677	28.229	1,18	24%
Administração	21.335	21.209	25.002	25.745	27.394	1,15	28%
Transporte	24.965	23.964	34.432	24.032	25.063	1,05	0%
Agricultura	19.796	20.238	22.229	25.009	24.516	1,02	24%
Segurança Pública	10.881	10.224	11.505	11.285	9.364	0,39	-14%
Ciência e Tecnologia	8.076	7.634	10.828	12.151	9.002	0,38	11%
Gestão Ambiental	4.876	5.171	8.457	7.534	8.742	0,37	79%
Urbanismo	7.404	7.331	9.161	8.766	8.419	0,35	14%
Legislativa	5.969	6.295	6.561	7.063	7.001	0,29	17%
Comércio e Serviços	5.753	6.119	6.813	6.995	5.635	0,24	-2%
Organização Agrária	5.658	5.184	7.892	10.027	5.596	0,23	-1%
Essencial à Justiça	5.599	6.004	4.183	4.831	5.400	0,23	-4%
Saneamento	2.365	1.774	4.321	3.418	3.427	0,14	45%
Cultura	2.190	1.866	3.027	3.503	3.023	0,13	38%
Indústria	2.774	3.046	2.631	2.641	2.566	0,11	-8%
Desporto e Lazer	2.077	2.716	3.587	4.125	2.412	0,10	16%
Energia	1.112	970	1.162	1.213	2.097	0,09	89%
Relações Exteriores	2.215	2.207	2.391	2.342	2.073	0,09	-6%
Direitos da Cidadania	2.258	1.906	2.186	2.050	1.864	0,08	-17%
Comunicações	1.186	1.378	1.553	1.654	1.639	0,07	38%
Habitação	313	708	757	294	458	0,02	46%
TOTAL	1.848.200	2.013.672	2.256.717	2.355.490	2.392.481	100	29%



Fonte: Siga Brasil

⁽¹⁾ Percentuais calculados em relação à dotação autorizada total para 2014.

9. A despeito da elevação do montante total de recursos destinados à Gestão Ambiental, os percentuais de despesas liquidadas e pagas mantiveram-se em patamares relativamente baixos. Em 2013, apenas 47,53% das despesas autorizadas foram liquidadas e só 45,13% foram pagas (Tabela 2).

Tabela 2 - Execução orçamentária da Função Gestão Ambiental (em R\$ milhões)

Exercício	Autorizado	Empenhado	% ⁽¹⁾	Liquidado	% ⁽¹⁾	Pago	% ⁽¹⁾
2014	8.742,03	3.239,67	37,06	874,77	10,01	811,18	9,28
2013	7.534,12	6.595,31	87,54	3.580,61	47,53	3.400,37	45,13
2012	8.457,36	5.529,94	65,39	2.764,36	32,69	2.737,69	32,37
2011	5.170,58	3.751,29	72,55	3.751,29	72,55	2.324,62	44,96
2010	4.875,74	3.713,04	76,15	3.713,04	76,15	2.077,82	42,62

Fonte: Siga Brasil

⁽¹⁾ Percentuais calculados em relação à dotação autorizada.

11. A política ambiental é financiada por diversas fontes de recursos, no entanto a maior parte dos empenhos ocorre à conta de recursos ordinários do Tesouro Nacional (Fonte 100), como se pode observar na Tabela 3.

13. Também merecem destaque as Fontes 142, 174 e 183 – respectivamente, Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos; Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais; e Pagamento pelo Uso de Recursos Hídricos –, que, juntas, representaram quase 15% dos empenhos da função Gestão Ambiental nos anos 2013 e 2012.

Tabela 3- Fontes de financiamento das políticas ambientais (despesas empenhadas, em R\$ milhões)

Fonte	2013		2012		2011		2010	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
100 - Recursos ordinários	5.406,99	81,98	4.343,83	78,55	2.720,99	72,53	3.164,10	85,22
142 – Compens. financeira p/expl.de petróleo ou gás natural	375,93	5,70	391,02	7,07	232,70	6,20	0,00	0,00
174 – Taxa ou multa p/poder de polícia	285,30	4,33	242,65	4,39	0,00	0,00	0,00	0,00
183 - Pagamento pelo uso de recursos hídricos	210,65	3,19	174,72	3,16	147,89	3,94	0,00	0,00
250 - Recursos não financeiros diretamente arrecadados	139,78	2,12	125,56	2,27	106,62	2,84	90,11	2,43
116 - Rec. outorga de dir.de uso de recursos hídricos	59,45	0,90	50,58	0,91	64,87	1,73	64,51	1,74
388 - Remuneração das disp. do Tesouro Nacional	55,18	0,84	155,65	2,81	162,96	4,34	0,00	0,00
115 - Contribuição p/os prog.especiais-pin-proterra	30,25	0,46	0,00	0,00	0,00	0,00	12,29	0,33
195 - Doações de entidades internacionais	16,57	0,25	9,34	0,17	10,77	0,29	7,22	0,19
148 - Operações de crédito externas - em moeda	6,70	0,10	0,76	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00

315 - Contribuição p/os prog.especiais-pin-proterra	3,75	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	4,27	0,12
374 - Taxa ou multa p/poder de polícia	2,19	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
129 - Recursos de concessões e permissões	1,28	0,02	0,49	0,01	0,49	0,01	0,00	0,00
316 - Rec. outorga de dir. de uso de recursos hídricos	0,50	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
196 - Doações de pessoas físicas/instit. públicas e privadas nac.	0,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
280 - Recursos financeiros diretamente arrecadados	0,23	0,00	0,48	0,01	0,00	0,00	0,06	0,00
134 - Compensações financ. p/ utiliz.de rec. hídricos	0,18	0,00	2,06	0,04	6,40	0,17	47,31	1,27
680 - Recursos financeiros diretamente arrecadados	0,13	0,00	0,43	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
650 - Recursos não financeiros diretamente arrecadados	0,00	0,00	8,76	0,16	18,31	0,49	5,56	0,15
141 - Compens. financeira p/ expl. de petróleo ou gás natural	0,00	0,00	0,39	0,01	0,32	0,01	0,52	0,01
300 - Recursos ordinários	0,00	0,00	17,22	0,31	2,25	0,06	51,01	1,37
329 - Recursos de concessões e permissões	0,00	0,00	0,00	0,00	50,51	1,35	51,93	1,40
342 - Compens. financeira p/ expl. de petróleo ou gás natural	0,00	0,00	0,00	0,00	5,00	0,13	0,00	0,00
383 - Pagamento pelo uso de recursos hídricos	0,00	0,00	6,00	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00
174 - Taxas pelo exercício do poder de policia	0,00	0,00	0,00	0,00	220,48	5,88	214,14	5,77
374 - Taxas pelo exercício do poder de policia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,71	0,02	0,00	0,00
282 - Restituição de recursos de convênios e congêneres	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00
TOTAL	6.595,31	100	5.529,94	100	3.751,29	100	3.713,04	100

Fonte: Siga Brasil

14. A Função Gestão Ambiental é executada por três ministérios – Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Integração Nacional (MI) e Ministério de Minas e Energia (MME). Em 2013, o MI foi responsável por 61,63% dos empenhos da função, o MMA, incluindo os recursos sob supervisão do Fundo Nacional Sobre Mudança do Clima (FNMC), por 38,34% e o MME, por 0,04% (Tabela 4).

Tabela 4 - Despesas empenhadas na Função Gestão Ambiental por unidade orçamentária, em 2013 (R\$ milhões)

Órgão	Unidade Orçamentária	Despesas Empenhadas	%	% (órgão)

MME	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM)	2,40	0,04	0,04
MMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	834,52	12,65	38,34
	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	491,02	7,45	
	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	380,82	5,77	
	Agência Nacional de Águas (ANA)	361,16	5,48	
	Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional Sobre Mudança do Clima (FNMC)	360,00	5,46	
	Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)	52,37	0,79	
	Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	31,47	0,48	
	Fundo Nacional Sobre Mudança do Clima	14,58	0,22	
	Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA)	2,37	0,04	
MI	Ministério da Integração Nacional	3.775,42	57,24	61,63
	Companhia de Desenvolvimento Dos Vales Do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf	185,55	2,81	
	Departamento Nacional de Obras Contra As Secas - Dnocs	103,62	1,57	
TOTAL		6.595,31	100	100,00

Fonte: Siga Brasil

17. As ações do Ministério da Integração Nacional relacionadas à Função Gestão Ambiental dizem respeito, basicamente, à implantação de infraestrutura hídrica, construção de barragens e açudes, obras para contenção de cheias e inundações, integração de bacias hidrográficas e obras de saneamento básico (Programas 2051, 2069, 2040, 2068 e 2013). No Ministério de Minas e Energia, a Função Gestão Ambiental contemplou apenas uma ação orçamentária – Implementação da recuperação ambiental da bacia carbonífera de Santa Catarina –, a qual faz parte do programa de gestão e manutenção do MME (Programa 2119). Os demais programas da função são executados pelo MMA (Tabela 5).

Tabela 5 - Execução orçamentária da função Gestão Ambiental por programa, em 2013 (R\$ milhões)

Programa	Autorizado	Empenhado	%	Liquidado	%	Pago	%
2051 - Oferta de água	2.968,55	2.554,87	86	1.052,62	35	1.028,48	35
2124 - Programa de gestão e manutenção do MMA	1.400,70	1.354,07	97	1.312,06	94	1.302,89	93
2069 - Segurança alimentar e nutricional	1.312,30	1.296,37	99	503,01	38	377,46	29
2050 - Mudanças climáticas	404,32	375,91	93	2,10	1	2,10	1
2040 - Gestão de riscos e resposta a desastres	373,00	258,31	69	136,91	37	122,72	33
2018 - Biodiversidade	331,18	212,38	64	180,73	55	176,41	53
2026 - Conservação e gestão de recursos hídricos	319,41	277,18	87	182,53	57	182,10	57
2036 - Florestas, prevenção e controle do desmatamento e dos incêndios	293,39	208,04	71	185,12	63	184,50	63
2067 - Resíduos sólidos	60,06	3,23	5	0,48	1	0,47	1
2045 - Licenciamento e qualidade ambiental	33,91	21,97	65	13,09	39	13,09	39

2068 - Saneamento básico	27,25	27,24	100	7,75	28	5,94	22
2119 - Programa de gestão e manutenção do MMA	2,60	2,40	92	1,58	61	1,58	61
2054 - Planejamento urbano	2,13	0,22	10	0,17	8	0,17	8
2021 - Ciência, tecnologia e inovação	2,10	2,10	100	1,78	85	1,78	85
2046 - Mar, zona costeira e Antártida	1,10	0,19	18	0,19	17	0,19	17
2032 - Educação superior - graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão	0,60	0,59	100	0,42	71	0,42	71
2029 - Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária	0,55	0,02	3	0,02	3	0,02	3
2052 - Pesca e aquicultura	0,32	0,00	1	0,00	1	0,00	1
2065 - Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas	0,20	0,18	91	0,02	9	0,02	9
2013 - Agricultura irrigada	0,05	0,04	72	0,04	72	0,04	72
TOTAL	7.533,72	6.595,31	88	3.580,61	48	3.400,37	45

Fonte: Siga Brasil

19. O programa de gestão e manutenção do MMA e suas autarquias consome mais da metade do orçamento da Função Gestão Ambiental destinada aos órgãos. Por sua vez, os programas temáticos responderam por aproximadamente 46% dos empenhos realizados em 2013. Entre estes, o Programa 2050 (Mudanças Climáticas) lidera o volume de empenhos (32%), seguido pelos Programas 2026 (Conservação e Gestão de Recursos Hídricos), 2018 (Biodiversidade) e 2036 (Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios), com 22%, 18% e 18% dos empenhos, respectivamente (Gráfico 1).

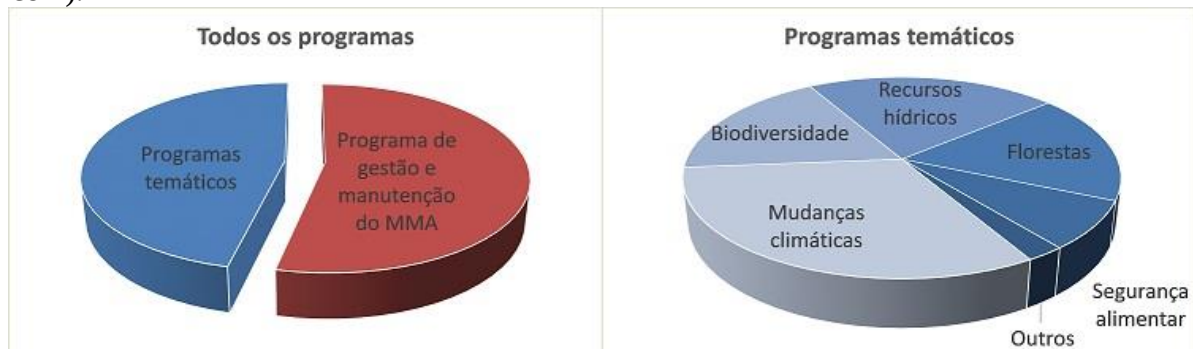


Gráfico 1 - Empenhos por programa do MMA, em 2013

Fonte: Siga Brasil

20. Dada a forma de atuação do MMA e entidades vinculadas, o volume de investimentos de seus programas é baixo quando comparado ao total de despesas com pessoal e outras despesas correntes. O cenário é bastante diferente para os programas da Função Gestão Ambiental a cargo do Ministério da Integração Nacional, nos quais despesas de capital assumem grande relevância, na medida em que esses programas, como visto, correspondem a obras de infraestrutura hídrica, transposição de bacias hidrográficas e construção de barragens e açudes (Tabela 6).

Tabela 6 – Empenhos por GND na função Gestão Ambiental, em 2013 (R\$ milhões)

Grupo de Natureza da Despesa (GND)	MMA		MI		MME	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Pessoal e Encargos Sociais	961,49	38,03	-	-	-	-

Outras Despesas Correntes	1.061,91	42,00	43,80	1,08	2,40	100,00
Investimentos	144,90	5,73	4.020,79	98,92	-	-
Inversões financeiras	360,03	14,24	-	-	-	-
Total	2.528,32	100,00	4.064,59	100,00	2,40	100,00

Fonte: Siga Brasil

1.1 Projetos de Cooperação Internacional, Acordos de Doação e Empréstimos

21. No segundo semestre de 2013, a Controladoria-Geral da União (CGU) iniciou um levantamento de todos os projetos de cooperação técnica internacional e de acordos de doação e de empréstimo sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e entidades vinculadas – ANA, Ibama, ICMBio e Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. O relatório do levantamento (peça 5) identificou a existência de 58 projetos vigentes em janeiro de 2014, envolvendo recursos na ordem de R\$ 2,2 bilhões. Esse valor corresponde à soma dos montantes totais de todos os projetos – ou seja, foram contabilizados recursos já executados e a executar ao longo de toda a vigência de cada projeto – e contempla, além de recursos externos oriundos de doação ou empréstimo, recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e valores correspondentes a contrapartidas não financeiras (obrigações não pecuniárias assumidas pelo governo federal).

Tabela 7- Projetos por tipo de acordo (em R\$ milhões)

Tipo de Acordo	Qtd. de projetos	Recursos externos	Recursos do OGU	Contrapartida não financeira	Valor total
Acordo de doação	19	552,94	408,46	162,73	1.124,13
Cooperação Técnica Internacional	36	432,42	332,87	69,55	822,97
Acordo de empréstimo	2	150,01	55,44	-	205,46
Conversão de dívidas	1	48,98	-	-	48,98
Total Geral	58	1.184,34	796,78	232,28	2.201,54

Fonte: CGU (peça 6)

22. Os recursos externos, que totalizam quase R\$ 1,2 bilhão, são oriundos de organismos internacionais como o **Global Environment Facility** (GEF), Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KfW), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Governo dos EUA, Governo do Reino Unido e WWF (Gráfico 2).

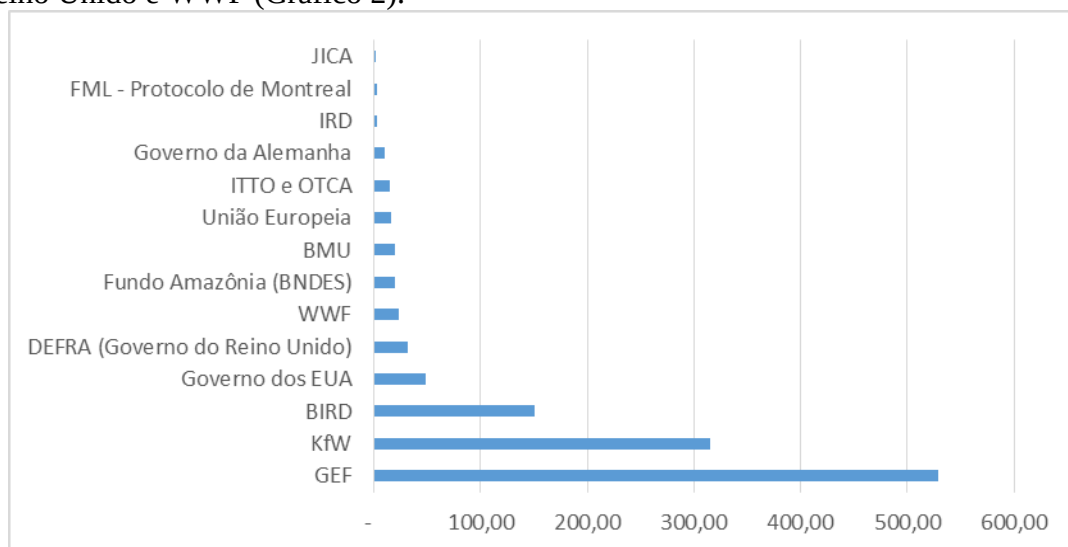


Gráfico 2 - Recursos externos por organismo internacional (em R\$ milhões)

Fonte: CGU (peça 6)

23. O volume de recursos externos que direta ou indiretamente contribuem para as políticas ambientais do governo brasileiro é expressivo. A Tabela 8 agrupa projetos de cooperação técnica

internacional, acordos de doação e acordos de empréstimo por área temática e compara os valores a eles destinados por organismos internacionais com as dotações orçamentárias autorizadas em 2013 para programas correlatos do Plano Plurianual (PPA) na Função Gestão Ambiental.

Tabela 8- Projetos por área temática vs. Programas correlatos do PPA (em R\$ milhões)

Área temática	Recurso s externos	Valor anual médio ⁽¹⁾	Programa do PPA	Autorizado ⁽²⁾	% ⁽³⁾
Floresta	401,51	91,93	2036 - Florestas, prevenção e controle do desmatamento e dos incêndios	293,39	31
Mudanças climáticas e energia	351,27	56,02	2050 - Mudanças climáticas	404,32	14
Recursos hídricos	138,00	30,83	2026 - Conservação e gestão de recursos hídricos	319,41	10
Biodiversidade	139,54	30,65	2018 - Biodiversidade	331,18	9
Desenvolvimento sustentável e apoio à gestão	57,13	19,04	2029 - Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária	0,55	3.46 2
Resíduos sólidos e qualidade ambiental	54,36	19,73	2067 - Resíduos sólidos; 2045 - Licenciamento e qualidade ambiental	93,97	21
Povos indígenas e comunidades tradicionais	42,54	9,84	2065 - Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas	0,20	4.92 0
Total	1.184,34	258,05		1.443,02	18

Fontes: Siga Brasil e CGU (peça 6)

⁽¹⁾ O valor anual médio dos projetos de cooperação internacional e acordos de doação e de empréstimo foi estimado a partir da razão entre o montante total de recursos externos previstos para cada projeto e o prazo de sua vigência em anos.

⁽²⁾ Dotações autorizadas na Lei Orçamentária Anual de 2013 na função Gestão Ambiental.

⁽³⁾ Percentual do valor anual médio dos projetos por área temática em relação ao total das dotações autorizadas em 2013 para os programas correlatos do PPA.

26. Os projetos vigentes na área de florestas, por exemplo, contam com mais de R\$ 401 milhões em recursos externos, o que equivale a uma média de R\$ 91,93 milhões por ano. Esse valor é equivalente a aproximadamente 31% do montante autorizado em 2013 para o programa 2036 do PPA (Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios). Na área de desenvolvimento sustentável e apoio à gestão, foi celebrado um acordo de empréstimo com o BIRD no valor total de US\$ 24.309.000,00 (Contrato de Empréstimo 7782-BR). À taxa de câmbio de 17/01/2014, esse valor corresponde a aproximadamente R\$ 57,13 milhões, ou R\$ 19,04 milhões para cada um dos três anos de vigência do projeto. Esse valor é mais de trinta vezes superior ao orçamento anual do programa 2029 do PPA (Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária), que foi de R\$ 0,55 milhões em 2013. No caso de projetos dedicados a povos indígenas e comunidades tradicionais, o volume de recursos externos é 4.820% superior ao orçamento anual autorizado para o programa correlato do PPA.

27. O grande volume de recursos externos destinados a projetos ambientais no país representa, obviamente, uma boa oportunidade da qual o governo brasileiro pode tirar proveito. O Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), por exemplo, que é financiado com doações do GEF, do governo da Alemanha, da Rede WWF e do Fundo Amazônia, apoia financeiramente a criação e a manutenção de

unidades de conservação na Amazônia, contribuindo para a proteção de uma grande área de floresta nativa.

28. No entanto, existem riscos na gestão de recursos externos que não devem ser negligenciados. Os projetos de cooperação técnica internacional, acordos de doação e acordos de empréstimos envolvem diferentes organismos internacionais, atuação de várias unidades do MMA, distintos temas ambientais e diversos formatos, arranjos e regras de execução. Quanto a isso, a CGU constatou que o Ministério do Meio Ambiente não possui um controle global dos projetos de recursos externos que existem sob a sua alçada e tem dificuldades em obter informações acerca do andamento das avenças delegadas às secretarias finalísticas do Ministério e às suas autarquias. Constatou, ainda, restrições à transparência das informações sobre esses projetos, na medida em que não se dá publicidade quanto aos acordos vigentes e respectivos valores, resultados alcançados e produtos entregues.

29. Por meio do Relatório SFC/DIAMB 201400233 (peça 5), a CGU recomendou:

☐☐ Que o Ministério do Meio Ambiente institua instrumento de controle que permita conhecer e acompanhar a totalidade dos projetos de recursos externos que estão sob responsabilidade de suas unidades.

☐☐ Que o Ministério do Meio Ambiente dê publicidade em seu sítio eletrônico a todos os projetos de recursos externos vigentes que estão sob responsabilidade de suas unidades, apresentando, no mínimo, de maneira clara e organizada, as seguintes informações: o órgão/entidade responsável, o tipo de acordo (se Cooperação Técnica Internacional, doação ou empréstimo), o(s) organismo(s) internacional(is) envolvido(s), o arranjo institucional, a origem e o montante dos recursos (especificando contrapartidas financeiras e não financeiras, quando houver), a vigência e o objetivo do projeto.

☐☐ Que o Ministério do Meio Ambiente, de agora em diante, dê publicidade em seu sítio eletrônico, de maneira clara e organizada, aos resultados obtidos/trazidos por todos os projetos de recursos externos, quando estes forem encerrados.

☐☐ Que o Ministério do Meio Ambiente disponibilize em seu sítio eletrônico um banco de dados contendo todos os produtos de consultoria entregues no âmbito dos projetos de recursos externos, incluindo uma ferramenta de busca avançada que permita localizar os produtos por meio do preenchimento de campos específicos, como nome do consultor, nome do projeto, título do trabalho, unidade do MMA responsável pelo projeto, data da entrega do produto, entre outros campos julgados relevantes.

30. Ante a relevância dos valores de alguns dos projetos de cooperação técnica internacional e de acordos de doação e de empréstimos frente a programas correlatos do PPA, é razoável assumir que recursos externos podem estar contribuindo significativamente para o alcance dos resultados das políticas ambientais do país, sem que se dê adequada publicidade para esse fato e sem que se avaliem os riscos da dependência de doações e empréstimos internacionais. Se, por qualquer motivo, os organismos internacionais passarem a destinar esses recursos prioritariamente a outros países em desenvolvimento, o impacto na execução de determinados programas do governo brasileiro pode ser expressivo. Sendo assim, a CGU e a SecexAmbiental acompanharão no relatório de gestão da Secretaria Executiva do MMA o cumprimento das recomendações feitas por aquele órgão de controle.

1.2 Diagnóstico Ambiental e Programação Orçamentária

31. Um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei 6.938/1986, é o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA), o qual deve ser atualizado anualmente e divulgado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama). O RQMA apresenta o estado da qualidade do meio ambiente, sua conservação, preservação e utilização, e tem por objetivo disseminar informações para o conhecimento da sociedade e apoiar a implementação e o desenvolvimento de políticas públicas nacionais, direta ou indiretamente relacionadas com a PNMA.

32. O relatório de 2013 identifica as pressões, o estado e os impactos sobre o meio ambiente, conforme diagnóstico realizado naquele ano (Ibama, 2013). As informações estão organizadas em sete capítulos, por sua vez divididos em dois grandes blocos: esferas ambientais – abrangendo os grandes componentes do meio ambiente (atmosfera, água, terra, biodiversidade e florestas) – e recortes espaciais –

tratando de espaços territoriais de interesse para a gestão ambiental (ambiente costeiro e marinho; e ambiente urbano).

33. Os temas tratados nos sete capítulos do RQMA encontram correspondência nos programas da Função Gestão Ambiental. De forma geral, os principais problemas identificados no Relatório são abordados nos programas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (Tabela 5). Contudo, o presente trabalho identifica falhas no monitoramento e avaliação de alguns dos programas do PPA, caracterizadas por limitações dos indicadores examinados e ausência de metas concretas em alguns casos, como será visto no Capítulo 2. Além disso, o Capítulo 3 aponta problemas em programas a cargo do MMA constatados em auditorias recentemente realizadas por esta unidade técnica, o que demonstra que, embora as principais questões diagnosticadas no RQMA sejam objeto da ação governamental federal, não necessariamente estão sendo tratadas de maneira efetiva.

2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

34. No PPA 2012-2015, os indicadores são definidos como instrumentos que permitem identificar e aferir aspectos relacionados ao respectivo programa temático. Não há a expectativa de que tais medidas sejam indicadores de desempenho desses programas, mas somente uma forma de acompanhar a evolução do respectivo tema. Mesmo assim, é oportuno analisar a conexão dos indicadores com seus respectivos programas, particularmente em termos de sua possível capacidade de captar avanços na implementação das iniciativas previstas.

35. Dado o grande número de programas temáticos na Função Gestão Ambiental, optou-se por limitar o escopo inicial aos de maior materialidade. Nesse sentido, a Tabela 5 indica que sete programas concentraram 98% do total de recursos autorizados na Função Gestão Ambiental em 2013.

36. Entretanto, alguns desses programas apresentam indicadores que não são comumente associados à gestão ambiental. O Programa Oferta de Água (2051) trata essencialmente de obras de infraestrutura hídrica, a exemplo da construção de açudes, barragens e adutoras. Seus dois indicadores, capacidade de reservação de água e quilometragem de adução de água, estão relacionados com o aumento de disponibilidade hídrica, mas não trazem informação quanto ao uso e qualidade dos recursos hídricos.

37. Por sua vez, as ações de recorte ambiental do Programa Segurança Alimentar e Nutricional (2069) têm como objeto o aumento da disponibilidade hídrica para pequenas comunidades, por meio da construção de cisternas de consumo, sistemas coletivos de abastecimento, pequenas barragens e sistemas de dessalinização de águas subterrâneas. O programa traz um extenso conjunto de indicadores, 44 no total, mas direcionados para aspectos alimentares e nutricionais.

38. Da mesma forma, o Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres (2040) trata de obras e serviços hídricos voltados para o controle de cheias e enchentes, como construção de barragens e serviços de drenagem e desassoreamento de rios. Os indicadores do programa abordam a estruturação de sistemas municipais de defesa civil, tema sem conexão direta com a gestão ambiental.

39. Sendo assim, serão analisados os indicadores de quatro programas temáticos da Função Gestão Ambiental: Mudanças Climáticas (2050), Biodiversidade (2018), Conservação e Gestão de Recursos Hídricos (2026) e Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (2036). A descrição completa destes programas encontra-se na peça 1. Quando existentes, metas externas relacionadas aos temas dos programas serão utilizadas para avaliar seu desempenho.

2.1 Programa Mudanças Climáticas

40. Os objetivos do programa são:

☐ ☐ 0536 - Gerar cenários ambientais, com especificidades regionais, por meio da construção do Modelo Brasileiro do Sistema Climático Global, para formulação de políticas públicas de mitigação, adaptação e redução de vulnerabilidades;

☐ ☐ 0540 - Gerar e disseminar conhecimento e tecnologias para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas por intermédio de uma rede formada pelas instituições públicas e privadas de pesquisa e ensino (Rede CLIMA);

☐ ☐ 0698 - Desenvolver e implementar instrumentos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas considerando o desenvolvimento sustentável e a diversidade regional, de acordo com as diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima;

□□0707 - Reduzir riscos e vulnerabilidades ambientais, econômicas e sociais decorrentes da mudança do clima, processos de desertificação e degradação da terra para minimizar prejuízos materiais, impactos nos ecossistemas e promover a melhoria socioambiental por meio de medidas de adaptação;

□□0734 - Avaliar os impactos das mudanças climáticas nos sistemas naturais brasileiros por meio do monitoramento de emissões e de observação das manifestações do clima;

□□0990 - Expandir a previsão de tempo, de qualidade do ar e do clima em escala regional e global.

41. De modo geral, esses objetivos indicam a preocupação em enfrentar os impactos das mudanças climáticas no país, por meio da elaboração de modelos de previsão e diagnóstico climáticos e do desenvolvimento de instrumentos e políticas de mitigação e adaptação. Vale lembrar que a mitigação refere-se às ações voltadas para a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e o fortalecimento das remoções por sumidouros de carbono. A adaptação trata dos esforços de prevenção contra possíveis danos e aproveitamento de eventuais oportunidades benéficas decorrentes das mudanças climáticas.

42. Os indicadores do programa são apresentados na tabela a seguir, conforme descritos no Relatório de Avaliação Anual de 2012:

Tabela 9 – Indicadores do Programa Mudanças Climáticas (2050)

Indicador	Medida	Referência		Acompanhamento	
		Data	Índice	Data	Índice
Emissões antrópicas de dióxido de carbono (CO ₂)	Mil toneladas	31/12/05	1.637.905	31/12/10	714.567
Emissões antrópicas de metano (CH ₄)	Mil toneladas	31/12/05	18.107	31/12/10	18.811
Emissões antrópicas de óxido nitroso (NO ₂)	Mil toneladas	31/12/05	546	31/12/10	558

Fonte: Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015 para o ano de 2012 (peça 4, p. 1)

43. Esses indicadores retratam o nível de emissões de GEE, principal forma de acompanhar os resultados de ações de mitigação. Quanto aos aspectos relativos à adaptação às mudanças climáticas, não há indicadores correspondentes. É possível apenas acompanhar o alcance de metas como ‘Fomentar a execução de 40 projetos e 20 empreendimentos que promovam a adaptação e mitigação às mudanças’ e ‘Elaborar o Programa Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas’ (peça 3, p. 19).

44. Ao mesmo tempo, as principais iniciativas governamentais tratando da redução de emissões de GEE não estão incluídas neste programa. Segundo dados de 2005, o Brasil era então o quarto maior emissor de GEE no mundo. Cerca de 61% do total emitido no país era proveniente da conversão de florestas (desmatamento) para outros usos (Ibama, 2013). Nesse sentido, o Programa Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios concentra os maiores esforços para combater o desmatamento ilegal, por meio da fiscalização ambiental e da promoção do desenvolvimento florestal sustentável.

45. Outro aspecto relevante diz respeito à periodicidade de apuração dos indicadores. O Relatório de Avaliação Anual do PPA 2012-2015 informa que sua fonte de dados é o Inventário Nacional de Emissões Antrópicas por Fontes e Remoções por Sumidouros de GEE não Controlados pelo Protocolo de Montreal (peça 4, p. 1), atualizado a cada quatro anos. Os valores iniciais dos indicadores trazem valores relativos ao final de 2005, sendo que o relatório apresenta estimativas anuais de emissão para o final de 2010. O período assim demarcado é anterior ao início do PPA 2012-2015 e não permite verificar eventuais resultados de suas iniciativas.

46. Vale esclarecer que o Brasil é signatário do Protocolo de Quioto, acordo internacional visando estabilizar a emissão de GEE na atmosfera e, com isso, atenuar o aquecimento global e seus possíveis impactos. Como integrante do grupo de países em desenvolvimento, o Brasil não tem metas obrigatórias, mas deve contribuir com os esforços mundiais de mitigação. Nesse sentido, o país adotou metas voluntárias em seu Plano Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC) de reduzir as emissões de GEE entre 36,1% e 38,9%, projetadas até 2020 e com base nos valores disponíveis até 2005.

47. Os dados disponíveis indicam forte redução nas emissões de CO₂ no período 2005-2010, com o valor final representando 43,6% do índice de referência. Essa queda pode ser creditada à diminuição das taxas de desmatamento nos biomas brasileiros, especialmente na Amazônia (MMA, 2014). A tendência declinante dessa taxa até o momento (Gráfico 3) coloca o país em posição confortável para cumprir a meta estabelecida no PNMC.

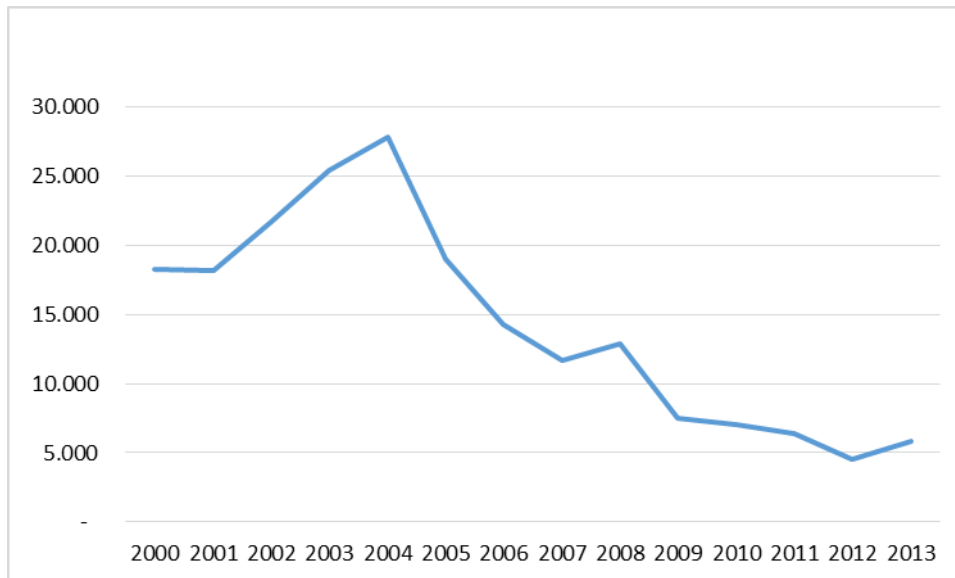


Gráfico 3 - Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (Km²/ano)

Fonte: Projeto PRODES – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

48. O PNMC não estabeleceu metas correspondentes para a adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. Tal situação parece refletir um interesse quase exclusivo quanto aos aspectos associados à mitigação, advindo das pressões internacionais que levaram à celebração do Protocolo de Quioto e que contribuíram para o estabelecimento de metas nacionais voluntárias. Já a possível definição de metas de adaptação para o país depende principalmente do interesse e esforço nacionais. Nesse sentido, auditorias do TCU, descritas no próximo capítulo, constataram o relativo pouco empenho governamental em desenvolver iniciativas de adaptação mais consistentes em relação aos desafios que se avizinham.

2.2 Programa Biodiversidade

49. Esse programa tem como objetivos:

□□0191 - Promover o desenvolvimento de C,T&I (Ciência, Tecnologia e Inovação) aplicadas à biodiversidade e aos serviços ecossistêmicos, e sistematizar e difundir as informações disponíveis, visando a conservação, a valoração e o uso sustentável dos recursos naturais dos biomas brasileiros;

□□0504 - Atualizar o marco regulatório sobre a conservação, o uso sustentável e a repartição de benefícios da biodiversidade, tendo como referência os compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB);

□□0506 - Promover o uso sustentável da biodiversidade por meio da valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade, com agregação de valor, consolidação de mercados sustentáveis e pagamento pelos serviços ambientais;

□□0507 - Modernizar a gestão, promover o acesso aos recursos genéticos da biodiversidade e aos conhecimentos tradicionais associados e assegurar a repartição justa e equitativa dos benefícios gerados;

□□0508 - Recuperar o estado de conservação das espécies brasileiras, com ênfase nas ameaçadas de extinção;

□□0509 - Aprimorar instrumentos de prevenção, monitoramento, avaliação e controle do uso da biodiversidade visando a biossegurança e o equilíbrio dos ecossistemas;

□□0510 - Promover a conservação e o uso sustentável de ambientes singulares e de alta relevância para a biodiversidade e garantir a representatividade dos ecossistemas brasileiros por meio da ampliação e consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e de outras áreas protegidas.

50. Os objetivos do programa estão alinhados com a busca da manutenção da diversidade biológica, de forma a estruturar uma abordagem equilibrada entre conservação e utilização sustentável dos recursos naturais. Seus indicadores são apresentados na tabela seguinte:

Tabela 10 – Indicadores do Programa Biodiversidade (2018)

Indicador	Medida	Referência		Acompanhamento	
		Data	Índice	Data	Índice
Área coberta por unidades de conservação do SNUC ⁽¹⁾ – Bioma Amazônia	%	1/12/10	25,5	12/12/12	26,2
Área coberta por unidades de conservação do SNUC – Bioma Caatinga	%	1/12/11	7,4	12/12/12	7,4
Área coberta por unidades de conservação do SNUC – Bioma Cerrado	%	1/12/10	8,1	12/12/12	8,2
Área coberta por unidades de conservação do SNUC – Bioma Marinho	%	1/12/10	1,5	12/12/12	1,5
Área coberta por unidades de conservação do SNUC – Bioma Mata Atlântica	%	1/12/10	9,2	12/12/12	8,9
Área coberta por unidades de conservação do SNUC – Bioma Pampa	%	1/12/10	3,3	12/12/12	2,7
Área coberta por unidades de conservação do SNUC – Bioma Pantanal	%	1/12/10	2,9	12/12/12	4,6
Cobertura vegetal nativa remanescente – Bioma Caatinga	%	1/12/08	53,38	20/6/11	53,38
Cobertura vegetal nativa remanescente - Bioma Cerrado	%	1/12/08	51,16	31/8/11	50,84
Cobertura vegetal nativa remanescente - Bioma Mata Atlântica	%	1/12/08	22,25	1/2/12	22,23
Cobertura vegetal nativa Remanescente-Bioma Pampa	%	1/12/08	36,06	8/7/11	35,89
Cobertura vegetal nativa remanescente-Bioma Pantanal	%	1/12/08	83,14	21/11/11	83,07
Número de contratos ou instrumentos equivalentes de utilização do patrimônio genético e repartição de benefícios firmados	unidade	1/8/11	25	31/13/12	30
Taxa de conservação de espécie ameaçada de extinção, constantes das listas oficiais com ações de manejo	%	1/12/10	33,67	31/12/12	46

Fonte: Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015 para o ano de 2012 (peça 4, p. 13)

⁽¹⁾ SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

51. Há aparente conexão entre os indicadores e os objetivos 0507, 0508 e 0510. Assim, o número de contratos ou instrumentos de utilização do patrimônio genético e repartição de benefícios firmados refletiria mudanças no acesso aos recursos genéticos da biodiversidade e aos conhecimentos tradicionais associados. A taxa de conservação de espécie ameaçada de extinção seria sensível aos esforços para recuperar o estado de conservação das espécies brasileiras, especialmente aquelas ameaçadas de extinção. Por fim, a área coberta por unidades de conservação indicaria o possível sucesso na ampliação e consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e de outras áreas protegidas.

52. No caso dos indicadores de cobertura vegetal nativa remanescente, esses refletiriam também o alcance do objetivo 0510. Todavia, supõe-se que sua evolução dependa, em alguma medida, do sucesso das ações de combate ao desmatamento ilegal nos biomas em questão, as quais, como já comentado, estão concentradas em outro programa temático.

53. Quanto à periodicidade de apuração, nove dos quatorze indicadores trazem índices atualizados recentemente. Tal situação mais favorável em relação ao programa anterior é facilitada pela existência de fontes de dados sob responsabilidade direta do Ministério do Meio Ambiente, como é o caso do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).

54. Vale registrar que o Brasil é signatário da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), arranjo de colaboração internacional visando à conservação da diversidade biológica, à utilização sustentável de seus componentes e à repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos. Durante a 10ª Conferência das Partes da CDB, realizada em 2010 no Japão, foram estabelecidas vinte metas voltadas à redução da perda de biodiversidade em nível mundial, conhecidas como Metas de Aichi. Por sua vez, a Resolução 6/2013 da Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO) definiu Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020 tendo como referência as Metas de Aichi.

55. A Meta de Aichi 11 trata da expansão e implementação do sistema de áreas protegidas em cada país. Seu enunciado declara que

‘Até 2020, pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas, geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.’

56. Já a Meta Nacional 11 estabelece que pelo menos 30% do Bioma Amazônia, 17% dos demais biomas terrestres e 10% das áreas marinhas e costeiras devem ser conservados por unidades de conservação do SNUC e outras categorias de áreas oficialmente protegidas, como áreas de proteção permanente, reservas legais e terras indígenas.

57. Segundo informações do MMA, o Brasil tem atualmente 17,15% de seu território continental coberto por unidades de conservação, já alcançando o estipulado na meta internacional. No tocante às áreas marinhas, entretanto, a situação ainda era bastante adversa, já que o percentual encontrava-se em 1,5%, não tendo apresentado evolução entre 2010 e 2012.

58. No caso das metas para os biomas terrestres nacionais, a situação mais favorável refere-se ao Bioma Amazônia. Unidades de conservação do SNUC já abarcavam 26,2% de seu território em 2012. Ademais, há que se considerar a expressiva presença de terras indígenas na Região da Amazônia Legal, as quais cobrem cerca de 22% de sua área total.

59. Quanto aos demais biomas, a situação ainda está bastante aquém do desejado. Os casos mais críticos correspondem aos Biomas Pampa e Pantanal, com taxas de proteção por unidades do SNUC de apenas 2,7% e 4,6%, respectivamente. Nesse sentido, o Relatório de Avaliação do PPA informou que a redução do índice de cobertura por unidades de conservação entre 2010 e 2012 nos Biomas Mata Atlântica e Pampa refletiu somente uma maior acuidade dos dados, e não a redução efetiva da área coberta.

60. Outra Meta de Aichi relevante é a de número 12, que propõe que ‘até 2020, a extinção de espécies ameaçadas terá sido evitada e sua situação de conservação, em especial daquelas sofrendo maior declínio, terá sido melhorada’. A Meta Nacional correspondente, por sua vez, dispõe que o risco de

extinção de espécies ameaçadas tenderá a zero no mesmo horizonte temporal. Nesse sentido, a evolução da taxa de conservação de espécie ameaçada de extinção de 33,7% para 46% em dois anos pode ser considerada compatível com o alcance das metas correspondentes.

2.3 Programa Conservação e Gestão de Recursos Hídricos

61. Os objetivos desse programa são:

□□ 0646 - Coordenar a formulação, o planejamento e a avaliação da Política Nacional de Recursos Hídricos, em articulação com os Estados, com a política ambiental e com as demais políticas setoriais, considerando a necessária participação da sociedade;

□□ 0650 - Promover a integração e o aprimoramento dos instrumentos de Regulação e Gestão dos recursos hídricos, com vistas a proporcionar os usos múltiplos da água, de forma sustentável;

□□ 0662 - Promover a consolidação e a estruturação técnico e institucional dos entes envolvidos no Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, com foco nas instâncias de representação colegiada e órgãos gestores estaduais;

□□ 0663 - Instituir instrumentos de apoio técnico e institucional para promover a integração do Planejamento e da gestão dos recursos hídricos com a formulação e implementação das Políticas, Planos e Programas dos principais setores relacionados com vistas a assegurar os usos múltiplos de forma sustentável;

□□ 0665 - Promover a revitalização de bacias hidrográficas por meio de ações de recuperação, preservação e conservação que visem o uso sustentável dos recursos naturais, a melhoria das condições socioambientais e a melhoria da disponibilidade de água em quantidade e qualidade.

62. Pode-se dizer que tais objetivos estão alinhados com aqueles buscados pela Política Nacional de Recursos Hídricos, conforme implementada pela Lei 9.433/97. Por sua vez, os indicadores atribuídos a esse programa são:

Tabela 11 – Indicadores do Programa Conservação e Gestão de Recursos Hídricos (2026)

Indicador	Medida	Referência		Acompanhamento	
		Data	Índice	Data	Índice
Percentual do território com comitês interestaduais instalados	%	31/12/10	13	31/12/11	13
Percentual do território com planos de bacias interestaduais elaborados	%	31/12/10	51	31/12/11	51
Qualidade das águas - percentual da extensão de rio em situação ruim, péssima, ou razoável	%	31/12/10	15	31/12/11	9
Regulação - relação percentual entre vazão total outorgada e vazão total para atendimento aos usos consuntivos (demanda existente estimada)	%	31/12/10	64	31/12/11	64
Uso dos recursos hídricos - percentual da extensão de rio onde a relação demanda/disponibilidade hídrica é preocupante, crítica ou muito crítica	%	31/12/10	18	31/12/11	24

Fonte: Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015 para o ano de 2012 (peça 4, p. 57)

63. Em relação ao primeiro indicador, não se percebe vínculo imediato com os objetivos do programa. O objetivo mais proximamente relacionado, 0662, possui como uma de suas metas consolidar o funcionamento de cinco comitês existentes em bacias interestaduais. Todavia, o alcance dessa meta não implicaria em aumento do percentual do território com comitês instalados.

64. Quanto ao segundo indicador, é possível estabelecer sua conexão com o objetivo 0650. Este tem como uma de suas metas dotar três bacias hidrográficas de instrumentos de gestão de recursos hídricos, incluindo planos. Da mesma forma, o indicador que trata da qualidade das águas é passível de ser influenciado pelo objetivo 0665, enquanto que o indicador que trata da regulação é sensível ao objetivo 0650. Por fim, a medida do uso dos recursos hídricos está alinhada com a meta do objetivo 0663 de definir áreas sujeitas à restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos em cinco bacias hidrográficas prioritárias.

65. A definição dos indicadores não apresenta recorte por região geográfica ou hidrográfica. Tal aspecto é de grande relevância considerando a distribuição desigual dos recursos hídricos pelo território nacional. Nesse sentido, a Região Norte concentra 81% da disponibilidade hídrica e 5% da população total, enquanto que nas bacias junto ao Oceano Atlântico, 45,5% da população dispõe de apenas 2,7% dos recursos hídricos (ANA, 2013). Contudo, vale ressaltar que o Relatório de Avaliação traz um campo de observações com o desdobramento dos indicadores por região hidrográfica.

66. Também cabe precisar o possível nível de correlação entre indicadores e objetivos. A gestão de recursos hídricos no Brasil conta com a participação de diversos atores, entre instituições do poder público, em especial nos níveis federal e estadual, setores usuários e sociedade civil. Esse caráter descentralizado condiciona a influência das ações federais nas dimensões captadas pelos indicadores do programa.

67. Por exemplo, a criação de comitês interestaduais de bacia depende de manifestação de vontade por parte da comunidade local. A partir dessa situação, a instituição federal relevante, no caso a Agência Nacional de Águas, apoia sua criação por meio de, por exemplo, assessoria técnica para a definição da agenda de trabalho com os procedimentos necessários para a instituição do comitê.

68. De forma semelhante, condições climáticas podem se sobrepor à possível influência do alcance dos objetivos do programa sobre seus indicadores. Esse seria o caso do impacto do regime de chuvas em um determinado período sobre a qualidade das águas, o qual melhora o indicador quando há chuvas abundantes diluindo a concentração de matéria orgânica e outros poluentes nos rios e o piora em situação de estiagem. Tal efeito tende a ser mais decisivo do que os esforços listados no objetivo 0665.

69. Outro aspecto que prejudica a captação de eventuais impactos do programa refere-se ao período de apuração dos indicadores. Os cinco indicadores do programa tiveram índices calculados para datas anteriores ao início do PPA 2012-2015, o que impede relacionar o alcance dos objetivos do programa no atual ciclo de planejamento com mudanças nos indicadores temáticos.

70. Não foram identificadas metas externas que permitissem avaliar a evolução dos indicadores temáticos associados a esse programa.

2.4 Programa Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios

71. Os objetivos desse programa são os seguintes:

□□0475 - Promover a queda contínua do desmatamento ilegal, com ênfase na fiscalização ambiental e na articulação entre os entes federados;

□□0228 - Promover a gestão florestal compartilhada e o desenvolvimento florestal sustentável, por meio do aprimoramento das normas e instrumentos de fomento, pesquisa, informação e controle, em articulação com os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA);

□□0229 - Promover a recuperação de áreas degradadas, com ênfase nas áreas de preservação permanente e de reserva legal, por meio de pesquisa e instrumentos de adequação e regularização ambiental de imóveis rurais;

□□0231 - Instituir sistemas produtivos rurais sustentáveis e implementar instrumentos de pagamento por serviços ambientais em áreas prioritárias para a prevenção e o controle do desmatamento;

□□0469 - Promover o manejo florestal sustentável, de uso múltiplo, com enfoque comunitário e familiar, visando conciliar a manutenção e uso das florestas e a integração com demais sistemas produtivos, ampliando a oferta de produtos florestais e gerando renda;

□□0471 - Expandir e aprimorar a produção florestal sustentável por meio da concessão de florestas públicas federais;

□□0472 - Incentivar a ampliação de florestas plantadas, com vistas ao suprimento da demanda de matéria-prima florestal e à redução da pressão sobre os remanescentes nativos;

□□0473 - Prevenir e combater incêndios florestais com enfoque nas áreas remanescentes dos biomas brasileiros;

□□0476 - Monitorar a cobertura da terra e o impacto do fogo com o uso de imagens de satélites, para apoiar as ações de gestão ambiental e controlar o desmatamento, queimadas e incêndios florestais.

72. De modo geral, esses objetivos estão voltados para a busca da manutenção da cobertura vegetal nos diversos biomas, tanto pela diminuição do desmatamento ilegal e incêndios florestais quanto pela execução de ações voltadas para o desenvolvimento florestal sustentável e recuperação de áreas degradadas. Os indicadores associados ao programa são apresentados na tabela abaixo.

Tabela 12 – Indicadores do Programa Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (2036)

Indicador	Medida	Referência		Acompanhamento	
		Data	Índice	Data	Índice
Número anual de focos de calor	unidade	31/12/10	126.941	20/11/12	163.434
Participação da produção de base florestal na economia nacional	%	31/12/08	1,6	31/12/09	1,5
Taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal	Km²	31/12/10	6.451	1/8/12	4.656
Taxa anual de desmatamento no Bioma Caatinga	Km²	31/12/09	1.921	31/12/09	1.921
Taxa anual de desmatamento no Bioma Cerrado	Km²	31/12/09	7.637	31/12/10	6.469
Taxa anual de desmatamento no Bioma Mata Atlântica	Km²	31/12/08	457	31/12/09	248
Taxa anual de desmatamento no Bioma Pantanal	Km²	31/12/08	713	31/12/09	188
Taxa anual de desmatamento no Bioma Pampa	Km²	31/12/08	363	31/12/09	331

Fonte: Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015 para o ano de 2012 (peça 4, p. 43)

73. Com exceção do indicador da produção de base florestal, todas as demais medidas abordam o controle do desmatamento e dos incêndios florestais. O número anual de focos de calor é passível de responder aos esforços de prevenção de incêndios previstos no programa, tais como campanhas educativas contra o uso de queimadas na agricultura. Porém, cabe ressaltar que fatores climáticos adversos, como períodos de altas temperaturas e baixa umidade, tendem a exercer forte influência sobre o surgimento de focos de calor e, assim, também afetar a evolução do indicador.

74. No tocante aos indicadores de desmatamento, cabem algumas observações. Apesar de o programa visar ao combate do desmatamento ilegal, os indicadores utilizados registram a taxa de desmatamento total, tanto legal quanto ilegal. O primeiro tipo é derivado de atividades autorizadas, como desmate em áreas não incluídas na reserva legal de propriedades rurais ou a supressão de vegetação em empreendimentos licenciados, como a construção de usinas hidrelétricas. Tal limitação é inerente à forma atual de medição das taxas de desmatamento, estimados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

75. O Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015 informa que o monitoramento do desmatamento para o ano de 2012 abrangeu apenas a Amazônia Legal, já que não houve disponibilidade de recursos para cobertura dos demais biomas. Dessa forma, o período de apuração dos indicadores correspondentes encontra-se defasado em relação ao atual ciclo de planejamento.

76. A mesma defasagem é observada em relação ao indicador de participação da produção de base florestal na economia nacional. Ademais, não está claro se o indicador considera apenas produtos de origem legal em seu cálculo, como madeira de origem florestal certificada.

77. Em relação a possíveis metas aplicáveis a esse programa, vale comentar o teor da Meta Nacional de Biodiversidade 5. Seu enunciado estabelece que ‘até 2020, a taxa de perda de ambientes nativos será reduzida em pelo 50% (em relação às taxas de 2009) e, na medida do possível, levada a perto de zero e a degradação e fragmentação terão sido reduzidas significativamente em todos os biomas’.

78. As informações disponíveis só permitem comentar o quadro na Amazônia Legal e no Bioma Cerrado. No primeiro caso, pode-se dizer que houve evolução significativa em direção ao alcance da meta, passando de uma taxa de desmatamento de 7.464 Km² em 2009 para 5.843 Km² em 2013 (ver Gráfico 4), ou 75% do valor de referência. Já no caso do Bioma Cerrado, houve decréscimo de 15% na taxa de desmatamento em um ano, passando de 7.637 Km² em 2009 para 6.469 Km² em 2010.

2.5 Comentários finais

79. De modo geral, as principais limitações dos indicadores examinados são a defasagem temporal em relação ao atual ciclo de planejamento e a correlação parcial ou inexistente com os objetivos dos respectivos programas. Nesse sentido, o Programa Mudanças Climáticas é o que apresenta os dois aspectos de forma mais pronunciada, situação que prejudica o estabelecimento de nexos entre seu desempenho e a evolução do tema. Os demais programas exibem maior consistência entre indicadores e objetivos, mesmo que em graus variados.

80. Em relação à disponibilidade de metas externas para avaliar a evolução dos indicadores temáticos, é interessante notar sua correlação com a adesão do Brasil a acordos internacionais, no caso o Protocolo de Quioto e a Convenção sobre Diversidade Biológica. Tal condição já tinha sido apontada por ocasião de fiscalização do TCU sobre a internalização de acordos internacionais de meio ambiente assinados na Conferência Rio 92 (TC 034.633/2011-1). O trabalho constatou que a adesão do país às convenções internacionais derivadas da Rio-92 foi, em grande medida, responsável por avanços significativos ocorridos na área ambiental, tais como o fortalecimento das instituições envolvidas e a regulamentação dos temas abrangidos.

81. Quanto à conservação e gestão de recursos hídricos, não há nenhum acordo internacional a pressionar pela definição de metas nesse tema. Mesmo assim, é de grande importância que haja esforços, especialmente do governo federal, na elaboração de metas, de modo a possibilitar maior empenho dos atores institucionais responsáveis por seu alcance.

3 TEMAS ACOMPANHADOS PELO TCU

82. Esta seção trata dos principais problemas examinados pelo TCU na Função Gestão Ambiental até o momento.

3.1 Deficiências na implantação de medidas de adaptação às mudanças climáticas

83. Conforme mencionado anteriormente, o Brasil é um importante emissor de GEEs. Ao contrário dos países desenvolvidos, em que as emissões de GEE são majoritariamente originadas da queima de combustíveis fósseis, o problema no país é proveniente principalmente de mudanças no uso da terra e florestas. Dessa forma, os esforços nacionais de mitigação, principalmente relacionados com a diminuição do desmatamento, assumem grande relevância no contexto global que trata das mudanças climáticas.

84. As iniciativas voltadas para a adaptação aos efeitos das mudanças climáticas também merecem atenção. Estudos apontam como prováveis efeitos a ocorrência de anomalias nos períodos de chuva na Região Nordeste, além de um clima mais quente e ligeiramente mais úmido. Chamam a atenção, ainda, para a possibilidade de aumento da temperatura do ar, o que geraria ampliação dos níveis de evaporação na região. Aduz que esses fatos trariam como consequência uma redução do volume de água armazenada no solo e deficiência no balanço hidrológico da região e contribuiria para intensificar o problema de ‘aridização’ do Nordeste no futuro, trazendo efeitos danosos para a agricultura de subsistência e para os sistemas de irrigação.

85. Em relação às zonas costeiras, um dos principais efeitos advindos da mudança do clima é a elevação do nível médio do mar. Outra consequência é o aumento de extremos climáticos, i.e., períodos mais prolongados de secas e eventos de tempestades com mais ventos e chuvas de maior intensidade. Em

particular, secas prolongadas tendem a provocar a intrusão salina em estuários e manguezais, podendo comprometer o abastecimento de águas ou as condições sanitárias. Adicionalmente, podem ocorrer mudanças nas direções de propagação das ondas devido a alterações na circulação atmosférica.

86. As atividades agropecuárias também devem sofrer consequências indesejáveis. Estudos indicam que o agronegócio poderá sofrer perdas bilionárias a partir de 2020 e alterações nas regiões produtoras. Foi sinalizado também que possivelmente as culturas mais afetadas serão a soja e o café arábico, com reduções de até 40% e 33% em 2070, respectivamente.

87. Diante desse cenário, foi lançado, no final de 2008, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima. Seu objetivo foi incentivar o desenvolvimento e aprimoramento de ações de mitigação no Brasil, colaborando com o esforço mundial de redução das emissões de GEEs, bem como criar condições internas para lidar com os impactos das mudanças climáticas globais.

88. Também em 2008, o TCU realizou quatro auditorias com o objetivo de verificar em que medida as ações da administração pública federal eram eficazes na promoção da mitigação das emissões de GEEs e da adaptação aos cenários de mudanças do clima em relação aos seguintes temas: zonas costeiras, segurança hídrica na região do semiárido brasileiro e agropecuária.

89. Em relação às ações de mitigação, notou-se a ênfase dada às iniciativas de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia, o que tem sido associado à redução das taxas de desmatamento naquele bioma. Porém, foi constatado o baixo nível de implementação de outras frentes de ação, sendo que o Plano Nacional sobre Mudança do Clima não previa os mecanismos necessários para sua execução.

90. No tocante às ações de adaptação, observou-se seu pouco destaque na agenda pública. Considerou-se que essa situação estava em parte relacionada com a dificuldade em traçar os diagnósticos e cenários necessários para embasar a elaboração de programas e políticas voltados para o tema.

91. Nesse sentido, identificou-se que a dificuldade de acesso a séries históricas de dados meteorológicos de longo prazo prejudicava o desenvolvimento de modelo climático nacional e, consequentemente, a identificação dos riscos que o Brasil terá que enfrentar com as mudanças climáticas. Ao mesmo tempo, verificou-se a ausência de iniciativa no âmbito dos governos federal e estaduais na promoção de pesquisas para a elaboração de modelagens climáticas detalhadas para o Semiárido. Algo semelhante foi constatado na gestão do monitoramento de dados costeiros e oceanográficos no país, não havendo no país banco de dados consolidando as informações, nem séries temporais suficientes para verificação de tendências e construção de cenários climáticos.

92. Além disso, realçou-se o fato de não se ter identificado então a adoção de ações expressivas de adaptação para o setor agropecuário, situação considerada preocupante, tendo em vista a relevância dessa atividade para o país, a qual representa aproximadamente 1/3 das exportações do Brasil.

93. Após o lançamento do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, foi instituída a Política Nacional sobre Mudança do Clima, criada pela Lei 12.187/2009 e regulamentada pelo Decreto 7.390/2010. Este decreto previu também a elaboração de planos setoriais de adaptação e mitigação, a serem finalizados até 16/4/2012. Até o momento, foram completados os seguintes planos:

- ☐ ☐ Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM);
- ☐ ☐ Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado (PPCerrado);
- ☐ ☐ Plano Decenal de Energia (PDE);
- ☐ ☐ Plano de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC);
- ☐ ☐ Plano Setorial de Mitigação da Mudança Climática para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação (Plano Indústria);
- ☐ ☐ Plano de Mineração de Baixa Emissão de Carbono (PMBC);
- ☐ ☐ Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima (PSTM);
- ☐ ☐ Plano Setorial da Saúde para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima.

94. Por sua vez, o monitoramento das quatro auditorias em 2012 identificou avanços no trato das questões relacionadas às mudanças climáticas por parte dos gestores auditados. Entre as ações observadas nesse sentido, destacou-se a incorporação gradual pelo MMA da temática mudanças do clima ao

planejamento das políticas para o setor hídrico, inclusive por ocasião da revisão do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).

95. Registrou-se também a criação do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden), que tem como finalidade elaborar alertas de desastres naturais relevantes para ações de proteção e de defesa civil no território nacional.

96. Salientou-se ainda, a inclusão no PPA 2012-2015 do Programa Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização, sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Este programa tem como objetivo ampliar a infraestrutura, disponibilizar on-line séries históricas das informações meteorológicas e climáticas e apresenta como meta a digitalização de 12 milhões de documentos do acervo histórico dos dados meteorológicos do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET).

97. Apesar da evolução observada no trato dessa questão, evidenciou-se que, desde a realização dos trabalhos, os avanços na promoção de ações de adaptação tinham sido menos significativos, em particular no setor agropecuário, setor estratégico para o país ante a importância que representa na economia nacional.

3.2 Falhas na gestão e uso da biodiversidade nacional

98. Conforme informa o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente de 2013,

‘o Brasil é o principal entre os países detentores de megadiversidade do planeta (MITTERMEIER et al., 1997). Possui a maior cobertura de florestas tropicais, especialmente concentrada na região amazônica (1/3 das florestas tropicais remanescentes no mundo) e abriga cerca de 10% de 1,5 milhão de espécies descritas na Terra, e é considerada a flora mais rica do mundo. Apresenta, também, grande diversidade de paisagens e biomas, com regiões semiáridas como a Caatinga e outras inundadas como o Pantanal. Abriga dunas de areia com geometria única e diversidade de formações florestais como as matas secas do Cerrado, as matas de araucárias do Sul do País e as matas de altitude da Mata Atlântica (Ibama, 2013, p. 123).’

99. A Convenção sobre Diversidade Biológica define três instrumentos básicos para a gestão e uso da biodiversidade: a conservação, o uso sustentável e a repartição justa e equitativa dos benefícios dela advindos. Nesse sentido, trabalhos realizados pelo TCU em temas relacionados aos dois primeiros instrumentos constataram a ocorrência de falhas.

100. Uma das principais estratégias de conservação da biodiversidade é a criação e manutenção de unidades de conservação. Sua gestão no Brasil foi analisada por meio de duas auditorias do TCU, uma que verificou o funcionamento das unidades de conservação no Bioma Amazônia, tratada com destaque no próximo capítulo, e outra que analisou o uso dos recursos da compensação ambiental federal para apoiar a criação e implementação de unidades de conservação de proteção integral.

101. A compensação ambiental (CA) é um instrumento que impõe aos empreendimentos causadores de impactos ambientais significativos e não mitigáveis, por ocasião do licenciamento ambiental, o dever de apoiar a criação e a implementação de unidades de conservação de proteção integral, como forma de compensar os danos ambientais resultantes da implantação desses empreendimentos.

102. Todavia, foram constatadas dificuldades na disponibilização desses recursos para uso nas unidades de conservação. As análises efetuadas evidenciaram, em 2011, um passivo estimado de 429 processos capazes de gerar CA, mas que ainda estão pendentes de apreciação pelo Ibama. Além disso, verificou-se a falta de parâmetros para valorar a CA, tais como ausência de normativo que especifique procedimentos formais para a validação do valor de referência declarado por empreendedores, bem como falta de critérios específicos para calcular a CA observando os distintos impactos ambientais causados por diferentes tipos de empreendimento.

103. Quanto à destinação dos recursos, verificaram-se avanços que permitiram maior qualidade e agilidade na operação, especialmente a partir da criação do Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF) e a formação de equipe de apoio na estrutura da Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama. Constatou-se, ainda, que a maior parte dos recursos de CA tem sido destinada às ações de regularização fundiária (46,8%), o que demonstra compromisso em atender à prioridade de aplicação dos recursos estabelecida na legislação pertinente.



104. Contudo, observou-se que a forma de arrecadação dos recursos da CA, então adotada pelo ICMBio, por meio de depósitos em contas escriturais na Caixa, sem a inclusão desses recursos no Orçamento Geral da União (OGU) nem recolhimento via conta única do Tesouro Nacional, infringe dispositivos legais e regulamentares e está em desacordo com o entendimento do Tribunal quando do exame de matérias similares. Ao mesmo tempo, verificou-se a inadequação da contabilização dos recursos da CA no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e, ademais, a ausência de registro, na contabilidade do ICMBio, dos bens móveis e imóveis adquiridos com esses recursos.

105. Por fim, foi verificada a inexistência de sistemas informatizados de gestão da CA no Ibama e no ICMBio. Também observou-se que as ações de controle (fiscalização e monitoramento) realizadas no âmbito dos dois órgãos são precárias e pontuais, visto que ainda não foram instituídos procedimentos para o acompanhamento sistemático de cada um dos processos de empreendimentos geradores de CA e para a verificação da boa e regular aplicação desses recursos, decorrentes do licenciamento ambiental federal.

106. Em relação ao uso sustentável da biodiversidade, trabalhos do TCU trataram dos recursos pesqueiros. Seu uso sustentável foi avaliado por meio de levantamento da gestão de recursos pesqueiros no Brasil e também de trabalho sobre o ordenamento da pesca da tainha no litoral sudeste e sul do país.

107. O primeiro trabalho explorou como estavam sendo internalizados os compromissos assumidos pelo governo brasileiro em decorrência da Conferência Rio-92, especificamente as Convenções sobre Mudança do Clima, Diversidade Biológica e Combate à Desertificação, e a Agenda 21. Inicialmente, verificou-se que o país possui um dos mais modernos arcabouços legais com vistas a gerir de forma sustentável o uso dos recursos pesqueiros, por meio de um sistema de gestão compartilhada. Esse sistema pretende abarcar uma visão ecossistêmica para o ordenamento da pesca, reforçando a importância do conhecimento científico para embasar o processo decisório e utilizando o enfoque precautório para toda pesca em situação de alto nível de incerteza. Além disso, cria um processo colaborativo e participativo de tomada de decisão, envolvendo representantes de grupos de usuários, agências governamentais e instituições de pesquisa.

108. Contudo, a estrutura institucional correspondente ainda não foi implantada. A formulação de medidas de uso dos recursos pesqueiros está sendo realizada atualmente apenas pelo setor governamental, sem a participação dos demais atores. Além disso, foram identificados casos em que os tomadores de decisão não fundamentaram suas decisões em dados técnicos e científicos existentes, ou não adotaram o princípio da precaução na ausência ou insuficiência desses dados, descumprindo, respectivamente, o art. 27, § 6º, inciso I, da Lei 11.958/2009 e o artigo 4º, § único, do Decreto 6.981/2009.

109. Ademais dessas dificuldades, foram identificados outros problemas que afetam a implementação da gestão sustentável dos recursos pesqueiros no país. São eles: o desequilíbrio de forças entre as instituições governamentais responsáveis pela gestão; o cumprimento precário das medidas de ordenamento; a falta de mecanismos de controle e fiscalização adequados para a aplicação das medidas adotadas; a falta de transparência do processo decisório; o enfraquecimento dos centros de pesquisa governamentais dos recursos pesqueiros; a restrição à representação de ONGs ambientais no processo decisório; a existência de conflitos entre os grupos de interesse; a ausência de uma política governamental que vise à geração continuada de dados e informações científicas sobre o ecossistema marinho e seus recursos; e políticas de fomento não direcionadas às necessidades do pescador artesanal, entre outros.

110. A situação de sobrepesca dos principais recursos pesqueiros marinhos no Brasil resulta na redução dos estoques disponíveis, o que faz com que ocorra a exacerbação de conflitos entre os distintos segmentos da pesca, entre pescadores, e entre estes e o Estado. Considerando a relevância do sistema de gestão compartilhada para o ordenamento da pesca no país e que os normativos dela emanados terão impacto direto no setor pesqueiro, é de suma importância a sua efetiva entrada em operação.

111. Quanto ao ordenamento da pesca da tainha, a atuação do TCU teve origem em questionamento do Ministério Público Federal acerca da regularidade de Instrução Normativa expedida conjuntamente pelos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, que permitiu a pesca da tainha na Região Sudeste e Sul do Brasil em 2010 por um número de embarcações muito superior ao que vinha sendo autorizado nos anos anteriores a 2008. A tainha é espécie classificada, conforme norma do MMA, como

sobreexplotada ou ameaçada de sobreexploração e sua pesca teria sido autorizada durante o período de migração reprodutiva.

112. Constatou-se que não havia informações científicas e dados de monitoramento suficientes sobre a tainha para subsidiar a definição de critérios de captura máxima sustentável e do esforço máximo de pesca, com o objetivo de ordenamento da pesca dessa espécie, que seriam as medidas ideais de controle da sustentabilidade dos estoques.

113. Embora a IN MMA 05/04, norma que reconhece as espécies de invertebrados aquáticos e peixes ameaçadas de extinção, superexploradas ou ameaçadas de superexploração, previsse um prazo de cinco anos para o desenvolvimento de plano de gestão para as espécies ameaçadas, verificou-se que o plano de gestão da tainha ainda não tinha sido elaborado. Na realidade, de todas as espécies listadas na IN MMA 05/04, apenas a lagosta possuía plano de gestão aprovado. E, embora estivesse em andamento o desenvolvimento de planos de gestão de várias espécies listadas na IN MMA 05/04, a tainha não estava entre elas.

114. Para o limite de 115 embarcações que teriam atuado na captura da tainha em 2008, não foi apresentado nenhum embasamento científico ou estatístico que justificasse a manutenção desse número nos anos posteriores. Os dados históricos apontam para uma média de 67 embarcações atuando na pesca da tainha, sendo que o ano de 2008 teria sido atípico, quase 90% acima da média anual.

115. O monitoramento desses trabalhos ainda não indicou evolução significativa dos problemas levantados.

3.3 Falhas na gestão sustentável dos recursos florestais

116. Além de sua importância para a redução dos níveis de emissão dos GEEs, a conservação das florestas é fundamental para a manutenção e preservação dos ecossistemas e dos serviços ecossistêmicos. Esse último aspecto tem recebido maior destaque nas últimas décadas à medida em que ficam mais evidentes as influências das florestas sobre o clima, as águas, o solo e a saúde humana (Ibama, 2013). Quanto a isso, reportagem recente relacionou o severo período de estiagem nas Regiões Sudeste e Sul do Brasil em 2014 com o desmatamento da Amazônia, já que as árvores nessa região extraem umidade do solo e a fazem chegar à atmosfera, de onde é transportada mais ao sul do país (peça 7).

117. Apesar de apresentar taxa anual de desmatamento declinante, estima-se que a Amazônia já tenha perdido em torno de 18% de sua cobertura original desde 1970. Vale mencionar que outros biomas também têm sofrido com o problema, como a Mata Atlântica, que já perdeu cerca de 93% de sua cobertura original, e o Cerrado, com perdas em torno de 39% de sua vegetação nativa.

118. Ao mesmo tempo, as queimadas e incêndios florestais têm causado sérios danos ambientais ao país. De acordo com o ICMBio, somente no ano de 2010, os incêndios florestais destruíram 28% do total de UCs Federais no Bioma Cerrado, o que corresponde a 1.466.431 ha de áreas queimadas. Além de fatores climáticos, a ocorrência de queimadas está também relacionada com o uso do fogo como forma tradicional de limpar a terra, produzir cinzas ricas em nutrientes e reduzir a incidência de plantas invasoras e pragas.

119. Nesse sentido, fiscalizações do TCU trataram de aspectos relacionados com a ocorrência de incêndios florestais e as atividades de desmatamento ilegal, os dois principais vetores da diminuição da cobertura vegetal no país.

120. Em relação a queimadas e incêndios florestais, o trabalho buscou avaliar as ações públicas federais voltadas para sua prevenção e combate. Constatou-se que a articulação entre órgãos e entidades governamentais é deficiente e poderia comprometer a eficácia das ações de prevenção, monitoramento e combate de queimadas e incêndios florestais. Ficou evidenciado que o governo federal é quem executava a maior parte das ações de prevenção, monitoramento e combate aos incêndios florestais, mas possuía capacidade limitada para atuar sobre o problema em todo o país.

121. O trabalho encontrou uma situação alarmante em relação a algumas das unidades de conservação federais. A alta frequência e a grande magnitude dos incêndios nestas áreas superavam sua capacidade de recuperação frente ao impacto do fogo, inclusive no bioma cerrado, que costuma apresentar uma grande capacidade de resiliência após uma queimada.

122. Outro aspecto verificado foi a carência de instrumentos de planejamento e gestão das UCs: plano de manejo, plano de manejo de fogo, plano de proteção e/ou plano operativo de prevenção e combate aos incêndios florestais. Observou-se que cerca de 75% das UCs Federais não possuíam plano de manejo, o qual deve ser seu principal instrumento para planejamento e gestão.

123. A fiscalização constatou também que não existiam indicadores oficiais de áreas queimadas no Brasil, inclusive em UCs e terras indígenas. O governo federal utilizava uma aproximação dos dados de desmatamento ou de focos de calor. De qualquer forma, tais dados não permitiam avaliação robusta da magnitude e da evolução do problema no tempo e no espaço, por meio de séries históricas e mapas georeferenciados. Tal limitação também prejudicava as estimativas oficiais de emissões de gases do efeito estufa em decorrência de queimadas e incêndios florestais.

124. Quanto às atividades de desmatamento ilegal, auditoria do TCU verificou a efetividade do novo controle de trânsito de produtos florestais exercido pelo Ibama por meio do Documento de Origem Florestal (DOF). A fiscalização tratou de avaliar a efetividade e a segurança da sistemática do controle de produtos florestais, que tem por maior objetivo coibir o desmatamento ilegal. Nesse sentido, foi constatado o risco de ocorrência de fraudes no cadastramento dos saldos iniciais no sistema Documento de Origem Florestal (DOF) (sob responsabilidade dos órgãos estaduais), em virtude da falta de uniformização dos procedimentos de segurança e da intervenção humana no processo. Além disso, falhas na integração entre o sistema DOF e os sistemas estaduais foram verificadas.

125. Em relação ao usuário externo do sistema, o trabalho verificou deficiências nos canais de comunicação disponibilizados pelo Ibama, que não eram satisfatórios para sanar as dificuldades no uso do sistema. Quanto às necessidades do usuário interno, o trabalho demonstrou que o sistema DOF carecia de ferramentas gerenciais que possibilitassem otimizar os trabalhos de fiscalização (concentração dos recursos nas regiões sul e sudeste e escassez na Região Amazônica). A auditoria também apontou a necessidade de treinamento dos fiscais para identificação da madeira transportada, uma vez que a falta de capacitação prejudicava o resultado das fiscalizações.

126. Outro tema relacionado com o desmatamento ilegal trata da concessão florestal. Esse instrumento foi idealizado com o objetivo de permitir que o governo gerencie o patrimônio florestal de forma a combater a grilagem de terras e evitar a exploração predatória dos recursos existentes, evitando assim a conversão do uso do solo para outros fins, como pecuária e agricultura, e promovendo uma economia em bases sustentáveis e de longo prazo.

127. A Lei 11.284/2006, Lei de Gestão de Florestas Públicas, que regulamentou o acesso e a exploração dos recursos de florestas nacionais, estaduais ou municipais, via concessão onerosa por tempo determinado, define a concessão florestal, como: ‘delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado’.

128. O TCU realizou auditoria com o objetivo de avaliar o processo de concessão florestal federal no que se refere aos fatores que prejudicassem sua implantação e consolidação. Nesse sentido, os principais achados identificaram deficiências no arcabouço institucional e legal, as quais poderiam impactar negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais federais, com destaque para a falta de coordenação da atuação dos vários atores envolvidos no processo de concessão florestal federal e a atuação informal das unidades responsáveis pela concessão no âmbito do Serviço Florestal Brasileiro.

129. Ademais, apontou-se que as condições oferecidas pelo governo federal para implantação da concessão florestal poderiam prejudicar o sucesso da política, tendo em vista a carência de incentivos para fazer frente à necessidade de realização de altos investimentos para operacionalizar a concessão florestal. Atualmente os contratos de concessões respondem por aproximadamente 0,17% da produção madeireira da Amazônia legal.

130. Apesar de não ter sido possível aprofundar as análises, houve relatos de problemas no processo de concessão, tais como: demora entre a assinatura do contrato e o início da exploração; questionamentos

sobre o preço mínimo da concessão; dificuldade em atender à exigência da garantia; fragilidades nos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação; além da menção de que há concorrência com a madeira ilegal ou não sustentável.

131. Realçou-se, por fim, que, mesmo em pequena escala, as concessões florestais implantadas apresentaram resultados favoráveis, os quais poderiam ser ampliados à medida que a política de concessão for sendo consolidada. Tal asserção tomou por base os benefícios socioeconômicos observados no município de Itapuã do Oeste/RO e o fato de a concessão contribuir para conservação da floresta em razão de a exploração ocorrer em bases sustentáveis e devido ao controle de acesso na área realizado pelo concessionário.

132. O monitoramento da auditoria sobre queimadas revelou progressos significativos na implementação de medidas para solucionar os problemas encontrados. Quanto ao trabalho sobre o DOF, foram observados alguns avanços significativos no que tange à estrutura de gestão e governança de TI por parte do Ibama. Todavia, constatou-se grande quantidade de aspectos pendentes para solução satisfatória das dificuldades identificadas. Nesse sentido, notícia recente dá conta de ocorrência de fraude no sistema de trânsito de produtos florestais do Pará, o qual teria acobertado a extração ilegal de 64 mil hectares de floresta nativa naquele estado (peça 8). Por fim, a auditoria sobre concessões florestais ainda não foi objeto de monitoramento.

3.4 Sistematização insuficiente dos procedimentos de licenciamento ambiental

133. O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente dispõe sobre a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. As principais diretrizes para a realização do licenciamento ambiental estão expressas na Lei 6.938/81 e nas Resoluções CONAMA 01/1986 e 237/1997.

134. No âmbito federal, o Ibama é o órgão responsável por realizar o licenciamento ambiental. Conforme o art. 7º da Lei Complementar 140/2011, cabe à União promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar 97/1999;
- g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

135. No caso de empreendimentos com significativos impactos ambientais, o processo de licenciamento tende a ser bastante complexo e demorado. Quanto maior a sensibilidade socioambiental do local pretendido para a instalação do empreendimento, maior será a quantidade de informações necessárias para descrever as características locais e analisar suas interações com o projeto. Nesse sentido, pode ser também necessário que o órgão licenciador consulte outras instituições públicas para decidir sobre a viabilidade socioambiental do empreendimento. No caso do Ibama, esse rol inclui órgãos federais de gestão do patrimônio histórico e arqueológico (IPHAN), de comunidades indígenas (Funai) e

quilombolas (Fundação Palmares), de unidades de conservação (ICMBio) e de controle de endemias (FUNASA).

136. Sendo assim, o TCU realizou três trabalhos para examinar se os procedimentos empregados pelo Ibama no processo de licenciamento ambiental eram efetivos para garantir a preservação ambiental e a sustentabilidade dos empreendimentos licenciados. De forma geral, as fiscalizações identificaram falhas na sistematização dos procedimentos utilizados, o que pode comprometer a celeridade e efetividade do processo de licenciamento ambiental.

137. A primeira auditoria foi realizada em 2009 e teve como objetivo analisar os procedimentos de licenciamento ambiental do Ibama. Constatou-se que os impactos e riscos ambientais das obras licenciadas não eram avaliados e acompanhados sistematicamente em todas as fases do licenciamento e que a ausência deste controle sistemático poderia comprometer a efetividade do licenciamento ambiental como um todo.

138. Ademais, verificou-se que não existia sistema de avaliação, seja quantitativa ou qualitativa, dos benefícios ambientais, sociais e/ou econômicos decorrentes do processo de licenciamento. Foi constatado também que não existiam critérios, indicadores e metodologia de mensuração dos benefícios gerados em função do licenciamento. A falta de divulgação desses benefícios impedia que fossem conhecidos os ganhos ambientais, sociais e/ou econômicos resultantes, os quais poderiam ser usados como forma de reforçar a importância do licenciamento como instrumento de preservação da qualidade ambiental.

139. O TCU identificou ainda que não havia padronização dos procedimentos técnicos de licenciamento por tipo de empreendimento, dificultando a uniformização e transparência do processo de licenciamento. Por fim, a auditoria revelou o aumento no número de condicionantes estipuladas nas licenças ambientais de obras sob responsabilidade do Ibama e a metodologia deficiente para avaliar as condicionantes em termos de prioridade, relevância e risco. Isso apontaria para um aumento na complexidade e custos do licenciamento, sem que fosse acompanhada da avaliação da efetividade da mitigação dos impactos ambientais previstos.

140. Trabalho posterior tratou da avaliação do pós-licenciamento ambiental. O procedimento de avaliação do pós-licenciamento é uma etapa crítica para o sucesso do licenciamento ambiental, em que se avalia a eficácia das medidas propostas nas licenças, mas que ainda não é realizado sistematicamente pelo Ibama. Se existente, essa avaliação poderia identificar quais condicionantes são mais importantes e quais seriam dispensáveis, tornando o licenciamento mais ágil e econômico ao adotar medidas realmente efetivas em assegurar a proteção ambiental. Nesse sentido, o trabalho teve como objetivo avaliar **a posteriori** o processo de licenciamento ambiental em obras de infraestrutura a partir de dois estudos de caso para identificar pontos que poderiam ser aperfeiçoados na gestão do processo de licenciamento.

141. A fiscalização detectou deficiências no acompanhamento realizado pelo Ibama após a emissão das licenças ambientais, devido a dificuldades em verificar **in loco** o atendimento das medidas exigidas nas condicionantes das licenças. Além disso, o empreendedor não recebia **feedback** sobre as atividades por ele implementadas, já que o Ibama não analisava tempestivamente os relatórios de acompanhamento, encaminhados pelo empreendedor.

142. Constatou-se a ausência de avaliação da efetividade do licenciamento, incluindo a análise das razões de sucesso e das causas da inadequação dos resultados. Dessa forma, não havia qualquer forma de retroalimentação que permitisse que futuros estudos de impactos ambientais e programas ambientais incorporassem aquilo que tivesse sido bem sucedido na realização das obras de infraestrutura.

143. Na ausência de acompanhamento sistemático e contínuo de todas as obras licenciadas pelo Ibama, o acompanhamento por parte do empreendedor e o papel desempenhado pela supervisão ambiental eram essenciais para garantir que os aspectos ambientais não fossem negligenciados durante a execução das obras. Verificou-se neste trabalho que a relação custo-benefício da supervisão ambiental era bastante favorável e poderia trazer benefícios relevantes para o processo.

144. Outro aspecto verificado foi que a participação de outros órgãos federais no licenciamento ambiental, como Funai, Fundação Cultural Palmares, ICMBio e Incra, não era regulamentado por norma federal. Essa falta de normatização acabava gerando excessos burocráticos que frequentemente atrasavam



o licenciamento, sem contrapartida em termos de qualidade na decisão, além de proporcionar excessiva discricionariedade por parte desses órgãos na análise do processo, o que poderia gerar, em alguns casos, ações arbitrárias e decisões pouco fundamentadas.

145. A última auditoria teve como objetivo examinar a regularidade dos licenciamentos ambientais nos empreendimentos de Jirau e Santo Antônio, em construção no Rio Madeira, bem como avaliar o cumprimento das condicionantes estabelecidas no licenciamento, como medidas mitigadoras, compensatórias e programas ambientais.

146. De forma geral, o processo de licenciamento ambiental das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio atendeu aos trâmites legais determinados pela legislação correlata, apesar de terem sido identificadas falhas pontuais, como falta de inclusão de pareceres técnicos do Ibama emitidos no âmbito do licenciamento no Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental e emissão da Licença de Operação (LO) para a Usina Hidrelétrica (UHE) Santo Antônio antes do atendimento total das condicionantes estabelecidas nas licenças anteriores.

147. Além disso, destacaram-se outros pontos que podem prejudicar a mitigação dos impactos negativos resultantes da instalação das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, mesmo sem interferirem na legalidade do licenciamento realizado. Observaram-se deficiências na atuação dos governos local e estadual no efetivo usufruto dos benefícios advindos da compensação social. Também verificou-se que as condicionantes, medidas mitigadoras e compensatórias não estavam sendo suficientes para mitigar os efeitos sociais negativos decorrentes da construção das usinas de Jirau e Santo Antônio nas comunidades remanejadas.

148. Desde a realização dessas auditorias, verificou-se que medidas importantes foram adotadas pelo Ibama, tais como a definição de projeto visando aperfeiçoar a execução do licenciamento ambiental federal no que tange ao cumprimento de prazos, qualificação de serviços e transparência dos procedimentos. Todavia, outras iniciativas ainda demandam tempo para sua implementação, por envolverem medidas complexas tratando da reestruturação da entidade, normatização de procedimentos e implantação de soluções de tecnologia de informação.

4 TEMA EM DESTAQUE: UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BIOMA AMAZÔNIA

149. Uma das principais estratégias mundiais para proteção da biodiversidade é a criação e manutenção de unidades de conservação (UCs). Nesse sentido, as metas de Aichi determinam que, até 2020, pelo menos 17% de áreas terrestres sejam conservadas por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa. Conforme dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, o Brasil possui atualmente 17,15% de seu território continental protegido por UCs, o que evidencia o alcance do compromisso assumido. De fato, entre 2003 e 2008, o Brasil foi responsável pela criação de 74% das áreas protegidas em todo mundo (JENKINS, 2009, **apud** TC 034.496/2012-2). Nesse período, foram criadas mais de 550 mil km² de UCs federais e estaduais, uma área maior que a da Espanha, sendo grande parte no Bioma Amazônia.

150. Contudo, um estudo da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica chegou à conclusão de que o crescimento de áreas protegidas no mundo nem sempre foi acompanhado de uma gestão eficiente desses novos territórios (CBD Technical Series 18). Algumas delas, apesar de legalmente existirem, não foram de fato implementadas ou consolidadas, e muitas não têm capacidade gerencial para seu adequado funcionamento. As causas das deficiências apontadas pelo estudo são: baixo nível de governança, lacunas na legislação e falta de recursos financeiros, entre outras. Desse modo, aliado a uma gestão eficiente, são necessárias condições adequadas que possibilitem a plena implementação e consolidação das áreas protegidas, não sendo suficiente apenas a delimitação de territórios. E, além de uma boa administração, é preciso que as ações governamentais relativas à governança das UCs sejam articuladas e coordenadas para que a política pública de proteção da biodiversidade seja executada de forma efetiva.

151. Nesse sentido, e considerando que a Amazônia contempla um terço das florestas tropicais do planeta, um quinto da disponibilidade mundial de água potável e significativa parcela da diversidade biológica, o TCU realizou em 2013 auditoria coordenada com o objetivo de avaliar se existem as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as unidades de conservação no

bioma Amazônia atinjam os objetivos para os quais foram criadas (TC 034.496/2012-2). O trabalho procurou identificar gargalos e oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dessas áreas protegidas. Participaram da auditoria coordenada, os Tribunais de Contas dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima. Desse modo, não apenas as unidades de conservação federais foram avaliadas, mas também as estaduais, possibilitando a análise da estratégia de conservação da biodiversidade de forma sistêmica e integrada.

152. A auditoria coordenada demonstrou que as unidades de conservação têm trazido resultados positivos na proteção do patrimônio natural, na medida em que a criação dessas áreas contribui para uma significativa redução do desmatamento na Amazônia. Dados do INPE indicam que a taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal passou de 27.772 km² em 2004 para 4.571 km² em 2012. Diversos fatores e diferentes políticas públicas influenciaram a queda do desflorestamento – como, por exemplo, o aprimoramento das atividades de fiscalização, a implantação de medidas normativas específicas e a existência de mecanismos financeiros de incentivo à redução do desmatamento –, mas o trabalho do TCU apontou, também, a contribuição da criação de áreas protegidas. A afetação dessas áreas como terras públicas traz a presença do Estado, o que diminui a pressão pelo uso indevido daquele território e desestimula pretensões ilegais de posse, em especial, a exploração desautorizada de madeira. De fato, o TCU constatou que, entre 2008 e 2012, dos mais de 15 mil km² desmatados no bioma Amazônia, apenas 971 km² (6%) tiveram origem em UCs. Assim, 94% da perda de vegetação nativa aconteceram fora de unidades de conservação, apesar de essas áreas ocuparem mais de um quarto do bioma. Desse modo, a probabilidade de ocorrência de desmatamento em áreas fora de UCs foi, naquele período, 4,3 vezes maior que dentro de uma unidade de conservação.

153. A redução do desflorestamento, além de evitar a perda de biodiversidade, também contribui para a diminuição das emissões de gás carbônico, de metano e de outros gases causadores de efeito estufa (GEE). As emissões brasileiras de GEE caíram 38% entre 2005 e 2010, saindo de 2,03 bilhões para 1,25 bilhão de toneladas de CO₂ equivalente. Com isso, o país atingiu 65% da meta de redução voluntária prevista para ser alcançada até 2020, caminhando para o cumprimento do compromisso de que tratam a Lei 12.187/2009 e o Decreto 7.390/2010, normativos que internalizaram o compromisso internacional assumido pelo Brasil em 2009, no âmbito da Conferência do Clima das Nações Unidas sobre Mudança Climática realizada em Copenhague.

154. Conforme relatório do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI, 2013, **apud** TC 034.496/2012-2), a diminuição das emissões brasileiras de GEE foi impulsionada pelas reduções alcançadas no setor ‘Mudança de Uso da Terra e Florestas’, o qual reduziu suas emissões em 76% (Gráfico 5).

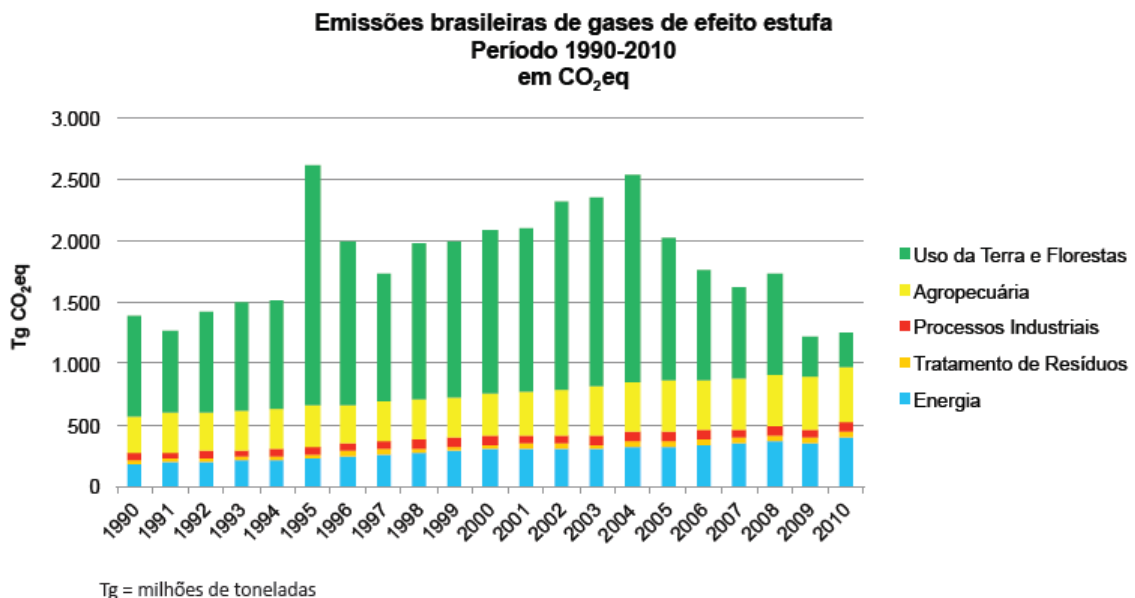


Gráfico 5 - Emissões brasileiras de gases de efeito estufa por período e por setores

Fonte: MCTI, 2013, **apud** TC 034.496/2012-2

155. As ações de controle de desmatamento, principalmente na Amazônia, fizeram com que o setor de florestas saísse de maior responsável pelas emissões nacionais em 2005 (57%) para a terceira posição em 2010, com 279 milhões de toneladas de CO₂ (22%), quando os setores agropecuário e energético passaram a liderar o **ranking** das emissões (Gráfico 6).

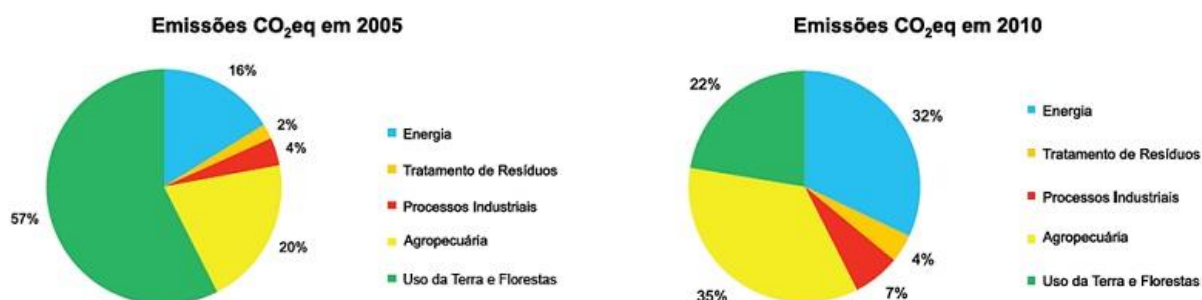


Gráfico 6 - Variação da participação de cada setor nos anos de 2005 e 2010

Fonte: MCTI, 2013, **apud** TC 034.496/2012-2

156. Nesse período, o Brasil expandiu suas atividades produtivas, atingindo a sétima posição na economia mundial, com a ampliação das emissões dos setores de energia, resíduos, processos industriais e agropecuária, e, ainda assim, reduziu as emissões totais em 38,7%, graças ao abatimento das emissões do setor de florestas (Tabela 13).

Tabela 13 – Emissões de GEE por setor entre 1995 e 2010

Setores	1990	1995	2000	2005	2010	Variação	
	Gg CO ₂ eq					1995–2005	2005–2010
Energia	191.543	232.430	301.096	328.808	399.302	41,5%	21,4%
Processos Industriais	52.536	63.065	71.673	77.943	82.048	23,6%	5,3%
Agropecuária	303.772	335.775	347.878	415.713	437.226	23,8%	5,2%
Florestas	815.965	1.950.084	1.324.371	1.167.917	279.163	-40,1%	-76,1%
Resíduos	28.939	33.808	38.550	41.880	48.737	23,9%	16,4%
TOTAL	1.392.756	2.615.162	2.083.570	2.032.260	1.246.477	-22,3%	-38,7%

Fonte: MCTI, 2013, **apud** TC 034.496/2012-2

157. Com base em uma metodologia para estimar as emissões e remoções de GEE decorrentes de mudanças no uso da terra desenvolvida pela Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais (Funcate) em 2010 (FUNCATE, 2010, **apud** TC 034.496/2012-2), o TCU calculou a contribuição das UCs federais e estaduais localizadas no bioma Amazônia para o alcance dos resultados positivos do setor de florestas (Tabela 14).

Tabela 14 – Fluxo de carbono (emissão/remoção) dentro e fora de UCs no bioma Amazônia entre 1996 e 2006

Estado		Fora de UCs		Dentro de UCs (federais e estaduais)		Área total (dentro e fora de UCs)	
Estado	Parcela do estado localizada no bioma Amazônia (1000 ha)*	Fração da Área fora de UC (A)	Emissão média de carbono (tC/ha) (B)	Fração da área protegida no estado por UCs (C)	Emissão média de carbono (tC/ha) (D)	Emissão total de carbono (1000 tC)	Emissão média de carbono (tC/ha) = (BxA) + (DxC)
Acre	14.186	65,65%	6,64	34,35%	-1,50	54.545	3,85
Amazona	146.676	73,19%	0,60	26,81%	-3,07	-56.699	-0,39

s							
Amapá	13.705	37,96%	1,23	62,04%	-3,16	-20.513	-1,50
Maranhão	10.883	73,30%	32,02	26,70%	8,78	280.991	25,82
Mato Grosso	48.235	95,25%	12,22	4,75%	-1,89	557.065	11,55
Pará	115.738	66,85%	8,26	33,15%	-0,99	600.986	5,19
Rondônia	23.606	75,43%	24,08	24,57%	-3,31	409.521	17,35
Roraima	22.180	79,40%	0,84	20,60%	-2,76	2.233	0,10
Tocantins	2.283	99,42%	15,85	0,58%	55,01	36.699	16,07
Bioma Amazônica	397.492	73,17%	7,11	26,83%	-1,90	1.864.827	4,69

Fonte: TC 034.496/2012-2

* Não estão incluídos os corpos d'água (16 milhões de ha)

159. Nota-se que a maior parte das UCs dos estados do Bioma Amazônia, com exceção do Maranhão e do Tocantins, apresenta valores negativos de emissão média de carbono, o que significa que esses territórios removeram carbono no período avaliado. Em média, as unidades de conservação da Amazônia removeram 1,9 tC/ha, o que equivale a aproximadamente 217,4 milhões de toneladas de carbono ao longo de dez anos.

160. A redução das taxas de desmatamento e, conseqüentemente, a diminuição das emissões de gases de efeito estufa acarretaram a melhoria da imagem do país no cenário internacional, resultando muitas vezes em benefícios financeiros imediatos ou futuros. O Brasil já se beneficia, por exemplo, das doações oriundas dos governos da Noruega e da Alemanha entregues ao Fundo Amazônia. Esse fundo, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foi criado pelo governo brasileiro para reforçar as ações de redução do desmatamento no bioma Amazônia e promover o desenvolvimento sustentável (Decreto 6.527/2008). Em abril de 2013, os recursos ingressados no fundo totalizavam mais de R\$ 235 milhões, além de aproximadamente R\$ 1 bilhão de recursos já contratados e ainda não ingressados.

161. Todavia, a despeito dos resultados positivos alcançados na proteção do patrimônio natural, a auditoria coordenada constatou que fragilidades na gestão das UCs dificultam a promoção do desenvolvimento socioambiental. Parques sem visitação, florestas sem exploração sustentável de madeira e reservas extrativistas com dificuldades em implementar alternativas economicamente sustentáveis ameaçam o cumprimento das funções social e ambiental esperadas para essas áreas.

162. Os parques nacionais (Parnas) do bioma Amazônia não conseguem atingir um de seus principais objetivos: o uso público. A quase totalidade dos 43 Parnas da Amazônia não está desenvolvendo a contento atividades como visitação, turismo, recreação e educação ambiental. Contribuem para o problema, além da dificuldade de acesso inerente às unidades da região, a precária estrutura de visitação da maioria desses parques e a ausência de uma política de turismo voltada às áreas protegidas do país.

163. Já as florestas nacionais (Flonas) do bioma Amazônia apresentam baixo número de concessões florestais onerosas em exploração, o que compromete o alcance de um de seus principais objetivos: a exploração sustentável de florestas nativas com base no uso múltiplo dos recursos florestais (art. 17, caput da Lei 9.985/2000). Apesar de 87% dos gestores de Flonas afirmarem existir potencial para a concessão florestal onerosa na respectiva UC, apenas duas das 32 unidades nessa categoria estão em exploração. A subutilização do potencial das florestas nacionais é decorrente de diversos fatores, destacando-se o reduzido número de planos de manejo aprovados e a ausência de previsão de zoneamento para exploração madeireira. Para ressaltar o potencial dessas áreas, o trabalho do TCU apresentou um exemplo de prática de sucesso que tem beneficiado a comunidade residente na Flona Tapajós, no Pará. Nessa unidade, a população tradicional se organizou por meio de uma cooperativa e desenvolveu as

atividades de manejo florestal madeireiro comunitário. Ao manejar 0,2% da floresta, a cooperativa gerou, em 2012, mais de R\$ 3 milhões.

164. Por sua vez, as reservas extrativistas (Resex) do bioma Amazônia apresentam baixa implementação dos acordos de gestão, instrumento estabelecido para possibilitar à população residente nas UCs o acesso e o uso dos recursos naturais extrativistas. A ausência desse instrumento impacta na realização de atividades extrativistas economicamente sustentáveis, como a comercialização da borracha, a criação de peixes, a exploração da castanha, a extração de óleos e a produção de mel.

165. A auditoria coordenada constatou, também, que os governos federal e estaduais não têm disponibilizado, nos últimos cinco anos, condições adequadas para a implementação e a consolidação das unidades de conservação da Amazônia. Entre 2001 e 2012, foram criadas 126 UCs federais (375,5 mil km²), sendo 49 delas no bioma Amazônia (333,4 mil km², 88,8% da área criada no período). Ocorre que o incremento da área não foi acompanhado dos insumos necessários à boa gestão dos territórios, tais como o fornecimento de recursos humanos e financeiros compatíveis com as demandas das unidades, a regularização fundiária e a consolidação territorial das áreas criadas.

166. Artigo científico apresentado no XIV Congresso Internacional do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (MARTINS *et al.*, 2009 *apud* TC 034.496/2012-2) demonstrou que o montante de recursos aplicados pelo ICMBio por km² de área protegida é muito inferior ao volume aplicado pelo principal órgão responsável pela gestão de unidades de conservação de outros países (Gráfico 7).

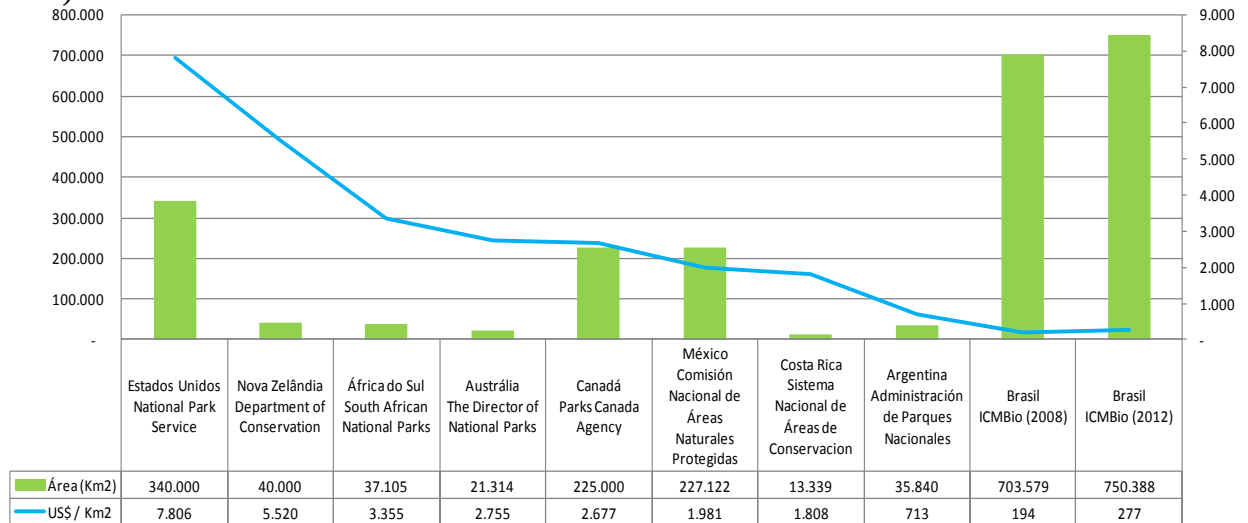


Gráfico 7 - Área protegida e recursos financeiros por km² do principal órgão de cada país

Fonte: TC 034.496/2012-2.

167. Esse mesmo estudo demonstrou, também, que a proporção de km² de área de UC por servidor do ICMBio é muito superior à relação observada no principal órgão responsável pela gestão de áreas protegidas em outros países (MARTINS *et al.*, 2009 *apud* TC 034.496/2012-2). Essa relação nas unidades do Bioma Amazônia é ainda pior que a média nacional (Gráfico 8).



Gráfico 8 - Relação de área (km²) por servidor efetivo

Fonte: TC 034.496/2012-2.

168. Noventa das 107 unidades de conservação do bioma Amazônia (84%) contam com menos de cinco servidores lotados, sendo comum a situação de UCs que contam com apenas um ou dois servidores. Além disso, observa-se a existência de seis unidades sem nenhum servidor lotado (Gráfico 9).

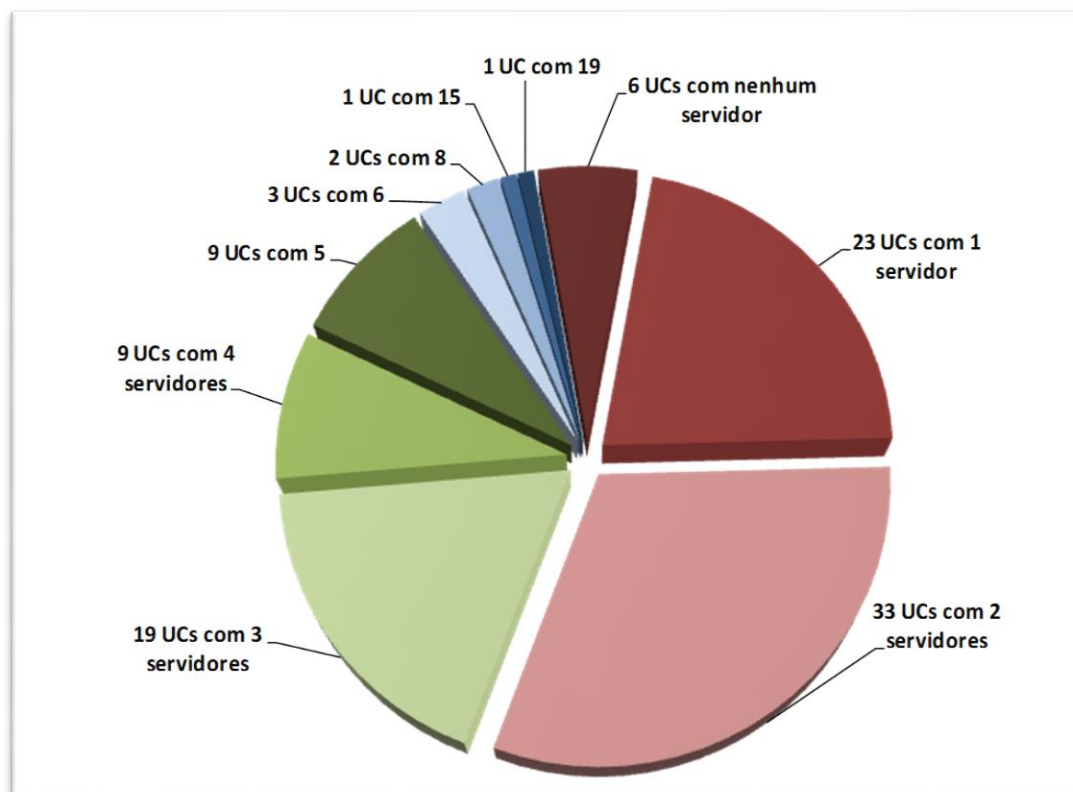


Gráfico 9 - Número de servidores lotados por UC federal do Bioma Amazônia

Fonte: TC 034.496/2012-2

169. A Estação Ecológica Terra do Meio/Pará, por exemplo, com área de 33,7 mil km² – equivalente a mais de 3 milhões de campos de futebol, ou quase seis vezes a área do Distrito Federal –, localizada no arco do desmatamento, região que sofre alta pressão pela exploração ilegal de madeira e grilagem de terra, conta com apenas dois servidores para gestão da área.

170. A escassez de recursos humanos e financeiros fez com que atividades essenciais deixassem de ser realizadas ou fossem realizadas de forma insatisfatória, com destaque para: fiscalização, monitoramento da biodiversidade, educação e sensibilização ambiental, combate a emergências ambientais, fomento e execução de pesquisas, apoio a iniciativas de produção e uso sustentável de recursos naturais e atividades de conselho gestor.



171. Quanto à questão territorial, a auditoria coordenada apontou que as UCs do Bioma Amazônia apresentam relevantes pendências de regularização fundiária e de consolidação de seus limites, causando dificuldades à gestão das unidades e conflitos pela posse e uso da terra. Uma das consequências da não consolidação territorial é a existência de pessoas não autorizadas pela categoria de manejo no interior das áreas protegidas, o que pode resultar no desenvolvimento de atividades incompatíveis com os objetivos da UC.

172. Ainda com relação à consolidação territorial, o trabalho do TCU verificou que apenas 25% das UCs da Amazônia estão demarcadas e sinalizadas, acarretando dúvidas sobre os limites da unidade e sobre onde podem ser praticadas as atividades nela permitidas. A complexidade do processo de demarcação e arrecadação de terras devolutas, as inconsistências na cadeia dominial constantes dos cartórios de registros de imóveis, a existência de títulos de propriedade falsos, a escassez de recursos financeiros para custear indenizações de famílias reassentadas e os obstáculos ao processo de reassentamento das famílias residentes nas áreas protegidas são os principais empecilhos encontrados no processo de regularização fundiária. Todavia, a resolução desses problemas por vezes ultrapassa a capacidade de atuação dos órgãos gestores ambientais, requerendo, dessa forma, a participação de outros órgãos governamentais.

173. Por fim, o TCU constatou deficiências na articulação entre os atores que possuem interface com o SNUC: o MMA não vem exercendo a coordenação do sistema de forma satisfatória; é baixa a implementação de mecanismos formais de cooperação entre as UCs da Amazônia e organismos governamentais e parceiros não governamentais; e os canais formais de comunicação entre os atores envolvidos na gestão das unidades de conservação e entre eles e a sociedade precisam ser aprimorados para que elas se tornem mais conhecidas e reconhecidas pela coletividade como importantes espaços destinados à preservação ambiental e ao desenvolvimento socioambiental.

174. As avaliações realizadas no âmbito da auditoria coordenada buscaram trazer uma visão sistêmica das unidades de conservação do bioma Amazônia, identificando gargalos no processo de gestão, bem como oportunidades de melhoria e boas práticas. A fim de analisar o desempenho das UCs da região, o TCU desenvolveu um conjunto de indicadores, denominado Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa), que tem três propósitos principais: apresentar um diagnóstico individualizado por UC; comunicar os resultados da auditoria; e possibilitar um acompanhamento da implementação e da gestão das UCs ao longo do tempo.

175. Para cada uma das 247 unidades de conservação federais e estaduais da Amazônia, foram mensurados quatorze indicadores que tratam dos aspectos resultados, articulação e insumos. Na análise consolidada desses indicadores – com base em critérios legais estabelecidos para o SNUC; na metodologia Rappam (**Rapid Assessment and Prioritization of Protected Areas Management**), ferramenta internacionalmente reconhecida para avaliação da efetividade de áreas protegidas; e em estudo desenvolvido pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas –, o Tribunal agrupou as unidades de conservação de acordo com o grau de implementação e de gestão necessários ao cumprimento dos objetivos dessas áreas. Nesse levantamento, apenas 4% das UCs alcançaram alto grau de implementação e gestão; 56% alcançaram nível médio; e 40%, nível baixo, representados no mapa a seguir, respectivamente, pelas cores verde, amarelo e vermelho (Figura 1).

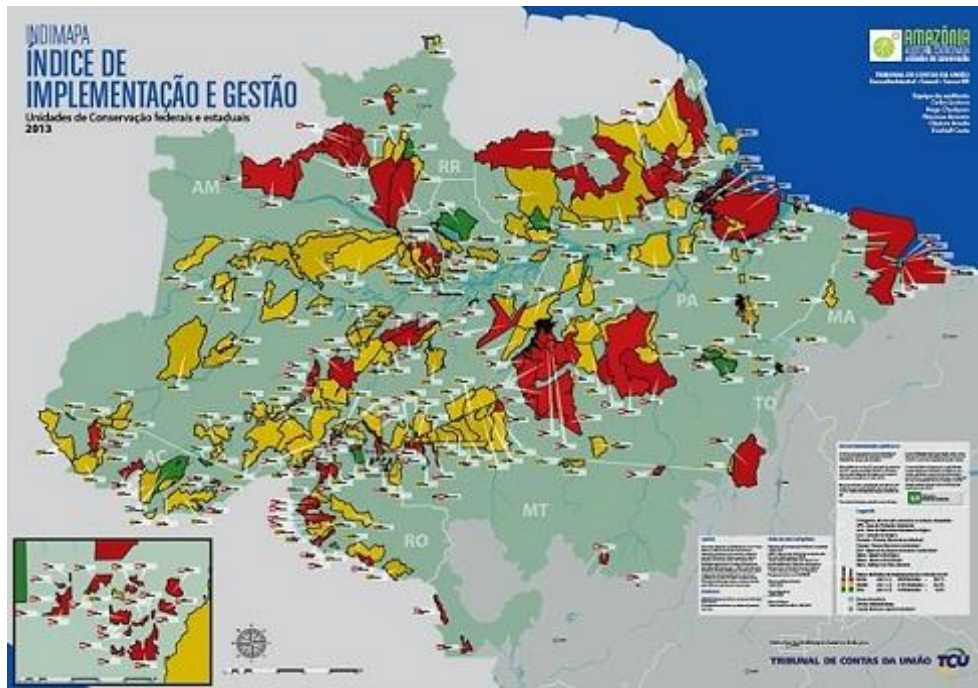


Figura 1 - Índice de Implementação e Gestão das UCs federais e estaduais no Bioma Amazônia

Fonte: TC 034.496/2012-2

176. Diante das conclusões do trabalho, as principais deliberações do TCU foram no sentido de fomentar o efetivo exercício da coordenação do SNUC, a cargo do Ministério do Meio Ambiente, de modo a incrementar as ações de articulação entre os atores envolvidos na gestão das UCs para melhor aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental dessas áreas. O Tribunal também determinou ao ICMBio que apresente plano de ação com as providências cabíveis para aprimorar o diagnóstico necessário à redução do passivo de regularização fundiária, e para dotar as UCs de planos de manejo, instrumento que deve ser adequado à realidade da unidade a fim de que as ações nele previstas sejam efetivamente implantadas. Assim, cada UC poderá exercer de forma plena os objetivos para os quais foi criada.

177. Além disso, considerando que a situação verificada no trabalho extrapola, em certos aspectos, a capacidade de atuação do ICMBio, deu-se conhecimento dos resultados da auditoria à Casa Civil e ao Congresso Nacional, entre outros atores interessados, enfatizando os riscos envolvidos em manter as atribuições daquela autarquia sem dotá-la de recursos financeiros, de pessoal e de estrutura necessários ao pleno exercício de suas funções.

178. Dando continuidade aos trabalhos desenvolvidos na auditoria coordenada nas unidades de conservação no bioma Amazônia, o TCU participa, neste momento, da Auditoria Internacional em Biodiversidade com Foco em Áreas Protegidas. Trata-se de trabalho conjunto que ocorre no âmbito da Comissão Especial Temática de Meio Ambiente (COMTEMA) da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), no qual está prevista a participação de doze Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) da América Latina, tendo o Brasil e a EFS do Paraguai como coordenadores. Paralelamente, no campo nacional, o TCU avalia a gestão das unidades de conservação dos demais biomas brasileiros – caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal –, contando com o apoio das Secex regionais dos estados do Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Paraná e Sergipe.”

3. Diante do exposto, a SecexAmbiental propõe, à unanimidade, enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e da proposta de deliberação que o fundamentaram, ao Ministério do Meio Ambiente, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, à Agência Nacional de Águas, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à



Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, à Controladoria Geral da União e à 4ª Câmara do Ministério Público Federal, e arquivar os presentes autos (peça 9, p. 57 e peça 10).

É o Relatório.

VOTO

Trago a este Plenário o Relatório de Levantamento realizado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental, no período de 12/05 a 1º/08/2014, tendo por objeto a construção da visão geral sobre a Função Gestão Ambiental.

2. Este trabalho está alinhado com os esforços empreendidos por esta Corte de Contas em realizar análises de caráter sistêmico, com vistas a ampliar seu conhecimento sobre diversas funções de governo, de modo a qualificar suas ações de controle, bem como identificar fragilidades e colaborar com a melhoria da Governança no Setor Público.

3. A relevância da matéria reside na necessidade de o Estado promover meios para se alcançar o desenvolvimento efetivamente sustentável e garantir, para as presentes e as futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para à sadia qualidade de vida, conforme assegurado pela Constituição Federal, em seu art. 225.

4. Este Levantamento traz um panorama sobre o tema e a atuação do TCU na área, tendo o seu relatório sido estruturado com os seguintes assuntos: panorama orçamentário e financeiro da função; monitoramento e avaliação de seus programas temáticos; temas acompanhados pelo TCU; e unidades de conservação no bioma Amazônia como tema em destaque em 2013.

5. A título de ilustração, vale destacar que o Brasil é um país de imensa riqueza de biodiversidade, apresenta grande variedade de paisagens e biomas, e, conforme registrado no Relatório de Qualidade do Meio Ambiente de 2013, elaborado pelo Ibama, possui a maior cobertura de florestas tropicais do mundo, assim como abriga cerca de 10% de 1,5 milhão de espécies descritas na Terra.

6. Contudo, nosso país precisa reduzir a emissão de gases de efeito estufa – GEE, como uma das formas de mitigar as mudanças em variáveis climáticas. Apesar de o Brasil abrigar cerca de 12% da água doce do mundo, a distribuição desses recursos é desigual e sua falta já é percebida nas regiões Sudeste e Nordeste e, como visto no relatório precedente, estudos apontam que as mudanças climáticas podem intensificar o problema de “aridização” do Nordeste e aumentar os extremos climáticos nas zonas costeiras, trazendo consequências indesejáveis inclusive para a agropecuária.

7. Em 1981 foi instituída a Política Nacional de Meio Ambiente e, para sua implementação, foi criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, composto por instituições responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental dos três níveis do governo.

8. No âmbito federal, o Ministério do Meio Ambiente – MMA atua como órgão central do sistema, com o encargo de formular, planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional e as diretrizes governamentais para o meio ambiente, as quais devem ser executadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Como órgãos seccionais, a Agência Nacional de Águas – ANA e o Serviço Florestal Brasileiro – SFB desenvolvem atividades associadas à proteção da qualidade ambiental e de disciplinamento do uso dos recursos ambientais.

II

9. Para a Função Gestão Ambiental, em 2014, foram autorizados, no Orçamento Geral da União, R\$ 8,7 bilhões, o equivalente a 0,37% do total autorizado. Apesar da baixa representatividade, houve significativo crescimento na participação desta função em relação aos valores de 2010 e 2011. Mas, ainda assim, os percentuais de despesas liquidadas e pagas, em 2013, foram baixos, respectivamente, 47,53% e 45,13% do total autorizado. A maior parte dos recursos é proveniente do Tesouro Nacional, com 82% do total.

10. A Função Gestão Ambiental é executada por três ministérios: MMA, Ministério da Integração Nacional – MI e Ministério de Minas e Energia – MME, responsáveis, respectivamente, por 38,64%, 61,63% e 0,04% dos recursos alocados na função em 2013.

11. A participação do MI corresponde essencialmente às ações de implantação de infraestrutura hídrica, construção de barragens e açudes, obras para contenção de cheias e inundações, integração de bacias hidrográficas e obras de saneamento básico. Já o MMA, dada a forma de atuação, possui baixo volume de investimentos em programas quando comparado ao total de despesas com pessoal e outras despesas correntes. Seus programas temáticos responderam por aproximadamente 46% dos empenhos realizados em 2013. O MME possui apenas uma ação orçamentária, executada no programa de gestão e manutenção.

12. Os projetos de cooperação técnica internacional e de acordos de doação e de empréstimo sob a responsabilidade do MMA e entidades vinculadas envolvem cifras expressivas. De acordo com Levantamento da Controladoria-Geral da União – CGU, quase R\$ 1,2 bilhão de recursos externos estavam destinados a projetos ambientais vigentes em janeiro de 2014. Apesar disso, a CGU constatou: falta de controle global dos projetos de recursos externos, dificuldades em obtenção de informações sobre o andamento das avenças delegadas às secretarias finalísticas do Ministério e a suas autarquias; e restrições à transparência das informações sobre esses projetos, por falta de publicidade quanto aos acordos vigentes, valores envolvidos, resultados alcançados e produtos entregues. Foram realizadas recomendações por aquele órgão de controle ao MMA, as quais serão acompanhadas pela SecexAmbiental, no relatório de gestão da Secretaria Executiva do MMA.

III

13. No tocante ao monitoramento e à avaliação da Função Gestão Ambiental, a Unidade Especializada buscou analisar os indicadores definidos no PPA 2012-2015 de forma a verificar a conexão desses com seus respectivos programas, especialmente sua capacidade de captar avanços na implementação das iniciativas previstas.

14. Foram selecionados quatro programas com indicadores comumente associados à gestão ambiental. São eles: “Mudanças Climáticas”, “Biodiversidade”, “Conservação e Gestão de Recursos Hídricos” e “Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios”.

15. Do exame empreendido, a Unidade Especializada detectou limitações nos indicadores em razão de: i) defasagem temporal em relação ao atual ciclo de planejamento; e ii) correlação parcial ou inexistente com os objetivos dos respectivos programas.

16. Evidencio a seguir o Programa Mudanças Climáticas, por ter apresentado os dois aspectos de forma mais acentuada. Os objetivos do aludido programa estão relacionados ao enfrentamento dos impactos das mudanças climáticas no país, pela elaboração de modelos de previsão e diagnósticos climáticos e do desenvolvimento de instrumentos e políticas de mitigação e adaptação. Para as ações de mitigação, a principal forma de acompanhamento dos resultados é a análise do nível de emissões de GEE, mas a periodicidade em que os dados desse indicador são fornecidos não permite verificar os resultados das iniciativas constantes do PPA 2012-2015. Em relação aos aspectos relativos à adaptação às mudanças climáticas, o problema verificado foi a ausência de indicadores e metas correspondentes.

17. A despeito da dificuldade de avaliar o cumprimento dos objetivos do programa pelos indicadores, nota-se que houve forte redução, entre 2005 e 2010, nas emissões de CO₂, a qual está relacionada ao declínio da taxa de desmatamento nos biomas brasileiros. No referido período as emissões brasileiras de GEE caíram 38%.

18. Sobre esse resultado, importa ressaltar que o Brasil é signatário do Protocolo de Quioto, acordo internacional com compromissos rígidos para a redução da emissão de GEE na atmosfera. Como integrante do grupo de países em desenvolvimento, o Brasil não tem metas obrigatórias, mas deve contribuir com os esforços mundiais de mitigação. Nesse sentido, o país adotou metas voluntárias em seu Plano Nacional de Mudanças Climáticas – PNMC

19. Conforme destacado pela SecexAmbiental, a adesão do Brasil a acordos internacionais, no caso o Protocolo de Quioto e a Convenção sobre Diversidade Biológica, contribuiu para o estabelecimento de metas de forma a permitir a avaliação da evolução dos indicadores temáticos, logo, do desempenho dos



programas. Por outro lado, observou-se pouco esforço na elaboração de metas para objetivos não inseridos em acordos internacionais.

IV

20. O Tribunal realizou diversas auditorias sobre a Gestão Ambiental, destacando-se neste trabalho questões específicas a respeito dos seguintes temas:

- 20.1. Deficiências na implantação de medidas de adaptação às mudanças climáticas;
- 20.2. Falhas na gestão e uso da biodiversidade nacional;
- 20.3. Falhas na gestão sustentável dos recursos florestais;
- 20.4. Sistematização insuficiente dos procedimentos de licenciamento ambiental.

21. Em linhas gerais, foi verificada a necessidade de melhoria da governança da Função Gestão Ambiental, tendo em vista as dificuldades na articulação de esforços entre as diversas instituições atuantes na área ambiental, evidenciada especialmente na atuação deficiente de vários atores institucionais na gestão compartilhada para o ordenamento da pesca no país para o uso sustentável dos recursos pesqueiros e nas falhas de integração entre o sistema de Documento de Origem Florestal – DOF e os sistemas estaduais no trânsito de produtos florestais.

22. Especificamente quanto às medidas de adaptação às mudanças climáticas, verificou-se maior ênfase dada às iniciativas de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia, o que gerou resultados positivos, todavia houve baixo nível de implementação das outras frentes de ação. Nesse sentido, ressalta-se o fato de que ao final de 2008 foi lançado o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, mas sem previsão de mecanismos necessários para a sua execução. Monitoramento realizado em 2012 identificou avanços na área, como a inclusão gradual pelo MMA da temática ao planejamento das políticas para o setor hídrico e a criação de entidade com a finalidade de elaborar alerta de desastres naturais relevantes para ações de proteção e de defesa civil do território nacional. Por outro lado, as ações foram pouco expressivas no tocante às medidas de adaptação do setor agropecuário às mudanças climáticas, o que é preocupante em razão da relevância do setor nas exportações do país.

23. Em relação à gestão sustentável dos recursos florestais, além da deficiência na articulação entre órgãos e entidades governamentais, como já mencionado, evidencio a seguir algumas fragilidades detectadas em trabalhos realizados pelo TCU:

23.1. carência de instrumentos de planejamento e gestão das Unidades de Conservação – UCs; alta frequência e grande magnitude de incêndios em algumas UCs federais; falta de indicadores oficiais de áreas queimadas;

23.2. risco de ocorrência de fraudes no cadastramento dos saldos iniciais no sistema Documento de Origem Florestal – DOF, por falta de uniformização dos procedimentos de segurança e da intervenção humana no processo; falhas na integração entre os sistema DOF e os sistemas estaduais; deficiências nos canais de comunicação disponibilizados pelo Ibama; necessidade de treinamento dos fiscais para identificação da madeira transportada;

23.3. deficiências no arcabouço institucional e legal quanto ao processo de concessão florestal; carência de incentivos frente à necessidade de altos investimentos para operacionalizar a concessão florestal; baixa representatividade das concessões florestais (0,17% da produção madeireira da Amazônia legal), tendo em vista os resultados positivos das concessões implantadas.

24. Outro ponto abordado, objeto de três trabalhos realizados pelo TCU, foi a sistematização dos procedimentos de licenciamento ambiental, o qual tem suas diretrizes expressas na Lei 6.938/1981 e nas Resoluções Conama 01/1986 e 237/1997. O monitoramento das auditorias apontou que medidas importantes foram adotadas pelo Ibama, dentre as quais a definição de projeto visando aperfeiçoar a execução do licenciamento ambiental federal no que se refere ao cumprimento de prazos, qualificação de serviços e transparência dos procedimentos.

25. Sobre a gestão e uso da biodiversidade, foram apresentados os trabalhos sobre o uso dos recursos da Compensação Ambiental Federal; as unidades de conservação no bioma Amazônia, e o uso sustentável pesqueiro.

26. Da fiscalização sobre o uso dos recursos da Compensação Ambiental – CA federal para apoiar a criação e implementação de unidades de conservação de proteção integral foram feitas, essencialmente, as

seguintes constatações: dificuldades na disponibilização dos recursos oriundos da CA para o uso nas UCs; significativo passivo de processos capaz de gerar CA pendentes de apreciação; falta de parâmetros para valorar a CA; forma de arrecadação dos recursos em desacordo com os dispositivos legais e regulamentares; inexistência de sistemas informativos de gestão da CA no Ibama e no ICMBio; ações de controle (fiscalização e monitoramento) precárias e pontuais.

27. Em relação ao uso dos recursos pesqueiros, os resultados dos trabalhos mostram que, apesar de o país possuir um dos mais modernos arcabouços legais de gestão desses recursos, por meio de um sistema de gestão compartilhada, a estrutura institucional correspondente ainda não foi implantada e a formulação de medidas está sendo realizada apenas pelo setor governamental, havendo situações em que os dados técnicos e científicos não são considerados na tomada de decisão. Quanto à implementação da gestão sustentável desses recursos, foram detectadas diversas irregularidades, tais como: desequilíbrio de forças entre instituições governamentais responsáveis pela gestão, cumprimento precário das medias de ordenamento, falta de mecanismos de controle e fiscalização adequados e falta de transparência do processo decisório. Em atuação do TCU especificamente na pesca da tainha, constatou-se que não havia plano de gestão dessa espécie elaborado, nem informações científicas e dados de monitoramento suficientes para subsidiar a definição de critérios para ordenar a pesca da tainha.

V

28. Destaque especial foi dado à auditoria coordenada realizada em 2013 com o objetivo de avaliar se existem as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as unidades de conservação no bioma Amazônia atinjam os objetivos para os quais foram criadas.

29. Essa auditoria contou com a participação dos Tribunais de Contas dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima, de modo que, além das unidades de conservação federais, também foram avaliadas as estaduais, possibilitando a análise sistêmica e integrada da estratégia de conservação da biodiversidade.

30. O trabalho corroborou a importância das unidades de conservação na proteção do patrimônio natural, na medida em que a criação dessas áreas contribui para desestimular pretensões de posse e uso ilegal do território. Conforme exposto pela SecexAmbiental, há dados que demonstram que, entre 2008 e 2012, a ocorrência de desmatamento nas UCs foi 4,3% menor do que nas demais áreas.

31. Como consequência da redução do desflorestamento, além de preservarem-se habitats naturais de forma a garantir a manutenção do funcionamento dos ecossistemas, promove-se a diminuição nas emissões de gases causadores de efeito estufa – GEE.

32. Todavia, a auditoria em tela identificou que os governos federal e estaduais não têm disponibilizado, nos últimos cinco anos, condições adequadas para a implementação e a consolidação das unidades de conservação da Amazônia.

33. A Secex Ambiental citou que, em razão da escassez de recursos humanos e financeiros, atividades como fiscalização, monitoramento da biodiversidade, educação e sensibilização ambiental, combate a emergências ambientais, fomento e execução de pesquisas, apoio a iniciativas de produção e uso sustentável de recursos naturais e atividades de conselho gestor estão sendo realizadas de forma insatisfatória. Ademais, quanto às questões territoriais, foram identificadas pendências de regularização fundiárias e de consolidação de seus limites, tendo-se verificado que apenas 25% das UCs da Amazônia estão demarcadas e sinalizadas.

34. Em razão de fragilidades na gestão das UCs, foram observadas dificuldades na promoção do desenvolvimento socioambiental, presenciadas na existência de parques sem visitação, subutilização de florestas para a exploração sustentável de madeira, bem como na baixa implementação de acordos de gestão em reservas extrativistas que possibilitem a realização de atividades econômica mente sustentáveis.

35. O TCU observou, ainda, deficiências na articulação entre os atores que possuem interface com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, destacando-se que o MMA não vem exercendo a coordenação do sistema de forma satisfatória.

36. Por meio do Acórdão 3.101/2013 – Plenário, essencialmente, este Tribunal emitiu determinações e recomendações ao MMA, no sentido de fomentar o efetivo exercício da coordenação do



SNUC, de modo a incrementar as ações de articulação entre os atores envolvidos na gestão das UCs para melhor aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental dessas áreas. Também determinou ao ICMBio que apresente plano de ação com as providências cabíveis para aprimorar o diagnóstico necessário à redução do passivo de regularização fundiária e para dotar as UCs de planos de manejo adequados à sua realidade.

VI

37. Como visto, esta Corte de Contas tem demonstrado preocupação com a Gestão Ambiental, podendo-se ressaltar diversas decisões sobre o tema, tais como os Acórdãos 1.097/2008, 309/2009, 2.516/2011, 3.101/2013, 2.176/2014, todos do Plenário.

38. O presente trabalho nos trouxe uma visão ampla da Função Gestão Ambiental, pela reunião de diversos temas e resultados de fiscalizações realizadas por este Tribunal, bem como pela apresentação do panorama orçamentário e financeiro da função.

39. Verifico que, embora sejam evidenciados progressos na área, especialmente quando se verifica a expressiva redução dos níveis de CO₂ emitidos na atmosfera, atribuída sobretudo às iniciativas de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia, há muitas oportunidades de melhoria.

40. A análise de quatro programas temáticos mostrou limitação nos indicadores de desempenho definidos para os programas. Lembro que esses indicadores são importantes instrumentos no planejamento e na tomada de decisão, e, conseqüentemente, para a promoção da melhoria contínua e mensurável da finalidade pretendida.

41. Assim, entendo, que, para a melhor avaliação do desempenho e da evolução dos temas é necessário definir indicadores consistentes para cada objetivo do programa e as metas correspondentes. Nesse sentido, considero oportuna a expedição de recomendação ao MMA para que reveja os indicadores de desempenho de seus programas temáticos, de forma a traduzirem cada objetivo dos programas, atentando-se à periodicidade de obtenção dos dados pelas fontes indicadas e a correlação com os respectivos objetivos.

42. Outrossim, entendo pertinente o envio da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, a diversos órgãos e entidades federais, a fim de dar amplo conhecimento do levantamento efetuado.

43. Por fim, aproveito a oportunidade para congratular-me com a equipe de auditoria pelo excelente trabalho desenvolvido.

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Plenário.

ACÓRDÃO Nº 557/2015 – TCU – Plenário

1. Processo n. 012.001/2014-7.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidades: Ministério do Meio Ambiente – MMA.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este Relatório de Levantamento realizado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental, no período de 12/05 a 1º/08/2014, com o objetivo de construir visão geral sobre a Função Gestão Ambiental.

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



9.1. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente – MMA que reveja os indicadores de desempenho de seus programas temáticos e suas metas correspondentes, de forma que tais indicadores e metas traduzam todos os objetivos do respectivo programa, permitindo o adequado acompanhamento da evolução do tema;

9.2. enviar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Ministério do Meio Ambiente, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, à Agência Nacional de Águas, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, à Controladoria Geral da União e à 4ª Câmara do Ministério Público Federal;

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

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0557-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE VI – Plenário

TC-041.930/2012-6

Natureza: Representação.

Entidade: Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo – CRMV/SP.

Interessado: Sr. Benedito Fortes de Arruda, (CPF 088.404.311-87), Presidente do Conselho Federal de Medicina Veterinária – CFMV.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTOS PAGAMENTOS INDEVIDOS DE DIÁRIAS E REMUNERAÇÕES SEMANAIS A DIRIGENTES DE CONSELHO. INTERVENÇÃO JUDICIAL NA ENTIDADE. REMUNERAÇÃO DOS INTERVENTORES COMO AUXILIARES DO JUÍZO. QUESTÃO JUDICIALIZADA. UTILIZAÇÃO DA TÉCNICA DO **DISTINGUISHING** PARA APRECIACÃO DE CASOS CONCRETOS QUE APRESENTAM CERTAS PARTICULARIDADES, AS QUAIS PERMITEM AFASTAR A APLICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. OUTRAS IRREGULARIDADES / IMPROPRIEDADES CONS- TATADAS DETERMINAÇÕES E CIÊNCIA À ENTIDADE.

1. Sempre que possível deve prevalecer a regra geral de interpretação que confere relevância aos precedentes, em que as decisões anteriores proferidas em análise de determinados casos devem servir de modelo para aplicação posterior em hipóteses semelhantes.

2. A exegese que faz deferência aos precedentes confere confiabilidade, calculabilidade, segurança ao sistema jurídico e habitualmente permeia as decisões desta Casa de Contas, que reiteradas se tornam jurisprudência.

3. Entretanto, é possível que certa decisão não siga exatamente o conteúdo de uma interpretação sedimentada na jurisprudência, sem necessariamente representar uma evolução de exegese, como ocorre na hipótese de se aplicar a técnica do **distinguishing** para resolução de casos concretos que apresentam certas particularidades, as quais não permitem a aplicação da assentada jurisprudência.

4. Nesse caso, a norma jurídica ou norma de interpretação continua inalterada, mas a norma de decisão daquele caso concreto em específico pode não reproduzir a literalidade da primeira, pois determinadas circunstâncias fáticas recomendam que a regra geral (norma jurídica ou norma de interpretação) seja afastada.



5. Apesar de o Tribunal entender que a atividade exercida pelos membros de conselhos de entidades de classes não pode ser recompensada com o pagamento de diárias ou ajudas de custo que possam caracterizar alguma espécie de remuneração, a hipótese verificada nos autos deve ser objeto do devido **distinguishing**, porquanto o Conselho estava sob intervenção judicial e os agentes que conduziram as atividades da entidade agiam na condição de interventores judiciais, sob o comando e determinação do juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, razão pela qual não se aplica o art. 15 da Lei 5.517/1968, que prevê mandato por tempo certo e atividade a título honorífico.

RELATÓRIO

Trata-se da Representação formulada pelo Sr. Benedito Fortes de Arruda, Presidente do Conselho Federal de Medicina Veterinária – CFMV, acerca de supostas irregularidades ocorridas no Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo – CRMV/SP, na gestão do Sr. Flávio Prada, ex-interventor do CRMV/SP, no exercício de 2005.

2. As alegadas ocorrências são referentes a pagamentos indevidos de diárias e remunerações semanais a dirigentes do referido conselho regional e outras irregularidades/impropriedades, todas apontadas no Relatório de Auditoria de Gestão 5/2007 do CFMV.

3. A Secex/SP promoveu diligência ao CFMV para que fossem apresentadas as evidências, com a devida identificação dos responsáveis e comprovação dos fatos, em relação às constatações ns. 12, 13, 17, 49, 51, 52, 54, 57, 58, 63, 65, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 e 75 do aludido Relatório de Gestão (peças 3, 4 e 5).

4. Após a análise dos elementos oferecidos em atenção à diligência, a unidade técnica sugeriu o seguinte encaminhamento (peças 18, 19 e 20):

“32.1. realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, ao Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo – CRMV-SP, na pessoa do seu representante legal, para que, no prazo de quinze dias, informe o nome e dados pessoais (CPF, função, período) dos agentes administrativos responsáveis pela contratação da empresa Sênior Serviços de Segurança Ltda., no exercício de 2005, bem como da autoridade superior que justificou e ratificou a contratação da precitada empresa de vigilância;

32.2. realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades mencionadas:

Responsável: Sr. Flávio Prada - CPF 067.380.60845 (Interventor **pro tempore**) - período de gestão de 1º/1 a 31/12/2005

32.2.1. autorizar a participação dos profissionais a seguir relacionados, nos eventos explicitados, que não guardariam relação com a finalidade institucional da entidade, nos termos da Lei nº 5.517, de 23 de outubro de 1968:

- Clotilde de Lourdes Branco Germiniani, para participar da reunião da Comissão de Instalação da Academia Paulista de Medicina Veterinária, realizada em São Paulo, nos dias 17 e 18/11/2005;

- Irvênia de Santis Prada, para participar do I Seminário Nacional - Novas Diretrizes para os Centro de Zoonoses – Animais e Saúde Pública, nos dias 1º e 2/7/1005, em Belo Horizonte/MG; e

- Antônio José Ribas Paiva, para participar das eleições do CFMV, triênio 2005/2008, em Brasília;

32.2.2. autorizar e receber pagamento regular e semanal no exercício de 2005, na forma estabelecida na Resolução CRMV-SP nº 814, de 16/7/2003, caracterizada como salário ou honorário, com caráter remuneratório, sem previsão na Lei nº 5.517, de 23 de outubro de 1968; e contrário ao entendimento deste Tribunal, que somente admite o pagamento de ajuda de custo aos membros de Conselho para, a título indenizatório, efetuar o ressarcimento de eventuais despesas realizadas no desempenho de suas funções;

32.2.3. autorizar a compra de passagens aéreas, a seguir relacionadas, em empresa não contratada pelo CRMV-SP, no exercício de 2005, em desobediência ao disposto no inc. IV do art. 24 da Lei 8666/1993:



- requisição de passagem aérea regional nº 54/2005, no valor de R\$ 685,04; - requisição de passagem aérea regional nº 57/2005, no valor de R\$ 823,20;

32.2.4. firmar contrato de prestação de serviços de consultoria jurídica com a empresa Advocacia Antonio Ribas Paiva S/C, sem procedimento licitatório, em desacordo com os preceitos da Lei 8.666/1993, e autorizar pagamentos à referida empresa;

Responsável: Arani Nanci Bomfim Mariana - CPF 817.468.578-20 (Vice-Presidente **pro tempore**) - período de gestão de 1º/1 a 31/12/2005

32.2.5. receber pagamento regular e semanal no exercício de 2005, na forma estabelecida na Resolução CRMV-SP nº 814, de 16/7/2003, caracterizada como salário ou honorário, com caráter remuneratório, sem previsão na Lei nº 5.517, de 23 de outubro de 1968, e contrário ao entendimento deste Tribunal (...);

32.2.6. autorizar a compra de passagens aéreas, a seguir relacionadas, em empresa não contratada pelo CRMV-SP, no exercício de 2005, em desobediência ao disposto no inc. IV do art. 24 da Lei 8666/1993:

- requisição de passagem aérea regional nº 49/2005, no valor de R\$ 1.047,24;
- requisição de passagem aérea regional nº 50/2005, no valor de R\$ 1.047,24;
- requisição de passagem aérea regional nº 52/2005, no valor de R\$ 562,04;
- requisição de passagem aérea regional nº 51/2005, no valor de R\$ 596,24;
- requisição de passagem aérea regional nº 55/2005, no valor de R\$ 1.044,24; e
- requisição de passagem aérea regional nº 56/2005, no valor de R\$ 1.044,24

Responsável: Olympio Geraldo Gomes - CPF 039.953.488-15 (Secretário-Geral **pro tempore**) - período de gestão de 1/1 a 31/12/2005

32.2.7. receber pagamento regular e semanal no exercício de 2005, na forma estabelecida na Resolução CRMV-SP nº 814, de 16/7/2003, caracterizada como salário ou honorário, com caráter remuneratório, sem previsão na Lei nº 5.517, de 23 de outubro de 1968 (...);

32.2.8. autorizar a compra de passagens aéreas, a seguir relacionadas, em empresa não contratada pelo CRMV-SP, no exercício de 2005, em desobediência ao disposto no inc. IV do art. 24 da Lei 8.666/1993:

- requisição de passagem aérea regional nº 53/2005, no valor de R\$ 699,24;

Responsável: João Gilberto Lopes Pereira - CPF 114.769.078-20 (Tesoureiro **pro tempore**) - período de gestão de 1/1 a 31/12/2005

32.2.9. receber pagamento regular e semanal no exercício de 2005, na forma estabelecida na Resolução CRMV-SP nº 814, de 16/7/2003, caracterizada como salário ou honorário, com caráter remuneratório, sem previsão na Lei nº 5.517, de 23 de outubro de 1968 (...)"

5. Por meio do despacho inserido à peça 21, acolhi a proposta da unidade técnica para que fossem efetivadas a diligência e as audiências sugeridas. Em vista dessas medidas processuais, foram acostados aos autos documentos e informações que passaram pela análise da Secex/SP mediante a instrução de peça 38, à qual transcrevo em parte e com ajustes de forma:

"12. Dos quatro responsáveis ouvidos, somente os Srs. Flávio Prada e Arani Nanci Bomfim Mariana apresentaram razões de justificativa, sendo que outros dois, o Sr. Olympio Geraldo Lopes, apesar de regularmente notificado, não compareceu aos autos, e a Sra. Célia Compagano Cyrino Pereira, apresenta-se para informar o falecimento do seu esposo, Sr. João Gilberto Lopes Pereira, ocorrido em 13/4/2013 - conforme certidão de óbito emitida pelo Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais do 34º Subdistrito, município e comarca de São Paulo -, e requerer o arquivamento dos autos, visto que 'a justificativa em testilha é pessoal, portanto não se transmite aos herdeiros e/ou sucessores' (peça 35, p. 1-2).

13. Os responsáveis Flávio Prada e Arani Nanci Bomfim Mariana, representados pelo mesmo advogado, Dr. Arnaldo D'Amelio Júnior - procurações presentes às peças 34 e 37 -, embora tenham apresentado as suas razões de justificativa em arrazoados distintos (peças 33 e 36), o enfoque dado é o mesmo para a irregularidade tida como principal destes autos - pagamentos indevidos de diárias e remunerações semanais a dirigentes do referido conselho.



Pagamento de remuneração semanal, taxa de representação, reembolso de despesas com deslocamento, táxi e pagamento de diária aos Diretores **Pro Tempore** do CRMV-SP-constatação 17 (peça 1, p. 22-23)

Razões de justificativa

14. No que se refere à constatação 17 do Relatório de Auditoria de Gestão CFMV 5/2007, o responsável Flávio Prada alega que ‘nunca foi presidente eleito do Conselho [Conselho] Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo’, e sim interventor judicial nessa autarquia, nomeado pelo Juízo da 9ª Vara Federal do Distrito Federal, tendo prestado serviços para esse juízo, e não para o CRMV/SP (peça 36, p. 1).

14.1. Afirma o responsável Flávio Prada que o próprio autor das ilegalidades, Dr. Benedito Fortes Arruda - que ensejou a intervenção judicial no referido Conselho Regional -, representou contra ele, partindo de falsa premissa de que o interventor judicial seria equivalente ao presidente eleito, o que não é verdadeiro, uma vez que ao interventor judicial ‘não se lhe pode exigir a prestação de serviços gratuitos, até porque inconstitucional, por contrariar o art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal’ (peça 36, p. 2).

14.1.1. Declara o responsável que, como ocorre em casos de intervenção administrativa ou judicial em bancos e outras empresas, o interventor é remunerado pela empresa sob intervenção, e que prestava contas regularmente, ‘ao seu superior, o Dd. Juiz Federal da 9ª Vara Federal do Distrito Federal no processo nº 2004.34.00.0202217-2’ (peça 36, p. 2).

14.2. Diz a responsável Arani Nanci Bomfim Mariana que o serviço por ela prestado, no período em que esteve no cargo de vice-presidente do CRMV/SP, deu-se em ‘razão da nomeação e não de **candidatura**, onde **o candidato presta serviço público voluntário** (peça 33, p. 2 - original com destaque).

14.2.1. Afirma a responsável que o Juízo da 9ª Vara Federal nomeou para o cargo de interventor o Professor Doutor Flávio Prado, que a designou para o cargo de vice-presidente, conforme facultado pela decisão judicial e que a questão referente aos pagamentos ora questionados está **sub judice**, ‘conforme Acórdão copiado em anexo, que decidiu pela inexistência de má-fé ou ilegalidade no arbitramento de honorários recebidos pela ora requerente’ (peça 33, p. 2).

Análise

14.3. A Lei 5515/1968, que dispõe sobre o exercício da profissão de médico-veterinário e cria os Conselhos Federal e Regionais de Medicina Veterinária, estabelece no art. 15:

‘Art. 15. Os componentes do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Medicina-Veterinária e seus suplentes serão eleitos por três anos e o seu mandato exercido e a título honorífico.

Parágrafo único. O presidente do Conselho terá apenas voto de desempate.’

14.4. No que concerne à atividade exercida pelos membros de conselhos regionais de entidades de classes, o entendimento deste Tribunal é no sentido de que a atividade, por ter caráter honorífico, não pode ser recompensada com o pagamento de diárias ou ajudas de custo que possa caracterizar alguma espécie de remuneração, mas é legítimo o pagamento de diárias e ajudas de custo a membros de conselhos regionais para, a título indenizatório, efetuar o ressarcimento de eventuais despesas no desempenho de suas funções (Decisão 119/1998-TCU-1ª Câmara).

14.5. A responsável Arani Nanci Bomfim Mariana, no arrazoadado presente à peça 33 (p. 1-2), afirma que o serviço por ela prestado no período em que ocorreu a intervenção judicial no CRMV/SP não se deu em razão de candidatura, onde o candidato presta serviço público voluntário, mas sim em razão ter sido nomeada pelo interventor para o cargo de vice-presidente de nomeação, conforme facultado por decisão judicial do Juízo da 9ª Vara Federal.

14.6. Em defesa da inexistência de má-fé ou ilegalidade no arbitramento de honorários recebidos, a precitada responsável trouxe ao processo a deliberação prolatada pela Egrégia Terceira Turma do Tribunal Federal da 3ª Região, por unanimidade, nos autos da Apelação Cível 0006457-18.2007.4.03.6100/SP, na qual são partes a Sra. Arani Nanci Bomfim Mariana (Apelado) e o CRMV/SP (Apelante). A ementa da deliberação em comento está vazada nestes termos (peça 33, p. 7-12):



‘DIREITO CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA VETERINÁRIA. INTERVENTOR JUDICIAL. ARBITRAMENTO DE HONORÁRIOS. OBSERVÂNCIA DA SENTENÇA. INEXISTÊNCIA DE MÁ FÉ OU ILEGALIDADE.

1. Por decisão judicial a eleição da Diretoria do Conselho Regional de Medicina Veterinária de São Paulo, no ano de 2002, restou anulada, tendo o Juízo nomeado interventor, consignado que o mesmo seria remunerado nos mesmos moldes da Diretoria anterior.

2. No raciocínio do autor, se os antigos diretores, em vista do art. 15 da Lei 5.517/68, não recebiam qualquer remuneração, a não ser o eventual reembolso de despesas, logo, os interventores também nada poderiam receber.

3. O cerne da lide, contudo, ao contrário do que diz o autor, não está no art. 15 da Lei 5.517/68, mas na sentença, visto que esta dispõe, com a autoridade inerente à jurisdição, sobre situação excepcional, ao passo que o apontado dispositivo legal tem aplicação nas hipóteses de normalidade institucional do Conselho Regional de Medicina Veterinária.

4. Não deve prevalecer a lógica formal, posto que, conforme a conhecida lição de Luis Recaséns Siches, no direito deve prevalecer a ‘lógica do razoável’ e não a lógica estritamente formal que muitas vezes conduz a soluções esdrúxulas, conforme aquele jusfilósofo demonstra em renomada obra.

5. Não podemos considerar isonômicas as circunstâncias de quem se candidata voluntariamente ao exercício de um cargo e a de que exerce o mesmo cargo como **múnus** público, em respeito e acatamento a uma ordem judicial.

6. Foi inequívoca a intenção do juízo de conceder remuneração aos interventores, pois, partindo da regra hermenêutica de que as leis e as decisões judiciais não contêm palavras inúteis, seria antagônico prever a remuneração sabendo que ela seria inexistente.

7. Não resta inválida a intenção de remunerar tão-somente pelo fato de ter sido adotada uma premissa falha e certamente ignorada pelo magistrado que prolatou a sentença, o que acaba por desaconselhar a interpretação meramente literal deste ato judicial.

8. Enquanto vigorou a decisão judicial, os interventores, incluindo a ré, se limitaram a cumprir o determinado na sentença, recebendo remuneração que foi estabelecida de forma objetiva, clara e pública, em procedimento que culminou por ser homologado pelo próprio juízo.

9. Incabível, neste contexto, imputar-lhes má fé ou ilegalidade, para obrigá-los a restituir a remuneração que lhes foi paga.

10. Apelação improvida.’

14.7. No que se refere à remuneração dos interventores, ao proferir o seu Voto, o Exmo. Sr. Juiz Federal Rubens Calixto, na precitada apelação, transcreveu o dispositivo da sentença prolatada nos autos do processo 2002.34.00.00039682-0 - na qual o Juízo da 9ª Vara Federal de Brasília anulou as eleições do CRMV/SP e nomeou um interventor **pro tempore** -, e teceu considerações que levaram a Eg. Terceira Turma do TRT-3ª, por unanimidade, negar provimento à Apelação Cível 0006457-18.2007.4.03.6100/SP, nos termos do relatório e voto que passaram a fazer parte integrante do julgado, nestes termos (peça 33, p. 11):

‘Como o ente não poderá ficar sem representação, mantenho no cargo de interventor **pro tempore** o médico veterinário Flávio Prado, CRMV-SP nº 526, nomeado pela decisão de fl. 441, até a posse dos vencedores do pleito ou do litisconsorte Francisco Cavalcanti de Almeida, se reformada pela Corte em reexame. Terá direito de perceber honorários pela execução do trabalho no mesmo valor fixado para a diretoria anterior. Também ficará encarregado de preencher os cargos da diretoria, com escolha de seus dirigentes, que atuarão **pro tempore**, deixando-os quando da posse dos eleitos’.

Percebe-se que a lide gira em torno da interpretação da sentença e dos efeitos que ela deveria produzir, enquanto se manteve aplicável.

O autor aferra-se a uma interpretação literal e lógico-formal da citada decisão.

No raciocínio do autor, se os antigos diretores, em vista do art. 15 da Lei 5.517/68, não recebiam qualquer remuneração, a não ser o eventual reembolso de despesas, logo, os interventores também não poderia receber.

(...)



Assim, o autor considera ilegal e abusiva a Resolução n. 814, do Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo, que autorizou a remuneração semanal da ré e de outros diretores na forma de diária fixas (no caso da ré, a remuneração equivalente a 4,5 diárias por semana).

O cerne da lide, contudo, ao contrário do que diz o autor, não está no art. 15 da Lei 5.517/68, mas na sentença, visto que esta dispõe, com autoridade inerente à jurisdição, sobre situação excepcional, ao passo que o apontado dispositivo legal tem aplicação nas hipóteses de normalidade institucional do Conselho Regional de Medicina Veterinária.

A pergunta que deve ser feita, portanto, é se a Resolução 814 está de acordo com a sentença, quando determinou a intervenção.

E, nessa ordem de ideias, penso que não deve prevalecer a lógica formal, posto que, conforme a conhecida lição de Luis Recaséns Siches, no direito deve prevalecer a ‘lógica razoável’ e não a lógica estritamente formal que muitas vezes conduz a soluções esdrúxulas, conforme aquele jusfilósofo demonstra em renomada obra.

Aristóteles, na ‘Ética a Nicômano’, já distinguia a justiça distributiva da justiça comutativa, para assinalar que não se pode tratar da mesma forma pessoas que estão em situações desiguais, pois isso acarretaria injustiça.

E assim penso que deve ser resolvida a presente lide, pois não podemos considerar isonômicas as circunstâncias de quem se candidata voluntariamente ao exercício de um cargo e a de quem exerce este mesmo cargo com múnus público, em respeito e acatamento a uma ordem judicial.

O ocupante voluntário conhece previamente as condições do exercício, inclusive a gratuidade prevista no citado art. 15.

No caso dos autos, os interventores cumpriram ordem judicial, para atuar, em caráter precário, como autênticos auxiliares do juízo, a quem cumpre estabelecer a forma de remuneração do encargo, na dicção do art. 149 do CPC:

Art. 149: O depositário ou administrador perceberá, por seu trabalho, remuneração que o juiz fixará, atendendo a situação dos bens, ao tempo do serviço e as dificuldades de sua execução.

E, no caso, foi inequívoca a intenção do juízo de conceder remuneração aos interventores, pois, partindo da regra hermenêutica de que as leis e as decisões judiciais não contêm palavras inúteis, seria antagônico prever a remuneração sabendo que ela seria inexistente.

Noutras palavras, não resta inválida a intenção de remunerar tão-somente pelo fato de ter sido adotada uma premissa falha e certamente ignorada pelo magistrado que prolatou a sentença, o que acaba por desaconselhar a interpretação meramente literal deste ato judicial.

E essa intenção de remunerar os interventores restou confirmada pelo próprio magistrado, ao homologar as contas apresentadas pelo interventor (fls. 1.215/1.218), sendo irrelevante que, por questões formais, tal decisão tenha sido posteriormente reformada em agravo de instrumento (fls. 1.236/1.242).

Isso porque está em discussão justamente o conteúdo e os efeitos da decisão, enquanto permaneceu aplicável.

Enquanto vigorou a decisão judicial, os interventores, incluindo a ré, se limitaram a cumprir o determinado na sentença, recebendo a remuneração que foi estabelecida de forma objetiva, clara e pública.

Note-se, apenas a título de ilustração, que a gestão dos interventores, sob o aspecto financeiro, foi altamente profícua, pois encontraram o caixa com poucos recursos e o entregaram com mais de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), segundo as contas homologadas pelo magistrado que determinou a intervenção.

Incabível, neste contexto, imputar-lhes má fé ou ilegalidade, para obrigá-los a restituir a remuneração que lhes foi paga.’

14.8. As razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Flávio Prada e Arani Nanci Bomfim Mariana são merecedoras de acolhida.

14.9. Os documentos trazidos aos autos pela responsável, Sra. Arani Nanci Bomfim Mariana, clareiam a questão ora em debate, visto que, de posse destes novos elementos, a Resolução 814, de 16/7/2003 - que instituiu remuneração ao interventor e demais dirigentes **pro tempore** -, pode ser



reanalizada sob o prisma da excepcionalidade que o caso requer, aplicando-se, em razão de cumprimento de ordem judicial, o artigo 149 do Código do Processo Civil, e não o artigo 15 da Lei 5.517/1968.

14.10. Embora, somente os responsáveis, Srs. Flávio Prada e Arani Nanci Bomfim Mariana tenham apresentado razões de justificativas, elas podem ser aproveitadas em benefício dos outros dois dirigentes **pro tempore** do CRMV/SP, Srs. Olympio Geraldo Lopes e João Gilberto Lopes Pereira (falecido), visto que a Resolução 814, de 16/7/2003, também institui remuneração, em caráter precário, para estes dois dirigentes.

14.11. Posto isso, considerando que a remuneração objeto de questionamento percebida pelos responsáveis, Srs. Flávio Prada, Arani Nanci Bomfim Mariana, Olympio Geraldo Lopes e João Gilberto Lopes Pereira, ocorreu em situação excepcional, em razão de cumprimento de ordem judicial, apresenta-se proposta no sentido de que as razões de justificativa apresentadas sejam aceitas.

Aquisição de passagem aérea com outra empresa que não a contratada, Abadia Turismo - constatação 49 (peça 13, p. 39-40)

15. No que concerne à constatação 49 do Relatório de Auditoria de Gestão CFMV 5/2007, foram ouvidos (...) os Srs. Flávio Prada, Arani Nanci Bomfim Mariana e Olympio Geraldo Lopes, sendo que este último responsável, conforme já noticiado no item 14 desta instrução, apesar de notificado, não compareceu aos autos.

Razões de justificativas apresentadas

15.1. Os responsáveis Flávio Prada e Arani Nanci Bomfim Mariana, nos arrazoados presentes à peça 33 (p. 2) e 36 (p. 3), apresentam como justificativa, para a irregularidade/impropriedade objeto da constatação em questão, que durante o longo período de intervenção judicial, 4 anos, apenas algumas passagens aéreas foram adquiridas, em regime de urgência, como permite a legislação.

Análise

15.2. A equipe de auditoria do CFMV, ao analisar o processo administrativo 335/05, constatou o pagamento no valor total de R\$ 4.298,96 à empresa Maringá Passagens e Turismo Ltda. com seguintes irregularidades (peça 1, p. 39):

15.2.1. empresa diferente daquela que mantinha contrato firmado com o CRMV/SP;

15.2.3. não foi realizada pesquisa de preço para a contratação da empresa;

15.2.3. não houve apresentação de nenhuma nota fiscal para pagamento das despesas;

15.2.4. não existe comprovação de emissão de algumas passagens nem comprovação de que elas foram utilizadas.

15.3. Das evidências apresentadas, em resposta à diligência desta unidade técnica, extraem-se a seguir, as seguintes informações:

15.3.1. Arani Nanci Bomfim Mariana, na condição de Vice-Presidente do CRMV-SP: requisições de passagens aéreas ns. 49/2005, 50/2005, 51/2005, 52/2005, 55/2005 e 56/2005, nos valores de R\$ 1.047,24 (peça 15, p. 6-7), R\$ 1.047,24 (peça 15, p. 8-9), R\$ 562,04 (peça 15, p. 17-18); R\$ 596,24 (peça 15, p. 19-20), R\$ 1.044,24 (peça 15, p. 48-49) e R\$ 1.044,24 (peça 15, p. 50-51);

15.3.2. Olympio Geraldo Gomes, na condição de Secretário-Geral do CRMV-SP: requisição de passagem aérea regional n. 53/2005, no valor de R\$ 699,24 (peça 15, p. 31-32); e

15.3.3. Flávio Prada, na condição de Interventor Judicial do CRMV-SP: requisições de passagens aéreas ns. 54/2005 e 57/2005, no valor de R\$ 685,04 (peça 15, p. 42-43) e R\$ 823,20 (peça 15, p. 54-55);

15.4. O art. 24 da Lei 8666/1993, em seu inciso IV, prevê a dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

15.5. A justificativa apresentada no sentido de que ‘durante o longo período de intervenção judicial, 4 anos, apenas algumas passagens aéreas foram adquiridas, em regime de urgência, como permite a legislação’ não encontra respaldo na norma legal que rege a matéria, por isso, não deve ser aceita.

15.6. Entretanto, o débito decorrente da irregularidade apontada é de apenas R\$ 4.298,96, sendo, portanto, inferior ao limite estabelecido no art. 6º, inc. I, da IN-TCU 71/2012, para a instalação de tomada de contas especial.



15.7. Sendo assim, apresenta-se proposta no sentido de que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Flávio Prada e Arani Nanci Bomfim Mariana não sejam acatadas e que seja determinado ao CRMV/SP a adoção de medidas com vistas ao ressarcimento das precitadas quantias.

Pagamentos de diárias para objetivo fora de finalidade do Conselho - constatação 12 (peça 1, p. 18-19)

Razões de justificativa apresentadas

16. No que concerne à constatação 12 do Relatório de Auditoria de Gestão CFMV 5/2007, o Sr. Flávio Prada, afirma que, como interventor judicial à época dos fatos, deu continuidade a todos os eventos culturais determinados pela Lei 5517/1968, e que as professoras Clotilde Lourdes Branco Geniane e Irvência de Santis Prada representaram o CRMV/SP em eventos de interesse da medicina veterinária.

Análise

16.1. O Sr. Flávio Prada, na condição de interventor judicial do CRMV/SP, à época dos fatos, autorizou a participação dos profissionais a seguir relacionados, nos eventos explicitados, que não guardariam relação com a finalidade institucional da entidade, nos termos da Lei 5.517/1968:

16.1.1. Clotilde de Lourdes Branco Germiniani, para participar da reunião da Comissão de Instalação da Academia Paulista de Medicina Veterinária, realizada em São Paulo, nos dias 17 e 18/11/2005;

16.1.2. Irvência de Santis Prada, para participar do I Seminário Nacional - Novas Diretrizes para os Centro de Zoonoses - Animais e Saúde Pública, nos dias 1º e 2/7/1005, em Belo Horizonte/MG; e

16.1.3. Antônio José Ribas Paiva, para participar das eleições do CFMV, triênio 2005/2008, em Brasília.

16.2. De acordo com os documentos encaminhados (peça 14, p. 9-10), em 5/4/2005, a Diretoria do CRMV-SP, ao realizar a 70ª Reunião, decidiu não atender a solicitação de diárias para a participação da Dra. Irvência de Santis Prada no evento 'I Seminário Nacional - Novas Diretrizes para os Centros de Controle de Zoonoses - Animais e Saúde Pública', por falta de amparo legal, uma vez que o objetivo do seminário está fora da finalidade do Conselho, mesmo assim, o então Interventor **Pro tempore** do CRMV-SP, Sr. Flávio Prada, autorizou a concessão de diária no valor total de R\$ 225,00.

16.3. Também foram custeadas pelo CRMV/SP, com a autorização do então interventor as despesas de Clotilde de Lourdes Branco Germiniani e Antônio José Ribas Paiva para participarem dos eventos citados nos subitens 16.1.2 e 16.1.3 **supra**, sem que fossem apresentadas justificadas para a presença destes profissionais nos respectivos acontecimentos (peça 14, p. 1-24).

16.4. Não assiste razão ao responsável.

16.5. A simples afirmação de que teria dado continuidade a todos os eventos culturais determinados pela Lei 5517/1968 não tem o condão de afastar a irregularidade apontada, visto que não restou demonstrada a relação entre a participação dos profissionais acima listados com a finalidade do CRMV/SP ou a necessidade da presença desses nos eventos em questão.

16.6. Entretanto, o débito decorrente da irregularidade apontada é inferior ao limite estabelecido no art. 6º, inc. I, da IN-TCU 71/2012, para a instalação de tomada de contas especial.

16.7. Sendo assim, apresenta-se proposta no sentido de que sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelo responsável Flávio Prada, e que seja determinado ao CRMV/SP a adoção de medidas com vistas ao ressarcimento dos valores impugnados.

Continuidade da realização de despesas com a prestação de serviços de consultoria sem o necessário procedimento licitatório - constatação 65 (peça 13, p. 48-52)

Razões de justificativa apresentadas

17. No que diz respeito à constatação 65 do Relatório de Auditoria de Gestão CFMV 5/2007, o Sr. Flávio Prada declara que o advogado Antônio José Ribas Paiva, titular da Advocacia Antônio Ribas Paiva, já era o único assessor jurídico do CRMV/SP, quando ele foi nomeado interventor, **'e atuava nos litígios contra o Conselho Federal, cujo presidente (que fez esta representação) Benedito Arruda, ferindo a autonomia do Conselho Regional junto ao TCU, determinou, ilegalmente, a sua demissão'** (peça 36, p. 2-3 - original com destaque).



17.1. Declara, e apresenta documentos, que o CRMV/SP ‘impetrou Mandado de Segurança contra mais essa arbitrariedade do Presidente do Conselho Federal, tendo o Dd. Juízo da 9ª Vara Federal através do processo 2002.34.00.004868-9 **proibido a demissão da assessoria jurídica do CRMV-SP em pleno litúgio com o Conselho Federal**’ (peça 36, p. 3 - original com destaque).

17.2. Diz também, o responsável, no arrazoado presente à peça 36 (p. 3), que ‘**a Jurisprudência sobre a questão de contratação de assessoria jurídica sem concorrência é pacífica no sentido da dispensa do procedimento, mormente, em pleno litúgio**, como ocorreu (discrecionariade conferida pela Lei 8.666/93)’.

17.3. E por fim, afirma que a renovação do contrato ora questionado ‘**estava permitida por ordem judicial, que impediu a demissão da assessoria do Conselho de São Paulo**, em pleno litúgio com o réu, Conselho Federal’ (peça 36, p. 3 - original com destaque).

Análise

17.4. O responsável Flávio Prada, em anexo às suas razões de justificativa, apresentou, por cópia, os seguintes documentos:

17.4.1. Sentença n. 156/2004-A (processo 2003.34.00.004868-9), proferida pelo Exmo. Sr. Juiz Federal, Antônio Correa, titular da 9ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, no Mandado de Segurança Individual impetrado pelo CRMV/SP contra o Presidente do CFMV, Sr. Benedito Fortes Arruda (peça 36, p. 45-50); e

17.4.2. deliberação que julgou improcedente a ação ordinária com pedido de tutela em que o CFMV requereu em juízo provimento jurisdicional para que fosse determinado ao CRMV/SP que este se abstinisse de impedir os trabalhos da Comissão designada pela Portaria CFMV 29/2003 (processo 2003.61.00.021542-0 da 21ª Vara Cível Federal de São Paulo - peça 36, p. 51-54).

17.5. Na fundamentação da prefalada Sentença n. 156/2004-A, o Exmo. Sr. Juiz Federal Antônio Correa, titular da 9ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal teceu estas considerações (peça 36, p. 47-48):

‘Dois grupos políticos pretendem manter hegemonia sobre a categoria profissional dos Médicos Veterinários no País, cuja representatividade é expressiva no Estado de São Paulo, cujos integrantes são obrigatoriamente vinculados ao órgão regional.

Assim, o ente federal, capitaneado pela autoridade coatora, desejava afastar os integrantes da diretoria do órgão regional porque não aderiram à corrente que liderava e tomou providências, sob alegação de que estaria na sua esfera de competência, decretando a intervenção no Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo através da Portaria nº 72/2001.

Contra esse ato foi impetrado o Mandado de Segurança nº 2001.31988-3, que coube, por distribuição, ao Eg. Juízo Federal da 7ª Vara desta Seção Judiciária para dele conhecer, processar e decidir, o que fez com a sua conhecida maestria, tendo primeiramente concedido liminar (fls. 227) para suspender os efeitos do ato administrativo, sob fundamento de que para a sua edição dependia de serem apurados os fatos em processo administrativo com respeito ao contraditório porque sustentada na ocorrência da prática de atos ilícitos.

Ademais, a Resolução nº 641/79 dispunha, no artigo 15, que as conclusões da sindicância deveriam ser submetidas ao colegiado ao qual cabia decidir soberanamente a respeito.

Seguiu-se a sentença de mérito (fls. 290/292), anulando de forma definitiva a Portaria nº 72/2001.

Dando prosseguimento para alcançar o intento mediante desvio de poder, considerando que pretendia por via indireta assumir a direção do Conselho Regional, nomeou uma ‘comissão de inquérito disciplinar, composta por membros de sua escolha e, eivadas de parcialidade, para tentar lançar a culpa na atual diretoria e renovar o decreto de intervenção em São Paulo’ e mais, ‘com intuito de cercear a defesa do Conselho de São Paulo, vem pressionando a diretoria de São Paulo a demitir a sua Assessoria Jurídica, alegando ameaçadoramente, conforme ofícios anexos, que o Presidente ou o Plenário ao deixarem de dispensar os serviços de advocacia da Advocacia Antonio Ribas Paiva estariam infringindo o artigo 11, alínea ‘a’ c/c o artigo 4º, alínea ‘a’ da Resolução nº 591/92 e Lei nº 8.666/92’, segundo a versão do impetrante.

(...)



A autoridade coatora, ao invés de esclarecer os fatos, ou seja, se efetivamente determinou a demissão sumária ou a rescisão do contrato que mantém com a assessoria jurídica, que é a causadora dos empecilhos ao domínio do Conselho Regional, que está evidente, silenciou a respeito.

(...)

Em face do exposto, convencido de que o ato impugnado, de nomeação de comissão de inquérito e determinação para a demissão da assessoria jurídica, por não haver previsão jurídica atribuindo competência para a autoridade que pretendia atingir outro objetivo diferente da defesa da moralidade administrativa ou qualquer outro princípio, mas carregado por motivação de natureza política para dominar a direção do órgão regional, é ilegal pelo desvio de poder (ausência de competência e pretender atingir outro objetivo), acolho o pedido e concedo a segurança para vedar a determinação de demissão e anular a constituição de inquérito. (...)

17.6. A continuidade do contrato de prestação de serviços jurídicos com a Advocacia Antonio Ribas Paiva S/C, sem que houvesse procedimento licitatório nem justificativa circunstanciada para a dispensa ou inexigibilidade de licitação, configura violação do inciso II do art. 25 da Lei 8666/1993, visto que não restou devidamente demonstrada a singularidade dos objetos contratados.

17.7. Entretanto, tendo em vista as circunstâncias em que os fatos se deram, de acordo com os documentos trazidos aos autos pelo responsável (v. subitens 17.4. e 17.5.), entende-se que as razões de justificativa apresentadas podem, em caráter excepcional, ser aceitas. Cabe, também, proposta de encaminhamento no sentido de que seja dado ciência ao CRMV/SP que a contratação de serviços advocatícios e de consultoria jurídica mediante inexigibilidade de licitação demanda comprovação simultânea da notória especialização do contratado e da singularidade do objeto, na forma do art. 25, inc. II, da Lei 8666/1993, e da jurisprudência deste Tribunal (Decisão 906/1997-TCU-Plenário; Decisão 314/1994-TCU-1ª Câmara; e Acórdãos 497 e 669/2012-TCU-Plenário, entre outras deliberações).

Diligência

18. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício TCU-Secex/SP 2786 (peça 22), datado de 7/11/2013, com vistas a identificar os agentes administrativos responsáveis pela contratação de empresa de vigilância sem justificativa - constatação 57 do Relatório de Auditoria de Gestão CFMV 5/2007 -, o Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo informou que, após busca nos arquivos daquele conselho regional, referentes ao ano de 2005, não foi encontrado processo administrativo referente à contratação da empresa Sênior Serviços de Segurança Ltda. (peça 32).

18.1. Desse modo, resta impossibilitada a identificação dos agentes administrativos responsáveis pela contratação da precitada empresa.

18.2. Por outro lado, tendo em vista que à peça 15 (p. 181-249) encontram-se as evidências relativas a esta constatação - cinco cheques emitidos pelo CRMV/SP, no valor de R\$ 1.419,00 cada, além dos recolhimentos efetuados a título de retenção de imposto de renda e ISS -, que implicou dispêndios que somados alcançam a quantia de apenas R\$ 8.250,00 (meses de agosto a dezembro de 2005), entende-se que o valor desta despesa pode ser considerar como de pequena monta, em relação aos gastos realizados pelo CRMV/SP.

18.3. Desse modo, considerando a baixa materialidade dos dispêndios em questão, e tendo em vista a não localização do processo administrativo que gerou a contratação em questão, impossibilitando, dessa maneira, a identificação dos agentes administrativos responsáveis pela irregularidade/impropriedade relatada, apresenta-se proposta de encaminhamento no sentido de que seja dado ciência ao CRMV/SP da necessidade de que, em casos de prorrogação contratual prevista no art. 57, e da contratação por dispensa de licitação a que se refere o inciso IV do art. 24, ambos da Lei 8.666/1993, o processo administrativo correspondente deve conter as devidas justificativas, apresentadas pelos funcionários da autarquia, bem como a necessária ratificação da autoridade superior daquele conselho regional, em obediência aos precitados dispositivos legais.”

6. Com base nessas anotações, a Secex/SP oferece a seguinte proposta de encaminhamento (peças 38 a 40):

6.1. conhecer da presente Representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VII, do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;



6.2. acatar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis no que concerne aos pagamentos de diárias e remunerações semanais a dirigentes do CRMV/SP, no exercício de 2005;

6.3. acatar as razões de justificativa oferecidas pelo Sr. Flávio Prada, ex-interventor do CRMV/SP, acerca da continuidade do contrato de prestação de serviços jurídicos com a Advocacia Antonio Ribas Paiva S/C, sem que houvesse procedimento licitatório nem justificativa circunstanciada para a dispensa ou inexigibilidade de licitação, ante a excepcionalidade da situação apresentada, albergada em decisão judicial;

6.4. rejeitar as razões de justificativa dos Srs. Flávio Prada e Arani Nanci Bomfim Mariana, no que diz respeito à aquisição de passagens aéreas com empresa não contratada (constatação 49 do Relatório de Auditoria de Gestão do CFMV 5/2007);

6.5. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Flávio Prada sobre o pagamento de diárias para objetivo fora da finalidade do CRMV/SP (constatação 12 do Relatório de Auditoria de Gestão do CFMV 5/2007);

6.6. determinar ao CRMV/SP, com amparo no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que adote medidas, no prazo de 90 (noventa) dias, e informe ao Tribunal:

6.6.1. com vistas ao ressarcimento aos cofres do CRMV/SP das quantias apontadas nas irregularidades objeto de análise nos itens 15 e 16 da presente instrução (constatações 12 e 49 do Relatório de Auditoria de Gestão do CFMV 5/2007);

6.6.2. para sanar as irregularidades, impropriedades e falhas apontadas no Relatório de Auditoria de Gestão – CFMV 5/2007 2005, no que se refere às constatações 68 a 75, atinentes aos Convênios ns. 1, 2, 7, 9, 10, 13 e 15/2005 e, caso necessário, promova atitudes com vistas ao ressarcimento de valores repassados as entidades conveniadas;

6.7. dar ciência ao CRMV/SP sobre as seguintes impropriedades:

6.7.1. efetivação de contrato com a empresa Sênior Serviços de Segurança Ltda. (contrato s/n, firmado em 26/2/2005) por dispensa de licitação, e prorrogação da vigência desse ajuste, sem justificativa por escrito e prévia autorização da autoridade competente, contrariando o disposto no inc. IV do art. 24 e no inc. II do art. 57 da Lei 8.666/1993;

6.7.2. realização de licitação na modalidade convite, sem justificativa sobre a impossibilidade de obtenção de três licitantes para participarem do certame licitatório, identificada no processo administrativo CRMV-SP 12/2004 (Revista Educação Continuada do CRMV/SP), em afronta ao disposto no § 3º do art. 22 da Lei 8.666/1993 e ao Enunciado 248 de Súmula/TCU;

6.7.3. aquisição fracionada de equipamentos de informática, papéis timbrados, confecção de informativo e pesquisa de preços (constatações 51, 52, 54 e 58 do Relatório de Auditoria de Gestão do CFMV 5/2007), em desobediência ao disposto no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e ao art. 2º da Lei 8.666/1993 (Acórdão 2.607/2010 – Plenário);

6.8. encaminhar ao Conselho Federal de Medicina Veterinária cópia da deliberação que vier a ser adotada;

6.9. determinar à Secex/SP que monitore o cumprimento das providências pelo CRMV/SP descritas no subitem 6.6;

6.10. arquivar os presentes autos, com amparo no art. 169, inciso V, do RI/TCU.

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Representação formulada pelo Sr. Benedito Fortes de Arruda, Presidente do Conselho Federal de Medicina Veterinária – CFMV, acerca de supostas irregularidades ocorridas no Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo – CRMV/SP, na gestão do Sr. Flávio Prada, ex-interventor judicial **pro tempore** do CRMV/SP, no exercício de 2005.



2. As alegadas ocorrências foram registradas no Relatório de Auditoria de Gestão 5/2007 do CFMV e referem-se, em substância, a pagamentos de diárias e remunerações semanais a dirigentes do CRMV/SP e algumas outras impropriedades ocorridas na época em que aquele Conselho esteve sob intervenção.

3. Preliminarmente registro que esta Representação deve ser conhecida, porquanto atende aos requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU.

4. Ao despachar nos autos (peça 21), autorizei que fossem realizadas diligência e audiências na forma sugerida pela Secex/SP (peças 18-20). A diligência efetuada ao CRMV/SP teve o escopo de trazer aos autos informações relativas ao nome e dados pessoais (CPF, função, período) dos agentes administrativos responsáveis pela contratação da empresa Sênior Serviços de Segurança Ltda., bem como da autoridade superior que justificou e ratificou a contratação da precitada empresa de vigilância.

5. As audiências tiveram o objetivo de esclarecer as seguintes questões:

5.1. autorização e recebimento de pagamento regular e semanal, na forma estabelecida pela Resolução CRMV/SP 814/2003, caracterizada como salário ou honorário, com caráter remuneratório, sem previsão na Lei 5.517/1968;

5.2. ajuste de contrato de prestação de serviços de consultoria jurídica com a Advocacia Antonio Ribas Paiva S/C, sem procedimento licitatório;

5.3. compra de passagens aéreas em empresa não contratada pelo CRMV/SP, em desacordo com o disposto no inc. IV do art. 24 da Lei 8.666/1993;

5.4. participação de profissionais em eventos que não guardavam relação com a finalidade institucional da entidade, nos termos da Lei 5.517/1968.

6. Sobre as ocorrências acima discriminadas, foram instados a se manifestar nos autos: Flávio Prada, ex-interventor judicial **pro tempore**; Arani Nanci Bomfim Mariana, ex-vice-presidente nomeada pelo interventor judicial; Olympio Geraldo Gomes, ex-secretário-geral **pro tempore**; João Gilberto Lopes Pereira, ex-tesoureiro **pro tempore**. Todos esses agentes estiveram à frente do CRMV/SP no período de 1º/1 a 31/12/2005.

7. Somente apresentaram razões de justificativa o Sr. Flávio Prada e Sra. Arani Nanci Bomfim Mariana. O Sr. Olympio Geraldo Lopes permaneceu silente e o Sr. João Gilberto Lopes Pereira sofreu decesso, conforme certidão de óbito inserida à peça 35, p. 2.

8. A Secex/SP examinou os elementos de defesa coligidos aos autos e concluiu que:

8.1. os responsáveis lograram afastar as principais irregularidades apontadas no processo relativas a pagamentos indevidos de diárias e a remunerações semanais conferidas a dirigentes do CRMV/SP;

8.2. podem ser aceitas as razões de justificativa para continuidade do contrato de prestação de serviços jurídicos com a Advocacia Antonio Ribas Paiva S/C, ante a excepcionalidade da situação ocorrida;

8.3. em relação às irregularidades referentes à aquisição de passagem aérea com outra empresa que não a contratada e aos pagamentos de diárias para objetivo fora de finalidade do Conselho, as justificativas apresentadas não devem ser acolhidas; entretanto, em face dos baixos valores apontados para essas despesas, sugere determinar ao CRMV/SP que adote medidas com vistas ao ressarcimento das quantias envolvidas.

9. Acerca das demais constatações objeto de análise pela unidade técnica na instrução inicial e que não provocaram audiências ou diligência, a Secex/SP propõe determinação e ciência ao CRMV/SP, conforme o Relatório precedente.

10. Sobre os pagamentos indevidos de diárias e de remunerações autorizadas e recebidas semanalmente pelos dirigentes interventores do CRMV/SP, o Sr. Flávio Prada e Sra. Arani Nanci Bomfim Mariana alegaram, em essência, que não eram presidente e vice-presidente eleitos do CRMV/SP, mas sim interventor judicial e vice-presidente nomeada pelo interventor, respectivamente, conforme facultado pela decisão emitida pelo juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

11. Afirmaram ainda que prestavam serviços ao mencionado juízo, e não ao CRMV/SP, acrescentando que as contas eram regularmente apresentadas ao Juiz Federal da 9ª Vara Federal no processo 2004.34.00.0202217-2.



12. A Lei 5.517/1968, que dispõe sobre o exercício da profissão de médico-veterinário e cria os Conselhos Federal e Regionais de Medicina Veterinária, disciplina no seu art. 15 que: "Os componentes do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Medicina-Veterinária e seus suplentes serão eleitos por três anos e o seu mandato exercido é a título honorífico."

13. Como destacou a unidade técnica, o Tribunal tem entendido que a atividade exercida pelos membros de conselhos de entidades de classes não pode ser recompensada com o pagamento de diárias ou ajudas de custo que possa caracterizar alguma espécie de remuneração, uma vez que tal atividade, por força de lei, tem caráter honorífico, destacando ainda a Secretaria instrutiva que diárias e ajudas de custo a membros de conselhos podem ser pagas para efetuar o ressarcimento de eventuais despesas no desempenho de suas funções, com caráter indenizatório.

14. Apesar dessas considerações, a unidade técnica reconheceu as particularidades do caso concreto e propôs o acolhimento das justificativas oferecidas pelos responsáveis.

15. Preliminarmente, é de se destacar que sempre que possível deve prevalecer a regra geral de interpretação que confere relevância aos precedentes, mesmo em países que adotam o **civil law**, como é o caso do Brasil. Ou seja, as decisões anteriores proferidas em análise de determinados casos devem servir de modelo para aplicação posterior em hipóteses semelhantes. A exegese que faz deferência aos precedentes confere confiabilidade, calculabilidade, segurança ao sistema jurídico e habitualmente permeia as decisões desta Casa de Contas, que reiteradas se tornam jurisprudência.

16. Entretanto, é possível que certa decisão não siga exatamente o conteúdo de uma interpretação sedimentada na jurisprudência, sem necessariamente representar uma evolução de exegese. Uma dessas hipóteses refere-se à aplicação da técnica do **distinguishing** para resolução de casos concretos que apresentam certas particularidades, as quais não permitem adotar a assentada jurisprudência.

17. Noutras palavras, a norma jurídica ou norma de interpretação continua inalterada, mas a norma de decisão daquele caso concreto em específico pode não reproduzir a literalidade da primeira, pois determinadas circunstâncias fáticas recomendam que a regra geral (norma jurídica ou norma de interpretação) seja afastada.

18. Creio que os pagamentos de diárias e as remunerações semanais percebidas pelos dirigentes do CRMV/SP devem ser objeto do devido **distinguishing**. Essa inteligência fundamenta-se nas peculiaridades do caso ora em exame, pois o Conselho estava sob intervenção judicial justamente para corrigir seus rumos e, em consequência, os agentes que conduziram as atividades da entidade agiam na condição de interventores judiciais, sob o comando e determinação do juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Havia cristalina situação de excepcionalidade institucional no CRMV/SP.

19. Ou seja, não se trata na espécie de membros do CRMV/SP ou de seus suplentes que foram eleitos para exercerem mandato por tempo certo e a título honorífico, como disciplina o art. 15 da Lei 5.517/1968 acima transcrita. Sobre esses sim devem ser aplicados o referido dispositivo legal e a regra geral (norma de interpretação) colhida nos precedentes desta Casa de Contas, pois esse cenário corresponde à normalidade institucional.

20. Essa é a diferenciação necessária que deve ser feita pelo julgador para não adotar a jurisprudência e para buscar outra norma de decisão que se amolde adequadamente ao caso em exame. Nessa linha, lembro que a questão da remuneração dos agentes interventores foi judicializada, conforme a decisão transcrita no relatório precedente.

21. Desse julgado, destaco parte do voto proferido na Apelação Cível 0006457-18.2007.4.03.6100/SP:

"No caso dos autos, os interventores cumpriram ordem judicial, para atuar, em caráter precário, como autênticos auxiliares do juízo, a quem cumpre estabelecer a forma de remuneração do encargo, na dicção do art. 149 do CPC:

Art. 149: O depositário ou administrador perceberá, por seu trabalho, remuneração que o juiz fixará, atendendo a situação dos bens, ao tempo do serviço e as dificuldades de sua execução.



E, no caso, foi inequívoca a intenção do juízo de conceder remuneração aos interventores, pois, partindo da regra hermenêutica de que as leis e as decisões judiciais não contêm palavras inúteis, seria antagônico prever a remuneração sabendo que ela seria inexistente."

22. Por ser igualmente relevante, reproduzo ainda trecho da ementa do mesmo **decisum**: "8. Enquanto vigorou a decisão judicial, os interventores, incluindo a ré, se limitaram a cumprir o determinado na sentença, recebendo remuneração que foi estabelecida de forma objetiva, clara e pública, em procedimento que culminou por ser homologado pelo próprio juízo."

23. Como se percebe, solução jurídica ou norma de decisão vazada na Apelação Cível se mostra razoável e adequada ao caso concreto, o que justifica o devido **distinguishing** ante a situação fática delineada nos autos, permeada de particularidades, que autorizam o afastamento da jurisprudência desta Corte.

24. Em consequência, acolho as razões de justificativa oferecidas pelos defendentes a respeito do quesito examinado.

25. Outra ocorrência refere-se à continuidade do contrato de prestação de serviços jurídicos com a Advocacia Antonio Ribas Paiva S/C, sem prévio certame licitatório. Sobre essa questão, o Sr. Flávio Prada esclarece, em substância, que o advogado Antônio José Ribas Paiva, titular do referido escritório, era o único assessor jurídico do CRMV/SP à época em que foi nomeado interventor e que o causídico atuava nos litígios contra o CFMV, cujo presidente Benedito Fortes de Arruda (autor desta Representação) determinou, ilegalmente, a demissão do advogado.

26. Comprova que o CRMV/SP impetrou Mandado de Segurança contra essa arbitrariedade do Presidente do Conselho Federal, tendo o Juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal proibido a demissão da assessoria jurídica do CRMV/SP, que estava em pleno litígio com o Conselho Federal (processo 2003.34.00.004868-9, Sentença n. 156/2004-A).

27. Aduz ainda que a renovação do contrato questionado estava permitida por ordem judicial, que impediu a demissão da assessoria do CRMV/SP.

28. Assiste razão ao interventor, pois a questão foi igualmente judicializada e a decisão proferida no **mandamus** contra o Presidente do CFMV, Sr. Benedito Fortes de Arruda (autoridade coatora) – transcrita em parte no Relatório precedente – dava guarida à contratação, conforme o seguinte excerto (peça 36, p. 47-54):

"(...) e mais, 'com intuito de cercear a defesa do Conselho de São Paulo, vem pressionando a diretoria de São Paulo a demitir a sua Assessoria Jurídica, alegando ameaçadoramente, conforme ofícios anexos, que o Presidente ou o Plenário ao deixarem de dispensar os serviços de advocacia da Advocacia Antonio Ribas Paiva estariam infringindo o artigo 11, alínea 'a' c/c o artigo 4º, alínea 'a' da Resolução nº 591/92 e Lei nº 8.666/93', segundo a versão do impetrante.

(...)

Em face do exposto, convencido de que o ato impugnado, de nomeação de comissão de inquérito e determinação para a demissão da assessoria jurídica, por não haver previsão jurídica atribuindo competência para a autoridade que pretendia atingir outro objetivo diferente da defesa da moralidade administrativa ou qualquer outro princípio, mas carregado por motivação de natureza política para dominar a direção do órgão regional, é ilegal pelo desvio de poder (ausência de competência e pretender atingir outro objetivo), acolho o pedido e concedo a segurança para vedar a determinação de demissão e anular a constituição de inquérito. (...)"

29. Novamente, entendo que devem ser acolhidas as justificativas trazidas ao conhecimento deste Tribunal em vista das circunstâncias fáticas (tentativa de cerceamento de defesa do CRMV/SP e de demissão arbitrária por motivação política, desvio de poder etc) delineadas no **writ**.

30. Nada obstante, em deferência à vertente pedagógica que se deve revestir a atuação desta Casa de Contas, entendo que seja necessário dar ciência ao CRMV/SP de que a contratação de serviços advocatícios e de consultoria jurídica mediante inexigibilidade de licitação impõe a comprovação simultânea da notória especialização do contratado e da singularidade do objeto, na forma do art. 25, inc. II, da Lei 8.666/1993, e da jurisprudência deste Tribunal (conferir, entre outros, os Acórdãos 1.707/2011 e 907/2014, ambos do Plenário).



31. Sobre a aquisição de passagem aérea, foi constatado o pagamento no valor total de R\$ 4.298,96 em benefício da empresa Maringá Passagens e Turismo Ltda., com as seguintes irregularidades: a) empresa diferente daquela que mantinha contrato firmado com o CRMV/SP (a empresa contratada à época era a firma Abadia Turismo); b) não foi realizada pesquisa de preço para a contratação da empresa; c) não houve apresentação de nota fiscal alguma para pagamento das despesas; d) não existe comprovação de emissão de passagens tampouco confirmação de que elas foram utilizadas.

32. O Sr. Flávio Prada e a Sra. Arani Nanci Bomfim Mariana alegaram que, durante o longo período de intervenção judicial (4 anos), apenas algumas passagens aéreas foram adquiridas, em regime de urgência, como permite a legislação.

33. Os defendentes, além de responderem o quesito de forma sucinta, não revelaram quais seriam os motivos caracterizadores da aquisição emergencial. Ademais, o referido dispêndio está desacompanhado de documentos comprobatórios que fundamentam tal despesa (nota fiscal, bilhetes de passagens). Logo, as justificativas não merecem ser acolhidas, razão pela qual deve ser determinado ao CRMV/SP que adote medidas com vistas ao ressarcimento dessa quantia.

34. Quanto ao pagamento de diárias para objetivo fora de finalidade do Conselho, constatou-se que o Sr. Flávio Prada autorizou a participação de profissionais nos seguintes eventos: a) Clotilde de Lourdes Branco Germiniani, reunião da Comissão de Instalação da Academia Paulista de Medicina Veterinária, realizada em São Paulo/SP, nos dias 17 e 18/11/2005 (R\$ 225,00 em diárias); b) Irvênia de Santis Prada, I Seminário Nacional – Novas Diretrizes para os Centro de Zoonoses – Animais e Saúde Pública, nos dias 1º e 2/7/1005, em Belo Horizonte/MG (R\$ 225,00 em diárias e R\$ 381,00 em passagens); c) Antônio José Ribas Paiva, eleições do CFMV, triênio 2005/2008, em Brasília/DF (R\$ 450,00 em diárias).

35. O Sr. Flávio Prada alega, em essência, que, como interventor judicial à época dos fatos, deu continuidade a todos os eventos culturais determinados pela Lei 5.517/1968, e que as professoras Clotilde Lourdes Branco Geniane e Irvência de Santis Prada representaram o CRMV/SP em eventos de interesse da medicina veterinária. A unidade técnica entendeu que a justificativa oferecida pelo ex-interventor não foi suficiente para afastar a falha cometida.

36. Diferentemente do que interpretou a unidade técnica, creio que pode ser acatada a defesa apresentada pelo ex-interventor, porquanto, **prima facie**, os eventos parecem estar relacionados a assuntos de interesse do CRMV/SP, seja na atividade fim (Diretrizes para os Centro de Zoonoses – Animais e Saúde Pública) seja nas atividades culturais e sociais de relacionamento com outras entidades do ramo pertinente (Academia Paulista de Medicina Veterinária e eleições do CFMV). De mais a mais, os valores correspondentes a essas despesas são de baixa materialidade.

37. Acerca das demais constatações que foram objeto de análise pela unidade técnica na instrução inicial (peças 18, 19 e 20) e que não originaram audiências ou diligência, acolho a proposta da Secex/SP de encaminhar determinações e ciência ao CRMV/SP, nos termos gizados no Relatório precedente.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 558/2015 – TCU – Plenário

1. Processo n. 041.930/2012-6.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: VI – Representação.
3. Interessado: Sr. Benedito Fortes de Arruda, (CPF 088.404.311-87), Presidente do Conselho Federal de Medicina Veterinária – CFMV.
4. Entidade: Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo – CRMV/SP.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/SP.
8. Advogados constituídos nos autos: Fausto Pagioli Faleiros, OAB/SP 233.878; e Arnaldo D'Amelio Junior, OAB/SP 35.245.

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pelo Sr. Benedito Fortes de Arruda, Presidente do Conselho Federal de Medicina Veterinária – CFMV, acerca de supostas irregularidades ocorridas no Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo – CRMV/SP, na gestão do Sr. Flávio Prada, ex-interventor judicial **pro tempore** do CRMV/SP, no exercício de 2005.

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

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, conhecer desta Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar ao CRMV/SP, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que adote medidas, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da notificação deste Acórdão, com vistas:

9.2.1. ao ressarcimento aos cofres do CRMV/SP da quantia de R\$ 4.298,96 (quatro mil, duzentos e noventa e oito reais e noventa e seis centavos) referente à aquisição de passagens aéreas impugnada neste processo (constatação 49 do Relatório de Auditoria de Gestão – CFMV 5/2007), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas de desembolsos, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2.2. a sanar as irregularidades, impropriedades e falhas apontadas no Relatório de Auditoria de Gestão – CFMV 5/2007, referentes às constatações consignadas nos itens 68 a 75, que tratam dos Convênios 1, 2, 7, 9, 10, 13 e 15/2005 e, caso necessário, promova medidas para o ressarcimento de valores repassados às entidades conveniadas;

9.3. informe ao Tribunal sobre as providências adotadas acerca do comando veiculado no subitem 9.2 no prazo de 15 (quinze) dias a contar do término daquele prazo;

9.4. dar ciência ao CRMV/SP, com fulcro no art. 7º da Resolução/TCU 265/2014, sobre as seguintes irregularidades:

9.4.1. a efetivação de contrato com a empresa Sênior Serviços de Segurança Ltda. (Contrato s/n, firmado em 26/2/2005) por dispensa de licitação, e prorrogação da vigência desse ajuste, sem justificativa por escrito e prévia autorização da autoridade competente, contraria o disposto no inc. IV do art. 24 e inc. II do art. 57 da Lei 8.666/1993;

9.4.2. a realização de licitação na modalidade convite, sem justificativa sobre a impossibilidade de a obtenção de três licitantes para participarem da disputa, identificada no processo administrativo CRMV-SP 12/2004 (Revista Educação Continuada do CRMV/SP), está em desacordo com o disposto no § 3º do art. 22 da Lei 8.666/1993 e no Enunciado de Súmula/TCU 248;

9.4.3. a aquisição fracionada de equipamentos de informática, papéis timbrados, confecção de informativo e pesquisa de preços (constatações 51, 52, 54 e 58 do Relatório de Auditoria de Gestão – CFMV 5/2007) infringe o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei 8.666/1993 (Acórdão 2.607/2010 – Plenário);

9.4.4. a contratação de serviços advocatícios e de consultoria jurídica mediante inexigibilidade de licitação impõe a comprovação simultânea da notória especialização do contratado e da singularidade do objeto, na forma do art. 25, inc. II, da Lei 8.666/1993, e da jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.707/2011 e 907/2014, ambos do Plenário);

9.5. determinar à Secex/SP que monitore o cumprimento das providências endereçadas ao CRMV/SP dispostas no subitem 9.2 acima;

9.6. encaminhar ao Conselho Federal de Medicina Veterinária cópia deste Acórdão, do Relatório e do Voto que o fundamentam.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0558-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.



13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz (Presidente).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

13.4. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 035.031/2014-0.

Natureza: Representação.

Entidade: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Interessada: Link Data Informática e Serviços S/A (CNPJ 24.936.973/0001-03).

Advogados constituídos nos autos: Luiz Antônio Beltrão (OAB/DF 19.773) e outros.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. OITIVA PRÉVIA. INDÍCIOS DE RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO. DEFERIMENTO. AUDIÊNCIA. DILIGÊNCIA. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela empresa Link Data Informática e Serviços S/A sobre indícios de irregularidades na condução do Pregão Eletrônico nº 37/2014, no valor estimado de R\$ 1.512.676,28, a cargo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Peça nº 1.

2. O aludido certame tem por objeto o registro de preços para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de implantação de solução para a gestão de bens patrimoniais, comodato e almoxarifado, baseada na tecnologia RFID (Identificação por Rádio Frequência) para o controle de ativos, incluindo a integração das bases de dados já existentes, treinamento, manutenção e suporte de solução implantada, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital (Peça nº 2, p. 3).

3. A partir dos elementos contidos nos autos, o auditor federal da Selog lançou a instrução técnica à Peça nº 24, com a anuência dos dirigentes da unidade (Peças nºs 25/26), nos seguintes termos:

“(…) 4. Retornam os autos a esta Selog, após a oitiva prévia do CNPq, em cumprimento do despacho do Ex. Relator Min. André Luís de Carvalho, de 15/1/2015, que determinou a oitiva prévia do CNPq ‘no intuito de melhor municiar a formulação do juízo acerca da matéria’ (peça 9, p. 2).

5. O CNPq compareceu aos autos com o Ofício OF. PR. 052/15, de 23/1/2015 (peça 13), em resposta à oitiva prévia promovida por esta Selog (peça 10).

6. Posteriormente à resposta do CNPq, foram protocolados dois pedidos de cópia do Sr. Ronaldo Barbosa (peça 14 e 17), um pedido de vista e cópia da representante (peça 15) e um novo pedido de ingresso como parte da representante (peça 16).

6.1. Impende registrar que outra representação, versando sobre o Pregão Eletrônico 37/2014 do CNPq, em análise, foi conhecida por esse mesmo Relator no TC-034.848/2014-2. Por se tratar de matérias e de questões conexas, inseriram-se nestes (item 13) as análises daquele processo e, ao final deste, será feita proposta de apensamento daqueles autos a estes, nos termos do art. 36 da Resolução TCU 259/2014.

Exame técnico

Análise dos pontos impugnados pela representação

7. Em resposta à oitiva determinada pelo Exmo. Min. André Luís de Carvalho (peça 9), cumprida por meio do Ofício 070/2015-TCU/Selog, de 15/1/2015 (peça 10), o CNPq trouxe as seguintes alegações, sintetizadas e analisadas por item questionado:

8. Da alegada ‘desnecessidade da contratação’ que objetiva o Pregão Eletrônico 37/2014’, em razão da apresentação de proposta de aditativa do contrato então em vigor, pela representante, que



‘resultaria em redução de, aproximadamente, dois terços do valor máximo previsto para a contratação futura’ (peça 9, p. 2, item 19).

8.1. A representante havia alegado que o CNPq já possuiria a solução requerida, contratada com a própria Link Data, assegurando que a *‘atualização dessa solução seria bastante para o atendimento das necessidades do CNPq, com custos significativamente menores’* (peça 9, p. 1, item 6).

Resposta do CNPq

8.2. Em resposta à oitiva, o CNPq esclareceu que (peça 13, p. 2):

‘2.1.1 Ao contrário do que alega a impugnante, o CNPq não possui solução de controle de gestão de bens patrimoniais, comodato e almoxarifado, baseada em tecnologia de Identificação por Rádio Frequência, sendo que a presente licitação objetiva, exatamente, atender a necessidade da Fundação, com a implantação de uma solução que forneça maior eficiência nos processos internos relacionados à gestão e controle de material e patrimônio, bem como maior eficácia na segurança, confiabilidade e rastreabilidade dos bens que integram o patrimônio institucional.’

8.3. Quando posteriormente questionado sobre a proposta de atualização apresentada pela Link Data, o CNPq, ainda por meio de seu interlocutor designado, respondeu que o CNPq não teria recebido (peça 21, p. 1, item 1):

*‘nenhuma proposta formal da LinkData para a atualização das licenças que o órgão possui. O que ocorreu foi uma reunião com representantes da empresa, na qual foi mencionado o montante de cerca de 500 mil reais para a atualização da quantidade de licenças que o CNPq possui do **software** ASI.’*

Análise

8.4. Embora tenha negado o recebimento de proposta formal da Link Data, mencionada por esta em vários documentos (impugnação – peça 18, p. 8, representação – peça 1, p. 7), o CNPq, tanto em sua resposta à oitiva (peça 13, p. 2) como na resposta a essa impugnação (Comprasnet), refuta a comparação dos custos da referida proposta *‘para a renovação das licenças da solução atual, que seria de R\$ 499.320,00’*, e ainda que *‘a impugnante não considera que o **software** de controle é apenas uma parte da solução pretendida pelo CNPq’*.

8.5. É evidente que essas análises e comparações empreendidas pelo CNPq só podem ter sido feitas ante uma proposta apresentada pela Link Data.

8.6. Embora o CNPq tenha registrado que a proposta da representante (R\$ 499.320,00) estava acima da soma dos componentes equivalentes previstos no seu orçamento oficial (R\$ 445.541,66), não houve qualquer registro dos estudos preliminares e análises da possibilidade de se parcelar o objeto licitado em itens, para que esse e outros *‘módulos’* da solução que se pretende implantar pudessem ser licitados e fornecidos por empresas distintas.

8.6.1. Por oportuno, a análise do Termo de Referência (TR) revela a existência de *‘módulos’* distintos entre si, dentro da solução pretendida, a saber (peça 19):

1) um módulo de **softwares** contendo:

a) aplicativos de plataforma **Web** (peça 19, p. 29, item 3.1.2), composto de: i) Módulo Patrimônio e Comodato, com valor estimado em R\$ 158.442,93 (peça 19, p. 64, item 12.3, planilha, subitem 1.2.); ii) Módulo de Inventário, com valor estimado em R\$ 149.654,78 (peça 19, p. 64, item 12.3, planilha, subitem 1.3.); iii) Módulo de Almoxarifado, com valor estimado em R\$ 137.443,95 (peça 19, p. 65, item 12.3, planilha, subitem 1.4.);

b) aplicativos (**middlewares**) para instalação nos coletores portáteis (peça 19, p. 32, item 3.2.1), com valor estimado em R\$ 94.848,00 (peça 19, p. 65, item 12.3, planilha, subitem 1.5.);

2) um módulo de **hardware** composto de coletores portáteis com tecnologia RFID, com valor estimado em R\$ 51.382,72 (peça 19, p. 64, item 12.3, planilha, subitem 1.1.);

3) um módulo de suprimentos de material de informática, contendo: a) Tags com RFID, de vários tipos, com valor estimado total em R\$ 132.169,76 (peça 19, p. 65, item 12.3, planilha, subitem 1.6 a 1.9); b) outros materiais (cabos, canaletas, dutos etc. – peça 19, p. 35, item 3.5.), sem estimativa de valor no TR;

4) um módulo de serviços em TI: a) instalação de **software**, treinamento, suporte técnico e manutenção, com o valor total de R\$ 110.018,15 (peça 19, p. 65/66, item 12.3, planilha, subitens 1.10 a

1.15); b) instalação de **software** em ambiente de produção, com o valor total de R\$ 48.495,71 (peça 19, p. 66, item 12.3, planilha, subitens 1.16 a 1.18); c) saneamento de base de dados, com o valor total de R\$ 133.300,00 (peça 19, p. 66, item 12.3, planilha, subitens 1.19.);

5) um módulo de serviços operacionais (execução de inventário, localização física e consolidação dos bens), com o valor total de R\$ 209.870,00 (peça 19, p. 66, item 12.3, planilha, subitens 1.19.).

8.6.2. Embora o CNPq tenha registrado no TR a conclusão dos seus estudos preliminares acerca da impossibilidade de parcelamento do objeto, não há, na peça, qualquer análise técnica que fundamente tal conclusão, apenas se verifica o registro da ‘necessidade de completa integração entre as partes da solução, o objeto possui características de dependências entre os serviços a serem prestados que impedem o parcelamento do mesmo’ (peça 19, p. 38, item 4.5.2).

8.6.3. Contrariamente a esse entendimento do órgão, pelo menos o último módulo da solução que se pretende implantar, a execução do serviço de inventário (item 5 retro), parece ser completamente independente da solução a ser implantada. A contrário senso, todas as soluções adquiridas pela administração deveriam vir acompanhadas de pessoas para poder utilizá-los e realizar a tarefa que os sistemas se propõem executar, o que não é, nem de perto, o que se observa na prática.

8.6.4. O Acórdão 2.769/2011-TCU-Plenário (Relator: Min. André Luís de Carvalho), um dos citados no TR pelo CNPq, tratando de solução semelhante (gestão de patrimônio com tecnologia RFID), então contratada por outra entidade da Administração, registra que o ‘órgão adotou a estratégia de não parcelar o objeto sem, contudo, apresentar estudos de viabilidade técnica e econômica que justificassem a licitação por menor preço por lote’. Naquela oportunidade, com as manifestações posteriormente apresentadas pelo órgão e pela empresa fornecedora, foi possível ao TCU analisar e avaliar o não parcelamento do objeto naquela oportunidade.

8.6.5. No entanto, anteriormente a essa citada decisão, naquele mesmo processo, esta Corte havia decidido pelo deferimento da cautelar e oitiva do órgão licitante e da empresa vencedora, conforme se pode verificar no voto condutor do Acórdão 2.147/2011-TCU-Plenário de lavra do Exmo. Relator Min. André Luís de Carvalho:

‘... serviços especializados em gestão integrada de patrimônio mobiliário, compreendendo o fornecimento e instalação de software aplicativo de comunicação e integração com o software de controle patrimonial atualmente existente no TRT 10ª Região. (...)’

11. A opção do gestor pela realização de licitação na modalidade de ‘menor preço por lote’ não se encontra adequadamente justificada, mesmo com os novos esclarecimentos prestados.

12. Os itens que integram o objeto são perfeitamente divisíveis. A prestação de serviços de **software** e o fornecimento de etiquetas ou de equipamentos de coleta de dados, não obstante estarem todos vinculados ao controle patrimonial desejado pelo órgão, podem ser contratados de forma isolada, sem, necessariamente, causar prejuízo ao resultado esperado.

13. Conforme ressaltei no despacho exarado, no caso concreto, ante a especificidade dos serviços de **software** a serem contratados, em tese sem correlação direta com o material exigido (por exemplo, etiquetas **inlay** papel e de metal), há inclusive a possibilidade de a empresa adjudicada subcontratar seu fornecimento, provocando elevação do preço final proposto.’ (grifos nossos).

8.6.6. No caso em tela, há que se ressaltar um aspecto que pode distinguir esta daquela situação: mais de cinco anos se passaram desde aquela licitação e é notório o rápido desenvolvimento da tecnologia nesse setor de informática, podendo haver repercussões de eventual evolução nas características técnicas dos sistemas e dos equipamentos, o que possibilitaria a divisibilidade do objeto, aspecto que deve ser previamente avaliado pelo órgão licitante

8.6.7. Outro aspecto importante é que, semelhantemente ao ocorrido nos autos do citado precedente, quando da concessão da cautelar naquela situação, com os elementos presentes nestes autos, mesmo após a oitiva do órgão, não é possível se assegurar a indivisibilidade dos objetos a serem licitados, como se encontra prevista nesse certame.

8.7. Como registrado adiante, essas e outras análises deveriam ter sido feitas previamente à deflagração do certame licitatório, mais precisamente por ocasião do planejamento da licitação, que,

parece não ter seguido os normativos e diretrizes da Administração, em suma, carecendo dos devidos registros dos estudos preliminares.

8.7.1. Quanto a esse ponto, é de relevo destacar a ausência dos documentos e artefatos previstos na IN SLTI 4/2014 neste certame, que conta com mais de 85% do valor do seu objeto relativo a despesas com **software**, **hardware** e suprimentos de informática.

8.8. Não há, pois, como desconsiderar, neste momento, a alegação da representante.

9. Da alegada necessidade de exigência de comprovação da qualificação técnica para a 'migração/integração das bases de dados' atuais do CNPq para a nova solução a ser contratada, exigência essa não contemplada no TR do referido pregão.

9.1. Da ausência de disponibilidade das 'especificações técnicas que garantam a devida migração/integração dos dados já registrados' que 'poderia colocar em risco toda a sua base de dados' atual (peça 9, p. 2, item 10).

Resposta do CNPq

9.2. Em resposta a oitiva, assim se pronunciou o CNPq (peça 13, p. 3, item 2.2.1 e 2.2.2.):

'2.2.1. A inclusão de exigência na qualificação técnica, para que as licitantes comprovassem aptidão na realização de atividade de migração das bases de dados do **software** atualmente instalado no CNPq para uma nova solução, conforme defendido pela impugnante, tomaria o Edital altamente restritivo, posto que tal exigência implicaria, certamente, a limitação do número de possíveis participantes a poucas empresas no mercado, reduzindo, assim, a competitividade do certame licitatório.

(...) todas as informações, tabelas e especificações do **software** atualmente instalado no CNPq, necessárias a adequada avaliação e precificação da atividade de migração de dados pelas empresas interessadas em participar da licitação, estiveram disponíveis e puderam ser obtidas por ocasião da vistoria técnica prevista no Edital.'

9.3. Em pedido de informação complementar, o interlocutor do CNPq informou que: 'em levantamentos realizados na etapa de planejamento da contratação, só foi possível identificar uma empresa que já tenha realizado a migração do **software** da LinkData para outra plataforma' (peça 20, p. 1, item 2.2, 4).

9.4. Quando posteriormente solicitados tais levantamentos da etapa de planejamento da contratação que subsidiaram essa tomada de decisão, o interlocutor do CNPq informou: 'O estudo das opções foi baseado em levantamentos a **sites** de possíveis fornecedores, não tendo sido gerado nenhum documento específico formalizando esse estudo' (peça 21, p. 1).

Análise

9.5. O questionamento da representante é plausível, uma vez que qualquer que fosse a nova solução adquirida pelo CNPq, a migração e integração com as antigas bases de dados seria tarefa cogente, como foi reconhecido pelo próprio CNPq, que justificou a ausência dessa exigência com a disponibilização desses dados 'por ocasião da vistoria técnica prevista no Edital' (peça 13, p. 3).

9.6. Não obstante, como se pode observar pelas demais respostas do CNPq, não há nos autos qualquer comprovação das alegações dessa entidade de que tal exigência restringiria a participação de interessados no certame.

9.7. Também não parece crível que a qualificação técnica para manipulação de bases de dados, cuja estrutura é relativamente antiga no mercado, seja fator restritivo em um mercado dinâmico e amplo como o da Tecnologia de Informação.

9.8. Além disso, a avaliação dos custos de migração das bases de dados para outra plataforma também deveria ter sido objeto de análises comparativas por ocasião do planejamento da contratação da solução pretendida, que deveria estar formalizada nos estudos preliminares, ausentes dos autos, conforme analisado adiante.

9.9. Assim, não há, neste momento, como afastar essa alegação da representante.

10. Da *'aventada restrição à competitividade do certame'* em consequência das especificações dos itens 3.1.3.3, 3.1.3.4 e 3.1.3.5 do TR, que definem a marca da plataforma e da linguagem a serem utilizadas na solução a ser contratada, e que seriam *'baseadas em somente um modelo de produto, de um único fornecedor'* (peça 9, p. 2, item 11).

10.1. Tal restrição, se configurada indevida, no entender do eminente Relator deste processo, *'poderia ser danosa aos cofres públicos'* pela *'redução do universo de competidores e da possibilidade de obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração'* (peça 9, p. 2, item 20).

Resposta do CNPq

10.2. Em resposta a oitiva, assim se pronunciou o CNPq (peça 13, p. 3, item 2.3.):

'2.3.1. A especificação dos itens 3.1.3.4 e 3.1.3.5 objetivou garantir a qualidade dos produtos a serem ofertados pelas licitantes, haja vista a identificação, durante a etapa de planejamento da contratação, que os equipamentos para coleta de dados utilizando a tecnologia RFID UHF, com maior eficiência de gasto energético, melhor desempenho de leitura RFID, resistência operacional e qualidade de hardware, utilizam a plataforma especificada no Termo de Referência do Edital.

2.3.2. A afirmação da impugnante de que tais itens limitariam a um único fabricante a opção de fornecimento não é sustentável, pois durante os estudos preliminares para a elaboração dos requisitos da licitação, foram identificados pelo menos 4 (quatro) diferentes fabricantes que atendem aos requisitos especificados no Termo de Referência para o referido componente da solução, sendo inegável que cada um deles possui diversos representantes no Brasil.'

10.3. Quando, posteriormente, questionado se esses equipamentos de coleta de dados utilizando a tecnologia RFID UHF com maior eficiência de gasto energético, melhor desempenho, resistência operacional e qualidade de **hardware** só funcionam com a plataforma identificada nos itens 3.1.3.4 e 3.1.3.5 do TR, o interlocutor do CNPq, mais uma vez, respondeu que isso era o que tinha sido apurado *'na etapa de levantamento inicial da contratação'* (peça 20, item 2.3.1, 5).

10.4. Questionados se esses critérios de eficiência de gasto energético, desempenho, resistência e qualidade não poderiam ter sido fixados no Termo de Referência em vez de especificar as marcas das plataformas (Windows CE ou Mobile) e linguagens da solução licitada (C# para Mobile e Java para Web), o interlocutor ponderou que essas especificações poderiam *'restringir ainda mais as opções de fornecimento, que a simples definição do SO e linguagem do software de middleware utilizado pelo equipamento'*, e citou quatro fabricantes identificados que atenderiam os requisitos do TR (peça 21, item 2.3.1, 6).

Análise

10.5. Como se pode observar, parece haver certa contradição nessa opção de especificação no TR pelo CNPq. Se as definições de sistema operacional (Windows CE ou Mobile) e linguagem do **software** (C# para Mobile e Java para Web) foram eleitas para selecionar equipamentos, que atenderiam aos critérios de eficiência desejados, então, se estes mesmos critérios fossem especificados no TR, ao menos os mesmos equipamentos anteriormente identificados seriam compatíveis com esses requisitos, havendo, ainda, a possibilidade de outros virem a atender também, aumentando com isso a possibilidade de maior competitividade no certame.

10.6. Além disso, estão ausentes dos autos os artefatos que compõem o planejamento dessa contratação, previstos na IN-SLTI 4, sejam os previstos na versão de 2012, sejam os documentos previstos na versão de setembro de 2014.

10.7. Nesse ponto, há que se esclarecer que como o Edital foi finalizado em 14 de novembro de 2014, quando da atualização da referida IN, em setembro do mesmo ano, o planejamento dessa contratação já deveria estar em andamento, e seria possível que não pudessem ser atendidos.

10.8. De toda forma, seguindo uma ou outra versão da referida IN, seria necessária a apresentação dessa documentação do planejamento da contratação, para que se possa avaliar a regularidade das especificações técnicas e a economicidade das opções adotadas pelo CNPq para a solução pretendida, razão pela qual se propõe que a entidade encaminhe tais documentos juntamente com a oitiva a ser sugerida.

11. O CNPq tece, ainda, comentários a respeito do item 4.4.1 do TR, que traz a relação de alguns órgãos públicos que já implantaram a tecnologia pretendida no referido pregão (RFID), ressaltando que tal registro visava apenas ‘apresentar soluções similares à pretendida pelo CNPq que, comprovadamente, tenham obtido os resultados pretendidos pelo órgão licitante’ (peça 13, p. 4, item 2.3.3 e 2.3.4).

11.1. Impende ressaltar que uma dessas citadas contratações, cujo objeto em muito se assemelha ao do pregão em tela, foi cautelarmente impugnada por esta Corte de Contas pelo Acórdão 2.147/2011-TCU-Plenário, em cujo voto, o eminente Min. André Luís de Carvalho consignou explicitamente a possibilidade de parcelamento do objeto licitado, **in verbis**:

‘11. A opção do gestor pela realização de licitação na modalidade de ‘menor preço por lote’ não se encontra adequadamente justificada, mesmo com os novos esclarecimentos prestados.

12. Os itens que integram o objeto são perfeitamente divisíveis. A prestação de serviços de software e o fornecimento de etiquetas ou de equipamentos de coleta de dados, não obstante estarem todos vinculados ao controle patrimonial desejado pelo órgão, podem ser contratados de forma isolada, sem, necessariamente, causar prejuízo ao resultado esperado.

13. Conforme ressaltei no despacho exarado, no caso concreto, ante a especificidade dos serviços de software a serem contratados, em tese sem correlação direta com o material exigido (por exemplo, etiquetas **inlay** papel e de metal), há inclusive a possibilidade de a empresa adjudicada subcontratar seu fornecimento, provocando elevação do preço final proposto. ‘(grifos nossos).

12. Como se pode observar, a ausência das documentações da fase de planejamento da referida contratação inviabiliza a análise da regularidade e da economicidade da presente licitação, e não permite que se afastem as impugnações da representante. Ao contrário, as respostas e justificativas até agora apresentadas pelo CNPq, cotejadas com os precedentes desta Corte sobre o tema, apenas somam mais indícios de irregularidades e riscos ao erário, que devem ser adequadamente analisados antes de, eventualmente, se dar continuidade ao referido pregão.

Processo Conexo – TC 034.848/2014-2

13. Tratam aqueles autos de representação formulada pela empresa Bamcentric Software Solutions do Brasil Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Pregão Eletrônico 37/2014, conduzido pelo CNPq, ora analisado.

13.1 Por conexão dos processos (mesmas licitação e matéria) e por racionalidade administrativa, foi proposto o apensamento do TC 034.848/2015-2 aos presentes autos para análise em conjunto.

13.2 Ainda naqueles autos, foi realizada a oitiva prévia do CNPq, em cumprimento do despacho do Ex. Relator Min. André Luís de Carvalho, que conheceu da representação e determinou a oitiva prévia do CNPq para esclarecer a suspeita de ‘restrição na competitividade do certame’ decorrente da ‘exigência de comprovação de experiência mínima de três anos na prestação dos serviços licitados, estabelecida no subitem 12.1.3 do edital’.

13.3 A respeito da questão, o CNPq se manifestou contrariamente à hipótese, mencionando como razão as conclusões em avaliações de casos semelhantes em outros órgãos, asseverando que teria sido ‘identificado como fator crítico de sucesso para o projeto, a contratação de empresas com comprovada experiência no mercado para o fornecimento de soluções, que integrem, adequadamente, os componentes de **software** e **hardware** envolvidos na implementação do projeto’ (peça 13, p. 1, item 1.2.).

Análise

13.5. Em que pesem as afirmações do CNPq, não há naqueles autos qualquer dado ou informação que corrobore as citadas conclusões.

13.6. Ademais, não foram trazidos aos referidos autos qualquer documento ou peça dos estudos preliminares, previstos na IN SLTI 4/2010 ou na IN SLTI 4/2014 (que lhe sucedeu), inviabilizando a análise técnica da matéria.

13.7. Além disso, é de se registrar que, além da presença de pequeno número de empresas que acorreram ao certame (apenas seis), das licitantes presentes, duas foram desclassificadas por ‘não atenderem a requisitos técnicos dos editais’, restando, efetivamente, apenas quatro propostas de empresas tecnicamente capacitadas pelos critérios do edital (peça 17, p. 3).

13.8. Posteriormente, no decorrer do certame, das quatro empresas restantes, três foram desclassificadas por erros formais na cotação, restando apenas a proposta do sexto classificado como 'melhor proposta', levantando-se dúvidas sobre a efetiva competitividade do certame.

13.9. Como se vê, não há como afastar, neste momento, os indícios da restrição da competitividade no certame, aliada à falta de comprovação dos estudos preliminares que pudessem assegurar a efetiva plausibilidade das qualificações técnicas de caráter restritivo exigidas no edital, razão pela qual, ao final deste, propugna-se pela oitiva ao órgão para buscar tais documentações.

Dos requisitos a adoção de medida cautelar

14. Há o perigo da demora (perigo de dano irreparável, caracterizado pela urgência, pelo fundado receio de grave lesão ao erário e/ou ao interesse público, ou pelo risco de ineficácia da decisão de mérito)? Sim.

14.1 Consoante consta no registro do sistema Comprasnet, ainda não há adjudicação para a empresa vencedora do certame. Assim, a qualquer momento, pode acontecer essa adjudicação e homologação, que tornaria mais complexo o processamento do feito pela eventual inclusão de interessado.

15. Há o perigo da demora inverso (perigo de dano irreparável à unidade jurisdicionada caracterizado pelo dano resultante da adoção da cautelar ser superior àquele que se pretende evitar)? Não.

15.1. De acordo com as justificativas apresentadas pelo CNPq, a entidade vem há muito tempo enfrentando o problema da desatualização do seu sistema, não havendo qualquer novidade se a referida contratação for suspensa.

16. Existem indícios de restrição à competitividade do certame? Sim.

16.1 De acordo com as informações constantes da peça 13, houve a participação de apenas seis empresas licitantes (item 13.7).

16.2 Há indícios de que o objeto da licitação deveria ter sido parcelado e, com isso, poderia haver maior número de interessados e maior competitividade no certame.

17. Existe inegável dano à lisura do procedimento licitatório? Sim.

17.1 Não foram juntadas aos autos a cópia da proposta comercial apresentada pela representante nem sua respectiva análise técnica, bem como há especificação de marca no TR, o que levanta suspeitas de direcionamento e de preterição indevida e antieconômica na contratação da solução.

18. Existem indícios de dano à economicidade da contratação? Sim.

18.1 Vide análise empreendida nos itens 8, 10, 11, 12 e 13, e subitens desta instrução.

19. De toda a análise empreendida quanto à procedência da medida cautelar pleiteada, conclui-se pela insuficiência, até o momento, de informações e de esclarecimentos que possam assegurar a lisura e a economicidade dos procedimentos licitatórios em tela.

19.1 Presentes, portanto, os pressupostos para a adoção de cautelar, especialmente quanto ao *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, no sentido de suspender o referido pregão, que até o momento (23/02/15) encontra-se suspenso pela própria Administração, aguardando o posicionamento desta corte.

Dos pedidos de vista, cópia e ingresso como parte no processo

20. Constam dos autos, pendentes de despacho, os pedidos de vista ou cópia de Ronaldo Barbosa Junior (peça 14) e da Link Data Informática e Serviços S/A (peça 15), e outro pedido de cópia do processo do Sr. Ronaldo Barbosa (peça 17).

20.1 Como os requisitantes não são partes desse feito nem há requisição deles para ingressar como partes interessadas, a teor do art. 163 do RITCU, não há como lhes acolher os pedidos.

21. Consta, ainda, um pedido da Link Data, de ingresso como parte interessada nesse processo, sob o fundamento de que o § 3º do art. 2º da Resolução TCU nº 36/1995 'passou a atribuir expressamente a condição de interessado ao denunciante/representante' (peça 16, p. 2), e que a representante seria 'a atual fornecedora da solução de gestão de bens objeto da licitação em questão' (peça 16, p. 3). Assim, haveria 'evidente interseção entre o interesse público e o interesse subjetivo próprio da representante' (peça 16, p. 4).



22. A jurisprudência do TCU tem sido pacífica nas questões da possibilidade de ingresso de interessado como parte processual, como se pode observar no seguinte excerto do Acórdão 2.873/2010-TCU-Plenário:

‘Não é outra a jurisprudência desta Corte de Contas, a qual entende que o ‘denunciante não é considerado, automaticamente, parte processual, devendo, para obter essa condição, formular pedido de ingresso nos autos como interessado e comprovar razão legítima para intervir no processo’ (Acórdão 773/2004-Plenário). Nesse sentido, verifica-se ainda os Acórdãos 320/2006, 2.323/2006, 139/2007, 1.855/2007, 519/2008, e 649/2008, 1.218/2008, todos do Plenário.

Destarte, o papel do denunciante/representante consiste em iniciar a ação fiscalizatória, quando, então, o próprio Tribunal toma o curso das apurações. Não existe para o denunciante, a não ser que admitido como interessado, prerrogativa de comparecer aos autos para a defesa de seus pontos de vista.

Vencida a preliminar, cabe avaliar a possibilidade de lesão a direito subjetivo do recorrente e (ou) razão legítima para intervir.’

23. De pronto, já é possível se verificar que não há possibilidade de lesão a direito subjetivo da representante no deslinde da questão em pauta. Não há qualquer obrigatoriedade de a Administração manter ou não o **software** fornecido pela representante, que atualmente utiliza.

23.1 Se for considerada procedente esta representação, tal fato não tem o condão de gerar qualquer direito à representante, pois, sendo eventualmente anulado o procedimento em tela, a Administração poderá lançar novo procedimento ou adotar outra providência que achar conveniente.

23.2 Se, por outro lado, esta representação não for considerada procedente, igualmente não haverá qualquer dano a direito subjetivo da representante, talvez somente à alguma expectativa de direito, o que não a legitima para ingressar como parte neste feito.

23.3 Não há, pois, como acolher o pedido de ingresso da representante como parte interessada no processo.

Conclusão

24. A detida análise dos esclarecimentos do CNPq indica que estes não foram suficientes para afastar as impugnações da representação, havendo indícios de falhas graves no planejamento da contratação, que representam fundado receio de grave lesão ao erário e ao interesse público.

25. Não obstante, não foram apresentados os elementos necessários para assegurar a regularidade do certame e a economicidade do procedimento, razão pela qual se propõe a adoção da sustação cautelar do pregão em tela.

Proposta de encaminhamento

26. Assim, e considerando que o referido procedimento ainda se encontra em fase de adjudicação, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal, em sede de tutela da cautela, nos termos do art. 276 do RITCU c/c o art. 45 da Lei nº 8.443/1992:

a) determinar ao CNPq a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico 37/2014, até que o TCU delibere sobre o mérito deste processo;

b) determinar a oitiva do CNPq, com fulcro nos arts. 250, V, e 276, § 3º, do RITCU, para que a entidade, a respeito do Pregão Eletrônico 37/2014:

i) envie cópia integral do processo 01300.002018/2014-4, preferencialmente por meio eletrônico;

ii) apresente cópia dos documentos que compõem a fase de planejamento da respectiva contratação pretendida, principalmente: dos Estudos Técnicos Preliminares, nos termos do inciso IX, art. 6º da Lei 8.666/1993, e da Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Análise de Riscos e da Estratégia de Contratação, nos termos dos incisos III do art. 2º e do inciso II do § 2º do art. 9º, ambos da IN-SLTI 4/2010, ou dos seus equivalentes na IN-SLTI 4/2014;

iii) justifique a rejeição da proposta comercial apresentada, previamente à licitação, pela empresa LinkData, no valor de R\$ 499.320,00, e apresente cópia dos estudos então realizados acerca desta questão (análise técnica e econômica) (itens 8.4 a 8.6);

iv) apresente a justificativa técnica e econômica da inviabilidade de se parcelar o objeto da licitação em itens, para estes pudessem ser licitados e fornecidos por empresas distintas, fazendo referência aos itens que abordaram a questão nos estudos preliminares (itens 8.6 a 8.8);



v) apresente a justificativa técnica para a ausência, no respectivo Termo de Referência, de exigência comprovação da qualificação técnica para a migração/integração das bases de dados atuais do CNPq para a nova solução a ser contratada, fazendo referência aos itens que abordaram a questão nos estudos preliminares (itens 9.5 a 9.8);

vi) apresente a justificativa técnica para a ausência, no respectivo Termo de Referência, das especificações técnicas que garantam a devida migração/integração dos dados já registrados, que 'poderia colocar em risco toda a sua base de dados' atual, fazendo referência aos itens que abordaram a questão nos estudos preliminares (itens 9.5 a 9.8);

vii) esclareça, em relação à eventual restrição à competitividade do certame, as razões técnicas para as especificações dos itens 3.3.1.3, 3.1.3.4 e 3.1.3.5 do respectivo Termo de Referência, que definem as marcas das plataformas e das linguagens a serem utilizadas na solução a ser contratada, em detrimento da especificação de critérios de eficiência de gasto energético, de desempenho, de resistência e de qualidade desejados (item 10 e seus subitens);

viii) apresente cópia dos estudos prévios (análise técnica) dos casos relacionados ao item 4.4.1 do respectivo Termo de Referência, sobre órgãos públicos que já implantaram a tecnologia pretendida no referido pregão - RFID (itens 11 e 11.1);

ix) apresente justificativa, em relação à possível restrição na competitividade do certame, para a exigência de comprovação de experiência mínima de três anos na prestação dos serviços licitados, estabelecida no subitem 12.1.3 do edital, como as conclusões de que foi 'identificado como fator crítico de sucesso para o projeto, a contratação de empresas com comprovada experiência no mercado para o fornecimento de soluções, que integrem, adequadamente, os componentes de software e hardware envolvidos na implementação do projeto', fazendo referência aos itens que abordaram a questão nos estudos preliminares (item 13 e subitens);

x) apresente cópia da portaria ou despacho de designação dos responsáveis (equipe) pelo planejamento do certame;

c) indeferir os pedidos de vista/cópia (peças 14, 15 e 17) e o pedido de ingresso da Link Data como parte interessada no processo (peça 16); e

e) cientificar a representante, a empresa Bamcentric Software Solutions do Brasil Ltda. (representante no processo TC 034.848/2014-2 (apensado) e o Sr. Ronaldo Barbosa Junior (peças 14, 15 e 17) do que vier a ser decidido.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Como visto, trata-se de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela empresa Link Data Informática e Serviços S/A sobre indícios de irregularidades na condução do Pregão Eletrônico nº 37/2014, no valor estimado de R\$ 1,5 milhão, a cargo do CNPq, cujo objeto consiste no registro de preços para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de implantação de solução para a gestão de bens patrimoniais, comodato e almoxarifado, baseada na tecnologia RFID (Identificação por Rádio Frequência) para o controle de ativos, incluindo a integração das bases de dados já existentes, treinamento, manutenção e suporte de solução implantada.

2. Preliminarmente, entendo que a presente representação merece ser conhecida pelo TCU, já que atendidos os requisitos legais e regimentais de admissibilidade.

3. A representante, em síntese, alega aspectos relacionados com a desnecessidade da aludida contratação, com a falta de exigência de comprovação de capacidade técnica tida por imprescindível ao objeto licitado, bem como com a restrição à competitividade do certame, destacando-se que essas questões foram levadas ao conhecimento do ente, mediante impugnação ao instrumento convocatório, cujo conteúdo foi rejeitado pelo CNPq.



4. Com relação ao primeiro ponto, a representante sustenta ser desnecessária a contratação dos serviços objeto do Pregão Eletrônico 37/2014, vez que o CNPq já possuiria a solução requerida, contratada com a própria Link Data, asseverando que a mera atualização dessa solução seria bastante para o atendimento das necessidades do CNPq, com custos significativamente menores.

5. A Link Data informa que encaminhou proposta comercial ao CNPq, em dezembro de 2013, com vistas à reativação do contrato de manutenção do sistema ASI, do qual resultaria desembolso anual de R\$ 499.320,00 com a aludida atualização, mas que, a despeito do valor consideravelmente inferior ao previsto para o Pregão Eletrônico 37/2014, o CNPq deu início ao referido certame.

6. Relativamente ao segundo ponto, a representante indica o fato de o edital do Pregão Eletrônico 37/2014 prescindir de exigência de comprovação de capacidade técnica para a realização dos serviços de migração/integração da base de dados já existente com a nova solução, tendo em vista que, ao não dispor sobre as especificações técnicas que garantam a devida migração/integração dos dados já registrados, conforme ressalta a Data Link, o CNPq poderia colocar em risco toda a sua base de dados.

7. Quanto ao terceiro e último ponto, a representante argumenta que, ao restringir e definir a linguagem a ser usada, bem como o sistema operacional, conforme previsto nos itens 3.1.3.4 e 3.1.3.5 do Termo de Referência, ficaria evidenciada a restrição à disputa no certame, assinalando, ainda, que a definição da contratação, por parte do CNPq, teria sido baseada em somente um modelo de produto, de um único fornecedor, de cuja solução já se utilizariam o TRT 10ª Região, o Ministério da Integração Nacional e a Eletrobras.

8. A Selog, em análise preliminar da matéria (Peça nº 7), propôs a necessidade de realização da oitiva prévia do CNPq, para que este se pronunciasse acerca dos aludidos indícios de irregularidades, de modo a possibilitar a formação de juízo sobre a medida cautelar pleiteada e, ao final, sobre o mérito da representação.

9. Por meio de despacho (Peça nº 8), determinei, preliminarmente, com fulcro no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, a realização da oitiva prévia do CNPq, bem como, se existente, da empresa que tivesse se sagrado vencedora no aludido certame.

10. Conforme consignado nos autos, a unidade técnica, após a análise dos esclarecimentos prestados e dos documentos encaminhados, encaminha proposta de cautelar, tendo em vista que não foram afastadas as irregularidades anteriormente indicadas, vez que o CNPq não apresentou os elementos necessários para assegurar a regularidade do certame e a economicidade do procedimento.

11. Em cognição sumária, verifico que assiste razão à unidade técnica.

12. Bem se vê que, embora não se confirme a proposta de atualização de **software** por parte da Link Data, percebe-se que o gestor não comprovou a inviabilidade do salutar parcelamento dos itens do objeto licitado.

13. Conforme demonstrou a unidade técnica, a partir da análise do Termo de Referência (TR), haveria a possibilidade de se contratarem separadamente os módulos que compõem o objeto da licitação, destacando-se que a existência de módulos distintos entre si revela a possibilidade do fornecimento por empresas diversas, sem comprometer a solução pretendida pela contratante.

14. Demais disso, o CNPq não apresentou qualquer estudo técnico que afaste concretamente essa possibilidade de parcelamento do objeto, ainda mais quando se verifica que a tecnologia hoje disponível permite a integração com sistemas já em execução, o que é o caso da contratante.

15. De todo modo, nesse ponto, discordo da unidade técnica no tocante à possível irregularidade na ausência de comprovação de capacidade técnica para a realização dos serviços de migração/integração da base de dados já existente com a nova solução, visto que, acolhendo o argumento do CNPq, a referida exigência poderia configurar a restrição à competitividade do certame, ante o amplo número de fornecedores do mercado de TI.

16. Já quanto aos itens de especificação do TR que estariam restringindo a competição (item 7 acima), compartilho o entendimento da Selog no sentido de:

*“(...) haver certa contradição nessa opção de especificação no TR pelo CNPq. Se as definições de sistema operacional (Windows CE ou Mobile) e linguagem do **software** (C# para Mobile e Java para Web) foram eleitas para selecionar equipamentos, que atenderiam aos critérios de eficiência desejados,*



então, se estes mesmos critérios fossem especificados no TR, ao menos os mesmos equipamentos anteriormente identificados seriam compatíveis com esses requisitos, havendo, ainda, a possibilidade de outros virem a atender também, aumentando com isso a possibilidade de maior competitividade no certame.”

17. A unidade técnica, além de não considerar suficientes os esclarecimentos prestados pela CNPq nestes autos, registrou que no âmbito do TC 034.848/2014-2 (representação formulada pela empresa Bamcentric Software Solutions do Brasil Ltda. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 37/2014, conduzido pelo CNPq) propôs o seu apensamento a este processo, em vista da conexão entre ambos.

18. Dessa forma, a unidade técnica destaca, ainda, que naqueles autos foi realizada a oitiva prévia do CNPq, em cumprimento ao despacho que proferi, para “*esclarecer a suspeita de ‘restrição na competitividade do certame’ decorrente da ‘exigência de comprovação de experiência mínima de três anos na prestação dos serviços licitados, estabelecida no subitem 12.1.3 do edital’*”.

19. Após a análise da resposta do CNPq, a Selog sugeriu que também não foi devidamente esclarecida a mencionada questão da comprovação de experiência mínima de três anos, vez que, aliada à falta de comprovação dos estudos preliminares da plausibilidade de tal exigência, o pequeno número de licitantes relevaria que pode ter havido obstáculo à efetiva competitividade do certame.

20. Esse aspecto, aliás, também reforça a necessidade da concessão da medida cautelar, visto que, considerando não elididas a maioria das irregularidades indicadas neste processo e no TC 034.848/2014-2, restaria caracterizada a fumaça do bom direito, com elevado potencial de acarretar dano ao erário.

21. Por sua vez, quanto ao perigo da demora, informou a unidade técnica que a adjudicação e a homologação do certame poderiam ocorrer a qualquer momento, enquanto estaria afastado o perigo da demora reverso, já que a busca pela atualização do sistema do CNPq não seria recente.

22. Desse modo, e ainda mais pelo fato de a contratação envolver a formação de ata de registro de preço, considero pertinente a proposta da unidade técnica no sentido de se deferir a cautelar, enquanto a análise de mérito é concluída, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU.

23. Contudo, inobstante essa medida, entendo que devem ser determinadas a audiência dos dirigentes do CNPq quanto aos itens ainda pendentes de esclarecimentos, bem como a realização de diligência junto à entidade, visto que não se mostra adequada a repetição da oitiva neste momento processual.

24. Além disso, deve ser oportunizada à empresa vencedora do certame a apresentação dos elementos que julgarem pertinentes, tendo em vista as questões tratadas nos presentes autos, diante da possibilidade de, no mérito, vir a ser determinada a anulação do certame.

25. De mais a mais, de forma conjunta com tais ações, a unidade técnica pode realizar inspeção no CNPq com o escopo de obter todos os elementos e esclarecimentos necessários, de modo a, de forma célere, esclarecer definitivamente as falhas identificadas, com a apresentação de um parecer conclusivo.

26. Enfim, quanto aos pedidos de vista com cópia destes autos (Peças nºs 14, 15, 17 e 27), considerando que a Lei nº 8.906/1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), autoriza o fornecimento das cópias solicitadas, sou pelo deferimento da concessão de cópia dos presentes autos aos Srs. Ronaldo Barbosa Júnior (OAB/DF 35017) e Fernando Gadelha (OAB/DF 21.744).

27. De toda sorte, com relação ao pedido de ingresso como interessado (Peça nº 16), entendo que, embora a empresa Link Data não tenha demonstrado em sua solicitação elementos que justificassem o seu pleno interesse de agir no presente processo, mas diante do interesse da referida empresa em acompanhar o deslinde da questão tratada no feito, autorizo à solicitante o acesso aos autos apenas para procedimentos de vista e cópia, sem, contudo, atribuir-lhe a condição de interessada nos autos.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



1. Processo nº TC 035.031/2014-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Link Data Informática e Serviços S/A (CNPJ 24.936.973/0001-03).
4. Entidade: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Advogados constituídos nos autos: Luiz Antônio Beltrão (OAB/DF 19.773) e outros.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela empresa Link Data Informática e Serviços S/A sobre indícios de irregularidades na condução do Pregão Eletrônico nº 37/2014, no valor estimado de R\$ 1,5 milhão, a cargo do CNPq, cujo objeto consiste no registro de preços para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de implantação de solução para a gestão de bens patrimoniais, comodato e almoxarifado, baseada na tecnologia RFID (Identificação por Rádio Frequência) para o controle de ativos, incluindo a integração das bases de dados já existentes, treinamento, manutenção e suporte de solução implantada.

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

9.1. conhecer da presente representação, por atender ao requisitos de admissibilidade, com fulcro no art. 237, inciso II e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU;

9.2. determinar cautelarmente ao CNPq, com fundamento no art. 276 do RITCU, que suspenda a prática de atos atinentes à eventual contratação resultante do Pregão Eletrônico nº 37/2014, até a decisão de mérito do Tribunal;

9.3. determinar que a Selog promova, nos termos do RITCU, a audiência dos gestores do CNPq e a oitiva da empresa vencedora do certame, para que, no prazo de até 15 (quinze) dias, se manifestem sobre as questões de mérito tratadas nestes autos, alertando-os sobre a possibilidade de este Tribunal vir a determinar a anulação do certame;

9.4. determinar à Selog que:

9.4.1 realize diligência e, se for o caso, inspeção junto ao CNPq com o objetivo de colher todos os elementos e esclarecimentos necessários para a emissão de um parecer conclusivo sobre o mérito do presente processo;

9.4.2. dê prosseguimento ao feito, com a urgência que o caso requer, de sorte a restituir os autos ao Relator, com proposta de mérito, no prazo de até 60 (sessenta) dias;

9.5. deferir, ainda que parcialmente, os correspondentes pedidos e, assim, autorizar a concessão de cópia dos presentes autos aos Srs. Ronaldo Barbosa Júnior (OAB/DF 35017) e Fernando Gadelha (OAB/DF 21.744) e à empresa Link Data Informática e Serviços S/A; e

9.6. encaminhar ao CNPq e à empresa vencedora do certame, como subsídio às suas manifestações processuais, cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0559-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho (Relator).



GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 009.860/2010-0 [Aposos: TC 033.463/2013-1, TC 044.819/2012-9, TC 034.233/2013-0, TC 009.861/2010-6]

Natureza: Auditoria

Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: José Luiz Ataíde (OAB/DF 11708) e outro, peça 37

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2010. FERROVIA DE INTEGRAÇÃO OESTE-LESTE (FIOL). TRECHO COMPREENDIDO ENTRE ILHÉUS/BA E BARREIRAS/BA. SOBREPREGO DE BAIXA MATERIALIDADE. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Adoto como relatório, com os ajustes pertinentes, a instrução da unidade técnica (peça 49):

“1. Trata-se de instrução para o prosseguimento do processo TC 009.860/2010-0, originado do levantamento de auditoria no âmbito do Fiscobras/2010 (Acórdão TCU 442/2010-Plenário), realizado no período de 12/4/2010 a 23/6/2010, tendo por objeto os procedimentos licitatórios relativos às obras da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, subtrecho compreendido entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA.

2. Atende-se à determinação do Acórdão 2.074/2010-TCU-Plenário:

9.5. restituir os autos à Secob 2 para que reavalie a questão do sobrepreço à luz dos novos orçamentos do empreendimento, bem como se o edital de Concorrência nº 8/2010 mantém cláusulas potencialmente restritivas à competição. (grifo nosso)

3. Esta instrução contempla apenas o edital de Concorrência 5/2010. O Edital 8/2010 foi reavaliado na instrução datada de 22/11/2010 (peça 15, p. 20-26).

4. Esta reavaliação compara os preços paradigmas, calculados pela Secob 2 – tomando por base o Sicro 2 onde aplicável – aos preços do orçamento da Valec e aos preços comerciais das propostas dos consórcios vencedores, para cada lote. Trata-se de instrução para o prosseguimento do processo TC 009.860/2010-0, originado do levantamento de auditoria no âmbito do Fiscobras/2010 (Acórdão TCU 442/2010-Plenário), realizado no período de 12/4/2010 a 23/6/2010, tendo por objeto os procedimentos licitatórios relativos às obras da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, subtrecho compreendido entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA.

HISTÓRICO

Da Obra

Editais 5/2010 e 8/2010 – Ano 2010

5. A Valec publicou o Edital de Concorrência 5/2010 – Contratação de empresa para a execução das obras e serviços de engenharia para implantação do sub-trecho da Ferrovia de Integração Oeste-Leste – FIOL, compreendido entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA, com a extensão total de 1.019 km, divididos em sete lotes de construção, 1F a 7F. O valor total previsto para o investimento no edital, publicado em 8/6/2010, era de R\$ 4.399.248.004,58.

6. Paralelamente, a Valec publicou Edital 8/2010, cujo escopo era a construção da ponte sobre o Rio São Francisco com extensão de 2.900 m, designada como lote 5AF, ligando o fim do lote 5F ao início do lote 6F.

7. Juntos, os editais contemplam a contratação de serviços para a execução de 1.019 km dos 1.500 km previstos para a Fiol.

8. Em 2/7/2010 a Valec republicou o Edital 5/2010 para o mesmo objeto, porém com valor total revisto para R\$ 4.410.288.481,56.

9. Em consequência dos relatórios preliminares da fiscalização 318/2010 do TCU, a Valec revisou e republicou, em 23/7/2010, o edital e os orçamentos. As revisões feitas pela Valec no orçamento do edital introduziram alterações em alguns dos quantitativos e custos unitários dos serviços, alterando novamente o valor total previsto para o investimento, agora para R\$ 4.243.946.480,93. A Valec publicou o Edital de Concorrência 5/2010 – Contratação de empresa para a execução das obras e serviços de engenharia para implantação do sub-trecho da Ferrovia de Integração Oeste-Leste – FIOL, compreendido entre Ilhéus/BA



e Barreiras/BA, com a extensão total de 1.019 km, divididos em sete lotes de construção, 1F a 7F. O valor total previsto para o investimento no edital, publicado em 8/6/2010, era de R\$ 4.399.248.004,58.

10. Com o prosseguimento da licitação, os lotes foram adjudicados para os Consórcios vencedores do certame e celebrados os contratos – cada lote teve um Consórcio vencedor distinto dos demais lotes.

11. Os Consórcios vencedores propuseram descontos em relação ao orçamento da Valec entre 0,39%, para o Lote 2, e 2,30%, para o Lote 3. O desconto total, considerando a soma dos preços dos sete lotes, foi de 1,06%. A tabela 1 sumariza a evolução dos valores dos orçamentos publicados pela Valec e os compara aos preços das propostas vencedoras:

Tabela 1 – Evolução dos valores dos orçamentos comparada ao preço das propostas vencedoras

EVOLUÇÃO DOS VALORES DOS ORÇAMENTOS COMPARADA AO PREÇO DAS PROPOSTAS VENCEDORAS							
	orçamentos			variação % do orçamento de 23/10 em relação ao de 02/07/2010	preço proposta vencedora	desconto % em relação ao orçamento	Consórcio Vencedor
	8/6/2010	2/7/2010	23/10/2010				
lote 1	620.909.665,71	622.020.745,80	583.246.469,46	-6,23%	574.497.646,82	1,50%	SPA/DELTA/CONVAP
lote 2	694.208.521,27	695.214.454,63	652.980.952,60	-6,07%	650.414.035,89	0,39%	GALVÃO/OAS
lote 3	486.955.365,46	488.058.082,21	412.763.785,63	-15,43%	403.269.812,83	2,30%	TORC/IVA/CAVAN
lote 4	755.839.428,64	755.824.458,62	745.046.362,23	-1,43%	739.879.305,98	0,69%	ANDRADE GUTIERREZ/BARBOSA MELLO/SERVENG
lote 5	735.880.287,70	743.163.024,49	724.867.503,46	-2,46%	720.083.377,91	0,66%	MENDES JR./SANCHES TRIPOLONI FIDENS
lote 6	579.093.058,26	579.338.349,61	581.090.193,31	0,30%	575.110.771,42	1,03%	CONSTRAN/EGESA/PEDRASUL/ESTACON/CMT
lote 7	526.361.677,54	526.669.366,20	543.951.214,24	3,28%	535.729.183,11	1,51%	OESTE-LESTE BARREIAS-TIISA/COWAN/AL. COSTA/TRIER/PELICANO
total	4.399.248.004,58	4.410.288.481,56	4.243.946.480,93	-3,77%	4.198.984.133,96	1,06%	

Lote 1F – Anos 2011, 2012 e 2013

12. Em 2011 o Lote 1F não foi fiscalizado.

13. A construção do Lote 1F foi fiscalizada no âmbito do Fiscobras em 2012, Fiscalis 921/2012, TC 010.207/2012-0, que resultou no Acórdão 2.607/2012-TCU-Plenário, o qual determinou à Valec a apresentação de estudo e razões para as decisões sobre as alterações de traçado, o impacto nos custos da obra e quanto à continuidade ou não dos contratos associados ao Lote 1F. O TCU considerou essa determinação cumprida, Acórdão 1.467/2014-TCU-Plenário, de 4/6/2014, e arquivou o mencionado processo.

14. O Fiscobras 2013, Fiscalis 134/2013, TC 006.541/2013-5, teve como objetivo monitorar as determinações do Acórdão 2.607/2012-TCU-Plenário. O processo foi arquivado e o monitoramento passou a ser realizado no processo 008.839/2011-5, que também já tem decisão no sentido de arquivamento.

15. Ademais, o Contrato 53/2010 do Lote 1F foi extinto por inadimplemento da contratada, conforme publicado no Diário Oficial da União, seção 3, página 228, de 4/1/2013. Um novo contrato (Contrato 7/2014) foi assinado em 7/2/2014 nas mesmas condições comerciais do anterior (Vide peça 39).

16. Em outubro de 2014, a execução financeira do Contrato 7/2014 alcançava 16,1%.

Lote 2F – Anos 2011, 2012 e 2013

17. Em 2011 o Lote 2F não foi fiscalizado.

18. A construção do Lote 2F foi fiscalizada no âmbito do Fiscobras em 2012, Fiscalis 379/2012, TC 012.152/2012-9, que resultou no Acórdão 2.608/2012-TCU-Plenário, o qual determinou à Valec a apresentação de estudo e razões para as decisões sobre as alterações de traçado, para o impacto nos custos da obra e quanto à continuidade ou não dos contratos associados ao Lote 2. O TCU considerou essa determinação cumprida, Acórdão 1.468/2014-TCU-Plenário, de 4/6/2014, e arquivou o mencionado processo.

19. O Fiscobras 2013, Fiscalis 135/2013, TC 006.544/2013-4, teve como objetivo monitorar as determinações do Acórdão 2.608/2012-TCU-Plenário. O processo foi arquivado e o monitoramento passou a ser realizado no processo 008.839/2011-5, que também já tem decisão no sentido de arquivamento.

20. Em setembro de 2014, a execução financeira do Contrato 54/2010 alcançava 69,0%.

Lote 3F – Anos 2011, 2012 e 2013

21. Em 2011 o Lote 3F não foi fiscalizado.

22. A construção do Lote 3F foi fiscalizada no âmbito do Fiscobras em 2012, Fiscalis 138/2012, TC 004.525/2012-4, que resultou no Acórdão 2.179/2012-TCU-Plenário, o qual determinou à Valec a apresentação de documentação comprobatória de: i) prospecção de sondagens, ii) revisão de quantitativos



de material a escavar, iii) realização de sondagens complementares, iv) estudos de avaliação da alteração da inclinação de taludes de corte, v) estudo sobre interferências construtivas, vi) projetos executivos, vii) ajustes nos quantitativos de transportes de materiais e adequação das DMTs, viii) ajuste nos preços contratados para os concretos devido a uso construtivo mais econômico, ix) exclusão de serviços por administração da planilha de quantitativos e preços, e x) elaboração de novo orçamento, bem como a oitiva da Valec quanto a alteração dos critérios de medição e pagamento de bueiros pré-fabricados e do fornecimento de brita para lastro.

23. O Fiscobras 2013, Fiscalis 136/2013, TC 006.545/2013-0, teve como objetivo monitorar as determinações do Acórdão 2.179/2012-TCU-Plenário. O processo foi arquivado e o monitoramento passou a ser realizado no processo 008.839/2011-5, que também já tem decisão no sentido de arquivamento.

24. Em outubro de 2014, a execução financeira do Contrato 62/2010 alcançava 71,8%.

Lote 4F – Anos 2011, 2012 e 2013

25. Em 2011 o Lote 4F não foi fiscalizado.

26. A construção do Lote 4F foi fiscalizada no âmbito do Fiscobras em 2012, Fiscalis 139/2012, TC 007.310/2012-9, que resultou no Acórdão 2.253/2012-TCU-Plenário, o qual determinou à Valec a apresentação de documentação comprobatória de: i) prospecção de sondagens, ii) revisão de quantitativos de material a escavar, iii) realização de sondagens complementares, iv) estudos de avaliação da alteração da inclinação de taludes de corte, v) estudo sobre interferências construtivas, vi) projetos executivos, vii) ajustes nos quantitativos de transportes de materiais e adequação das DMTs, viii) ajuste nos preços contratados para os concretos devido a uso construtivo mais econômico, ix) exclusão de serviços por administração da planilha de quantitativos e preços, e x) elaboração de novo orçamento, bem como a oitiva da Valec quanto a alteração dos critérios de medição e pagamento de bueiros pré-fabricados e do fornecimento de brita para lastro.

27. O Fiscobras 2013, Fiscalis 137/2013, TC 006.547/2013-3, teve como objetivo monitorar as determinações do Acórdão 2.253/2012-TCU-Plenário. O processo foi arquivado e o monitoramento passou a ser realizado no processo 008.839/2011-5, que também já tem decisão no sentido de arquivamento.

28. Em outubro de 2014, a execução financeira do Contrato 55/2010 alcançava 64,4%.

Lotes 5AF, 5F, 6F e 7F – Anos 2011, 2012 e 2013

29. No âmbito do Fiscobras 2011 foram fiscalizados o Lote 5AF, construção da Ponte do Rio São Francisco, e os Lotes de construção ferroviária 5F, 6F e 7F. Fiscalis 269/2011, processo TC 016.731/2011-5.

30. Essa fiscalização resultou em medida cautelar de suspensão dos Contratos 58/2010 – Lote 5F, 59/2010 – Lote 6F, 60/2010 – Lote 7F e 85/2010 – Lote 5AF, determinada no Acórdão 2.371/2011-TCU-Plenário. Após a análise das oitivas dos interessados o Acórdão 3.301/2011-TCU-Plenário ratificou a medida cautelar e determinou medidas saneadoras, as quais foram monitoradas no âmbito do Fiscobras 2012, Fiscalis 274/2012 – TC 007.287/2012-7 apensado ao TC 016.731/2011-5, e no Fiscobras 2013, Fiscalis 193/2013 – TC 006.541/2013-5, arquivado.

31. Após apresentação medidas saneadoras por parte da Valec, foi revogada a medida acautelatória que incidia sobre o Lote 5F, permitindo seu prosseguimento, conforme Acórdão 2.700/2013-TCU-Plenário, de 2/10/2013. O Contrato 58/2010, no entanto, foi rescindido em 16/1/2014 e um novo contrato (Contrato 6/2014) foi assinado em 7/2/2014 nas mesmas condições comerciais do anterior (Vide peça 40).

32. A medida cautelar que suspendia a execução do lote 5AF, Contrato 85/2010, foi revogada pelo Acórdão 3.376/2014-TCU-Plenário, de 4/12/2013.

33. A medida cautelar que suspendia a execução dos lotes 6F e 7F, contratos 59 e 60/2010, foi revogada pelo Acórdão 1.022/2013-TCU-Plenário, de 16/4/2014.

34. Em outubro de 2014, a execução financeira dos contratos 6/2014 (Lote 5F), 59/2010 (Lote 6F) e 60/2010 (Lote 7F) alcançava 6,6%, 0,3% e 1,4%, respectivamente.

II. Do processo



35. Este processo teve como origem o Levantamento de Auditoria 318/2010, realizado no âmbito do Fiscobras/2010 (Acórdão TCU 442/2010-Plenário).

36. O relatório preliminar (peça 5, p. 3-51, e peça 6, p. 12) apontou seis achados de auditoria sendo três classificados como irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP), um como irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC), um como outras irregularidades (OI) e um esclarecido. Os achados classificados como IGPs são: início de investimento com duração superior a um ano sem constar no Plano Plurianual; sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado; e restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

37. As principais propostas de encaminhamento foram a suspensão dos procedimentos das Concorrências 5/2010 e 8/2010, sem prévia oitiva da Valec, até deliberação do tribunal, e audiências dos responsáveis.

38. Em despacho de 8/7/2010 (peça 6, p. 13-14), o Exmo. Min. Benjamin Zymler relatou duas reuniões com representantes da Valec onde teriam sido apresentados novos documentos e um cronograma que, em sua opinião, tornaria insubsistente o requisito do periculum in mora. Assim, entendeu que não deveria ser concedida a medida cautelar e estipulou um prazo de 5 dias para apreciação da nova documentação pela unidade técnica.

39. Após análise da unidade técnica (peça 7, p. 48-50, e peça 8, p. 1-5), o processo foi submetido ao plenário do TCU, que se manifestou por meio do Acórdão 2.074/2010-TCU-Plenário. Acordaram os ministros em:

a) determinar à Valec que “quando da elaboração das planilhas orçamentárias de referência, adote custos unitários de insumos ou serviços em conformidade com a tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias do Dnit (Sicro)...”;

b) alertar a Valec quanto às não-conformidades verificadas no processo; e

c) considerar elididas as irregularidades de sobrepreço, restrição à competitividade e falta de previsão do investimento no plano Plurianual.

40. Não obstante, também acordaram pela restituição dos autos à Secob para que “reavalie a questão do sobrepreço à luz dos novos orçamentos do empreendimento, bem como se o edital de Concorrência nº 8/2010 mantém cláusulas potencialmente restritivas à competição”.

41. O Edital 8/2010 foi reavaliado na instrução datada de 22/11/2010 (peça 15, p. 20-26).

42. Despacho do Relator à peça 29 considerou sanadas as irregularidades referentes à existência de cláusulas restritivas à competição no Edital de Concorrência 8/2010, determinando a exclusão da classificação IG-P do Achado 3.3 do relatório de fiscalização para considerá-lo sanado.

43. Esta instrução contempla a reavaliação da questão do sobrepreço no edital de Concorrência 5/2010.

III. Processos Correlatos - Representação Dormentes, Acessórios de fixação e AMV – Anos 2011 e 2012 – Fiol e FNS Extensão Sul

44. Ainda em 2011, a então Secob 4 apresentou representação sobre possíveis irregularidades nos orçamentos dos dormentes e nos preços de fornecimento de materiais de fixação e aparelhos de mudança de via, abrangendo o fornecimento desses itens para a Fiol e a FNS Extensão Sul. O processo TC 008.839/2011-5 tratou desses aspectos e foi exarado o Acórdão 2.930/2011-TCU-Plenário. Esse Acórdão revogou a medida cautelar anterior que suspendia a aquisição de dormentes, grampos, palmilha, calço isolador e AMVs nos Contratos da Fiol e da FNS extensão Sul e determinou à Valec que buscasse renegociar os valores desses itens. As determinações do referido Acórdão foram monitoradas em 2012, o que resultou no Acórdão 1.712/2012-TCU-Plenário, que ratificou as determinações do Acórdão 2.930/2011-TCU-Plenário e determinou ações alternativas para o caso de as renegociações não terem sucesso.

45. Após renegociação, os preços unitários dos dormentes foram reduzidos para valores entre R\$ 272,36 e R\$ 282,64, acarretando redução de R\$ 47.711.359,92 no valor dos contratos dos lotes 1F a 7F da Fiol, conforme demonstrado na instrução de 13 de outubro de 2014 do processo 008.839/2011-5 (Peça 351 do TC 008.839/2011-5, p. 10).

46. Quanto aos acessórios (grampos, palmilhas e isoladores), nos casos em que a renegociação não foi bem sucedida, a Valec informou que os grampos, palmilhas e isoladores foram licitados por pregão e retirados dos contratos de obras, acarretando redução de R\$ 78.786.094,20 no valor dos contratos dos lotes 1F a 7F da Fiol, conforme demonstrado na instrução de 13 de outubro de 2014 do processo 008.839/2011-5 (Peça 351 do TC 008.839/2011-5, p. 10).

47. Após as repactuações de preços e ajustes dos contratos, o Acórdão 2.817/2014-TCU-Plenário considerou cumpridas as determinações do Acórdão 2.930/2011-TCU-Plenário e decidiu pelo arquivamento do TC 008.839/2011-5.

Tabela 2 - Resultado da negociação dos dormentes de concreto e valor dos acessórios (grampo, palmilha e calço) reduzidos dos contratos (decorrente da exclusão dos itens).

Lote	Contrato	Dormentes			Acessórios
		Valor contratado (R\$/uni dade)	Valor repactuado (R\$/uni dade)	Redução do contrato (R\$)	Redução do contrato (R\$)
Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL)					
1F	53/2010	304,99	278,08	7.356.871,08	13.505.367,20
2F	54/2010	305,00	282,64	5.106.576,80	7.441.926,40
2F-A	26/2013	-	-	-	-
3F	62/2010	272,36	272,36	-	7.079.747,68
4F	55/2010	303,88	274,05	10.245.113,50	8.880.026,30
5F	58/2010	305,00	276,64	8.508.000,00	14.820.000,00
5F-A	85/2010	-	-	-	-
6F	59/2010	304,90	276,83	8.331.765,47	14.645.542,70
7F	60/2010	305,00	277,09	8.163.033,07	12.413.483,92

EXAME TÉCNICO

48. Em cumprimento ao determinado pelo Acórdão 2.074/2010-TCU-Plenário, foi conduzida análise da questão do sobrepreço, para cada um dos sete lotes do Edital 5/2010, à luz dos orçamentos apresentados pela Valec em 23/7/2010, ainda durante o processo de licitação.

49. Uma segunda análise teve por base os orçamentos propostos pelos vencedores do processo licitatório, considerando os quantitativos iniciais (de edital). Os preços das propostas dos consórcios vencedores foram fornecidos pela Valec no Ofício 1.290/2010-PRESI (peça 14, p. 7 9), e arquivos eletrônicos (peça 22, p. 21).

50. Adicionalmente, considerando o transcurso de tempo e as alterações ocorridas nos contratos dos lotes 1F a 4F, também foram realizadas análises para esses lotes com base nos quantitativos após aditivos. Nesse caso, utilizaram-se as planilhas de orçamento dos contratos vigentes em outubro de 2014.

I. Critérios

51. Para realizar a análise de sobrepreço foram escolhidos, para cada lote, os itens mais relevantes materialmente da planilha orçamentária, representando 80% do valor do lote (Curva ABC). A curva ABC foi elaborada com base no orçamento do edital e a mesma lista de itens foi utilizada para as demais análises - de sobrepreço no orçamento proposto e após aditivos.

52. Entretanto, alguns itens foram excluídos da análise por já serem objeto de outros processos. É o caso do item de fabricação dos dormentes e dos itens de fornecimento de grampos, palmilha, calço isolador e AMVs, todos tratados no processo 008.839/2011-5 e acórdãos 2.930/2011 e 1.712/2012, ambos do plenário. Também foram excluídos os itens de fabricação de concreto, que foram objeto de determinação no Acórdão 3.301/2011-TCU-Plenário (TC 016.731/2011-5), aplicado apenas aos lotes 5F, 5AF, 6F e 7F. Por simetria, os itens de fabricação de concreto dos lotes 1F a 4F também não serão analisados nesta instrução.

53. Por fim, alguns itens não foram analisados por falta de referencial de custos.

54. Dessa forma, os itens efetivamente analisados nesta instrução representam entre 42,1% e 56,2% dos valores dos orçamentos de cada lote, e representam 41,0% do somatório dos preços de todos os contratos atualizados até outubro de 2014. A tabela 3 detalha o percentual analisado.



Tabela 3 – Valores dos orçamentos e contratos efetivamente analisados nesta instrução

AVALIAÇÃO DOS ITENS DAS CURVAS ABC - item 9.1 do Acórdão 2.319/2009-TCU-Plenário											
	Consórcio Vencedor	Contrato	ORÇAMENTO EDITAL VALEC			CONTRATO INICIAL			CONTRATO PÓS ADITIVOS		
			Valor total do orçamento (R\$)	Valor dos itens analisados (R\$)	Fração do orçamento que foi analisada	Valor total do contrato (R\$)	Valor dos itens analisados (R\$)	Fração do contrato que foi analisada	Valor total do contrato (R\$)	Valor dos itens analisados (R\$)	Fração do contrato que foi analisada
lote 1F	CONSORCIO INTEGRAÇÃO ILHÉUS: SPA/ DELTA/ CONVAP	Nº03/10, 17/11/2010 - DOU 18/11/2010	583.246.469,46	312.094.567,67	53,5%	574.497.646,82	304.620.525,40	53,0%	528.136.289,70	263.186.116,41	49,8%
lote 2F	CONSORCIO GALVÃO/ OAS	Nº04/10, 11/11/2010 - DOU 12/11/2010	652.980.952,60	367.229.593,30	56,2%	650.414.035,89	366.413.759,38	56,3%	801.647.588,39	240.854.686,38	30,0%
lote 3F	CONSORCIO TORC/ IVA/ CAVAN	Nº02/10, 17/11/2010 - DOU 17/11/2010	412.763.785,10	194.461.761,29	47,1%	403.269.812,83	189.263.090,43	46,9%	449.476.074,50	195.674.965,36	43,5%
lote 4F	CONSORCIO ANDRADE GUTIERREZ/ BARBOSA MELLO/ SERVENG	Nº05/10, 18/11/2010 - DOU 19/11/2010	745.046.362,63	313.785.398,00	42,1%	739.879.305,98	311.642.046,45	42,1%	736.491.996,63	308.606.000,61	41,9%
lote 5F	CONSORCIO MENDES JUNIOR/ SANCHES TRIPOLONI/ FIDENS	Nº08/10, 13/11/2010 - DOU 19/11/2010	724.867.503,46	345.422.089,97	47,7%	720.083.377,91	345.146.575,13	47,9%	725.804.599,86	253.342.305,07	34,9%
lote 6F	CONSORCIO CONSTRAN/ EGESA/ PEDRASUL/ ESTACON/CMT	Nº09/10, 24/01/2011 - DOU 11/02/2011	581.090.193,37	281.473.638,90	48,4%	575.110.771,42	278.595.986,14	48,4%	549.856.049,04	262.044.122,79	47,7%
lote 7F	DESTE-LESTE BARREIRAS- TISSA/ COWAN/ ALMEIDA COSTA/ TRIER/ PELICANO	Nº06/10, 8/11/2010 - DOU 12/11/2010	543.951.214,20	256.333.807,65	47,1%	535.729.183,11	252.483.294,19	47,1%	535.729.183,11	252.483.294,19	47,1%
TOTAIS			4.243.946.480,82	2.070.800.856,78	48,8%	4.198.984.133,96	2.048.165.277,12	48,8%	4.327.141.781,23	1.776.191.490,81	41,0%

55. Observe-se que, se for levado em consideração os itens tratados nos outros processos (008.839/2011-5 e 016.731/2011-5), o total analisado alcança 79,9% do valor contratado.

56. Como base para a análise de preços foram utilizadas as tabelas do Sicro 2 para o mês de Setembro de 2009, no estado da Bahia – referencial da Valec para a elaboração dos orçamentos.

II. Resumo da análise de sobrepreços

57. Inicialmente apresentaremos o resultado da análise do sobrepreço em cada lote e, na sequência, será discutido com maiores detalhes cada item da planilha orçamentária.

58. As composições de custos unitários estão apresentadas na peça 41, e as planilhas completas da análise de sobrepreço por lote, nas peças 42 a 48.

59. A tabela 4, a seguir, resume os valores dos sobrepreços (e subpreços) encontrados na análise efetuada.

Tabela 4 – Resumo da análise de sobrepreço

Lote	VALOR PARADIGMA DOS ITENS ANALISADOS (QUANTITATIVOS DO EDITAL)	ORÇAMENTO EDITAL		CONTRATO INICIAL		VALOR PARADIGMA DOS ITENS ANALISADOS (QUANTITATIVOS PÓS ADITIVOS)	CONTRATO PÓS ADITIVOS	
		Valor dos itens analisados	Sobrepreço	Valor dos itens analisados	Sobrepreço		Valor dos itens analisados	Sobrepreço
LOTE 1F	313.349.385,57	312.094.567,67	- 1.254.817,90 (-0,40%)	304.620.525,40	- 8.728.860,17 (-2,79%)	264.654.944,79	263.186.116,41	- 1.468.828,38 (-0,55%)
LOTE 2F	349.427.693,86	367.229.593,30	17.801.899,44 (5,09%)	366.413.759,38	16.986.065,52 (4,86%)	235.732.585,73	240.854.686,38	5.122.100,65 (2,17%)
LOTE 3F	186.737.192,15	194.461.761,29	7.724.569,14 (4,14%)	189.263.090,43	2.525.898,28 (1,35%)	189.780.773,82	195.674.965,36	5.894.191,54 (3,11%)
LOTE 4F	311.358.582,40	313.785.398,00	2.426.815,60 (0,78%)	311.642.046,45	283.464,05 (0,09%)	299.362.634,43	308.606.000,61	9.243.366,18 (3,09%)
LOTE 5F	331.139.235,37	345.422.089,97	14.282.854,60 (4,31%)	345.146.575,13	14.007.339,76 (4,23%)	243.362.216,28	253.342.305,07	9.980.088,79 (4,10%)
LOTE 6F	271.670.978,63	281.473.638,90	9.802.660,27 (3,61%)	278.595.986,14	6.925.007,51 (2,55%)	257.398.149,53	262.044.122,79	4.645.973,26 (1,80%)
LOTE 7F	244.311.357,06	256.333.807,65	12.022.450,59 (4,92%)	252.483.294,19	8.171.937,13 (3,34%)	244.311.357,35	252.483.294,42	8.171.937,07 (3,34%)
2.007.994.425,04		2.070.800.856,78	62.806.431,74 (3,13%)	2.048.165.277,12	40.170.852,08 (2,00%)	1.734.602.661,93	1.776.191.491,04	41.588.829,11 (2,40%)

60. Os sobrepreços apurados nos orçamentos do Edital 5/2010 somam R\$ 62.806.431,74 (3,1% do valor de referência). O lote com sobrepreço mais representativo é o lote 2F, com 5,1% de sobrepreço.

61. O sobrepreço do edital repercute nos contratos, com pequena redução. O sobrepreço inicial dos contratos somados alcança o valor de R\$ 40.170.852,08 (2,0% do valor de referência) e, após aditivos, esse valor subiu para R\$ 41.588.829,11 (2,4% do valor de referência). Após aditivos, o lote com sobrepreço mais representativo é o lote 5F, com 4,1% de sobrepreço.

III. Análise dos serviços não considerados nesta reavaliação

Fabricação de concreto

62. No Relatório de Fiscalização 318/2010, de 20/7/2010, foi apontado o sobrepreço nos serviços relativos à fabricação de concreto, tomando por base a comparação dos métodos produtivos constantes das composições de preço unitário da Valec comparada às composições do Sicro.

63. No entanto, nas auditorias conduzidas nos lotes 5F, 5AF – Ponte sobre o Rio São Francisco, 6F e 7F foi constatado que o método para produção de concreto utilizado pelas empreiteiras difere do método produtivo considerado na elaboração das planilhas orçamentárias da Valec. Além disso, verificou-se que

as distâncias médias de transporte (DMTs) adotadas nas planilhas orçamentárias são maiores do que as DMTs verificadas em campo.

64. Para a correção dessa situação, o Acórdão 3.301/2011-TCU-Plenário, de 17/11/2011, determinou à Valec:

9.2.3.2. elaborar as composições de preços unitários para a produção dos diversos concretos com central fixa de concreto com produção de 180 m³/h, central móvel de concreto com produção de 60 m³/h e com caminhão betoneira no próprio local da aplicação; e

9.2.3.7. concluir os estudos de localização das jazidas de areia e brita, que deveriam ter sido realizados na fase de projeto básico, a fim de verificar as reais distâncias de transporte que serão utilizadas nos serviços explícitos de transportes e nas composições que possuem composições auxiliares de transporte, e exemplo dos dormentes de concreto, considerando o real posicionamento dos canteiros de obras;

65. Tal determinação está sendo tratada em processo específico para os lotes 5F, 6F e 7F (TC 016.731/2011-5) e também para os lotes 4F (TC 007.310/2012-9) e 3F (TC 004.525/2012-4). Dessa forma, os serviços relativos à fabricação de concreto não foram considerados na análise apresentada nesta instrução para nenhum dos lotes.

Dormentes (Item 8.1.1)

66. O fornecimento de dormentes é o item mais relevante materialmente nos lotes avaliados. O valor desse item nos sete lotes somados é igual a R\$ 587.179.411,50, ou seja, 13,98% do valor dos contratos (R\$ 4.198.984.133,96), como pode ser visto na tabela 5.

Tabela 5 – Valor dos itens de fornecimento de dormentes por lote

PARTICIPAÇÃO DOS DORMENTES NOS PREÇOS DOS LOTES						
	extensão trecho Km	nº de dormentes	preços comerciais R\$ (total)	valor da proposta vencedora R\$	% preço comercial dormentes/valor contrato	Consórcio Vencedor
Lote 1	124,99	273.388	83.380.606,12	574.497.646,82	15,00%	SPA/DELTA/CONVAP
Lote 2	118,40	228.380	69.655.900,00	650.414.035,89	11,00%	GALVÃO/OAS
Lote 3	114,86	215.043	58.569.111,48	403.269.812,83	15,00%	TORC/IVAI/CAVAN
Lote 4	178,28	343.450	104.367.586,00	739.879.305,98	14,00%	ANDRADE GUTIERREZ/BARBOSA MELLO/SERVENG
Lote 5	162,04	300.000	91.500.000,00	720.083.377,91	13,00%	MENDES JR./SANCHES TRIPOLONI FIDENS
Lote 6	159,31	296.821	90.500.722,90	575.110.771,42	16,00%	CONSTRAN/EGESA/PEDRASUL/ESTACON/CMT
Lote 7	161,12	292.477	89.205.485,00	535.729.183,11	17,00%	OESTE-LESTE BARREIAS-TIISA/COWAN/ ALMEIDA COSTA/TRIER/PELICANO
Total	1.019,00	1.949.559	587.179.411,50	4.198.984.133,96	14,00%	

67. À época da análise do Edital não foi possível estimar o preço paradigma dos dormentes com precisão suficiente. Essa deficiência foi sanada no processo TC 008.839/2011-5 que resultou no Acórdão 2.930/2011-TCU-Plenário, de 9/11/2011.

68. O item 9.2.1.a do referido acórdão determinou que a Valec renegociasse os preços de fornecimentos dos dormentes utilizando como referência o valor de R\$ 255,42.

69. Após renegociação, os preços unitários dos dormentes foram reduzidos para valores entre R\$ 272,36 e R\$ 282,64, acarretando redução de R\$ 47.711.359,92 no valor dos contratos dos lotes 1F a 7F da Fiol, conforme demonstrado na instrução de 13 de outubro de 2014 do processo 008.839/2011-5 (Peça 351 do TC 008.839/2011-5, p. 10). Vide tabela 6:

Tabela 6 - Resultado da negociação dos dormentes de concreto

Lote	Contrato	Dormentes		
		Valor contratado (R\$/unidade)	Valor repactuado (R\$/unidade)	Redução do contrato (R\$)
Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL)				
1F	53/2010	304,99	278,08	7.356.871,08
2F	54/2010	305,00	282,64	5.106.576,80
2F-A	26/2013	-	-	-
3F	62/2010	272,36	272,36	-
4F	55/2010	303,88	274,05	10.245.113,50
5F	58/2010	305,00	276,64	8.508.000,00
5F-A	85/2010	-	-	-
6F	59/2010	304,90	276,83	8.331.765,47
7F	60/2010	305,00	277,09	8.163.033,07



70. Após as repactuações de preços, o Acórdão 2.817/2014-TCU-Plenário considerou cumpridas as determinações do Acórdão 2.930/2011-TCU-Plenário e decidiu pelo arquivamento do TC 008.839/2011-5.

71. Uma vez que existe posicionamento definitivo a respeito, os valores referentes ao fornecimento de dormentes não foram considerados na análise apresentada nesta instrução.

IV. Reavaliação dos serviços constantes das curvas ABC originalmente elaboradas

Cercas empregando mourões de concreto tipo 1 (Item 7.1.6)

72. A CPU013-Cercas (peça 41, p.12-18) compara as composições de preços unitários (CPUs) da Valec e Sicro 2. A Valec, em sua manifestação prévia, alega ter havido engano na composição do Sicro 2 quanto à produtividade adotada, mas não demonstra o suposto erro (peça 2, p. 51, e peça 3, p.20).

73. O art. 112, §3º, da Lei 12.017, de 12 de agosto de 2009 (LDO/2010, vigente à época) estabelece que somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, poderiam os respectivos custos unitários exceder a mediana dos seus correspondentes no Sinapi e no Sicro.

74. Assim, o indício de sobrepreço persiste, pois em todos os lotes tanto os preços orçados pela Valec, quanto os preços contratados são maiores que o preço paradigma.

75. A principal razão para esse sobrepreço reside na produtividade adotada para esse serviço nas CPUs da Valec, que é de 10 m/h, contra a produtividade de 15 m/h indicada nas CPUs do Sicro 2.

76. Levou-se em consideração, também, que em procedimento licitatório semelhante ao analisado, na Concorrência 4/2010 – cujo objeto refere-se à contratação de empresa para execução de obras e serviços de engenharia para implantação do sub-trecho da Ferrovia Norte-Sul compreendido entre Ouro Verde/GO e Estrela do Oeste/SP – a Valec previu uma produtividade de 15 m para o mesmo serviço (Lote 03, item “7.1.6 - Cercas Empregando Mourões de Concreto Tipo 1”).

Proteção de taludes com tela vegetal (Item 7.2.4)

77. A CPU026-ProtTalude-TelaVeg (peça 41, p. 26) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 25-26):

Com relação às argumentações da Valec, os cálculos foram revistos mantendo-se todos os insumos do Sicro 2 para o serviço 2 S 05 102 00, e incluída a tela vegetal da CPU da Valec. O resultado, ainda assim, indica um sobrepreço de 24,4% por m² de serviço - custo unitário direto referencial de R\$ 6,45, contra um custo unitário direto de R\$ 8,03 apresentado na planilha da Valec. Isto ocorre pelos seguintes fatores: a) produção da equipe na composição da Valec é de apenas 200 m², contra 415 m² no Sicro 2, para a mesma quantidade de equipamentos e mão de obra, b) quantidades dos insumos adubo e semente, na composição da Valec, são 10 vezes maiores do que as da composição do Sicro 2.

78. A Valec manteve os parâmetros da CPU. Contudo, o art. 112, §3º, da Lei 12.017/2009 (LDO/2010, vigente à época) estabelece que somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, poderiam os respectivos custos unitários exceder a mediana dos seus correspondentes no Sinapi e no Sicro. Assim, persiste o sobrepreço apontado.

Escavação de tubulão com ar comprimido de 3ª categoria (Item 10.1.1.1.9)

79. A CPU016-TubAr-3 (peça 41, p. 21) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 25-26):

As diferenças mais significativas referem-se a: a) quantidade da mão de obra Perfurador de tubulão (Valec = 88,31 H/h no Edital antes da republicação, Valec = 55 H/h na resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, enquanto que no Sicro 2 estão previstas apenas 35,76 H/h); b) ferramentas manuais (Valec = R\$ 280,30 no Edital antes da republicação, Valec = R\$ 211,71 na resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, enquanto que o Sicro 2 considera o custo de 20,51% sobre o custo total da mão de obra, ou seja, R\$ 173,76); c) número de horas de utilização do Compressor de 400 PCM (Valec = 40 h, enquanto que Sicro 2 = 34,20 h).

80. No entanto, a referência apresentada no Sicro trata de escavação em material de 1ª categoria, enquanto a composição da Valec é para material de 3ª categoria. Uma vez que não existe no Sicro



referencial para escavação de tubulão em 3ª categoria, foi utilizada a própria CPU da Valec como referência de produtividade. Assim, ficou sanado o sobrepreço com respeito à esse item.

Momento de transporte para DMT > 5000 m, material 2ª (Item 3.2.3)

81. A CPU063-Momento-2-5000 (peça 41, p. 84) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 28):

Nas CPUs disponibilizadas pela Valec para as versões anteriores do Edital, este serviço tinha custo unitário direto de R\$ 1,08, enquanto que, na CPU divulgada para o Edital de 8/6/2010, o custo unitário direto é igual a R\$ 1,75. No entanto, o valor do custo unitário direto, com base no Sicro 2, é de R\$ 1,56. Esta diferença caracteriza um sobrepreço de 34,30% para este serviço.

82. A principal diferença entre a CPU da Valec e a CPU do Sicro 2 está na produção de equipe. Na reavaliação feita há uma diferença no preço de R\$ 0,24 / m³ x km, ou seja 11,37%.

Momento de transporte para DMT > 5000 m, material 1ª (Item 3.1.3)

83. A CPU061-Momento-1-5000 (peça 41, p. 82) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 28):

Nas CPUs disponibilizadas pela Valec para as versões anteriores do Edital, este serviço tinha custo unitário direto de R\$ 0,89, enquanto que, na CPU divulgada para o Edital de 8/6/2010, o custo unitário direto é igual a R\$ 1,45. No entanto, o valor do custo unitário direto, com base no Sicro 2, é de R\$ 1,31. Esta diferença caracteriza um sobrepreço de 34,30% para este serviço.

84. A principal diferença entre a CPU da Valec e a CPU do Sicro 2 está na produção de equipe. Na reavaliação feita há um potencial sobrepreço de R\$ 0,10 / m³ x km, ou seja 5,71%.

Transporte de material escavado (Item 3.5.2)

85. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 28):

A CPU disponibilizada pela Valec indica custo unitário direto de R\$ 0,84 / m³ x Km, enquanto que a planilha orçamentária indica o custo unitário direto de R\$ 0,92 / m³ x Km, havendo um sobrepreço potencial de 8,95% sobre a própria referência adotada pela Valec.

86. A composição não pode ser reavaliada, pois a Valec não forneceu CPUs revisadas do item 3.5.2 na diligência efetivada. O sobrepreço permanece para esse item.

Transporte de brita graduada (Item 8.1.2.2)

87. A CPU003-Tr-Brita (peça 41, p. 2) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 28):

Este serviço foi introduzido na nova planilha orçamentária junto com a versão de 8/6/2010 do Edital nº 005/2010. A diferença entre a CPU da Valec e a CPU calculada pela equipe de auditoria está no fator de conversão de unidades de brita (tonelada para metro cúbico). A Valec utiliza a relação de 2,4 toneladas para 1,0 m³ de brita, enquanto que o Sicro 2 indica 1,5 tonelada para 1,0 m³.

88. A composição foi revista pela Valec na CPU fornecida em diligência. Sendo assim, considera-se que os indícios de sobrepreço foram sanados para esse serviço.

Momento de transporte para DMT > 1200 m, material de 3ª (Item 3.3.3)

89. A CPU021-MT-3-1200 (peça 41, p. 26) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 28):

Nas CPUs disponibilizadas pela Valec para as versões anteriores do Edital, este serviço tinha custo unitário direto de R\$ 1,94, enquanto que, na CPU divulgada para o Edital de 8/6/2010, o custo unitário direto é igual a R\$ 3,83. No entanto, o valor do custo unitário direto, com base no Sicro 2, é de R\$ 3,07. Esta diferença caracteriza um sobrepreço de 34,30% para este serviço.

90. A composição foi mantida na CPU reavaliada. O preço na CPU da Valec é de R\$ 4,61 / m³ x km, enquanto que a partir das definições do manual do Sicro 2, Vol. 3, 1A 00 001 08, adaptado para o serviço se obtém o preço de R\$ 3,05 / m³ x km, o que representa um sobrepreço de R\$ 1,56 / m³ x km, ou seja 51,4%. Isso se deveu à diferença existente na produção da equipe.

Posicionamento final, acabamento e alívio de tensão (Item 8.2.1.4)

91. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 28-29):



O custo unitário direto utilizado pela Valec nas CPUs anteriores ao Edital republicado em 8/6/2010 era de R\$ 14.529,57/Km. Na CPU referente ao Edital de 8/6/2010, o custo passou a ser de R\$ 21.375,40/Km, sem que tivesse sido apresentada justificativa para a majoração. Esta majoração representa um potencial sobrepreço de 47,12%.

92. A composição foi revista pela Valec nas planilhas orçamentárias reavaliadas, retornando aos valores de 8/6/2010. Considera-se que os indícios de sobrepreços foram sanados para esse serviço.

Nivelamento, levante, alinhamento e socaria de linha (Item 8.2.1.3)

93. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 29):

O custo unitário direto utilizado pela Valec nas CPUs anteriores ao Edital republicado em 8/6/2010 era de R\$ 42.044,36/Km. Na CPU referente ao Edital de 8/6/2010, o custo passou a ser de R\$ 51.759,11/Km, sem que tivesse sido apresentada justificativa para a majoração. Esta majoração representa um potencial sobrepreço de 23,11%.

94. A composição foi revista pela Valec nas planilhas orçamentárias reavaliadas, sendo sanado o potencial sobrepreço apontado. O preço unitário orçado pela Valec foi de R\$ 53.749,51/km o que significa custo unitário de R\$ 42.044,36/km. As curvas ABC das planilhas orçamentárias (peça 35) demonstram a manutenção dos preços do Edital de 8/6/2010. Considera-se que os indícios de sobrepreços foram sanados para esse serviço.

Tubo diâmetro 0,20 m (Item 5.3.2)

95. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 29):

O custo unitário direto utilizado pela Valec nas CPUs anteriores ao Edital republicado em 8/6/2010 era de R\$ 15,59/Km. Na CPU referente ao Edital de 8/6/2010, o custo passou a ser de R\$ 17,84/Km, sem que tivesse sido apresentada justificativa para a majoração. Esta majoração representa um potencial sobrepreço de 14,43%.

96. A composição foi mantida nas planilhas orçamentárias reavaliadas, persistindo a alteração de preço sem justificativa para a majoração.

Serviço de instalação de aparelho de mudança de via abertura 1:8 (Item 8.2.8.1)

97. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 29):

O custo unitário direto utilizado pela Valec nas CPUs anteriores ao Edital republicado em 8/6/2010 era de R\$ 16.322,27/unidade. Na CPU referente ao Edital de 8/6/2010, o custo passou a ser de R\$ 19.704,53/unidade, sem que tivesse sido apresentada justificativa para a majoração. Esta majoração representa um potencial sobrepreço de 20,72%.

98. A composição foi revista pela Valec nas planilhas orçamentárias reavaliadas, sendo sanado o potencial sobrepreço apontado.

Tubo de concreto, (fornecimento e assentamento) D = 1,00m, classe CA-3 (Item 6.2.2.2)

99. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 29):

O custo unitário direto utilizado pela Valec nas CPUs anteriores ao Edital republicado em 8/6/2010 era de R\$ 407,86/m. Na CPU referente ao Edital de 8/6/2010, o custo passou a ser de R\$ 456,73/m, sem que tivesse sido apresentada justificativa para a majoração. Esta majoração representa um potencial sobrepreço de 11,98%.

100. A composição foi revista pela Valec nas planilhas orçamentárias reavaliadas, sendo sanado o potencial sobrepreço apontado.

Tubo de concreto, (fornecimento e assentamento) D = 1,20m, classe CA-3 (Item 6.2.2.3)

101. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 29):

O custo unitário direto utilizado pela Valec nas CPUs anteriores ao Edital republicado em 8/6/2010 era de R\$ 557,72/m. Na CPU referente ao Edital de 8/6/2010, o custo passou a ser de R\$ 620,52/m, sem



que tivesse sido apresentada justificativa para a majoração. Esta majoração representa um potencial sobrepreço de 11,26%.

102. A composição foi revista pela Valec nas planilhas orçamentárias reavaliadas, sendo sanado o potencial sobrepreço apontado.

Tubo de concreto, (fornecimento e assentamento) D = 1,00m, classe F4 (Item 6.2.3.1)

103. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 29):

O custo unitário direto utilizado pela Valec nas CPUs anteriores ao Edital republicado em 8/6/2010 era de R\$ 1.270,69/m. Na CPU referente ao Edital de 8/6/2010, o custo passou a ser de R\$ 1.355,19/m, sem que tivesse sido apresentada justificativa para a majoração. Esta majoração representa um potencial sobrepreço de 6,65%.

104. A composição foi revista pela Valec nas planilhas orçamentárias reavaliadas, sendo sanado o potencial sobrepreço apontado.

Tubo de concreto, (fornecimento e assentamento) D = 1,20m, classe F4 (Item 6.2.3.2)

105. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 30):

O custo unitário direto utilizado pela Valec nas CPUs anteriores ao Edital republicado em 8/6/2010 era de R\$ 1.666,59/m. Na CPU referente ao Edital de 8/6/2010, o custo passou a ser de R\$ 1.819,38/m, sem que tivesse sido apresentada justificativa para a majoração. Esta majoração representa um potencial sobrepreço de 9,17%.

106. A composição foi revista pela Valec nas planilhas orçamentárias reavaliadas, sendo sanado o potencial sobrepreço apontado.

Tubo de concreto, (fornecimento e assentamento) D = 1,20m, classe F5 (Item 6.2.4.1)

107. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 30):

O custo unitário direto utilizado pela Valec nas CPUs anteriores ao Edital republicado em 8/6/2010 era de R\$ 1.396,21/m. Na CPU referente ao Edital de 8/6/2010, o custo passou a ser de R\$ 1.505,01/m, sem que tivesse sido apresentada justificativa para a majoração. Esta majoração representa um potencial sobrepreço de 7,79%.

108. A composição foi revista pela Valec nas planilhas orçamentárias reavaliadas, sendo sanado o potencial sobrepreço apontado.

Tubo de concreto, (fornecimento e assentamento) D = 1,20m, classe F5 (Item 6.2.4.2)

109. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 30):

O custo unitário direto utilizado pela Valec nas CPUs anteriores ao Edital republicado em 8/6/2010 era de R\$ 1.735,83/m. Na CPU referente ao Edital de 8/6/2010, o custo passou a ser de R\$ 1.905,99/m, sem que tivesse sido apresentada justificativa para a majoração. Esta majoração representa um potencial sobrepreço de 9,80%.

110. A composição foi revista pela Valec nas planilhas orçamentárias reavaliadas, sendo sanado o potencial sobrepreço apontado.

Tubo de concreto, (fornecimento e assentamento) D = 1,00m, classe F6 (Item 6.2.5.1)

111. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 30):

O custo unitário direto utilizado pela Valec nas CPUs anteriores ao Edital republicado em 8/6/2010 era de R\$ 1.675,77/m. Na CPU referente ao Edital de 8/6/2010, o custo passou a ser de R\$ 1.849,40/m, sem que tivesse sido apresentada justificativa para a majoração. Esta majoração representa um potencial sobrepreço de 10,36%.

112. A composição foi revista pela Valec nas planilhas orçamentárias reavaliadas, sendo sanado o potencial sobrepreço apontado.

Tubo de concreto, (fornecimento e assentamento) D = 1,20m, classe F6 (Item 6.2.5.2)



113. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 30):

O custo unitário direto utilizado pela Valec nas CPUs anteriores ao Edital republicado em 8/6/2010 era de R\$ 1.903,62/m. Na CPU referente ao Edital de 8/6/2010, o custo passou a ser de R\$ 2.086,36/m, sem que tivesse sido apresentada justificativa para a majoração. Esta majoração representa um potencial sobrepreço de 9,60%.

114. A composição foi revista pela Valec nas planilhas orçamentárias reavaliadas, sendo sanado o potencial sobrepreço apontado.

V. Avaliação de novos itens que passaram a constar das curvas ABC

115. Foram avaliadas as CPUs dos itens que passaram a constar das novas curvas ABC, após a revisão das planilhas orçamentárias, pela Valec. As comparações das CPUs orçamentárias com as CPUs paradigma estão na peça 41.

LOTE 1

Escavação de tubulão com ar comprimido de 3ª categoria (Item 10.1.1.1.9)

116. A CPU016-TubAr-3 (peça 41, p. 21) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 26):

As diferenças mais significativas referem-se a: a) quantidade da mão de obra Perfurador de tubulão (Valec = 88,31 H/h no Edital antes da republicação, Valec = 55 H/h na resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, enquanto que no Sicro 2 estão previstas apenas 35,76 H/h); b) ferramentas manuais (Valec = R\$ 280,30 no Edital antes da republicação, Valec = R\$ 211,71 na resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, enquanto que o Sicro 2 considera o custo de 20,51% sobre o custo total da mão de obra, ou seja, R\$ 173,76); c) número de horas de utilização do Compressor de 400 PCM (Valec = 40 h, enquanto que Sicro 2 = 34,20 h).

117. No entanto, a referência apresentada no Sicro trata de escavação em material de 1ª categoria, enquanto a composição da Valec é para material de 3ª categoria. Uma vez que não existe no Sicro referencial para escavação de tubulão em 3ª categoria, foi utilizada a própria CPU da Valec como referência de produtividade. Assim, ficou sanado o sobrepreço com respeito à esse item.

Escoramento (Item 10.1.2.4)

118. A CPU024-Escoramento (peça 41, p. 29) compara as CPUs da Valec e Sicro 2.

119. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

CBUQ (faixa "C" DNER) (Item 4.7)

120. A composição CPU036-CBUQ-Lote1 compara as CPUs da Valec e Sicro 2. A principal diferença de preço decorre do custo de usinagem do Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ). Na composição da Valec, o custo do CBUQ aparece como um único item, sem detalhar os custos dos insumos de fabricação, por exemplo, o custo de aquisição do Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP) e dos transportes dos insumos. Já na composição elaborada com base no Sicro, esses custos estão especificados.

121. Chama-se atenção para o fato de, na aquisição do CAP, ter sido considerada uma Bonificação e Despesa Indireta (BDI) de 15% (contra 27,84% do restante dos custos). Essa diferenciação no BDI da aquisição do CAP foi determinada com base no Acórdão 510/2004-TCU-Plenário. Para estabelecer o valor desse insumo, foi utilizada a tabela da Agência Nacional de Petróleo (ANP) de setembro de 2009 para a região nordeste.

122. Para o Lote 1, o preço de referência com base no Sicro ficou em R\$ 164,53/tonelada, contra R\$ 195,12/tonelada da CPU da Valec. Essa diferença representa um potencial sobrepreço de R\$ 30,59/tonelada, ou seja, 18,6%. Não houve desconto no preço contratado, permanecendo o sobrepreço estimado.

LOTE 2

Escoramento (Item 10.1.2.4)

123. A CPU024-Escoramento (peça 41, p. 30) compara as CPUs da Valec e Sicro 2.

124. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Colchão drenante com brita (Item 5.4.2, ou 5.4.4 nas planilhas de medição de março/2013)

125. A CPU022-CDrenBrita (peça 41, p. 27) compara as CPUs da Valec e Sicro 2.

126. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Preenchimento de rebaixo de corte em rocha (Item 5.4.5)

127. A CPU027-PreencRebaixo (peça 41, p. 37) compara as CPUs da Valec e Sicro 2.

128. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Corpo BTCC 3,00 x 3,00 m - alt 15,0 < h < 20,0m (Item 6.4.3.15)

129. A CPU044-BTCC3X3-15-20 (peça 41, p. 64) compara as CPUs da Valec e a composição adaptada a partir do Sicro 2. Foi considerado que os bueiros (BTCC = Bueiro Triplo Celular de Concreto) definidos pelo Sicro 2 são construídos sob rodovias enquanto que os bueiros dimensionados pela Valec são construídos sob ferrovias, sendo, portanto, submetidos a uma solicitação maior. No caso desse serviço há ainda que se considerar a altura de aterro sobre o bueiro: a Valec especifica altura entre 15,0 m e 20,0 m enquanto que no Sicro 2 só encontramos referencia para alturas de até 12,5 m a 15,0 m.

130. A composição da Valec utiliza quantitativo muito superior de concreto, forma e aço, além de um concreto com especificação de maior resistência (25 MPa contra 15 MPa na composição do Sicro).

131. Os quantitativos de concreto, forma e aço utilizados nas composições do Sicro tem por base o Álbum de Projeto-tipo de Dispositivos de Drenagem, disponível no site do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). A Valec não apresentou os projetos tipo dos dispositivos de drenagem que são utilizados em suas obras.

132. De acordo com o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), as condições especiais devem ser justificadas em relatório técnico circunstanciado. Entretanto, a Valec não apresentou justificativa para as alterações nos quantitativos da referida CPU nem para a alteração na especificação dos concretos utilizados no serviço. Mesmo assim, conservadoramente, a composição do Sicro foi adaptada utilizando os quantitativos e especificações conforme a composição da Valec.

133. Apenas para o caso da forma, foi adaptado o quantitativo considerando a reutilização da forma por 3 vezes, conforme definido no Manual de Custos Rodoviários - Volume 3, pg 135.

134. O valor de referência para o serviço, conforme composição adaptada do Sicro 2, é de R\$ 24.475,49 /m. O valor conforme composição da Valec é de R\$ 25.676,57 /m e a construtora não ofertou desconto nesse serviço. Dessa forma, o sobrepreço identificado para esse item foi de R\$ 1.201,08 /m (4,9%).

LOTE 3

Cercas tipo 1 (Item 7.1.6)

135. O item “Cerca tipo 1” foi analisado nos parágrafos de 63 a 67 dessa instrução.

Escoramento (Item 10.1.2.4)

136. A CPU024-Escoramento (peça 41, p. 30) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Momento de transporte para material de 3ª DMT > 1200 m (Item 3.3.3)

137. O item “Momento de Transporte para DMT > 1200 m” foi analisado nos parágrafos de 80 a 81 dessa instrução.

Espalhamento e conformação de material de limpeza (Item 7.5)

138. A CPU050-Espalhamento (peça 41, p. 72) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Escavação, transporte e descarregamento de material de 1ª 400 < DMT ≤ 600 m (Item 3.1.1.3)

139. A CPU020-ETD-1-400-600 (peça 41, p. 25) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Execução de dreno inclusive selo de material argiloso (Item 5.3.7)

140. A CPU051-Dreno (peça 41, p. 73) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Escavação manual em material de 1ª categoria (Item 5.2.1.1)

141. A CPU038-Escav1 (peça 41, p. 56) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Proteção de taludes com manta vegetal (Item 7.2.4)



142. A CPU026-ProtTalude (peça 41, p. 35) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. O relatório da fiscalização relatou a situação encontrada ainda na época da licitação (peça 5, p. 25-26):

Com relação às argumentações da Valec, revisamos os cálculos mantendo todos os insumos do Sicro 2 para o serviço 2 S 05 102 00, e incluímos a tela vegetal da CPU da Valec. O resultado, ainda assim, indica um sobrepreço de 24,4% por m² de serviço - custo unitário direto referencial de R\$ 6,45, contra um custo unitário direto de R\$ 8,03 apresentado na planilha da Valec. Isto ocorre pelos seguintes fatores: a) produção da equipe na composição da Valec é de apenas 200 m², contra 415 m² no Sicro 2, para a mesma quantidade de equipamentos e mão de obra, b) quantidades dos insumos adubo e semente, na composição da Valec, são 10 vezes maiores do que as da composição do Sicro 2.

143. A composição foi mantida na CPU reavaliada, persistindo o sobrepreço apontado.

LOTE 4

Transporte de material para revestimento primário, sub base e base (Item 10.5.4.15)

144. A CPU041-Tsubbase (peça 41, p. 61) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Formas convencionais (Item 10.1.3.2)

145. A CPU006-FormaC (peça 41, p. 56,40) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Escavação, transporte e descarregamento de material de 1^a 800 < DMT ≤ 1000 m (Item 3.1.1.6)

146. A CPU042-ETD-1-800-1000 (peça 41, p. 62) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Corpo BDCC 3,00 x 3,00 m - altura 10,0 < H < 15,0m (Item 6.4.2.70)

147. A CPU060-BDCC3x3-10-15 (peça 41, p. 67) compara as CPUs da Valec e a composição adaptada a partir do Sicro 2. Foi considerado que os bueiros (BDCC = Bueiro Duplo Celular de Concreto) definidos pelo Sicro 2 são construídos sob rodovias enquanto que os bueiros dimensionados pela Valec são construídos sob ferrovias, sendo, portanto, submetidos a uma solicitação maior.

148. A composição da Valec utiliza quantitativo muito superior de forma e aço, além de um concreto com especificação de maior resistência (25 MPa contra 15 MPa na composição do Sicro).

149. Os quantitativos de concreto, forma e aço utilizados nas composições do Sicro tem por base o Álbum de Projeto-tipo de Dispositivos de Drenagem, disponível no site do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). A Valec não apresentou os projetos tipo dos dispositivos de drenagem que são utilizados em suas obras.

150. De acordo com o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), as condições especiais devem ser justificadas em relatório técnico circunstanciado. Entretanto, a Valec não apresentou justificativa para as alterações nos quantitativos da referida CPU nem para a alteração na especificação dos concretos utilizados no serviço. Mesmo assim, conservadoramente, a composição do Sicro foi adaptada utilizando os quantitativos e especificações conforme a composição da Valec.

151. Apenas para o caso da forma, foi adaptado o quantitativo considerando a reutilização da forma por 3 vezes, conforme definido no Manual de Custos Rodoviários - Volume 3, pg 135.

152. O valor de referência para o serviço, conforme composição adaptada do Sicro 2, é de R\$ 17.882,94 /m. O valor conforme composição da Valec é de R\$ 18.424,72 /m. Dessa forma, o sobrepreço identificado no orçamento base para esse item foi de R\$ 541,78 /m (3,0%).

153. A construtora ofertou o preço de R\$ 18.229,27 /m. O sobrepreço identificado no contrato para esse item foi de R\$ 346,33 /m (1,9%).

LOTE 5

Transporte de brita graduada (Item 8.1.2.2)

154. A CPU003-Tr-Brita (peça 41, p. 2) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Momento de transporte para DMT > 5000 m, material 2ª (Item 3.2.3)

155. Conforme já tratado anteriormente nesta instrução, a CPU063-Momento-2-5000 (peça 41, p. 84) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. A principal diferença entre a CPU da Valec e a CPU do Sicro 2



está na produção de equipe. Na reavaliação feita há uma diferença no preço de R\$ 0,24 / m³ x km, ou seja, 11,37%.

Escavação, transporte e descarregamento de material de 1ª para 1600 < DMT ≤ 1800 m (Item 3.1.1.10)

156. A CPU058-ETD-1-1600-1800 (peça 41, p. 75) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Corpo BSCC 3,00 x 3,00 m - alt 0,0 < H < 2,0m (Item 6.4.1.81)

157. A CPU049-BSCC3X3-0-2 (peça 41, p. 70) compara as CPUs da Valec e a composição adaptada a partir do Sicro 2. Foi considerado que os bueiros (BSCC = Bueiro Simples Celular de Concreto) definidos pelo Sicro 2 são construídos sob rodovias enquanto que os bueiros dimensionados pela Valec são construídos sob ferrovias, sendo, portanto, submetidos a uma solicitação maior. No caso desse serviço há ainda que se considerar a altura de aterro sobre o bueiro: a Valec especifica altura entre 0,0 m e 2,0 m enquanto que no Sicro 2 encontramos referencia para alturas de 1,0 m a 2,5 m, sendo essa referência do Sicro 2 adotada a favor de uma avaliação conservadora.

158. A composição da Valec utiliza quantitativo muito superior de concreto, forma e aço, além de um concreto com especificação de maior resistência (25 MPa contra 15 MPa na composição do Sicro).

159. Os quantitativos de concreto, forma e aço utilizados nas composições do Sicro tem por base o Álbum de Projeto-tipo de Dispositivos de Drenagem, disponível no site do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). A Valec não apresentou os projetos tipo dos dispositivos de drenagem que são utilizados em suas obras.

160. De acordo com o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), as condições especiais devem ser justificadas em relatório técnico circunstanciado. Entretanto, a Valec não apresentou justificativa para as alterações nos quantitativos da referida CPU nem para a alteração na especificação dos concretos utilizados no serviço. Mesmo assim, conservadoramente, a composição do Sicro foi adaptada utilizando os quantitativos e especificações conforme a composição da Valec.

161. Apenas para o caso da forma, foi adaptado o quantitativo considerando a reutilização da forma por 3 vezes, conforme definido no Manual de Custos Rodoviários - Volume 3, pg 135.

162. O valor de referência para o serviço, conforme composição adaptada do Sicro 2, é de R\$ 5.235,20 /m. O valor conforme composição da Valec é de R\$ 5.953,21 /m. Dessa forma, o sobrepreço identificado no orçamento base para esse item foi de R\$ 718,01 /m (13,7%).

163. A construtora ofertou o preço de R\$ 5.918,35 /m. O sobrepreço identificado no contrato para esse item foi de R\$ 683,15 /m (13,0%).

LOTE 6

Formas convencionais (Item 10.1.3.2)

164. A CPU006-FormaC (peça 41, p. 5) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Cercas tipo 1 (Item 7.1.6)

165. O item “Cerca tipo 1” foi analisado nos parágrafos de 63 a 67 dessa instrução. Para o Lote 6 o preço paradigma utilizado R\$ 30,39/m. Estima-se assim um potencial sobrepreço de R\$ 3,09, ou 10,17% em relação ao valor orçado. Apesar do desconto oferecido na proposta vencedora há um potencial sobrepreço de R\$ 2,59, ou seja, 8,52%.

Corpo BSCC 3,00 x 3,00 m - alt 0,0 < H < 2,0m (Item 6.4.3.15)

166. A CPU049-BSCC3X3-0-2 (peça 41, p. 69) compara as CPUs da Valec e a composição adaptada a partir do Sicro 2. Foi considerado que os bueiros (BSCC = Bueiro Simples Celular de Concreto) definidos pelo Sicro 2 são construídos sob rodovias enquanto que os bueiros dimensionados pela Valec são construídos sob ferrovias, sendo, portanto, submetidos a uma solicitação maior. No caso desse serviço há ainda que se considerar a altura de aterro sobre o bueiro: a Valec especifica altura entre 0,0 m e 2,0 m enquanto que no Sicro 2 encontramos referencia para alturas de 1,0 m a 2,5 m, sendo essa referência do Sicro 2 adotada a favor de uma avaliação conservadora.

167. A composição da Valec utiliza quantitativo muito superior de concreto, forma e aço, além de um concreto com especificação de maior resistência (25 MPa contra 15 MPa na composição do Sicro).



168. Os quantitativos de concreto, forma e aço utilizados nas composições do Sicro tem por base o Álbum de Projeto-tipo de Dispositivos de Drenagem, disponível no site do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). A Valec não apresentou os projetos tipo dos dispositivos de drenagem que são utilizados em suas obras.

169. De acordo com o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), as condições especiais devem ser justificadas em relatório técnico circunstanciado. Entretanto, a Valec não apresentou justificativa para as alterações nos quantitativos da referida CPU nem para a alteração na especificação dos concretos utilizados no serviço. Mesmo assim, conservadoramente, a composição do Sicro foi adaptada utilizando os quantitativos e especificações conforme a composição da Valec.

170. Apenas para o caso da forma, foi adaptado o quantitativo considerando a reutilização da forma por 3 vezes, conforme definido no Manual de Custos Rodoviários - Volume 3, pg 135.

171. O valor de referência para o serviço, conforme composição adaptada do Sicro 2, é de R\$ 5.426,08 /m. O valor conforme composição da Valec é de R\$ 6.256,95 /m. Dessa forma, o sobrepreço identificado no orçamento base para esse item foi de R\$ 830,87 /m (15,3%).

172. A construtora ofertou o preço de R\$ 5990,81 /m. O sobrepreço identificado no contrato para esse item foi de R\$ 564,73 /m (10,4%).

Corpo BDCC 2,50 x 2,00 m - alt 0,0 < H < 2,0m (Item 6.4.2.32)

173. A CPU065-BDCC2,5x2,5-0-2 (peça 41, p. 88) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Foi considerado que os bueiros (BDCC = Bueiro Duplo Celular de Concreto) definidos pelo Sicro 2 são construídos sob rodovias enquanto os bueiros dimensionados pela Valec são construídos sob ferrovias, sendo, portanto, submetidos a uma solicitação maior. No caso desse serviço há ainda que se considerar a altura de aterro sobre o bueiro: a Valec especifica altura entre 0,0 m e 2,0 m enquanto que no Sicro 2 encontramos referência para alturas de 1,0 m a 2,5 m, sendo essa referência do Sicro 2 adotada a favor de uma avaliação conservadora.

174. A composição da Valec utiliza quantitativo muito superior de concreto, forma e aço, além de um concreto com especificação de maior resistência (25 MPa contra 15 MPa na composição do Sicro).

175. Os quantitativos de concreto, forma e aço utilizados nas composições do Sicro tem por base o Álbum de Projeto-tipo de Dispositivos de Drenagem, disponível no site do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). A Valec não apresentou os projetos tipo dos dispositivos de drenagem que são utilizados em suas obras.

176. De acordo com o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), as condições especiais devem ser justificadas em relatório técnico circunstanciado. Entretanto, a Valec não apresentou justificativa para as alterações nos quantitativos da referida CPU nem para a alteração na especificação dos concretos utilizados no serviço. Mesmo assim, conservadoramente, a composição do Sicro foi adaptada utilizando os quantitativos e especificações conforme a composição da Valec.

177. Apenas para o caso da forma, foi adaptado o quantitativo considerando a reutilização da forma por 3 vezes, conforme definido no Manual de Custos Rodoviários - Volume 3, pg 135.

178. O valor de referência para o serviço, conforme composição adaptada do Sicro 2, é de R\$ 8.296,02 /m. O valor conforme composição da Valec é de R\$ 8.470,32 /m. Dessa forma, o sobrepreço identificado no orçamento base para esse item foi de R\$ 174,30 /m (2,1%).

179. A construtora ofertou o preço de R\$ 8.129,01 /m. Portanto, não foi identificado sobrepreço no contrato para esse item.

CBUQ (faixa "C" DNER) (Item 4.7)

180. A composição CPU036-CBUQ-Lote1 (peça 41, p. 51-54) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. A principal diferença de preço decorre do custo de usinagem do Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ). Na composição da Valec, o custo do CBUQ aparece como um único item, sem detalhar os custos dos insumos de fabricação, por exemplo, o custo de aquisição do Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP) e dos transportes dos insumos. Já na composição elaborada com base no Sicro, esses custos estão especificados.

181. Chama-se atenção para o fato de, na aquisição do CAP, ter sido considerada uma Bonificação e Despesa Indireta (BDI) de 15% (contra 27,84% do restante dos custos). Essa diferenciação no BDI da



aquisição do CAP foi determinada com base no Acórdão 510/2004-TCU-Plenário. Para estabelecer o valor desse insumo, foi utilizada a tabela da Agência Nacional de Petróleo (ANP) de setembro de 2009 para a região nordeste.

182. Para o Lote 6, o preço de referência com base no Sicro ficou em R\$ 246,95/tonelada, contra R\$ 275,84/tonelada da CPU da Valec e R\$ 270,78/tonelada contratado. A diferença entre o contratado e o valor paradigma representa um potencial sobrepreço de R\$ 23,83/tonelada, ou seja, 9,6%.

Corpo BDCC 3,50 x 3,50 m – alt. 6,0 < H < 10,0 m (Item 6.4.2.76)

183. A CPU068-BDCC-3,5x3,5-6-10 (peça 41, p. 91) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Foi considerado que os bueiros (BDCC = Bueiro Duplo Celular de Concreto) definidos pelo Sicro 2 são construídos sob rodovias enquanto os bueiros dimensionados pela Valec são construídos sob ferrovias, sendo, portanto, submetidos a uma solicitação maior. No caso desse serviço há ainda que se considerar a diferença de seção, uma vez que só existe referência no Sicro até bueiros de 3,0 x 3,0 m de seção.

184. A composição da Valec utiliza quantitativo muito superior de forma e aço, além de um concreto com especificação de maior resistência (25 MPa contra 15 MPa na composição do Sicro).

185. Os quantitativos de concreto, forma e aço utilizados nas composições do Sicro tem por base o Álbum de Projeto-tipo de Dispositivos de Drenagem, disponível no site do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). A Valec não apresentou os projetos tipo dos dispositivos de drenagem que são utilizados em suas obras.

186. De acordo com o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), as condições especiais devem ser justificadas em relatório técnico circunstanciado. Entretanto, a Valec não apresentou justificativa para as alterações nos quantitativos da referida CPU nem para a alteração na especificação dos concretos utilizados no serviço. Mesmo assim, conservadoramente, a composição do Sicro foi adaptada utilizando os quantitativos e especificações conforme a composição da Valec.

187. Apenas para o caso da forma, foi adaptado o quantitativo considerando a reutilização da forma por 3 vezes, conforme definido no Manual de Custos Rodoviários - Volume 3, pg 135.

188. O valor de referência para o serviço, conforme composição adaptada do Sicro 2, é de R\$ 19.350,44 /m. O valor conforme composição da Valec é de R\$ 19.213,04 /m e a construtora ofertou o preço de R\$ 19.208,60 /m. Dessa forma, não foi identificado sobrepreço para esse item.

Tubo de concreto F6, D-1,20m (Item 6.2.5.2)

189. A CPU069-TuboF6-1,2 (peça 41, p. 92) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. A pequena diferença 0,21% não caracteriza indício de sobrepreço para esse item.

Reaterro (Item 5.1.5.1)

190. A CPU056-Reaterro (peça 41, p. 73) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Escavação, transporte e descarregamento de material de 2ª, 1600 < DMT ≤ 1800 m (Item 3.2.1.9)

191. A CPU071-ETD-2-1600-1800 (peça 41, p. 93) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Não foi identificado indício de sobrepreço para esse serviço.

Camisa de Concreto D=1,40 m (10.1.1.2.1)

192. A CPU072-Camisa1,4 (peça 41, p. 94) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. O sobrepreço de R\$ 87,48/m, ou 7,04%, de camisa se deve à diferença no custo do concreto $f_{ck}=25\text{MPa}$. O preço contratado ofereceu desconto, porém, há o sobrepreço estimado de R\$ 46,61/m de camisa, ou seja, 3,75%.

LOTE 7

Corpo BSCC 2,50 x 2,50 m - alt 0,0 < H < 2,0 m (Item 6.4.1.53)

193. A CPU052-BSCC2,5x2,5-0-2 (peça 41, p. 95) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Foi considerado que os bueiros (BSCC = Bueiro Simples Celular de Concreto) definidos pelo Sicro 2 são construídos sob rodovias enquanto que os bueiros dimensionados pela Valec são construídos sob ferrovias, sendo, portanto, submetidos a uma solicitação maior. No caso desse serviço há ainda que se considerar a altura de aterro sobre o bueiro: a Valec especifica altura entre 0,0 m e 2,0 m enquanto que no Sicro 2 encontramos referência para alturas de 1,0 m a 2,5 m, sendo essa referência do Sicro 2 adotada a favor de uma avaliação conservadora.



194. A composição da Valec utiliza quantitativo muito superior de forma e aço, além de um concreto com especificação de maior resistência (25 MPa contra 15 MPa na composição do Sicro).

195. Os quantitativos de concreto, forma e aço utilizados nas composições do Sicro tem por base o Álbum de Projeto-tipo de Dispositivos de Drenagem, disponível no site do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). A Valec não apresentou os projetos tipo dos dispositivos de drenagem que são utilizados em suas obras.

196. De acordo com o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), as condições especiais devem ser justificadas em relatório técnico circunstanciado. Entretanto, a Valec não apresentou justificativa para as alterações nos quantitativos da referida CPU nem para a alteração na especificação dos concretos utilizados no serviço. Mesmo assim, conservadoramente, a composição do Sicro foi adaptada utilizando os quantitativos e especificações conforme a composição da Valec.

197. Apenas para o caso da forma, foi adaptado o quantitativo considerando a reutilização da forma por 3 vezes, conforme definido no Manual de Custos Rodoviários - Volume 3, pg 135.

198. O valor de referência para o serviço, conforme composição adaptada do Sicro 2, é de R\$ 5.912,57 /m. O valor conforme composição da Valec é de R\$ 5.405,93 /m e a construtora ofertou o preço de R\$ 5.140,08 /m. Dessa forma, não foi identificado sobrepreço para esse item.

CBUQ (faixa "C" DNER) (Item 4.7)

199. A composição CPU036-CBUQ-Lote1 (peça 41, p. 51-54) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. A principal diferença de preço decorre do custo de usinagem do Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ). Na composição da Valec, o custo do CBUQ aparece como um único item, sem detalhar os custos dos insumos de fabricação, por exemplo, o custo de aquisição do Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP) e dos transportes dos insumos. Já na composição elaborada com base no Sicro, esses custos estão especificados.

200. Chama-se atenção para o fato de, na aquisição do CAP, ter sido considerada uma Bonificação e Despesa Indireta (BDI) de 15% (contra 27,84% do restante dos custos). Essa diferenciação no BDI da aquisição do CAP foi determinada com base no Acórdão 510/2004-TCU-Plenário. Para estabelecer o valor desse insumo, foi utilizada a tabela da Agência Nacional de Petróleo (ANP) de setembro de 2009 para a região nordeste.

201. Para o Lote 7, o preço de referência com base no Sicro ficou em R\$ 287,25/tonelada, contra R\$ 312,56/tonelada da CPU da Valec e R\$ 233,72/tonelada contratado. Não há sobrepreço no contrato para esse item

VI. Serviços constantes das curvas ABC originais e das curvas ABC reavaliadas que apresentam indícios de sobrepreço

Armadura de aço CA 50/60 (Item 5.1.4)

202. A CPU004-Arm-Aco-Lote1 (peça 41, p. 3-9) e as CPU004-Arm-Aco-Lote2/3/4/5/6/7 (peça 41) comparam as CPUs da Valec e Sicro 2, para os sete lotes. A principal diferença entre as CPUs é a utilização de encarregado de turma na CPU da Valec enquanto que a composição do Sicro 2 não prevê essa utilização. Assim há um sobrepreço R\$ 0,54/kg ou 5,95%. Apesar de ter sido contratado com desconto, ainda há um potencial sobrepreço de R\$ 0,16, ou 1,76% para o preço contratado.

203. De acordo com o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), as condições especiais devem ser justificadas em relatório técnico circunstanciado. Entretanto, a Valec não apresentou justificativa para a inserção do referido profissional na CPU.

Escavação, Transporte e Descarga, Material 1ª, 3000 < DMT ≤ 5000 m (Item 3.1.1.13)

204. Na CPU012-ETD-1-3000-5000 (peça 41, p. 11) verifica-se que a CPU da Valec é idêntica a do Sicro 2. Não foi identificado sobrepreço para esse item.

Lastreamento de linha (h=0,30m) (Item 8.2.1.2)

205. A CPU025-Lastr (peça 41, p. 34) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. A principal diferença entre as CPUs está no valor da parcela de BDI calculado pela Valec R\$ 8.543,74 que corresponderia a um BDI de 42,04%, embora na composição da empresa tenha sido indicado BDI de 27,84%. O BDI adotado de 27,84% corresponderia ao valor de R\$ 5.657,28, ou seja, há um potencial sobrepreço R\$ 2.886,46/km



ou 11,11%, transferido para as planilhas de orçamento. Apesar de ser contratado com desconto, ainda há um potencial sobrepreço de R\$ 2.866,71, ou 11,03% para o preço contratado.

Desmatamento, destocamento e limpeza árvores com $D \leq 0,15\text{m}$ (Item 2.1)

206. A CPU034-Desmat-15 (peça 41, p. 59) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. A principal diferença entre as CPUs está na utilização pela Valec de equipamentos não previstos na composição do Sicro 2, o que gera um potencial sobrepreço R\$ 0,22/m² ou 64,71%. Não houve desconto para o preço contratado.

Corpo BTCC 3,00X3,00m alt.2,0<H<6,0m (Item 6.4.3.12)

207. A CPU035-BTCC3X3-2-6 (peça 41, p. 60) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Foi considerado que os bueiros (BTCC = Bueiro Triplo Celular de Concreto) definidos pelo Sicro 2 são construídos sob rodovias enquanto que os bueiros dimensionados pela Valec são construídos sob ferrovias, sendo, portanto, submetidos a uma solicitação maior. No caso desse serviço há ainda que se considerar a altura de aterro sobre o bueiro: a Valec especifica altura entre 2,0 m e 6,0 m enquanto que no Sicro 2 encontramos referência para alturas de 5,0 m a 7,5 m, sendo essa referência do Sicro 2 adotada a favor de uma avaliação conservadora.

208. A composição da Valec utiliza quantitativo muito superior de forma e aço, além de um concreto com especificação de maior resistência (25 MPa contra 15 MPa na composição do Sicro).

209. Os quantitativos de concreto, forma e aço utilizados nas composições do Sicro tem por base o Álbum de Projeto-tipo de Dispositivos de Drenagem, disponível no site do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). A Valec não apresentou os projetos tipo dos dispositivos de drenagem que são utilizados em suas obras.

210. De acordo com o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), as condições especiais devem ser justificadas em relatório técnico circunstanciado. Entretanto, a Valec não apresentou justificativa para as alterações nos quantitativos da referida CPU nem para a alteração na especificação dos concretos utilizados no serviço. Mesmo assim, conservadoramente, a composição do Sicro foi adaptada utilizando os quantitativos e especificações conforme a composição da Valec.

211. Apenas para o caso da forma, foi adaptado o quantitativo considerando a reutilização da forma por 3 vezes, conforme definido no Manual de Custos Rodoviários - Volume 3, pg 135.

212. No Lote 1, o valor de referência para o serviço, conforme composição adaptada do Sicro 2, é de R\$ 19.726,84 /m. O valor conforme composição da Valec é de R\$ 16.482,31 /m e a construtora ofertou o preço de R\$ 16.014,41 /m. Dessa forma, não foi identificado sobrepreço para esse item.

Corpo BSCC 1,50x1,50m alt 15,0<H<20,0m (Item 6.4.1.8)

213. A CPU047-BTCC1,5X1,5-15-20 (peça 41, p. 67) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Foi considerado que os bueiros (BTCC = Bueiro Triplo Celular de Concreto) definidos pelo Sicro 2 são construídos sob rodovias enquanto que os bueiros dimensionados pela Valec são construídos sob ferrovias, sendo, portanto, submetidos a uma solicitação maior. No caso desse serviço há ainda que se considerar a altura de aterro sobre o bueiro: a Valec especifica altura entre 15,0 m e 20,0 m enquanto que no Sicro 2 encontramos referência para alturas de até 12,5 m a 15,0 m.

214. A composição da Valec utiliza quantitativo muito superior de concreto, forma e aço, além de um concreto com especificação de maior resistência (25 MPa contra 15 MPa na composição do Sicro).

215. Os quantitativos de concreto, forma e aço utilizados nas composições do Sicro tem por base o Álbum de Projeto-tipo de Dispositivos de Drenagem, disponível no site do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). A Valec não apresentou os projetos tipo dos dispositivos de drenagem que são utilizados em suas obras.

216. De acordo com o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), as condições especiais devem ser justificadas em relatório técnico circunstanciado. Entretanto, a Valec não apresentou justificativa para as alterações nos quantitativos da referida CPU nem para a alteração na especificação dos concretos utilizados no serviço. Mesmo assim, conservadoramente, a composição do Sicro foi adaptada utilizando os quantitativos e especificações conforme a composição da Valec.

217. Apenas para o caso da forma, foi adaptado o quantitativo considerando a reutilização da forma por 3 vezes, conforme definido no Manual de Custos Rodoviários - Volume 3, pg 135.



218. No Lote 2, o valor de referência para o serviço, conforme composição adaptada do Sicro 2, é de R\$ 3.761,01 /m. O valor conforme composição da Valec é de R\$ 3.853,60 /m. Dessa forma, o sobrepreço identificado no orçamento base para esse item foi de R\$ 92,59 /m (2,5%).

219. A construtora ofertou o preço de R\$ 3.853,50 /m. O sobrepreço identificado no contrato para esse item foi de R\$ 92,49 /m (2,5%).

Escavação em Material de 3ª Categoria para Colchão Drenante (Item 5.4.1.3)

220. A CPU054-Escavacao-3 (peça 41, p. 79) compara as CPUs da Valec e Sicro 2.

221. A CPU da Valec considera uma produtividade de 20 m³ por hora, enquanto o Sicro 2, com a mesma equipe, considera uma produtividade de 36 m³ por hora.

222. Adicionalmente, a CPU da Valec prevê maior utilização do equipamento caminhão betoneira. No entanto, o transporte dos materiais é computado em item próprio da planilha orçamentária e, portanto, a utilização do caminhão a ser computado nessa planilha limita-se ao tempo de manobra, carga e descarga.

223. No Lote 4, o valor de referência para o serviço, conforme composição adaptada do Sicro 2, é de R\$ 21,22 /m³. O valor conforme composição da Valec é de R\$ 26,73 /m³. Dessa forma, o sobrepreço identificado no orçamento base para esse item foi de R\$ 5,51/m³ (26,0%).

224. A construtora ofertou o preço de R\$ 26,72 /m³. O sobrepreço identificado no contrato para esse item foi de R\$ 5,50 /m (25,9%).

Escavação em Material de 3ª Categoria para Valas

225. A CPU080-ESC-VAL-3 (peça 41, p. 87) compara as CPUs da Valec e Sicro 2.

226. No Lote 5, o valor de referência para o serviço, conforme composição adaptada do Sicro 2, é de R\$ 65,56 /m³. O valor conforme composição da Valec é de R\$ 65,96 /m³. Dessa forma, o sobrepreço identificado no orçamento base para esse item foi de R\$ 0,40 /m³ (0,6%).

227. A construtora ofertou o preço de R\$ 65,95 /m³. O sobrepreço identificado no contrato para esse item foi de R\$ 0,39 /m (0,6%).

Corpo BSCC 2,50X2,50m alt 0,0<H<2,0m (Item 7.14.4.1)

228. A CPU055-CorpoPass2,5X2,5 (peça 41, p. 81) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Foi considerado que os bueiros (BSCC = Bueiro Simples Celular de Concreto) definidos pelo Sicro 2 são construídos sob rodovias enquanto que os bueiros dimensionados pela Valec são construídos sob ferrovias, sendo, portanto, submetidos a uma solicitação maior. No caso desse serviço há ainda que se considerar a altura de aterro sobre o bueiro: a Valec especifica altura entre 0,0 m e 2,0 m enquanto que no Sicro 2 encontramos referência para alturas de 1,0 m a 2,5 m, sendo essa referência do Sicro 2 adotada a favor de uma avaliação conservadora.

229. A composição da Valec utiliza quantitativo muito superior de forma e aço, além de um concreto com especificação de maior resistência (25 MPa contra 15 MPa na composição do Sicro).

230. Os quantitativos de concreto, forma e aço utilizados nas composições do Sicro tem por base o Álbum de Projeto-tipo de Dispositivos de Drenagem, disponível no site do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). A Valec não apresentou os projetos tipo dos dispositivos de drenagem que são utilizados em suas obras.

231. De acordo com o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), as condições especiais devem ser justificadas em relatório técnico circunstanciado. Entretanto, a Valec não apresentou justificativa para as alterações nos quantitativos da referida CPU nem para a alteração na especificação dos concretos utilizados no serviço. Mesmo assim, conservadoramente, a composição do Sicro foi adaptada utilizando os quantitativos e especificações conforme a composição da Valec.

232. Apenas para o caso da forma, foi adaptado o quantitativo considerando a reutilização da forma por 3 vezes, conforme definido no Manual de Custos Rodoviários - Volume 3, pg 135.

233. No Lote 4, o valor de referência para o serviço, conforme composição adaptada do Sicro 2, é de R\$ 5.394,30 /m. O valor conforme composição da Valec é de R\$ 4.885,34 /m e a construtora não ofertou desconto. Dessa forma, não foi identificado sobrepreço para esse item.

Fornecimento de rachão D max = 0,40m (Item 3.6.1)



234. A CPU062-FornRachao (peça 41, p. 83) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. A diferença encontrada é o custo de rachão adotado pela Valec o que gera para esse serviço um potencial sobrepreço de R\$ 34,52/m³, ou seja, 103,94%. Não houve desconto na contratação desse serviço.

235. Este item foi eliminado nas planilhas de medição do Lote 4, datadas de fevereiro de 2013, e dos Lotes 1 e 2, datadas de novembro de 2012.

236. Este item foi mantido nas planilhas de medição do Lote 3, datadas de fevereiro de 2013.

Corpo BSCC 3,00X3,00m alt 0,0<H<2,0m (Item 7.14.4.2)

237. A CPU070-Corpo3x3 (peça 41, p. 96) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Foi considerado que os bueiros (BSCC = Bueiro Simples Celular de Concreto) definidos pelo Sicro 2 são construídos sob rodovias enquanto que os bueiros dimensionados pela Valec são construídos sob ferrovias, sendo, portanto, submetidos a uma solicitação maior. No caso desse serviço há ainda que se considerar a altura de aterro sobre o bueiro: a Valec especifica altura entre 0,0 m e 2,0 m enquanto que no Sicro 2 encontramos referência para alturas de 1,0 m a 2,5 m, sendo essa referência do Sicro 2 adotada a favor de uma avaliação conservadora.

238. A composição da Valec utiliza quantitativo muito superior de forma e aço, além de um concreto com especificação de maior resistência (25 MPa contra 15 MPa na composição do Sicro).

239. Os quantitativos de concreto, forma e aço utilizados nas composições do Sicro tem por base o Álbum de Projeto-tipo de Dispositivos de Drenagem, disponível no site do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). A Valec não apresentou os projetos tipo dos dispositivos de drenagem que são utilizados em suas obras.

240. De acordo com o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), as condições especiais devem ser justificadas em relatório técnico circunstanciado. Entretanto, a Valec não apresentou justificativa para as alterações nos quantitativos da referida CPU nem para a alteração na especificação dos concretos utilizados no serviço. Mesmo assim, conservadoramente, a composição do Sicro foi adaptada utilizando os quantitativos e especificações conforme a composição da Valec.

241. Apenas para o caso da forma, foi adaptado o quantitativo considerando a reutilização da forma por 3 vezes, conforme definido no Manual de Custos Rodoviários - Volume 3, pg 135.

242. No Lote 7, o valor de referência para o serviço, conforme composição adaptada do Sicro 2, é de R\$ 6.512,58 /m. O valor conforme composição da Valec é de R\$ 6.584,26 /m. Dessa forma, o sobrepreço identificado no orçamento base para esse item foi de R\$ 71,68 /m (1,1%).

243. A construtora ofertou o preço de R\$ 6.156,88 /m. Dessa forma, não foi identificado sobrepreço no contrato para esse item.

Escavação, carga e descarga para DMT > 5000 m para material de 2ª categoria (Item 3.2.2)

244. A CPU075-ETD-2-5000 (peça 41, p. 98) mostra a composição do Sicro 2 e compara o preço de venda orçado – obtido das planilhas orçamentárias da Valec – com o preço da composição do Sicro 2. Não foi encontrada a CPU da Valec para esse serviço.

245. No Lote 7, o valor de referência para o serviço, conforme composição adaptada do Sicro 2, é de R\$ 4,62 /m³. O valor conforme composição da Valec é de R\$ 3,76 /m³ e a construtora ofertou o preço de R\$ 3,75 /m³. Dessa forma, não foi identificado sobrepreço para esse item.

Proteção de Taludes Com Manta Vegetal (Item 7.2.4)

246. A CPU079-ProtTalude-MantaVeg (peça 41, p. 36) compara as CPUs da Valec e Sicro 2. Observa-se que a diferenças entre as CPUs estão na produção de equipe e nos quantitativos dos insumos: adubo NPK e semente para hidrossemeadura. Essas diferenças geram um sobrepreço potencial de R\$ 1,34/m², ou seja, 16,58%.

247. De acordo com o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), as condições especiais devem ser justificadas em relatório técnico circunstanciado. Entretanto, a Valec não apresentou justificativa para as alterações nos quantitativos da referida CPU.

248. O valor de referência para o serviço, conforme composição adaptada do Sicro 2, é de R\$ 8,08 /m². O valor conforme composição da Valec é de R\$ 9,43 /m². Dessa forma, o sobrepreço identificado no orçamento base para esse item foi de R\$ 1,35 /m (16,7%).



249. Em relação aos preços contratados nos lotes 3, 4 e 7, apesar dos descontos obtidos, também há sobrepreço potencial de R\$ 1,34 /m² (16,6%), R\$ 1,32 /m² (16,3%) e R\$ 1,07 /m² (13,2%), respectivamente.

CONCLUSÃO

250. Foi realizada avaliação dos preços dos itens mais relevantes materialmente nos sete lotes de construção ferroviária do Edital 5/2010, cujo objeto é a Ferrovia de Integração Leste Oeste. Foram analisados os preços do orçamento base da licitação e os preços contratados.

251. Observa-se que alguns itens foram excluídos da análise por serem objeto de outros processos específicos dentro do TCU, é o caso dos serviços de fabricação de concreto e de dormentes. Também foram excluídos alguns itens por falta de referências de preço.

252. Dessa forma, a análise contemplou pouco menos de 50% do valor dos orçamentos e contratos. Observe-se que, se for levado em consideração os itens tratados nos outros processos (008.839/2011-5 e 016.731/2011-5), o total analisado alcança 79,9% do valor contratado.

253. Na comparação dos orçamentos base da licitação com os preços paradigma apurados com base no Sicro 2, verificou-se sobrepreço em seis dos sete lotes analisados (2F, 3F, 4F, 5F, 6F e 7F). O mesmo ocorreu nos contratos assinados. A tabela 7 resume os valores de sobrepreço encontrados.

Tabela 7 – Resumo da análise de sobrepreço

	VALOR PARADIGMA DOS ITENS ANALISADOS (QUANTITATIVOS DO EDITAL)	ORÇAMENTO EDITAL		CONTRATO INICIAL		VALOR PARADIGMA DOS ITENS ANALISADOS (QUANTITATIVOS PÓS ADITIVOS)	CONTRATO PÓS ADITIVOS	
		Valor dos itens analisados	Sobrepreço	Valor dos itens analisados	Sobrepreço		Valor dos itens analisados	Sobrepreço
LOTE 1F	313.349.385,57	312.094.567,67	- 1.254.817,90 (-0,40%)	304.620.525,40	- 8.728.860,17 (-2,79%)	264.654.944,79	263.186.116,41	- 1.468.828,38 (-0,55%)
LOTE 2F	349.427.693,86	367.229.593,30	17.801.899,44 (5,09%)	366.413.759,38	16.986.065,52 (4,86%)	235.732.585,73	240.854.686,38	5.122.100,65 (2,17%)
LOTE 3F	186.737.192,15	194.461.761,29	7.724.569,14 (4,14%)	189.263.090,43	2.525.898,28 (1,35%)	189.780.773,82	195.674.965,36	5.894.191,54 (3,11%)
LOTE 4F	311.358.582,40	313.785.398,00	2.426.815,60 (0,78%)	311.642.046,45	283.464,05 (0,09%)	299.362.634,43	308.606.000,61	9.243.366,18 (3,09%)
LOTE 5F	331.139.235,37	345.422.089,97	14.282.854,60 (4,31%)	345.146.575,13	14.007.339,76 (4,23%)	243.362.216,28	253.342.305,07	9.980.088,79 (4,10%)
LOTE 6F	271.670.978,63	281.473.638,90	9.802.660,27 (3,61%)	278.595.986,14	6.925.007,51 (2,55%)	257.398.149,53	262.044.122,79	4.645.973,26 (1,80%)
LOTE 7F	244.311.357,06	256.333.807,65	12.022.450,59 (4,92%)	252.483.294,19	8.171.937,13 (3,34%)	244.311.357,35	252.483.294,42	8.171.937,07 (3,34%)
	2.007.994.425,04	2.070.800.856,78	62.806.431,74 (3,13%)	2.048.165.277,12	40.170.852,08 (2,00%)	1.734.602.661,93	1.776.191.491,04	41.588.829,11 (2,40%)

I. Sobrepreço global

254. Considerando a soma dos sete lotes, o orçamento do Edital 5/2010 alcança o valor de R\$ 4.243.946.480,82. Desse total, foram analisados itens que somam R\$ 2.070.800.856,78. Esses mesmos itens, se fossem orçados com base no preço paradigma, com referência no Sicro 2, teriam o valor total de R\$ 2.007.994.425,04, o que equivale a um sobrepreço de R\$ 62.806.431,74 (3,13% sobre o valor paradigma).

255. Após a apresentação das propostas da licitação, os contratos foram assinados e, considerando os descontos ofertados pelas licitantes, o sobrepreço foi reduzido para R\$ 40.170.852,08 (2,00%).

256. Com a assinatura de termos aditivos aos contratos as quantidades de alguns serviços foram alteradas. Essas mudanças acarretaram um pequeno aumento do sobrepreço, que passou a ser de R\$ 41.588.829,11 (2,40%), considerando a situação dos contratos em outubro de 2014.

II. Sobrepreço por lote

257. A análise da situação dos contratos em outubro de 2014, lote por lote, revela que:

- O Lote 01 não apresenta sobrepreço;
- O Lote 02, após aditivos, apresenta um sobrepreço de R\$ 5.122.100,65 (correspondente a 2,17% sobre o valor paradigma);
- O Lote 03, após aditivos, apresenta um sobrepreço de R\$ 5.894.191,54 (3,11%);
- O Lote 04, após aditivos, apresenta um sobrepreço de R\$ 9.243.366,18 (3,09%);
- O Lote 05 apresenta um sobrepreço de R\$ 9.980.088,79 (4,10%);
- O Lote 06 apresenta um sobrepreço de R\$ 4.645.973,26 (1,80%); e
- O Lote 07 apresenta um sobrepreço de R\$ 8.171.937,07 (3,34%).

III. Encaminhamentos



258. Os sobrepreços verificados nos orçamentos contrariam o art. 112 da Lei 12.017, de 12 de agosto de 2009 - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2010, vigente à época do edital - e LDOs posteriores.

259. No entanto, o valor relativo dos sobrepreços é pequeno, em média de 2,4% nos contratos. Portanto, considerando a incerteza intrínseca ao processo de orçamentação, bem como o fato dos contratos já estarem em andamento, propõe-se não dar prosseguimento à análise de superfaturamento nesses contratos.

260. Ainda assim, levando em conta a existência de diversos itens da planilha orçamentária com expressivo sobrepreço, existe a possibilidade de ocorrência de jogo de planilhas, com o aumento de quantitativos desses itens. Caso venha a ocorrer, tal incremento de itens com sobrepreço atentaria contra o parágrafo 6º do art. 112 da Lei 12.017/2009.

§ 6º A diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do SINAPI ou do SICRO não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

261. No caso de contratos que já apresentam algum sobrepreço, isso implicaria em aumento do sobrepreço. Assim, é importante dar ciência à Valec sobre essa possibilidade, para que se evite tal ocorrência.

262. Este processo, TC 009.860/2010-0, que aguardava reavaliação da questão do sobrepreço à luz dos novos orçamentos do empreendimento, esgota seu propósito, uma vez que o Edital 5/2010 foi concluído com a contratação dos serviços.

VOLUME DOS RECURSOS FISCALIZADOS (VRF), BENEFÍCIOS DO CONTROLE E IMPACTO NAS CONTAS

263. O Volume de Recursos Fiscalizado correspondente à soma dos valores contratuais dos Lotes 1F, 2F, 3F, 4F, 5F, 6F e 7F é igual a R\$ 4.243.946.480,82.

264. O benefício potencial do controle é o aumento da expectativa de controle.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

265. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

I. Ciência à Valec:

266. Dar ciência à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A de que os aditivos tendentes a reduzir os descontos ofertados durante a licitação ou a aumentar eventuais sobrepreços apurados atentam contra o parágrafo 6º do art. 112 da Lei 12.017/2009.

II. Providências internas:

267. Encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, em atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 1.717/2014-TCU-Plenário, e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento ao subitem 9.3 do Acórdão 268/2014-TCU-Plenário;

268. Com fundamento no inciso II do art. 169 do Regimento Interno do TCU, arquivar este processo.”

É o relatório.

Voto

Os autos cuidam de levantamento de auditoria no âmbito do Fiscobras/2010, cujo objeto são os procedimentos licitatórios das obras da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), trecho compreendido entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA. As obras são gerenciadas pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

2. Em atenção ao acórdão 2.074/2010-TCU-Plenário, que determinou que fosse reavaliada a questão do sobrepreço à luz dos novos orçamentos do empreendimento, a unidade técnica analisou as planilhas do edital da concorrência 5/2010 (peça 49).

3. O edital foi publicado inicialmente em 8/6/2010, com valor estimado em R\$ 4.399.248.004,58. Posteriormente, em 2/7/2010, a Valec republicou-o e alterou a estimativa para R\$ 4.410.288.481,56.



4. Em consequência dos relatórios preliminares da fiscalização 318/2010 do Tribunal, a Valec revisou os orçamentos e, mais uma vez, republicou o edital, em 27/7/2010. Desta vez, a estimativa de preço foi de R\$ 4.243.946.480,93. A licitação prosseguiu e houve vencedores distintos para cada um dos lotes de construção (1F a 7F).

5. A unidade técnica procedeu à análise detalhada de 50% dos itens que compunham os orçamentos dos diversos lotes do edital da concorrência e concluiu pela ocorrência de sobrepreço total de R\$ 62.806.431,74, equivalente a 1,5% do valor orçado pela Valec (R\$ 4.243.946.480,93).

6. Após a realização da licitação e considerados os valores ofertados pelos vencedores e os posteriores aditivos celebrados até outubro de 2014 entre a Valec e os consórcios contratados, o sobrepreço foi reduzido para R\$ 41.588.829,11, equivalente a aproximadamente 1% do valor orçado pela Valec.

7. Tendo em vista a baixa materialidade e naturais margens de incertezas no processo de orçamentação, o principal risco de prejuízo referente aos itens com sobrepreço durante a execução das obras da Fiol, lotes 1F a 7F, reside, segundo a unidade técnica, em eventual ocorrência de jogo de planilhas, com o aumento de quantitativos desses itens, em aditivos que venham a ser celebrados.

Ante o exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

ACÓRDÃO Nº 560/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.860/2010-0.

1.1. Apensos: 033.463/2013-1; 044.819/2012-9; 034.233/2013-0; 009.861/2010-6

2. Grupo I – Classe V - Assunto: Auditoria (Fiscobras 2010).

3. Interessado: Congresso Nacional (CN).

4. Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHid).

8. Advogado constituído nos autos: José Luiz Ataíde (OAB/DF 11708) e outro, peça 37.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização de obras cujo objeto são os procedimentos licitatórios das obras da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), trecho compreendido entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA.

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

9.1. dar ciência desta deliberação ao interessado, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, em atendimento ao subitem 9.4 do acórdão 1.717/2014-TCU-Plenário, e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento ao subitem 9.3 do acórdão 268/2014-TCU-Plenário;

9.2. encerrar o processo e arquivar os autos.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0560-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz (Presidente).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

13.4. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.



GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 018.511/2014-7

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Entidade: Estado da Bahia.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO. FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA (FIDA). CONHECIMENTO. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) (peça 5):

“INTRODUÇÃO

1. O presente processo originou-se de expediente encaminhado pelo Senado Federal (peça 1, p. 1), recomendando o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, com garantia da União, firmada entre o estado da Bahia (BA) e o Fundo Internacional para o desenvolvimento da Agricultura (Fida), autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução 18, de 18/7/2014 (peça 1, p. 2-3).

2. Deve-se registrar que o Tribunal, em relação à recomendação do Senado Federal, proferiu o Acórdão 2.328/2008-TCU-Plenário, no qual esclarece que (item 9.2.2):

‘a competência do Tribunal de Contas da União, no tocante às operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de direito público interno, com garantia da União, limita-se à fiscalização e controle das garantias prestadas pela última, sem interferência direta nas aplicações dos recursos pelo ente federado contratante, em homenagem ao princípio federalista e, por consequência, à autonomia dos entes federados, insculpida no art. 18, *caput*, da Constituição Federal.’ (grifo nosso)

3. Foi obtida a documentação no site do Senado Federal, relativa à operação analisada, e juntada às peças do processo. A seguir encontra-se a análise da documentação encaminhada.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. Foram preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea ‘a’, da Resolução-TCU 215/2008; e cumpridas pelo pleiteante as formalidades prévias, examinadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em suas respectivas áreas de atuação.

ANÁLISE

5. A operação de crédito destina-se ao financiamento do ‘Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável na Região Semiárida da Bahia (Prosemiárido)’.

6. A STN, por meio do Parecer 930/2014/Copem/Surin/STN/MF-DF, de 10/7/2014 (peça 5, p. 7-14), descreveu as condições financeiras da operação de crédito e ofereceu outras informações consideradas essenciais, tais como: recomendação da Comissão de Financiamentos Externos (Cofix); objetivos do programa e análise de custo-benefício; fluxo financeiro; condições financeiras; requisitos legais e normativos. Esses últimos compreendem: verificação dos limites previstos no art. 32 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); inclusão no plano plurianual; previsão orçamentária; autorização legislativa – contratação e contragarantias à garantia da União; limites para concessão de garantia da União; capacidade de pagamento e aspectos fiscais do estado; contragarantias à garantia da União e margem disponível; situação de adimplência e antecedentes junto à Secretaria do Tesouro Nacional; alcance das obrigações contratuais; demais exigências da Resolução-SF 48/2007, da Lei Complementar 101/2000 e da Lei 11.079/2004.

7. Segundo o parecer citado, foram cumpridas as formalidades necessárias à concessão da garantia da União, exigidas pela Lei Complementar 101/2000 e pelas Resoluções do Senado Federal 40/2001, 43/2001 e 48/2007. Assim, o programa foi inserido no Plano Plurianual do Estado da Bahia, estabelecido pela Lei Estadual 12.504, de 29/12/2011. Além disso, há autorização legislativa, dada pela Lei Estadual

12.807, de 23/4/2013, para contratação da operação de crédito e formalização da vinculação, tendo como contragarantias à garantia da União: direitos e créditos relativos ou resultantes das cotas ou parcelas da participação daquele estado na arrecadação da União, na forma do disposto no art. 159, inciso I, alínea “a”, e incisos II e III da Constituição Federal; compensação da União ao estado, pelos incentivos à exportação na forma do art. 155, § 2º, inciso X, alínea “a” da Constituição Federal; e receitas próprias do Estado a que se referem os arts. 155 e 157, nos termos do § 4º do art. 167, todos da Constituição Federal.

8. Na análise da capacidade de pagamento do estado, consignada na Nota 1.017/2013/ Corem/STN, de 28/11/2013 (citada na peça 5, p. 10, item 20), por meio da qual são verificados a classificação da situação fiscal associada ao risco de crédito, tendo como parâmetros indicadores econômico-financeiros, e o enquadramento da operação pleiteada em sua correspondente situação fiscal, tendo como parâmetros o indicador de endividamento e o indicador de serviço da dívida, foi atribuída ao estado da Bahia a classificação “B+”, que corresponde a uma situação fiscal forte e risco de crédito baixo, suficiente, portanto, para o recebimento de contragarantia da União.

9. Segundo análise da STN, cuja informação está consignada no Memorando 78/2014/Coafi/Surin/STN/MF-DF, de 28/5/2014, as contragarantias oferecidas pelo estado são consideradas suficientes para ressarcir a União caso esta venha a honrar compromisso na condição de garantidora da operação em epígrafe (peça 5, p. 11, item 25).

10. No tocante à situação de adimplência, a Secretaria do Tesouro Nacional informou que, em atendimento ao art. 16 da Resolução do Senado Federal 43/2001, foi realizada consulta ao Sistema do Banco Central (Sisbacen/Cadip), tendo por base a lista de CNPJs constante do Cadastro Único de Convênios (Cauc). Verificou-se que o Governo do Estado da Bahia encontrava-se adimplente com as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional (peça 5, p. 11, item 29).

11. A verificação da adimplência financeira em face da administração pública federal e suas entidades controladas e de recursos dela recebidos poderá ser feita mediante consulta ao Cauc, por ocasião da assinatura do contrato de garantia, nos termos da Resolução do Senado Federal 41/2009, que alterou a Resolução do Senado Federal 48/2007.

12. Segundo procedimento de consulta estabelecido pela Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (Coafi) não constavam, em relação ao estado da Bahia, pendências referentes aos financiamentos e refinanciamentos concedidos pela União ou garantias por ela honradas (peça 5, p. 12, item 31).

13. Em cumprimento à Emenda Constitucional 62/2009, relativa ao pagamento de precatórios, a STN esclareceu que restou frustrada a tentativa de verificação da adimplência do ente, por estarem suspensas as emissões de certidões e as consultas ao Cadastro de Entidades Devedoras Inadimplentes (Cedin), conforme consta da peça 5, p. 12, item 32.

14. Quanto ao alcance das obrigações contratuais, a STN ressaltou que, preliminarmente à formalização dos instrumentos contratuais, deva ser verificado, pelo Ministério da Fazenda, o grau de cumprimento da Cláusula 2 do Acordo de Empréstimo, que estabelece as condições prévias ao primeiro desembolso, mediante, inclusive, manifestação prévia do credor. (peça 5, p. 12, item 34).

15. No que se refere ao pleno exercício da competência tributária do estado, bem como ao cumprimento dos arts. 198 e 212, ambos da Constituição Federal, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia, mediante certidão, atestou o cumprimento desses dispositivos legais em 2013, último exercício analisado. Cabe ressaltar, quanto ao atendimento dos artigos 198 e 212 da Constituição Federal, que o Supremo Tribunal Federal – STF, na Ação Cautelar 268-1, proferiu decisão que impediu a União de incluir no cálculo da Receita Líquida Real do estado da Bahia, os valores do rendimento financeiro da receita vinculada ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Fecep). Considerando esse fato, os percentuais aplicados em educação e saúde ficaram, respectivamente, em 28,09% e 12,28% (peça 5, p. 12, itens 37-39).

16. A PGFN, mediante o Parecer PGFN/COF/1.145/2014, de 15/7/2014 (peça 4, p. 10-17), analisou a minuta contratual e o cumprimento das formalidades junto aos órgãos antes da contratação, manifestando-se favoravelmente ao encaminhamento da proposta de operação de crédito externo ao Senado Federal, ressaltando-se ainda que, previamente à assinatura dos instrumentos contratuais, fosse



verificado o cumprimento substancial das condições especiais prévias ao primeiro desembolso, bem como observada a adimplência do mutuário com a União e suas entidades controladas, além de celebrado o contrato de contragarantia.

17. Mediante a Resolução 18/2014 (peça 1, p. 2-3), o Senado Federal autorizou o pleito encaminhado pelo Governo do Estado da Bahia.

CONCLUSÃO

18. As formalidades prévias à contratação da operação de crédito foram cumpridas pelo ente pleiteante, o que permitiu a análise do pleito no âmbito da STN e da PGFN, conforme suas respectivas áreas de atuação.

19. As contragarantias oferecidas pelo Governo do Estado da Bahia foram consideradas suficientes para ressarcir a União em caso de honra de compromisso relacionado à operação, de acordo com estudo elaborado pela STN, conforme informação consignada no Memorando 78/2014/Coafi/Surin/STN/MF-DF, que demonstra a margem financeira do estado, acerca do comprometimento das transferências federais e receitas próprias, objeto da contragarantia (peça 5, p. 11, item 25). A avaliação da capacidade de pagamento do Governo do Estado da Bahia foi considerada suficiente (categoria “B+”), que corresponde a uma situação fiscal forte e risco de crédito baixo, apta, portanto, ao recebimento de contragarantia da União.

20. Diante dos estudos e avaliações realizados pelos órgãos competentes acerca da operação em exame, aliados aos documentos analisados, conclui-se por atendidos, no presente caso, os preceitos das Resoluções do Senado Federal 40/2001, 43/2001 e 48/2007, bem como as disposições dos arts. 32, caput e § 1º, e 40, §§ 1º e 2º, todos da Lei Complementar 101/2000.

21. O art. 4º, inciso I, da Instrução Normativa-TCU 59/2009 determina que a STN comunique ao Tribunal a ocorrência de inadimplência em operações de crédito desse tipo. Dessa forma, e consoante o art. 3º do referido normativo, a Semag atuará nas eventuais inadimplências, assim como no acompanhamento quadrimestral do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE

22. Em cumprimento ao disposto na Portaria-Segecex 10, de 30/3/2012, informa-se que o benefício relativo ao acompanhamento desta operação de crédito externo poderá incrementar a economia, eficiência, eficácia ou efetividade dos órgãos/entidades envolvidos. Com efeito, além do aumento da expectativa de controle e da indução de melhorias nos processos da STN e da PGFN, responsáveis pela análise de pleitos de operações de crédito externo dos entes subnacionais com garantia da União, por meio desta ação de controle o TCU fornece subsídios para a atuação do Senado Federal e do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Diante do exposto, propõe-se:

I) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução-TCU 215/2008;

II) informar, com fulcro no caput do art. 2º da Instrução Normativa-TCU 59/2009, à Presidência do Senado Federal que o Tribunal analisou a documentação relativa à operação de crédito externo autorizada pela Resolução-SF 18/2014, verificando que, quanto aos aspectos legais, as providências necessárias para a contratação e para a garantia da União foram tomadas e que esta Corte de Contas acompanhará a condução da operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de que seja honrada a garantia prestada pela União;

III) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, à Presidência do Senado Federal, ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia e à Secretaria do Tesouro Nacional;

IV) considerar a Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida e arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 2º, § 3º, parte final, da Instrução Normativa-TCU 59/2009, após a comunicação da deliberação do colegiado à Presidência do Senado Federal, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008.”



É o relatório.

Voto

Trata-se de solicitação formulada pelo presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, por meio do qual comunica encaminha a Resolução SF 18, de 18/7/2014, que autoriza o estado da Bahia a contratar operação de crédito, com garantia da União, com o Fundo Internacional para o desenvolvimento da Agricultura (Fida), no valor de até SDR 29.260.000,00 (vinte e nove milhões, duzentos e sessenta mil Direitos Especiais de Saque) e recomenda a esta Corte de Contas que proceda ao acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes da operação de crédito, em atendimento a acordo manifestado em Plenário, na sessão de 2 de julho de 2008.

8. A operação de crédito destina-se ao financiamento do “Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável na Região Semiárida da Bahia (Prosemiárido)”.

9. A peça inaugural deste processo deve ser conhecida como solicitação do Congresso Nacional, conforme previsto na IN TCU 59/2009, que estabelece normas de tramitação e de acompanhamento das solicitações do Senado Federal acerca das resoluções de autorização das operações de crédito externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com garantia da União.

10. O objeto da análise deste Tribunal, nesses casos, obedece ao previsto no acórdão 2328/2008-TCU-Plenário:

‘9.2.2. a competência do Tribunal de Contas da União, no tocante às operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de direito público interno, com garantia da União, **limita-se à fiscalização e controle das garantias prestadas pela última**, sem interferência direta nas aplicações dos recursos pelo ente federado contratante, em homenagem ao Princípio Federalista e, por consequência, à autonomia dos entes federados, insculpida no art. 18, caput, da Constituição Federal;’ (grifei)

11. As exigências prévias à contratação da operação de crédito foram analisadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), conforme suas respectivas áreas de atuação.

12. A Semag registra que as contragarantias oferecidas pelo ente estadual foram consideradas suficientes para ressarcir a União em caso de honra de compromisso relacionado à operação, de acordo com estudo elaborado pela STN, conforme informação registrada no memorando 78/2014/Coafi/Surin/STN/MF-DF, de 28/5/2014, que demonstra a margem financeira do estado, acerca do comprometimento das transferências federais e receitas próprias, objeto da contragarantia (peça 5, p. 11).

13. Quanto à análise de pagamento, o estado foi classificado na categoria "B+", que corresponde a uma situação fiscal forte e risco de crédito baixo, suficiente, portanto, para o recebimento de contragarantia da União.

14. Relativamente à adimplência, a STN informou que, em atendimento ao art. 16 da Resolução do Senado Federal 43/2001, foi realizada consulta ao Sistema do Banco Central (Sisbacen/Cadip), tendo por base a lista de CNPJs constante do Cadastro Único de Convênios (Cauc). Verificou-se que o Governo do Estado da Bahia encontrava-se adimplente com as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional e que a verificação da adimplência financeira em face da administração pública federal e suas controladas e de recursos delas recebidos poderá ser feita mediante consulta ao Cauc, por ocasião da assinatura do contrato de garantia, nos termos da Resolução do Senado Federal 41/2009.

15. Adicionalmente, esclareceu que restou frustrada a tentativa de verificação da adimplência do ente, por estarem suspensas as emissões de certidões e as consultas ao Cadastro de Entidades Devedoras Inadimplentes (Cedin).

16. Desse modo, a conclusão da unidade técnica é de que os estudos e as avaliações apresentados pelos órgãos competentes, bem como os documentos analisados, permitem afirmar o atendimento dos preceitos estabelecidos nas Resoluções do Senado Federal 40/2001, 43/2001 e 48/2007 e, ainda, às disposições constantes do art. 32, caput e § 1º, e art. 40, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar 101/2000.



17. Registro, por fim, que, conforme prescrito no art. 4º da IN/TCU 59/2009, a STN deve comunicar a este Tribunal e ao Senado Federal qualquer ocorrência de honra de compromisso em operações de crédito externo celebradas pelos entes federativos nas quais a União tenha prestado garantia, e que todas as demais providências a cargo desta Corte serão levadas a cabo na forma prescrita pela referida instrução normativa.

ACÓRDÃO Nº 561/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.511/2014-7.
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Estado da Bahia.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional referente à Resolução SF 18, de 18/7/2014, que autoriza o Estado da Bahia a contratar operação de crédito, com garantia da União, com o Fundo Internacional para o desenvolvimento da Agricultura (Fida), no valor de até SDR 29.260.000,00 (vinte e nove milhões, duzentos e sessenta mil Direitos Especiais de Saque), destinados ao financiamento do “Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável na Região Semiárida da Bahia (Prosemiárido)”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 38, II, da Lei 8.443/1992, em:

9.1 conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, com base no art. 232, I, do RI/TCU, no art. 4º, I, ‘a’, da Resolução TCU 215/2008 e no art. 1º, § 1º, da IN TCU 59/2009, para considerá-la integralmente atendida, nos termos do art. 17, II, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação à Presidência do Senado Federal, ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia e à Secretaria do Tesouro Nacional;

9.3. encerrar o processo e arquivar os autos, com base no art. 2º, § 3º, da IN TCU 59/2009.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0561-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz (Presidente).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

13.4. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 005.406/2013-7 [Apensos: TC 012.037/2013-3, TC 021.010/2013-7, TC 018.417/2013-2, TC 010.198/2014-8, TC 008.532/2014-1, TC 010.036/2014-8, TC 010.874/2014-3, TC 007.624/2014-0].

Natureza(s): Agravo.

Entidade: Petrobras América Inc. – PAI e Petróleo Brasileiro S.A.

Recorrentes: Alberto da Fonseca Guimarães (CPF 336.892.297-15), Luís Carlos Moreira da Silva (CPF 369.767.177-49), Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49) e Gustavo Tardin Barbosa (CPF 720.925.307-63).



Responsáveis: Almir Guilherme Barbassa (CPF 012.113.586-15), Antônio Palocci Filho (CPF 062.605.448-63), Carlos César Borromeu de Andrade (CPF 297.810.517-87), Cláudio Luiz da Silva Haddad (CPF 109.286.697-34), Dilma Vana Rousseff (CPF 133.267.246-91), Fabio Colletti Barbosa (CPF 771.733.258-20), Gleuber Vieira (CPF 041.278.627-34), Guilherme de Oliveira Estrella (CPF 012.771.627-00), Gustavo Tardin Barbosa (CPF 720.925.307-63), Ildo Luis Sauer (CPF 265.024.960-91), José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72), Luis Carlos Moreira da Silva (CPF 369.767.177-49), Nestor Cuñat Cerveró (CPF 371.381.207-10), Paulo Roberto Costa (302.612.879-15), Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49), Renato Tadeu Bertani (CPF 230.074.510-00), Alberto da Fonseca Guimarães (CPF 336.892.297-15), Maria das Graças Silva Foster (CPF 694.772.727-87), Jorge Luiz Zelada (CPF 447.164.787-34) e José Orlando Melo de Azevedo (CPF 123.807.255-00).

Advogados constituídos nos autos: Nilton Antonio de Almeida Maia, OAB/RJ 67.460; Carlos da Silva Fontes Filho, OAB/RJ 67.460; Carlos Roberto Siqueira Castro, OAB/DF 20.015; Márcio Monteiro Reis, OAB/RJ 93.815; Fernando Villela de Andrade Vianna, OAB/RJ 134.601; Samara da Silva Bernardes, OAB/RJ 160.361; Bruno Henrique de Oliveira Ferreira, OAB/DF 15.345; Ésio Costa Júnior OAB/RJ 59.121; Alex Azevedo Messeder, OAB/RJ 119.233; Edson Ribeiro, OAB/RJ 46.837 e outros.

SUMÁRIO: AGRAVO EM FACE DE DELIBERAÇÃO QUE DECRETOU, COM FUNDAMENTO NO ART. 274 DO RITCU, A INDISPONIBILIDADE DE BENS DE RESPONSÁVEIS PELA AQUISIÇÃO DA REFINARIA PASADENA REFINING SYSTEM INC. (PRSI) PELA PETROBRAS AMERICA INC. (PAI), SUBSIDIÁRIA DA PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. NÃO CONHECIMENTO. RECEBIMENTO DOS AGRAVOS COMO NOVOS ELEMENTOS DE DEFESA. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS A UNIDADE TÉCNICA PARA ANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO. HABILITAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO COMO INTERESSADA NOS AUTOS.

Não há previsão regimental para o conhecimento de agravo em face de medida cautelar instituída com fundamento nos arts. 273 e 274 do RITCU.

RELATÓRIO

Em apreciação a admissibilidade dos agravos interpostos em face da medida cautelar de decretação de indisponibilidade de bens deferida no Acórdão 1.927/2014 – TCU – Plenário, integrado pelo Acórdão 224/2015 – TCU – Plenário, pelos Srs. Alberto da Fonseca Guimarães (peça 375), Luís Carlos Moreira da Silva (peça 376), Gustavo Tardin Barbosa (peça 383) e Renato de Souza Duque (peça 404). Ressalte-se, por oportuno, que os recorrentes, à exceção do Sr. Renato de Souza Duque, solicitam que seus recursos sejam recebidos com efeito suspensivo e que este roga pela exclusão de seu nome do rol de responsáveis da tomada de contas especial.

2. Na Sessão de 24/7/2014, por meio do Acórdão 1.927/2014-TCU-Plenário, esta Corte de Contas deliberou por:

9.1. conhecer a presente representação, com fundamento nos artigos 1º, incisos I e II; 41, inciso II; 43, inciso II e parágrafo único todos da Lei 8.443/1992; combinados com os artigos 62, inciso I; 230; 237, inciso VII e parágrafo único; 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;

9.2. com fundamento nos artigos 1º, incisos I e II, e 47 da Lei 8.443/1992, combinados com o art. 252 do Regimento Interno, converter o presente processo em tomada de contas especial;

9.3. realizar citação, com fundamento no art. 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, solidária dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras a quantia original de US\$ 580,428,571.30 (quinhentos e oitenta milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, quinhentos e setenta e um dólares e trinta centavos), convertida para moeda nacional (Reais), com suporte no que prescrevem o art. 39, § 3º, da Lei 4.320/1964 (com a redação dada pelo Decreto-Lei 1.735/79, de 20/12/1979) e o art. 9º da IN-TCU 71/2012, na data de ciência da citação, e atualizada



monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir dessa data, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em razão do prejuízo causado ao patrimônio da Petrobras em decorrência da celebração de contratos junto à Astra, desconsiderando o laudo elaborado pela empresa de consultoria especializada Muse & Stancil, no valor de US\$ 186,000,000.00 (cento e oitenta milhões de dólares), levando à compra de 50% da *Pasadena Refining System Inc.* (PRSI) e da *PRSI Trading Company* (PRST) e ao compromisso de comprar os outros 50%, no caso do exercício do *put option*, pelo valor total de US\$ 766,428,571.30 (setecentos e sessenta e seis milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, quinhentos e setenta e um dólares e trinta centavos), resultando daí injustificado dano aos cofres da empresa, em desacordo com o princípio da economicidade e da prudência;

9.3.1. membros da Diretoria Executiva da Petrobras que aprovaram a Ata DE 4.567, de 2/2/2006, que autorizou a assinatura dos contratos: Srs. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72), Nestor Cuñat Cerveró (371.381.207-10), Paulo Roberto Costa (302.612.879-15), Almir Guilherme Barbassa (012.113.586-15), Renato de Souza Duque (510.515.167-49), Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00), Ildo Luis Sauer (265.024.960-91);

9.3.2. Sr. Nestor Cuñat Cerveró (371.381.207-10), então Diretor da Área Internacional da Petrobras, que submeteu o DIP INTER-DN 20/2006 à Diretoria Executiva da Petrobras, propondo a aprovação da assinatura dos contratos;

9.3.3. Sr. Luís Carlos Moreira da Silva (369.767.177-49), então Gerente Executivo da Área Internacional Desenvolvimento de Negócios, por haver elaborado o DIP INTER-DN 20/2006, que subsidiou a decisão da Diretoria Executiva da Petrobras.

9.4. realizar citação, com fundamento no art. 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, dos responsáveis abaixo relacionados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras a quantia original de US\$ 39,700,000.00 (trinta e nove milhões e setecentos mil dólares), convertida para moeda nacional (Reais), nos termos do art. 39, § 3º, da Lei 4.320/1964 (com a redação dada pelo Decreto-Lei 1.735/79, de 20/12/1979) e do art. 9º da IN-TCU 71/2012, na data de ciência da citação, e atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir dessa data, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em razão do prejuízo causado ao patrimônio da Petrobras por haverem dispensado a cobrança da Astra do valor previsto contratualmente no *Schedule 3* do *Closing Agreement*, referente a *Reductions for Tax Liabilities and Bonus Accrual*, que havia sido deduzido no *Closing* estimado pela Astra, em cumprimento à Cláusula 5.04(b)(ii) do *Stock Purchase and Sale Agreement - SPA*, resultando daí injustificado dano aos cofres da companhia, em desacordo com o princípio da economicidade e da prudência e com o disposto na alínea “a” do § 2º do art. 154 da Lei 6.404/1976;

9.4.1. Sr. Gustavo Tardin Barbosa (CPF 720.925.307-63), então *Chief Financial Officer* da *Petrobras America Inc.*, responsável direto pela dispensa de cobrar da Astra o valor previsto contratualmente no *Schedule 3* do *Closing Agreement*;

9.4.2. Sr. Paulo Roberto Costa (CPF 302.612.879-15), então Diretor de Abastecimento da Petrobras que, na condição de representante da Petrobras no *Senior's Owners Committee* da PRSI, abonou o ato de liberalidade acima descrito ou, quando pouco, deixou de adotar medidas para que se não aperfeiçoasse, o que seria dele exigível, tendo em vista que o referido favorecimento se afigurou contrário aos dispositivos contratuais vigentes e envolveu montante muito expressivo;

9.4.3. Sr. Renato Tadeu Bertani (CPF 230.074.510-00), Presidente da *Petrobras America Inc.*, superior hierárquico do *Chief Financial Officer* que, presumidamente, ratificou os atos que concorreram para tal irregularidade ou, ao menos, deixou de adotar medidas tendentes a impedir tal favorecimento indevido à Astra, o que seria dele exigível, uma vez que tal benefício se afigurou contrário aos dispositivos contratuais vigentes e envolveu montante muito expressivo;

9.5. realizar a citação, com fundamento no art. 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, dos responsáveis abaixo relacionados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras a quantia original de US\$ 79,890,000.00 (setenta e nove milhões e oitocentos e noventa mil

dólares), convertida para moeda nacional (Reais), nos termos do art. 39, § 3º, da Lei 4.320/1964 (com a redação dada pelo Decreto-Lei 1.735/79, de 20/12/1979) e do art. 9º da IN-TCU 71/2012, na data de ciência da citação, e atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir dessa data, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, prejuízo esse resultante das tratativas com a Astra e da assinatura de Carta de Intenções (*Letter of Intent*) para aquisição dos 50% restantes da *Pasadena Refining System Inc.* (PRSI) e *PRSI Trading Company* (PRST) por valor superior àquele que decorreria da aplicação dos mecanismos de definição do preço de transferência das ações constantes do acordo de acionistas, bem como superior ao estipulado por consultoria especializada contratada pela Petrobras para avaliar o preço da refinaria no estado em que ela se encontrava, uma vez que o valor acordado na negociação foi levado em consideração na fixação do preço estipulado no acordo extrajudicial que encerrou o litígio com a Transcor Astra Group;

9.5.1. Sr. Nestor Cuñat Cerveró (CPF 371.381.207-10), então Diretor da Área Internacional da Petrobras, que conduziu as referidas negociações e firmou a citada Carta de Intenções, sem que houvesse recebido delegação de competência do Colegiado Diretor, nem do Conselho de Administração para tanto;

9.5.2. Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72), então Presidente da Petrobras, por haver autorizado as tratativas empreendidas pelo Sr. Nestor Cuñat Cerveró, conforme asseverou esse último agente e também consoante revela a petição inicial da ação judicial movida pela empresa Astra Transcor, que tinha por objeto a cobrança da diferença entre o montante acordado na carta de intenções e os fixados na sentença arbitral para os 50% remanescentes da PRSI e da PRSI Trading Company;

9.6. realizar a citação, com fundamento no art. 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, dos responsáveis abaixo relacionados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras a quantia original de US\$ 92,300,000.00 (noventa e dois milhões e trezentos mil dólares), convertida para moeda nacional (Reais), nos termos do art. 39, § 3º, da Lei 4.320/1964 (com a redação dada pelo Decreto-Lei 1.735/79, de 20/12/1979) e do art. 9º da IN-TCU 71/2012, na data de ciência da citação, e atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir dessa data, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em razão do prejuízo causado ao patrimônio da companhia estatal brasileira devido à decisão de postergar o cumprimento da sentença arbitral até o trânsito em julgado de ações que visavam desconstituí-la;

9.6.1. membros da Diretoria Executiva que, a despeito de deterem informação acerca das prováveis consequências do não cumprimento da sentença arbitral, aprovaram proposição no sentido de que a Petrobras não cumprisse tempestivamente tal decisão: Srs. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72), Paulo Roberto Costa (CPF 302.612.879-15), Almir Guilherme Barbassa (CPF 012.113.586-15), Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49), Guilherme de Oliveira Estrella (CPF 012.771.627-00), Ildo Luis Sauer (CPF 265.024.960-91), Nestor Cuñat Cerveró (CPF 371.381.207-10), sendo este último agente o autor do resumo executivo que propugnou por tal solução;

9.6.2. Carlos César Borromeu de Andrade (CPF 297.810.517-87), Gerente Jurídico Internacional da Petrobras, por haver proposto o descumprimento da sentença arbitral e sugerido que seu posterior cumprimento somente se desse após expedição de sentença judicial que confirmasse sua validade, além de haver deixado de enfatizar o caráter judicial vinculante da sentença arbitral;

9.6.3. Sr. Gustavo Tardin Barbosa (CPF 720.925.307-63), *Chief Financial Officer* da Petrobras America Inc., e Renato Tadeu Bertani (CPF 230.074.510-00), Presidente da *Petrobras America Inc.*, em razão de, na condição de executivos da PAI, haverem deixado de adotar medidas afetas a suas esferas de competências tendentes a impedir a consumação da temerária decisão de não cumprir a sentença arbitral;

9.7. realizar audiência, com fundamento no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso III, do Regimento Interno do TCU, dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades resultantes da celebração de contrato e acordo de acionistas (*Stock Purchase and Sale Agreement and Limited Partnership Formation Agreement e Shareholders Agreement*) e outros instrumentos contratuais correlatos, para aquisição de 50% da refinaria *Pasadena Refining System Inc.* (PRSI) e constituição da *PRSI Trading Company* (PRST), contendo cláusulas prejudiciais aos interesses da *Petrobras America Incorporated* (PAI) e da



Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), em desacordo com os princípios da economicidade e da prudência, conforme detalhado abaixo:

9.7.1. cláusulas do *Addendum A e Exhibit B* – anexos ao *Shareholders Agreement* – cláusulas de opção de venda (*Put Option*) em favor da Astra, permitindo a esta retirar-se do empreendimento sem efetuar os investimentos previstos para adaptação da refinaria para processar o óleo oriundo do Campo de Marlim (Revamp para Marlim), a despeito de tais investimentos terem sido levados em consideração na avaliação do negócio e no preço de aquisição, e estabelecendo parâmetros de fixação dos preços de saída (50% restantes da PRSI e PRST), tendo por base os valores iniciais da transação;

9.7.2. cláusulas contidas no *Article 3* do Acordo de Acionistas (*Shareholders Agreement PRSI between Petrobras America, Inc., and Astra Oil Trading NV - SHA*) – cláusulas que limitaram o poder de a Petrobras decidir sobre os investimentos necessários, considerados na decisão de aprovação do negócio e previstos na avaliação da refinaria, ao estabelecer que todas as decisões do comitê de diretores seriam tomadas por maioria de votos, tendo a Astra o direito de nomear três dos seis diretores que governariam a refinaria, os quais nomeariam o *Chief Executive Officer – CEO* da PRSI, ainda que detivesse entre 25% e 50% de participação;

9.7.3. cláusula 4.01(ii) do *Stock Purchase and Sale Agreement* – cláusula que estabeleceu que o aporte na *Trading Company* seria feito com base no preço do inventário estimado pela Astra, sem prever ajustes decorrentes do inventário efetivamente existente.

9.7.4. Responsáveis:

9.7.4.1. membros da Diretoria Executiva da Petrobras que aprovaram a Ata DE 4.567, de 2/2/2006, que autorizou a assinatura dos contratos: Srs. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72), Nestor Cuñat Cerveró (371.381.207-10), Paulo Roberto Costa (302.612.879-15), Almir Guilherme Barbassa (012.113.586-15), Renato de Souza Duque (510.515.167-49), Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00), Ildo Luis Sauer (265.024.960-91);

9.7.4.2. Diretor da Área Internacional da Petrobras, Nestor Cuñat Cerveró (CPF 371.381.207-10), que submeteu o DIP INTER-DN 20/2006 à Diretoria Executiva da Petrobras, propondo a aprovação da assinatura dos contratos;

9.7.4.3. Gerente Executivo da Área Internacional Desenvolvimento de Negócios, Sr. Luís Carlos Moreira da Silva (CPF 369.767.177-49), que elaborou o DIP INTER-DN 20/2006, que subsidiou a decisão da Diretoria Executiva da Petrobras;

9.8. autorizar a Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstat) a indicar, nos ofícios de citação e audiências a serem expedidos em cumprimento aos itens precedentes deste Acórdão, documentos, trechos do Voto que fundamenta este Acórdão, assim como de instruções e despachos elaborados no âmbito dessa Unidade Técnica, que sejam capazes de contribuir para precisa delimitação e especificação das imputações acima destacadas;

9.9. com suporte no comando contido no art. 44 da Lei 8.443/92, c/c arts. 273 e 274 do Regimento Interno deste Tribunal, decretar cautelarmente a indisponibilidade, pelo período de 1 (um) ano, dos bens de todos os agentes arrolados como responsáveis nos subitens 9.3, 9.4 e 9.5 e 9.6 deste Acórdão, devendo esta medida alcançar tantos bens quantos bastantes para garantir o ressarcimento dos prováveis prejuízos apontados nesses subitens;

9.10. considerar como termo inicial para contagem do prazo fixado no subitem anterior deste Acórdão a data de averbação da medida cautelar nos respectivos órgãos de registro dos bens;

9.11. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote todas as providências necessárias à efetivação das medidas cautelares de indisponibilidade de bens determinadas por meio do subitem 9.9 deste Acórdão;

9.12. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, juntamente com as cópias de partes da representação e demais peças que, individualmente, interessem a cada um deles aos responsáveis mencionados nos subitens antecedentes deste Acórdão;

9.13. encaminhar à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e à Presidência da Câmara dos Deputados cópia deste Acórdão, assim como do Relatório e Voto que o fundamentam, com a finalidade de garantir o atendimento a todos os quesitos contidos na Solicitação do Congresso Nacional



do TC 007.595/2013-1, em obediência ao Acórdão 1332/2013 - TCU – Plenário, e na Solicitação do Congresso Nacional do TC 019.962/2013-2, em obediência ao Acórdão 2376/2013 - TCU – Plenário, e também à Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobras do Senado e à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Petrobras;

9.14. informar à Petrobras que a identificação de todos os agentes que tiveram acesso a peças destes autos e também de todos os documentos encaminhados a esses destinatários pode ser obtida pela própria Petrobras por meio de simples consulta às peças destes autos, assim como às peças dos autos dos demais processos especificados no requerimento efetuado pelo procurador Bruno Henrique de Oliveira Ferreira (peça 229), visto que essa empresa tem acesso irrestrito a todos esses processos;

9.15. manter o sigilo das peças destes autos que contenham documentos encaminhados ao Tribunal de Contas da União pela Petrobras.

3. Esta deliberação foi objeto de embargos de declaração opostos pela Petróleo Brasileiro S.A., os quais foram apreciados na Sessão de 19/2/2015, por meio do Acórdão 224/2015 – TCU – Plenário. Na ocasião, foram corrigidos erros no nome de alguns responsáveis, bem com afastada a medida acautelatória que recaía sobre o item 9.6 da decisão atacada. Ao mencionado acórdão foi dada a seguinte redação:

9.1. conhecer os embargos de declaração opostos pela Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras;

9.2. no mérito, rejeitar esses embargos, sem prejuízo de promover as seguintes retificações no Acórdão 1927/2014 – TCU – Plenário:

9.2.1. suprimir do subitem 9.4.3 de tal Acórdão o nome do responsável “Renato Tadeu Bertani (CPF 230.074.510-00)” e, em seu lugar, inserir o de “Alberto da Fonseca Guimarães (CPF 336.892.297-15)”;

9.2.2. suprimir do subitem 9.6.1 desse Acórdão os nomes de “Ildo Luis Sauer (CPF 265.024.960-91)” e “Nestor Cuñat Cerveró (CPF 371.381.207-10)” e inserir, em seus lugares, os nomes de “Maria das Graças Silva Foster (CPF 694.772.727-87)” e “Jorge Luiz Zelada (CPF 447.164.787-34)”, respectivamente;

9.2.3. suprimir do subitem 9.6.3 desse Acórdão o nome do responsável “Renato Tadeu Bertani (CPF 230.074.510-00)” e, em seu lugar, inserir o de “José Orlando Melo de Azevedo (CPF 123.807.255-00)”;

9.3. manter inalterado os demais subitens do Acórdão recorrido, à exceção do item 9.9, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“9.9. com suporte no comando contido no art. 44 da Lei 8.443/92, c/c arts. 273 e 274 do Regimento Interno deste Tribunal, decretar cautelarmente a indisponibilidade, pelo período de 1 (um) ano, dos bens de todos os agentes arrolados como responsáveis nos subitens 9.3, 9.4 e 9.5 deste Acórdão, devendo esta medida alcançar tantos bens quantos bastantes para garantir o ressarcimento dos prováveis prejuízos apontados nesses subitens;”

9.4. não conhecer o pedido efetuado pela Petrobras (peça 237), no sentido de que sejam os presentes autos remetidos à Secex Estatais/RJ para aprofundamento do exame de “questões ainda não esclarecidas”, por perda de objeto, tendo em vista que tal etapa processual já foi superada com a prolação do citado Acórdão 1927/2014 – TCU – Plenário;

9.5. rejeitar o pedido de sobrestamento deste processo, efetuado pelo Sr. Nestor Cuñat Cerveró, tendo em vista a ausência de fundamento que o ampare;

9.6. determinar à Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstat) que promova a imediata expedição de ofícios e implementação das providências determinadas no Acórdão recorrido, com as retificações especificadas no subitem 9.2 deste Acórdão.

4. O agravo do Sr. Alberto da Fonseca Guimarães foi interposto no dia 5/3/2015, do Sr. Renato de Souza Duque no dia 16/3/2015 e dos outros dois recorrentes no dia 9/3/2015. Somente consta dos autos as notificações do Sr. Luís Carlos Moreira e do Sr. Renato de Souza Duque, ambas ocorridas em 10/3/2015.



É o Relatório

VOTO

Em apreciação a admissibilidade dos agravos interpostos em face da medida cautelar de decretação de indisponibilidade de bens deferida no Acórdão 1.927/2014 – TCU – Plenário, integrado pelo Acórdão 224/2015 – TCU – Plenário, pelos Srs. Alberto da Fonseca Guimarães (peça 375), Luís Carlos Moreira da Silva (peça 376), Gustavo Tardin Barbosa (peça 383) e Renato de Souza Duque (peça 404). Ressalte-se, por oportuno, que os recorrentes, à exceção do Sr. Renato de Souza Duque, solicitam que seus recursos sejam recebidos com efeito suspensivo e que este roga pela exclusão de seu nome do rol de responsáveis da tomada de contas especial.

2. Insta, em preliminar, tecer breves considerações acerca da relatoria dos presentes agravos.

3. Estabelece o art. 289, § 3º, do RITCU que “o relator do agravo será o mesmo que já atuava no processo ou o redator do acórdão recorrido, se este houver sido o autor da proposta de medida cautelar.”

4. No caso concreto, a despeito de o Ministro Walton Alencar Rodrigues ter sido o redator do acórdão recorrido, não foi ele quem propôs a medida cautelar. Pelo contrário, Sua Excelência abriu divergência para a retirada da medida acautelatória que recaía sobre o item 9.6 do acórdão guerreado. Dessa forma, cabe ao relator **a quo** relatar os presentes agravos. Com a aposentadoria do emérito Ministro José Jorge, relator **a quo**, coube a mim conduzir o presente feito.

5. O agravo do Sr. Alberto da Fonseca Guimarães foi interposto no dia 5/3/2015, do Sr. Renato de Souza Duque no dia 16/3/2015 e dos outros dois recorrentes no dia 9/3/2015.

6. Somente consta dos autos as notificações do Sr. Luís Carlos Moreira e do Sr. Renato de Souza Duque, ambas ocorridas em 10/3/2015. Dessa forma, o recurso deste último é tempestivo. Todos os demais foram apresentados antes da notificação dos responsáveis, o que poderia torná-los extemporâneos. Ocorre, no entanto, que recentemente o Supremo Tribunal Federal, na Sessão Plenária de 5/3/2015, quando da apreciação do AI 703629, relatado pelo eminente Ministro Luiz Fux, alterou a jurisprudência da Corte para afastar o conceito de intempestividade para os recursos apresentados antes da publicação do acórdão – data até então considerada marco temporal do início do prazo para a interposição de embargos declaratórios ou agravos.

7. Considerando, então, o novo entendimento esposado pela Suprema Corte, aliado ao princípio do formalismo moderado que rege os processos nesta Corte de Contas, afasto a intempestividade dos recursos ora apresentados.

8. Consoante o disposto no art. 289 do RITCU, caberá agravo “de despacho decisório do Presidente do Tribunal, de presidente de câmara ou do relator, desfavorável à parte, e da medida cautelar adotada com fundamento no art. 276 cabe agravo, no prazo de cinco dias, contados na forma do art. 183”. (grifei)

9. A cautelar a que se refere o art. 276 do RITCU é utilizada para obstar a realização de atos administrativos que podem trazer grave lesão ao erário ou ao interesse público e que sejam de difícil reparação. Nesse caso, a medida acautelatória ataca ato administrativo que, a despeito da questionada legalidade, esteja produzindo efeitos no mundo jurídico. Pretende-se, nessa situação, evitar a concretização de relações jurídicas que, no futuro, o Tribunal pode entender viciadas. Está a se tutelar a legalidade dos atos administrativos. Em geral, o comando do Tribunal traduz-se em uma obrigação de não fazer.

10. Para se evitar que os efeitos da decisão adotada pela Corte possam gerar malefícios maiores para a administração pública que o próprio ato questionado, o RITCU, de forma acertada, possibilita a interposição de recurso a fim de afastar a medida acautelatória. Isto pode ocorrer quando a decisão de suspender a eficácia de ato administrativo for mais gravosa para o interesse público do que se deixar perpetuar a ilegalidade. A título de exemplo, pode o Tribunal suspender os efeitos de medida cautelar adotada em razão de vício de direcionamento de licitação, ao tomar conhecimento que o objeto do certame seja destinado a atender crianças com grave enfermidade. Assim, o Tribunal poderia deixar



prosseguir a contratação sem prejuízo de, no futuro, perseguir os responsáveis pela ilegalidade, é o que a doutrina chama de **periculum in mora reverso**.

11. Já a medida cautelar a que se refere o art. 274 do RITCU não questiona a legalidade de determinado ato administrativo, até porque não existe qualquer ato sendo avaliado. A medida acautelatória consiste em decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável. Nesta situação, o bem jurídico tutelado é o erário e não a legalidade dos atos administrativos como na situação anterior. O comando do Tribunal traduz-se em uma obrigação de fazer, diferente, também, da situação pretérita.

12. Resta claro, portanto, que as situações são distintas, razão pela qual receberam tratamento diferenciado pelo RITCU.

13. Dessa forma, por falta de amparo regimental os agravos não devem ser conhecidos.

14. Nada obstante, conforme asseverado diversas vezes nas duas oportunidades em que o processo foi a julgamento, a medida acautelatória pode ser, a qualquer tempo, revista pelo relator ou Tribunal, de ofício, caso se entenda não mais persistir os motivos para a sua decretação.

15. Por conseguinte, entendo que os agravos ora em apreciação devem ser juntados aos autos como novos elementos e, assim, serem apreciados, com a brevidade que o caso requer, consoante preconiza o art. 279, parágrafo único, do RITCU.

16. Por fim, cabe acrescentar que a Advocacia-Geral da União, por meio do Dr. Rafaelo Abritta, Diretor de Assuntos Extrajudiciais, solicitou sua habilitação na condição de interessada nos presentes autos (peça 357).

17. A matéria foi apreciada no âmbito da SecexEstatais que, por considerar o grau de confidencialidade do processo, posicionou-se no sentido de ser necessário que “a AGU seja representada pelo Sr. Advogado-Geral da União, a quem caberia delegar, internamente, a custódia do sigilo das peças acessadas e das cópias entregues pelo TCU à AGU.”

18. Considero pertinente a preocupação da SecexEstatais. No entanto, julgo que o desfecho proposto irá burocratizar sobremaneira o acesso da Advocacia-Geral da União aos autos. O Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX) foi instituído pelo Ato Regimental nº 1, de 22 de janeiro de 2002, posteriormente alterado pelos Atos Regimentais nºs 5 e 2, datados, respectivamente, de 27 de setembro de 2007 e de 9 de abril de 2009. Sua estrutura está definida pelo Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, que teve a sua redação alterada pelo Decreto nº 7.526, de 15 de julho de 2011. O art. 16, inciso I, do Decreto 7.392, de 2010, estabelece que compete ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais assessorar o Consultor-Geral da União nas atividades de representação extrajudicial da União.

19. Percebe-se, assim, que já existe na estrutura da AGU designação para atuação nos processos desta Corte de Contas. Elevar ao Ministro-Chefe daquela Pasta o acesso, para que ele possa, internamente, delegar competência para outros membros da AGU, seria desprezar os decretos que tratam do assunto.

20. Dessa forma, relativizando a proposta da unidade técnica, julgo que o Diretor Executivo de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União é competente para representar a AGU perante esta Corte de Contas, podendo ter acesso aos presentes autos, bem como daqueles que dele decorrerem, responsabilizando-se pessoalmente pelo resguardo das informações sigilosas a que tiver acesso em decorrência desta situação, consoante preconiza o art. 25, § 2º, da Lei 12.527, de 18/11/2011.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora elevo à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 562/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.406/2013-7.

1.1. Apensos: 012.037/2013-3; 021.010/2013-7; 018.417/2013-2; 010.198/2014-8; 008.532/2014-1; 010.036/2014-8; 010.874/2014-3; 007.624/2014-0

2. Grupo II – Classe de Assunto: I Agravo(Representação)



3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Recorrentes: Alberto da Fonseca Guimarães (CPF 336.892.297-15), Luís Carlos Moreira da Silva (CPF 369.767.177-49) e Gustavo Tardin Barbosa (CPF 720.925.307-63).

3.2. Responsáveis: Almir Guilherme Barbassa (CPF 012.113.586-15), Antônio Palocci Filho (CPF 062.605.448-63), Carlos César Borromeu de Andrade (CPF 297.810.517-87), Cláudio Luiz da Silva Haddad (CPF 109.286.697-34), Dilma Vana Rousseff (CPF 133.267.246-91), Fabio Colletti Barbosa (CPF 771.733.258-20), Gleuber Vieira (CPF 041.278.627-34), Guilherme de Oliveira Estrella (CPF 012.771.627-00), Gustavo Tardin Barbosa (CPF 720.925.307-63), Ildo Luis Sauer (CPF 265.024.960-91), José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72), Luis Carlos Moreira da Silva (CPF 369.767.177-49), Nestor Cuñat Cerveró (CPF 371.381.207-10), Paulo Roberto Costa (302.612.879-15), Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49), Renato Tadeu Bertani (CPF 230.074.510-00), Alberto da Fonseca Guimarães (CPF 336.892.297-15), Maria das Graças Silva Foster (CPF 694.772.727-87), Jorge Luiz Zelada (CPF 447.164.787-34) e José Orlando Melo de Azevedo (CPF 123.807.255-00).

4. Órgãos/Entidades: Petrobras América Inc. - PETROBRAS INT. - MME; Petróleo Brasileiro S.A.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Não atuou nesta fase processual.

8. Advogado constituído nos autos: Nilton Antonio de Almeida Maia, OAB/RJ 67.460; Carlos da Silva Fontes Filho, OAB/RJ 67.460; Carlos Roberto Siqueira Castro, OAB/DF 20.015; Márcio Monteiro Reis, OAB/RJ 93.815; Fernando Villela de Andrade Vianna, OAB/RJ 134.601; Samara da Silva Bernardes, OAB/RJ 160.361; Bruno Henrique de Oliveira Ferreira, OAB/DF 15.345; Ézio Costa Júnior OAB/RJ 59.121; Alex Azevedo Messeder, OAB/RJ 119.233; Edson Ribeiro, OAB/RJ 46.837 e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examinam, nesta fase processual, agravos interpostos em face da medida cautelar de decretação de indisponibilidade de bens deferida no Acórdão 1927/2014 – TCU – Plenário, integrado pelo Acórdão 224/2015 – TCU – Plenário pelos Srs. Alberto da Fonseca Guimarães, Luís Carlos Moreira da Silva, Renato de Souza Duque e Gustavo Tardin Barbosa, nos autos desta Representação apresentada pelo Ministério Público junto a este Tribunal de Contas da União (MP/TCU) acerca de possíveis irregularidades na condução do processo de aquisição da refinaria Pasadena Refining System Inc. (PRSI) pela Petrobras America Inc. (PAI), subsidiária da Petróleo Brasileiro S.A., perante o grupo belga Astra Transcor, cuja aquisição se iniciou no exercício de 2006 e se consumou em 2012.

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

9.1. com fulcro no art. 289 do RITCU, não conhecer dos agravos interpostos pelos Srs. Alberto da Fonseca Guimarães, Luís Carlos Moreira da Silva, Renato de Souza Duque e Gustavo Tardin Barbosa;

9.2. determinar à SecexEstatais que:

9.2.1. com fundamento no art. 279, parágrafo único, do RITCU, aprecie os agravos mencionados no item anterior como novos elementos de defesa;

9.2.2. caso encontre elementos capazes de afastar qualquer medida acautelatória adotada por esta Corte de Contas, encaminhe os autos, imediatamente, ao Relator com proposta neste sentido;

9.3. autorizar, com fundamento no art. 144, § 2º, do RITCU, a habilitação da Advocacia-Geral da União, na pessoa do Diretor de Assuntos Extrajudiciais, ou de seus chefes imediatos, como interessada neste processo, bem como de todos os outros dele decorrente;

9.4. alertar o Diretor Executivo de Assuntos Extrajudiciais que os autos deste processo são classificados como sigilosos e que o acesso às suas peças se dá em caráter personalíssimo na forma definida no item anterior, ficando o detentor da informação responsável pelo seu resguardo, consoante preconiza o art. 25, § 2º, da Lei 12.527, de 18/11/2011.

9.5. encaminhar cópia desta deliberação, bem com do relatório e voto que a fundamentam, aos



agravantes.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0562-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 008.279/2009-1

Natureza: Embargos de Declaração.

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes - PE

Embargante: Fernando Antonio Rodovalho (279.457.238-53).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS ALEGADOS. NÃO PROVIMENTO. EMBARGOS OPOSTOS CONTRA DELIBERAÇÃO JÁ ANTERIORMENTE EMBARGADA. NÃO CONHECIMENTO.

1. Nega-se provimento a embargos de declaração em que não se caracterizam os vícios apontados.

2. Não se conhece de embargos de declaração opostos contra deliberação já embargada em etapa anterior, em virtude dos princípios da eventualidade e da preclusão consumativa.

RELATÓRIO

Fernando Antônio Rodovalho interpôs embargos de declaração contra os Acórdãos 2.766/2014- Plenário e 2.245/2014- Plenário, o primeiro que negou provimento aos embargos por ele interpostos contra o Acórdão 2.245/2014- Plenário e o último que concedeu provimento parcial ao recurso de reconsideração por ele interposto e reduziu o valor do débito e da multa originalmente imputados.

2. O embargante argumentou, em síntese, o seguinte:

a) houve omissão no julgamento do Acórdão 2.245/2014- Plenário, eis que o relator não levou em consideração os documentos constantes dos autos (peças 79 e 109) que demonstram sua boa-fé, levando à condenação contra a qual ora se insurge;

b) o embargante teve boa-fé, se esforçou demais, exaustivamente até, para fazer prova da correta execução orçamentária, que era da sua obrigação, mas ficou impossibilitado, porque não conseguiu os documentos necessários, nem da gestão do seu sucessor, Newton D'Emery Carneiro, nem da gestão do atual prefeito, Elias Gomes da Silva. Só na gestão de Elias Gomes, teriam sido requeridos os documentos, por escrito, em várias oportunidades;

c) há contradição entre os Acórdãos 2.245/2014 e 2.766/2014, ambos do Plenário. No primeiro o relator afirmou inexistir prova da boa-fé do embargante, desconsiderando as provas dos autos. No segundo, os documentos juntados, afinal analisados, não foram aceitos como prova de boa-fé;

d) o embargante está, até o momento, sendo responsabilizado objetivamente, sem que tenha sido observada a responsabilidade subjetiva, o que é inadmitido em nosso ordenamento e só acatado nas relações do consumidor e em alguns crimes ambientais.

É o relatório.



VOTO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos por Fernando Antônio Rodovalho, ex-ex-prefeito do Município de Jaboatão dos Guararapes/PE, contra os acórdãos 2.766/2014-Plenário e 2.245/2014- Plenário, o primeiro que negou provimento aos embargos por ele interpostos contra o acórdão 2.245/2014- Plenário e o último que concedeu provimento parcial ao recurso de reconsideração por ele interposto e reduziu o valor do débito e da multa originalmente imputados.

2. A condenação foi motivada pela não aprovação da prestação de contas dos recursos federais repassados mediante convênio à Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes/PE, em 2003, para capacitação de alfabetizadores e alfabetização de jovens e adultos com idade superior a 15 anos.

3. Os embargos de declaração em exame contra o acórdão 2.245/2014-Plenário não merecem ser conhecidos, pelas razões a seguir apresentadas.

4. Inicialmente, referidos embargos são intempestivos. O embargante foi notificado da referida deliberação, em 12/09/2014, conforme AR acostado aos autos à peça 106.

5. Além disso, o embargante apresentou oportunamente embargos contra o referido acórdão (peça 109), em 24/9/2014, julgados por intermédio do acórdão 2.766/2014-Plenário, também questionado nesta etapa processual.

6. Não há como conhecer novos embargos declaratórios contra a deliberação originária, em atenção aos princípios da eventualidade e da preclusão consumativa. Caberia ao embargante, quando da interposição de seus anteriores embargos, apontar todos os vícios que entendesse presentes no julgado recorrido, em cumprimento ao princípio da eventualidade, sob pena de preclusão. A interposição de novos embargos somente seria cabível caso fossem opostos em face da deliberação que julgou os primeiros aclaratórios.

7. Deixo, pois, de conhecer os embargos interpostos contra o acórdão 2.245/2014-Plenário.

8. De outra feita, por atender aos requisitos de admissibilidade, os embargos de declaração interpostos por Fernando Antônio Rodovalho contra o acórdão 2.766/2014-Plenário podem ser recebidos. Não merecem, contudo, ser providos.

9. Não vislumbro no acórdão recorrido qualquer contradição. A linha argumentativa dos embargos evidencia o inconformismo do gestor com os termos daquela deliberação e sua intenção de rediscutir o mérito do julgado, o que não se coaduna com a via estreita dos embargos declaratórios.

10. Na linha da jurisprudência assente neste Tribunal, a contradição a ser arguida em sede de embargos de declaração deve refletir uma afirmação conflitante na fundamentação da decisão ou entre esta e a conclusão alcançada pelo relator da matéria, sendo que, nesses casos, a correção da deliberação, em princípio, não levaria a uma verdadeira modificação do acórdão, mas apenas a um esclarecimento de seu conteúdo.

11. Tal entendimento possibilita concluir que a contradição deve estar contida nos termos do decisum atacado, este compreendido no âmbito desta Corte como o conjunto: relatório, voto e acórdão. Não cabe alegação de contradição entre o acórdão embargado e outro acórdão anteriormente proferido.

12. Sobre a questão da boa-fé, o acórdão embargado destacou a impossibilidade de seu reconhecimento alicerçado somente nas tentativas do responsável em conseguir a documentação comprobatória da aplicação dos recursos públicos envolvidos, conforme trecho a seguir transcrito:

“6. O esforço do embargante em conseguir os documentos comprobatórios das despesas realizadas não caracteriza a alegada boa-fé. Trata-se, antes, de dever do gestor. Todo aquele que tiver sob sua responsabilidade recursos públicos deve demonstrar sua boa aplicação, sob pena de condenação à restituição dos correspondentes montantes, como no caso em apreço.

7. Ainda que o responsável comprove a tentativa de obter os documentos em questão, tal fato, por si só, não tem o condão de afastar sua responsabilidade neste processo.

8. Conforme evidenciado nos autos, não foram juntadas justificativas para dispensas de licitação, cópia do relatório de execução do objeto, notas fiscais, recibos de despesa nem outros documentos comprobatórios das despesas realizadas. Não houve, pois, comprovação da regular aplicação dos recursos envolvidos, nem do necessário nexo de causalidade entre a utilização dos recursos e a execução do objeto pactuado.



9. Além disso, restou consignada no voto condutor do acórdão originário a execução de despesas alheias ao objeto conveniado, atinentes, em sua maioria, a gastos correntes do município (abatidos do débito por força do acórdão embargado) ou a recursos direcionados pessoalmente pelo recorrente ao Instituto Maurício de Nassau, sem aparente correlação com o convênio em exame.”

13. Não vislumbro, pois, no julgado recorrido quaisquer vícios que mereçam esclarecimentos deste relator.

14. A impossibilidade de rediscussão de mérito já foi esclarecida ao embargante nos aclaratórios anteriores. Assim, a reiterada interposição de embargos declaratórios no presente caso configura medida de caráter meramente protelatório, tendo por fim último impedir o início da produção dos efeitos da aludida deliberação, circunstância que deve ser prontamente combatida por este Tribunal.

15. Assim, na esteira da jurisprudência desta Corte de Contas em casos análogos, entendo necessário declarar que a apresentação de novos embargos declaratórios contra a presente deliberação não suspenderá a consumação do trânsito em julgado do acórdão 2.245/2014- Plenário (cf. acórdãos Plenário 158/2002, 1.069/2009 e 859/2010; acórdãos de 1ª Câmara, 1.572/2003, 2.552/2004, 2.224/2008 e 4.535/2010; acórdãos de 2ª Câmara 4.573/2009 e 1.228/2010, dentre outros).

Diante do exposto, voto pela adoção da minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ao concordar com a proposta de acórdão formulada pelo Relator, faço uma breve observação acerca de aspecto processual na Tomada de Contas Especial em exame, ora em fase de análise de Embargos de Declaração apresentados pelo Sr. Fernando Antonio Rodovalho.

2. Refiro-me à seguinte particularidade: apesar de o julgamento da TCE ter ocorrido na Primeira Câmara deste Tribunal (Acórdão nº 4426/2012, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues), o exame do Recurso de Reconsideração formulado pelo responsável foi apreciado pelo Plenário (Acórdão nº 2245/2014, relatado pelo Ministro José Jorge).

3. Tal circunstância, em tese, configuraria inobservância ao estabelecido no art. 33 da Lei Orgânica deste TCU (destaques acrescidos):

“O recurso de reconsideração, que terá efeito suspensivo, será apreciado por quem houver proferido a decisão recorrida, na forma estabelecida no Regimento Interno, e poderá ser formulado por escrito uma só vez, pelo responsável ou interessado, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de quinze dias, contados na forma prevista no art. 30 desta Lei.”

4. Consulta aos autos permite encontrar as razões para que a situação ocorresse, conforme exposto em Despacho proferido pelo Ministro Augusto Nardes, em 13/3/2014, então presidente deste Tribunal (peça 84):

“Após sucessivos sorteios, declararam-se impedidos para relatar o recurso os Ministros Ana Arraes (atualmente integrante da 2ª Câmara), Benjamin Zymler (integrante da 1ª Câmara) e José Múcio (integrante da 1ª Câmara).

O Ministro Valmir Campelo, também Membro da 1ª Câmara, foi excluído do sorteio em função da Comunicação da Presidência, aprovada em 17 de outubro de 2012 como medida compensatória em face de ter sido Sua Excelência designado para relatar todos os processos atinentes à fiscalização da Copa do Mundo de 2014.

Considerando a impossibilidade de sortear relator entre os membros da 1ª Câmara, a circunstância de não se obter quórum para votação da matéria naquele colegiado e a ausência de previsão regimental para resolver tal impasse, nos termos expressos no despacho do titular da SESES (peça 83), acolho a proposta ali consignada e DETERMINO, com fulcro no art. 28, inciso XXX, do Regimento Interno c/c o art. 37, *in fine*, da Resolução TCU nº 175/2005, que o presente Recurso de Reconsideração seja sorteado



entre os Ministros que não tenham impedimentos e que o mesmo seja relatado no Plenário desta Corte de Contas.”

5. Como se observa, a situação relatada — passível de voltar a ocorrer — não encontrou possibilidade de resolução, quer na Lei nº 8.443/1992, quer no RI/TCU.

6. Em razão do exposto, sugiro ao Relator acrescentar ao acórdão, que está propondo ao Plenário, item submetendo a questão à análise da Comissão de Regimento que, entre suas atribuições, possui a de “cuidar da atualização do Regimento Interno, mediante a apresentação de projetos de alteração do texto em vigor e a emissão de parecer sobre projeto apresentado por ministro ou sugestão oferecida por ministro-substituto ou representante do Ministério Público” (art. 22, inciso I, do RI/TCU).

ACÓRDÃO Nº 563/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.279/2009-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial)
3. Embargante: Fernando Antonio Rodovalho (279.457.238-53).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes - PE.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração interpostos por Fernando Antônio Rodovalho contra os Acórdãos 2.245/2014 e 2.766/2014, ambos do Plenário;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fulcro nos arts. 32 e 34 da Lei 8443/1992:

- 9.1. não conhecer dos embargos interpostos em face do Acórdão 2.245/2014-Plenário;
- 9.2. conhecer dos embargos interpostos contra o Acórdão 2.766/2014-Plenário e negar-lhes provimento;
- 9.3. declarar que a reiteração, pelo recorrente, de novos embargos declaratórios contra a presente deliberação, não suspenderá a consumação do trânsito em julgado do Acórdão 2.245/2014 – Plenário;
- 9.4. dar ciência desta deliberação ao embargante;
- 9.5. submeter à avaliação da Comissão de Regimento Interno do TCU as questões atinentes à definição de relatoria em situações análogas às ocorridas nos presentes autos, conforme a declaração de voto apresentada pelo Ministro Raimundo Carreiro.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0563-09/15-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo (Relator).
 - 13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: José Múcio Monteiro.
 - 13.3. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.



GRUPO I - CLASSE VII - Plenário

TC-024.171/2007-0

Natureza: Representação

Unidades: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Setec); Secretaria de Política de Informática (Sepin).

Interessada: Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag.

Advogados constituídos nos autos: Rogério Yamanishi (OAB/SP 235.914); Rosana Couto de Oliveira (OAB/DF 28.874), conf. peça 23; Ana Flávia Lopes Braga, Procuradora da Fazenda Nacional; Miguel Gomes de Queiroz, Diretor-Substituto do Departamento de Assuntos Extrajudiciais/AGU; Rafaelo Abritta Consultor da União; e outros representantes da Advocacia-Geral da União, à peça 21, p. 27.

Interessada na sustentação oral: Ana Flávia Lopes Braga, Procuradora da Fazenda Nacional, em nome da União (peça 16, p. 30/31).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. RENÚNCIA FISCAL. RECEITAS DECORRENTE DA APLICAÇÃO DA LEI DE INFORMÁTICA. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO COM ENTIDADE PARA SIMPLES DEPÓSITO E CUSTÓDIA DE RECURSOS CAPTADOS DE FORMA INCENTIVADA. PROCEDIMENTO RESPALDADO EM DISPOSIÇÕES DE DECRETO E PORTARIA CONSIDERADOS ILEGAIS EM FACE DAS DISPOSIÇÕES DA LEI DE INFORMÁTICA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA EXATO CUMPRIMENTO DA LEI. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

1. É o Tribunal de Contas da União competente para apreciar a legalidade da aplicação de normas editadas pela Administração, bem assim negar sua eficácia quando eivadas de vício de legalidade.

2. Tal possibilidade decorre do disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Tribunal “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”.

RELATÓRIO

Adoto a seguir, como parte deste relatório, a instrução de fls. 740/765, elaborada no âmbito da Semag, com a qual se manifestaram de acordo os dirigentes daquela unidade (fls. 766/767):

“1. Trata-se de representação realizada por esta Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag, acerca de possíveis irregularidades no âmbito do Convênio PPI nº 01.0001.00/2007, firmado entre o Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT e a Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti. O referido convênio, amparado na Portaria MCT nº 178, de 23 de março de 2007, tem como objeto o estabelecimento de vínculo de cooperação para os fins de recebimento, administração, distribuição e acompanhamento de recursos financeiros, de equipamentos, de programas de computador e da prestação de serviços técnicos, aportados por empresas beneficiárias dos incentivos previstos na Lei 8.248, de 23 de outubro de 1991 - Lei de Informática, e alterações posteriores.

2. A partir da análise preliminar do teor da portaria, em conjunto com o respectivo convênio, foram levantados indícios de que se tratava de prática semelhante à questionada pelo Tribunal de Contas da União no relatório e voto que acompanham o Acórdão 1.549/2007-TCU-Plenário, que envolveu o Instituto Uniemp, conforme descrito na fl. 622 (Principal, vol. 3) destes autos. Dessa feita, foi autorizada e realizada inspeção no intuito de apurar a adequação dos controles e dos mecanismos de gestão dos recursos depositados pelas empresas beneficiárias da Lei 8.248, de 1991, com base na já mencionada portaria e no convênio firmado entre o MCT e a Facti.



3. Após apreciar as conclusões da equipe de fiscalização, o Exmº Ministro-Relator entendeu ser pertinente a adoção das seguintes medidas, prolatadas no Acórdão 1.827/2010-TCU-Plenário:

‘9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 237, inciso VI, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

9.2. fixar, com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o prazo de quinze dias para que o Ministério da Ciência e Tecnologia se manifeste sobre as irregularidades apontadas nestes autos, em especial sobre as seguintes:

9.2.1. atuação da Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti no Convênio PPI 01.0001.00/2007 e no contexto da Lei 8.248/1991 apenas como simples depositária e entidade custodiante dos recursos aportados pelas empresas beneficiárias da referida lei aos programas e projetos prioritários, vez que não é credenciada para recebimento e aplicação dos recursos em atividades de P&D, na forma da Lei, procedimento esse sem amparo na Lei de Informática;

9.2.2. inexistência de controles adequados sobre a movimentação dos recursos sob custódia da Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti;

9.2.3. incompetência da Secretaria de Política de Informática (Sepin/MCT) para atuar como gestora dos recursos aportados pelas empresas aos PPIs;

9.2.4. retenção de recursos para remuneração da conveniente Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti, configurando cobrança de taxa de administração vedada pelo art. 8º, inciso I, da IN/STN 01/1997, em vigor no momento de sua celebração;

9.2.5. atuação concomitante da Sepin como unidade gestora e ao mesmo tempo fiscalizadora dos recursos aplicados pelas empresas beneficiárias da isenção fiscal, contrariando o princípio da segregação das funções de execução e controle;

9.2.6. duplicidade de aporte de recursos aos PPIs, tendo em vista que a esses podem ser aportados recursos oriundos do FNDCT, previsto na Lei 8.248/1991, ao mesmo tempo em que são aportados recursos depositados na conta da Facti;

9.2.7. ilegalidade do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006, bem como da Portaria MCT 178/2007, tendo em vista que o aporte de recursos aos programas e projetos considerados prioritários pelo Cati, na forma prevista por esses dispositivos e nos termos da referida portaria, violam dispositivos da Lei 8.248/1991, extrapolando do poder regulamentar e do texto da lei, tendo em vista que:

9.2.7.1. o aporte de recursos aos PPIs, por intermédio do depósito e demais transações realizadas em conta corrente da Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti, e da forma como regulamentado nesses dispositivos, não encontra amparo na Lei 8.248/1991, bem assim, extrapolam o disposto nos arts. 4º, § 1º C e 11 da Lei 8.248/1991;

9.2.7.2. o aporte de recursos aos PPIs, nos termos das referidas normas infralegais (Portaria MCT 178/2007 e art. 25, § 4º, do Decreto 5.906/2006) viola os percentuais e valores mínimos definidos no art. 11, § 1º, incisos I e II, da Lei 8.248/1991 para aplicação em P&D, fazendo com que empresas usufruam do benefício fiscal mesmo que as condições exigidas em lei não sejam cumpridas;

9.2.7.3. constitui forma de a Sepin executar os recursos captados fora do Orçamento Geral da União, violando assim princípios como da unidade, da universalidade e da totalidade do orçamento, bem como o disposto nos arts. 37, caput, 165, § 5º, e 167, incisos I, II, VII e IX, da Constituição Federal;

9.2.7.4. o simples depósito bancário dos recursos na conta corrente mantida pela Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti é considerado, segundo a Portaria MCT 178/2007, e conforme os dispositivos do decreto, suficiente para que comprove a aplicação em pesquisa e desenvolvimento, em que pese as disposições mais restritivas do art. 11 da Lei 8.248/1991;

9.2.7.5. tendo o Cati a competência de escolher quais programas de interesse nacional na área de TI seriam considerados prioritários no aporte de recursos, bem como de propor as linhas de investimento e fomento do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI, afigurar-se-ia compatível com a Lei a aplicação de recursos nos PPIs somente por intermédio do estabelecimento por ele de que gastos relativos à participação na execução de tais programas e projetos prioritários poderiam ser incluídos como efetuados a título do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI, o qual utiliza-se de recursos aportados ao FNDCT em categoria de programação específica e no limite de até 2/3 do



complemento de 2,7% do faturamento, a que se refere o art. 11, § 18, da Lei de Informática;

9.3. no mesmo prazo do item 9.2., informe a este Tribunal o montante dos recursos orçamentários aportados a cada um dos PPIs durante o exercício de 2010, o montante proveniente do Convênio PPI 01.0001.00/2007, no referido exercício, bem como a relação entre demanda e disponibilidades de recursos orçamentários e extraorçamentários;

9.4. fixar o prazo de quinze dias para que a Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti se manifeste, se assim desejar, sobre o teor da presente representação, informando-se-lhe acerca da possibilidade de suspensão cautelar do Convênio PPI 01.0001.00/2007 bem como que esse convênio se encontra sob exame por parte deste Tribunal, podendo resultar na fixação de prazo ao MCT para que promova sua anulação;

9.5. fixar o prazo de quinze dias para que a Advocacia-Geral da União se manifeste, se assim desejar, sobre a legalidade do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006 e da Portaria MCT 178/2007 face ao disposto nos arts. 4º, § 1º C e 11 da Lei 8.248/1991 e aos questionamentos constantes do relatório integrante deste acórdão, esclarecendo-se-lhe que do exame deste Tribunal poderá resultar na determinação para que referidos dispositivos constantes do decreto não sejam aplicados aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento de que trata a referida lei, bem como no pronunciamento sobre sua ilegalidade e recomendação de sua revogação;

9.6. dar ciência do inteiro teor deste acórdão ao Ministério da Ciência e Tecnologia, à Advocacia-Geral da União e à Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti;

9.7. determinar à Semag prioridade na instrução destes autos, e, em caso de proposição de mérito, que devolva o processo via MP/TCU, a quem, desde logo, solicita-se audiência, em razão da matéria objeto de discussão;

9.8. determinar a constituição de autos apartados, constituídos de cópia dos elementos necessários à realização de procedimento de fiscalização, a cargo da 6ª Secex, sobre os recursos mantidos e movimentados no âmbito do Convênio PPI 01.0001.00/2007 pela Facti e pelo MCT, objetivando:

9.8.1. o exame da movimentação dos recursos durante o período de vigência do convênio, pela coleta de extratos bancários e cópias de cheques e/ou ordens de pagamento bem como recibos de depósito na conta mantida pela Facti;

9.8.2. o confronto dessa movimentação com as autorizações concedidas pelo MCT para pagamentos ou investimentos em projetos prioritários;

9.8.3. a verificação da conformidade entre os desembolsos e os objetivos dos PPIs, bem como a verificação de eventuais desvios de finalidade ou desvio dos recursos públicos;

9.8.4. a relação de conformidade entre os gastos e os investimentos autorizados pela Lei 8.248/91 e pelo art. 24 do Decreto 5.906/2006 como sendo relativos a atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação, bem como a identificação dos beneficiários executores e a conformidade desses com as disposições da referida lei, e

9.9. determinar à 6ª Secex que, de posse dos autos apartados, referidos no item anterior, realize inspeção com vistas à concretização dos exames fiscalizatórios referidos no subitem anterior.'

4. Em atendimento aos itens 9.2 a 9.5 acima transcritos, o MCT, a Facti e a Advocacia-Geral da União - AGU, encaminharam os elementos acostados às fls. 2/90 do Anexo 2. Embora tenham apresentado documentos diferentes, todos fazem menção à Nota Nº 0803/2010/ACF/Conjur/MCT, de 6 de setembro de 2010 (Anexo 2, fls. 27/51), elaborada pela Consultoria Jurídica do MCT em razão de solicitação do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União. Assim, antes de analisar os elementos trazidos aos autos pelas unidades demandadas no Acórdão, passa-se ao exame da referida nota.

I. Elementos apresentados na Nota Nº 0803/2010/ACF/Conjur/MCT (Anexo 2, fls. 27/51)

a) Sobre a ilegalidade dos §§ 3º e 4º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006.

5. A Consultoria Jurídica do MCT - Conjur/MCT alega que foram verificadas dificuldades na implementação das parcerias entre as instituições de ensino e pesquisa e as empresas para a realização de projetos conjuntos no prazo estabelecido pela Lei de Informática para aplicação em P&D pelas empresas. Ao mesmo tempo, relata, constatou-se a existência de programas e projetos de abrangência



nacional na área de tecnologias da informação - TI, os quais ‘além de subsumirem-se por inteiro no escopo da Lei, consultavam mais ao interesse público que os projetos isolados de cada empresa’ (Anexo 2, fl. 37).

6. *Nesse sentido, o regulamento da lei, Decreto 5.906, de 2006, previu a possibilidade de que esses programas e projetos de interesse nacional recebessem a qualificação de prioritários pelo MCT, a fim de que a eles as empresas pudessem aderir e ter a respectiva participação enquadrada como dispêndios em pesquisa e desenvolvimento. Representariam, assim, uma alternativa ao cumprimento das obrigações das empresas quando não pudessem executar projetos originariamente próprios para a satisfação de seu interesse imediato, mas possibilitariam a satisfação de seus interesses mediatos.*

7. *Acresce a Conjur/MCT que (Anexo 2, fl. 37):*

‘com a edição do Decreto 3.800/01, a competência para qualificar os programas e projetos de interesse nacional na área de TI como prioritários, passou do MCT para o Comitê da Área de Tecnologia da Informação - Cati (§ 3º do art. 9 2), tendo sido assim mantida tal competência pelo Decreto 5.906/06 (§ 3º do art. 25 e inciso X do art. 31), Comitê este que igualmente detém a competência para ‘definir os critérios, credenciar e descredenciar as instituições de ensino e pesquisa e as incubadoras, para os fins previstos na Lei 8.248, de 1991, e neste Decreto;’ (inciso 1 do art. 31), credenciamento este que apenas torna apta a instituição para celebrar convênios com empresas e realizar projetos de P&D.’

8. *Segundo a Conjur/MCT, ao receberem a qualificação como prioritários, os programas e projetos de interesse nacional já terão passado pelo crivo do Cati. Por essa razão, os investimentos realizados nos PPIs devem ser incluídos entre aqueles previstos nos incisos I e II do § 1º do art. 11 da Lei 8.248, de 1991, bem como computados como dispêndios em P&D, em consonância com o disposto no § 3º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006. Outrossim, os investimentos nos PPIs devem ser incluídos, na forma do § 4º do referido art. 25, para fins de cumprimento dos mínimos especificados nos incisos I e II do § 1º do art. 8º do Decreto 5.906, de 2006.*

9. *A Conjur/MCT defende, ainda, que os PPIs não são programas do Ministério da Ciência e Tecnologia, mas apenas foram reconhecidos, por ele, como prioritários e receberam essa qualificação para fins de aporte de recursos para aplicação em P&D.*

Análise

10. *Sobre a alegação de que as dificuldades na implementação das parcerias entre as instituições de ensino e pesquisa e as empresas acarretariam a perda do prazo legal, sendo os PPIs os instrumentos previstos no Decreto 5.906, de 2006, para facilitar o cumprimento desse prazo, contrapõe-se o que se segue. Primeiramente, incentivar a superação de tais dificuldades foi justamente o que se buscou por meio do benefício fiscal instituído pela Lei de Informática; não há que se cogitar, portanto, que uma das finalidades da lei se torne causa para o seu descumprimento. Em segundo lugar, para facilitar o cumprimento da contrapartida exigida pela lei, isto é, a aplicação em P&D em um determinado exercício, o decreto regulamentador da lei, em seu art. 34, inciso I, previu que as empresas poderiam efetuar seus investimentos até 31 de março do ano subsequente ao da fruição dos benefícios fiscais. Desse modo, não se justificaria a criação de mecanismo alheio à Lei de Informática para facilitar o cumprimento do prazo estabelecido.*

11. *No tocante aos argumentos em prol da legalidade do aporte de recursos aos programas e projetos considerados prioritários pelo Cati, nos termos do § 3º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006, traz-se,ipsis litteris, o posicionamento firmado pelo Exmº Ministro-Relator no voto que acompanha o Acórdão 1.827/2010-TCU-Plenário:*

‘24. Resta saber, no entanto, se os programas e projetos considerados prioritários pelo Cati (Comitê da Área de Tecnologia da Informação), conhecidos como PPIs, não estariam respaldados na Lei 8.248/1991, conforme asseverado pela Semag, ou se apenas não estão respaldados pelo procedimento ora adotado, de recebimento de recursos via convênio celebrado entre o MCT e a Fati, ou qualquer instituição congênere, para simples intermediação financeira.

25. *Anoto, inicialmente, que as competências do Cati foram estabelecidas no art. 31 do Decreto 5.906/2006. O inciso VIII desse dispositivo estatui que compete ao Cati assessorar o Ministério da Ciência e Tecnologia no **Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da***

Informação, propondo as linhas de investimento e de fomento dos recursos financeiros destinados àquele Programa. O inciso X, incluído pelo Decreto 6.405, de 2008, deixa a cargo daquele Conselho ‘estabelecer programas e projetos de interesse nacional, bem como sua vigência, na área de informática, os quais serão considerados prioritários no aporte de recursos’ (grifei).

26. Tendo o Cati a competência de escolher quais programas de interesse nacional na área de TI seriam considerados prioritários no aporte de recursos, bem como de propor as linhas de investimento e fomento do **Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI**, afigurar-se-ia compatível com a Lei o estabelecimento por ele de que gastos relativos à participação na execução de tais programas e projetos prioritários poderiam ser incluídos como efetuados a título do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI.

27. Ou seja, bastaria que o Cati elegeisse os projetos prioritários (PPIs) como integrantes do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI, habilitando-os ao recebimento de recursos alocados na categoria de programação específica do FNDCT. Isso porque:

27.1 - conforme reportado pela unidade técnica no item 2.3.1 do relatório de inspeção, ‘De acordo com o documento intitulado ‘Sistemática de Operação das Atividades de P&D dos Programas Prioritários - Lei de Informática’ (Anexo 1, fls. 6/10), elaborado pelo Cati, um programa prioritário - PP - consiste em uma ação de longo prazo, que surge de demanda da sociedade empresarial, em parceria com instituições de ciência, tecnologia e inovação - ICTIs, em função de desafios tecnológicos atuais ou futuros.’. Ou seja, os PPIs são de fato atividades de P&D desenvolvidos prioritariamente junto a ICTIs;

27.2 - o § 3º do art. 25 do Decreto 5.906/2006, ao dispor que poderão ser computados como dispêndio em pesquisa e desenvolvimento os gastos relativos à participação na execução de projetos de interesse nacional na área de informática e automação, considerados prioritários pelo Cati, se alinha com o disposto no art. 10, § 1º, do mesmo decreto, que, ao regulamentar o **Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI** dispõe que esse Programa ‘objetiva fortalecer as atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação, (...), bem como apoiar e fomentar projetos de interesse nacional’. Ou seja, dentre os projetos de interesse nacional na área de informática, há a possibilidade de eleição de projetos considerados prioritários.

28. Portanto, é possível que os PPIs sejam destinatários dos recursos de que trata o art. 11 da Lei 8.248/1991, se inseridos no âmbito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI, de que trata o § 18 do dispositivo legal.’

12. Verifica-se, portanto, a confirmação da legalidade dos aportes de recursos aos PPIs e, por conseguinte, do § 3º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006. Não obstante, o Exmº Ministro-Relator manifesta-se contrário ao entendimento de que esses aportes poderiam ser incluídos nos mínimos discriminados pela lei (art. 8º) e pelo decreto (art. 11). Nesse sentido, o § 4º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006, padeceria de ilegalidade, conforme outro trecho do voto que acompanha o Acórdão 1.827/2010-TCU-Plenário:

‘29. Todavia, assiste razão à Semag se for considerado apenas que a regulamentação conferida à sistemática de aplicação dos recursos nos PPIs, especialmente dada pela Portaria 178/2007 e pelo § 4º do art. 25, do Decreto 5.906/2006, confronta-se com o dispositivo legal (art. 11 da Lei 8.248/1991), ferindo os mínimos estabelecidos legalmente.

30. Nessa linha, para maior clareza de entendimento, reproduzo os dispositivos mais relevantes do decreto regulamentador, à análise da matéria, bem como a parte do art. 8º que reproduz o disposto no art. 11, § 1º, da Lei de Informática:

‘art. 8º Para fazer jus à isenção ou redução do IPI, as empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação deverão investir, anualmente, em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação a serem realizadas no País, no mínimo, 5% (cinco por cento) do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização dos produtos contemplados com a isenção ou redução do imposto, deduzidos (...), conforme projeto elaborado pelas próprias empresas, a partir da apresentação do Plano de Pesquisa e Desenvolvimento de que trata o art. 22. (Redação dada pelo Decreto 6.405, de 2008).



§ 1º No mínimo dois inteiros e três décimos por cento do faturamento bruto mencionado no caput deste artigo deverão ser aplicados como segue:

I - mediante convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas, credenciados pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação - Cati, de que trata o art. 30, devendo, neste caso, ser aplicado percentual não inferior a um por cento;

II - mediante convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas, credenciados pelo Cati, com sede ou estabelecimento principal situado nas regiões de influência da Sudam, da Sudene e na Região Centro-Oeste, excetuada a Zona Franca de Manaus, devendo, neste caso, ser aplicado percentual não inferior a 0,8% (oito décimos por cento); (Redação dada pelo Decreto 6.405, de 2008).

III - sob a forma de recursos financeiros, depositados trimestralmente no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, devendo, neste caso, ser aplicado percentual não inferior a cinco décimos por cento.

(...)

art. 25. Serão enquadrados como dispêndios de pesquisa e desenvolvimento, para fins das obrigações previstas no art. 8º, os gastos realizados na execução ou contratação das atividades especificadas no art. 24 [P&D em TI], desde que se refiram a:

(...)

§ 3º Observado o disposto nos §§ 1º e 2º, poderão ser computados como dispêndio em pesquisa e desenvolvimento os gastos relativos à participação, inclusive na forma de aporte de recursos materiais e financeiros, na execução de programas e projetos de interesse nacional na área de informática e automação considerados prioritários pelo Cati.

§ 4º Os gastos mencionados no § 3º poderão ser incluídos nos montantes referidos nos incisos I e II do § 1º do art. 8º, e no § 6º.

§ 6º Observadas as aplicações mínimas previstas no § 1º do art. 8º, o complemento de até dois inteiros e sete décimos por cento do percentual fixado no caput do referido artigo poderá ser aplicado em atividades de pesquisa e desenvolvimento realizadas diretamente pelas próprias empresas ou por elas contratadas com outras empresas ou instituições de ensino e pesquisa. '

31. Primeiro, observe-se que os gastos em PPI foram autorizados pelo § 4º do art. 25 do decreto a ser computados nos montantes referidos nos incisos I e II do art. 8º desse, que reproduz o disposto nos incisos I e II do art. 11 da Lei 8.248; ou seja, permite que o mínimo legal estipulado para aplicação de parcela do faturamento das empresas em P&D mediante convênios com ICTIs, seja alcançado de outra forma que não os próprios convênios dispostos na lei, extrapolando, assim, os limites do poder regulamentar. Com tal disposição conferida pelo decreto, há possibilidade de redução no percentual mínimo aplicável em convênios celebrados diretamente pelas empresas com as ICTs, com possibilidade para que não haja escolha dos programas e projetos que receberão os investimentos por parte das próprias empresas beneficiárias de isenção fiscal, uma vez que os PPIs são definidos e gerenciados pelo MCT, sem a participação das empresas, o que não ocorre nos convênios referidos no dispositivo legal.

32. A meu ver, o § 4º de fato aparenta ilegalidade, pois as aplicações nos PPIs não poderiam ser consideradas nos montantes referidos nos incisos I e II do § 1º do art. 11 da Lei. Também não poderiam ser consideradas como aplicações diretas em atividades de pesquisa e desenvolvimento realizadas, como referido na parte final do dispositivo questionado.

33. O parágrafo 4º aparenta ilegalidade também porque amplia o limite alternativo para aplicação indireta em programas de P&D de que trata o § 18 do art. 11 da mesma lei, que é de até 2/3 de 2,7% aplicáveis no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI nos termos da parte final de sua redação.

34. Já o parágrafo 3º não ostenta, a meu ver, possível ilegalidade, pois o aporte de recursos aos PPIs é factível, desde que se obedeça ao disposto no § 18 do art. 11 da Lei 8.248/91, regulamentado pelo art. 10 do Decreto 5.906/2006, que limita a 2/3 de 2,7% do complemento, para aplicação pela empresa, em Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI, mediante depósito no FNDCT, ao qual o PPI deva estar obrigatoriamente vinculado.



35. Assim, do exame dos dispositivos retromencionados, conclui-se, a priori, que de fato parece ter havido extrapolação na regulamentação do benefício fiscal decorrente da Lei de Informática, ao conferir, pelo artigo 25, § 4º, do Decreto 5.906/2006, o benefício de redução de IPI a parte de gastos com programas e projetos prioritários assim definidos pelo Cati com a possibilidade de inobservância dos limites dispostos no art. 11 da Lei 8.248/91, indicados em seus parágrafos 1º e 18 (reproduzidos no item 6 retro).

36. No mais, com base nas possibilidades abertas pelas redações desses dispositivos, o MCT, a meu ver, criou norma (Portaria 178/2007) que exorbita da exegese legal e regulamentar, para permitir não apenas tais interferências nos mínimos ali previstos, como também possibilitar o aporte de recursos e sua movimentação por meio de conta bancária aberta por entidade privada conveniente, que passa a agir como depositária dos recursos, tal qual ocorre com o fundo (FNDCT) criado pela Lei para tais movimentações, porém sem controle legislativo e orçamentário.'

13. Em razão do exposto, conclui-se que, de fato, os programas e projetos considerados prioritários pelo Cati vão ao encontro dos objetivos buscados com a edição da Lei de Informática. Além disso, são aprovados pelo mesmo comitê que detém a competência para credenciar as instituições de ensino e pesquisa aptas a firmarem convênios para receberem os investimentos das empresas. Dessa forma, resta prejudicada a suposta alegação de ilegalidade do § 3º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006, levantada no relatório de fiscalização.

14. Embora possam ser destinatários dos recursos aportados pelas empresas beneficiárias do incentivo da Lei de Informática, a operacionalização do repasse de recursos aos PPIs por meio do convênio firmado entre o MCT e a Facti merece ressalva.

15. Como demonstrado pelo Exmº Ministro-Relator, o repasse de recursos aos PPIs pelas empresas pode ser realizado por meio do instrumento previsto no art. 10 do Decreto 5.906, de 2006. O dispositivo regulamenta o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, estabelecido no § 18 do art. 11 da Lei de Informática, nos seguintes termos:

'§ 18. Observadas as aplicações previstas nos §§ 1º e 3º deste artigo, até 2/3 (dois terços) do complemento de 2,7% (dois inteiros e sete décimos por cento) do faturamento mencionado no caput deste artigo poderão também ser aplicados sob a forma de recursos financeiros em Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, a ser regulamentado pelo Poder Executivo.'

16. O § 1º do art. 10 do Decreto 5.906, de 2006, por sua vez, estabelece que:

'art. 10. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologias da Informação, de que trata o § 18 do art. 11 da Lei 8.248, de 1991, será gerido e coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, com a assessoria do Cati.'

§ 1º O Programa a que se refere o caput objetiva fortalecer as atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação, ampliar a capacidade de formação de recursos humanos e modernizar a infraestrutura das instituições de pesquisa e desenvolvimento nacionais, bem como apoiar e fomentar projetos de interesse nacional.' (Grifou-se)

17. A própria Conjur/MCT (Anexo 2, fl. 36, item 33) ressalta que os PPIs são programas de abrangência nacional na área de TI, *'voltados para o atendimento de demandas de todo o setor de TI e da sociedade como um todo'*. Enquadram-se, pois, perfeitamente nos objetivos do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, cuja operacionalização é definida nos parágrafos seguintes ao § 1º transcrito acima, trazidos a seguir:

'§ 2º Para atender ao Programa mencionado no caput, os recursos de que tratam o art. 35 e o § 3º do art. 37 deste Decreto serão depositados no FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-INFO, em suas respectivas ações, devendo ser mantidos em separado os recursos referidos em cada dispositivo.'

§ 3º Observadas as aplicações previstas nos §§ 1º e 3º do art. 8º, até dois terços do complemento de dois inteiros e sete décimos por cento do faturamento mencionado no caput do art. 8º poderão também ser aplicados sob a forma de recursos financeiros no Programa a que se refere o caput deste artigo, em conformidade com o que estabelece o disposto no § 2º deste artigo.'



§ 4º Os procedimentos para o recolhimento dos depósitos de recursos financeiros previstos para o Programa a que se refere o caput serão estabelecidos mediante portaria do Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia em até trinta dias contados da publicação deste Decreto.' (Grifou-se)

18. Verifica-se que o próprio ato regulamentador da Lei de Informática prevê a forma adequada de se operacionalizar o aporte de recursos aos PPIs: as empresas devem realizar os aportes ao FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-Info, em ação orçamentária própria, que separe os recursos destinados aos PPIs. Quanto à gestão e coordenação dos PPIs, em consonância com o estabelecido no caput do art. 10 do Decreto 5.906, de 2006, caberão ao MCT, com assessoria do Cati.

19. Essa forma de operacionalização vai ao inteiro encontro da finalidade do FNDCT. De acordo com o ato normativo que o criou, o Decreto-lei 719, de 31 de julho de 1969, o Fundo tem a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, conforme disposto em seu art. 1º, caput, in verbis:

'art. 1º Fica criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, notadamente para implantação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.'

20. Em razão de a legislação já existente prever mecanismo adequado para a operacionalização dos PPIs, propõe-se ao Tribunal de Contas da União determinar à Sepin/MCT que, no prazo de 180 dias: i) providencie a adequação, ao art. 11, § 18, da Lei 8.248, de 1991, c/c o art. 10 do Decreto 5.906, de 2006, dos aportes de recursos oriundos da Lei de Informática aos PPIs, por meio do FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-Info, em ação orçamentária própria, devendo ser mantidos em separado os recursos destinados a cada programa ou projeto prioritário; e ii) transfira os recursos atualmente sob a guarda da Facti, na Conta Corrente nº 125.000-0, Agência 1849-X do Banco do Brasil, para o FNDCT, na forma já especificada. Considerando o prazo de investimento em P&D conferido pela Lei de Informática (os investimentos em P&D poderão ser realizados até 31 de março do exercício seguinte ao da fruição do benefício fiscal), sugere-se que o prazo seja de 180 dias, no intuito de possibilitar a estruturação e a implementação do novo mecanismo de aporte de recursos aos PPIs, e

21. No tocante à extrapolação legal do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006, bem como do art. 2º da Portaria MCT nº 178, de 2007, que permitem que o aporte de recursos aos PPIs seja considerado para fins de cumprimento dos mínimos estabelecidos no § 1º do art. 11 da Lei de Informática, destaca-se o que se segue.

22. Como ressaltado pelo Exmº Ministro-Relator em seu voto ao Acórdão 1.827/TCU-Plenário, o decreto possibilita a redução do percentual mínimo de investimentos em convênios celebrados diretamente pelas empresas com as instituições de ensino e pesquisa, definido no inciso I do § 1º do art. 11 da Lei de Informática. Além disso, reduz, quando não extingue, o mínimo exigido no inciso II do mesmo dispositivo para aplicação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as quais, notadamente, carecem de investimentos para o desenvolvimento do setor de TI. Ainda, diminuem o mínimo que deve ser repassado ao FNDCT, nos termos do inciso III. Assim, verifica-se que, da forma como a Portaria MCT nº 178/2007 e o Decreto 5.906, de 2006, em especial no seu art. 25, § 4º, disciplinam os aportes de recursos pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática, abre-se a possibilidade de que toda a contrapartida exigida para obtenção do benefício fiscal seja aplicada nos PPIs.

23. Nesse sentido, e em consonância com o posicionamento adotado pelo Exmº Ministro-Relator, ratifica-se a conclusão do relatório anterior sobre o § 4º do art. 25 do Decreto n 5.906, de 2006, e a Portaria MCT nº 178, de 2007. Tanto o dispositivo como o normativo extrapolam o art. 11 da Lei de Informática ao possibilitarem a inclusão dos aportes aos PPIs nos mínimos definidos em seu § 1º, incisos I, II e III. No entanto, modifica-se o encaminhamento proposto anteriormente, em função de a competência para sustar ato normativo do Poder Executivo ser exclusiva do Congresso Nacional, conforme disposto no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, abaixo transcrito:

'art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)



V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;'

24. Propõe-se, pois, a esta Corte de Contas que informe ao Congresso Nacional a ilegalidade do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006, e no art. 2º, *caput*, da Portaria MCT nº 178, de 2007, e recomende a sua sustação, com fulcro no art. 49, inciso V, da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443, de 1992. Considerando que os aportes realizados até o exercício de 2010, cujo prazo de aplicação encerra-se em 31 de março de 2011, foram realizados de boa-fé pelas empresas, haja vista o princípio da presunção da legalidade e da legitimidade, propõe-se que seja inserida, na recomendação destinada ao Congresso Nacional, que os efeitos da sustação operem efeitos *ex nunc*.

b) Sobre a violação dos princípios orçamentários da unidade, da universalidade e da anualidade

25. No tocante à constatação de que os PPIs violariam os princípios orçamentários da unidade, da universalidade e da anualidade, a Conjur/MCT argumenta que tais princípios não se aplicam aos recursos repassados aos PPIs por não se tratarem de recursos públicos. De acordo com a Consultoria, tais recursos são caracterizados como privados pela própria legislação instituidora da renúncia, que confere às empresas a titularidade dos recursos renunciados em seu benefício próprio, cabendo-lhes a decisão sobre o que pesquisar, desenvolver e produzir. Para que fossem caracterizados como públicos, tais recursos deveriam retornar diretamente ao Estado, o que, segundo a Conjur/MCT, contradiz a razão de ser de uma renúncia de receitas e não está previsto na Lei de Informática.

Análise

26. Os benefícios fiscais, também conhecidos como renúncias de receitas ou gastos tributários, constituem importantes instrumentos viabilizadores de políticas públicas. A sua definição pode ser encontrada na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, que a inseriu na LDO-2005, Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004, e a repetiu nas LDOs dos exercícios posteriores, nos seguintes termos:

‘art. 95. São considerados incentivos ou benefícios de natureza tributária, para os fins do art. 94 desta Lei, os gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente que visam atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcance, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.’

27. Embora o conceito acima traga como consequência do benefício fiscal o aumento da disponibilidade financeira do contribuinte, não necessariamente esse aumento equivale exatamente ao montante renunciado. No caso dos benefícios ou incentivos condicionados, o contribuinte somente pode usufruí-los caso cumpra a obrigação (contrapartida) determinada na norma que institui a renúncia. Não raro, as contrapartidas consistem no aporte de recursos econômicos em determinadas atividades, como é o caso da Lei de Informática.

28. Há, inclusive, casos em que os aportes realizados na forma de contrapartida retornam ao Estado para gerenciamento e investimento nos setores cujo desenvolvimento se busca, adquirindo o caráter de verdadeiros recursos públicos. Cita-se, como exemplo, parte dos recursos que compõem o Fundo Nacional de Cultura - FNC, ratificado pela Lei 8.313, de 23 de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet. De acordo com o inciso V do seu art. 5º, os recursos decorrentes de saldos não utilizados na execução dos projetos culturais serão aplicados no FNC. E esses recursos são oriundos justamente de aplicações financeiras feitas por contribuintes que poderão abatê-las de seu Imposto de Renda, nos percentuais definidos na lei.

29. Outro exemplo consiste no Fundo de Investimento da Amazônia - Finam, criado pelo Decreto-lei 1.376, de 1974. O Finam é um fundo de investimentos composto de ações e debêntures, e sua operacionalização tem início com o depósito da dedução de 24% (vinte e quatro por cento) do Imposto de Renda devido pela pessoa jurídica optante, por meio de Documento de Arrecadação de Receitas Federais - Darf, com código específico e indicação do Fundo de Investimento. Trata-se, portanto, de um típico caso de benefício fiscal cuja contrapartida consiste na reversão dos recursos aos cofres públicos, tornando-se verdadeiras receitas públicas.



30. Demonstra-se, assim, que é possível, sim, que a contrapartida de uma renúncia de receita assuma o caráter de receita pública. Por óbvio, a aplicação desses recursos deverá ocorrer em estrita conformidade com os objetivos estabelecidos na legislação instituidora do benefício ou incentivo fiscal e com a sistemática por ela definida. E esta é a finalidade buscada com a presente representação: garantir que as contrapartidas oriundas da Lei de Informática tenham a destinação que a lei lhes conferiu e obedeça a sistemática que a lei lhes impôs.

31. Entre os procedimentos estabelecidos pela Lei de Informática, já minuciosamente descritos tanto no relatório de fiscalização às fls. 618/651 (Principal, vol. 3) como no voto que acompanha o Acórdão 1.827/2010-TCU-Plenário, não se vislumbra o formato adotado na celebração do Convênio PPI nº 01.0001.00/2007. Tais procedimentos podem assim ser divididos:

- 2,3% nos mínimos previstos no § 1º do art. 11 da Lei de Informática, em convênios das empresas com instituições de ensino e pesquisa e na forma de recursos financeiros aplicados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT;

- 2,7% a critério das empresas beneficiárias, seja em projetos próprios, em convênios com instituições de ensino e pesquisa ou em aportes financeiros ao FNDCT;

- desses 2,7%, até dois terços podem ser aplicados sob a forma de recursos financeiros em Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, conforme definido no § 18 do art. 11 da Lei de Informática;

32. O Decreto 5.906, de 2006, determina, ainda que, na eventualidade de os investimentos em atividades de pesquisa e desenvolvimento previstos no seu art. 8º não atingirem, em um determinado ano, os mínimos fixados, os recursos financeiros residuais, atualizados e acrescidos de doze por cento, deverão ser aplicados no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologias da Informação.

33. Verifica-se que, entre os mecanismos de investimento em P&D admitidos pela Lei de Informática, afora os projetos desenvolvidos pelas próprias empresas e os convênios firmados com entidades que não integram a Administração Pública, os recursos aplicados acabam se revestindo de caráter público. Isso porque, ou os recursos são destinados a instituições de ensino e pesquisa integrantes da Administração Pública, as quais devem registrar os ingressos como receitas públicas, ou os recursos são destinados ao FNDCT. Nesse último caso, os depósitos ocorrem tanto em razão do determinado no inciso III do § 1º do art. 11 da Lei 8.248, de 1991, como em virtude da operacionalização do Programa Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, na forma definida nos §§ 2º e 3º do art. 10 do Decreto 5.906, de 2006, in verbis:

‘§ 2º Para atender ao Programa mencionado no caput, os recursos de que tratam o art. 35 e o § 3º do art. 37 deste Decreto serão depositados no FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-INFO, em suas respectivas ações, devendo ser mantidos em separado os recursos referidos em cada dispositivo.

§ 3º Observadas as aplicações previstas nos §§ 1º e 3º do art. 8º, até dois terços do complemento de dois inteiros e sete décimos por cento do faturamento mencionado no caput do art. 8º poderão também ser aplicados sob a forma de recursos financeiros no Programa a que se refere o caput deste artigo, em conformidade com o que estabelece o disposto no § 2º deste artigo.’

34. Os recursos oriundos das contrapartidas da Lei de Informática de fato estão sob a gestão das empresas e são aplicados de acordo com o projeto elaborado por elas próprias, nos termos do art. 4º, § 1º C, da referida lei. No entanto, a partir do momento em que ingressam nos cofres públicos, tornam-se receitas públicas e devem obedecer as normas e princípios que regem as finanças públicas. Dessa forma, a operacionalização dos PPIs por meio do Convênio PPI nº 01.0001.00/2007 viola os princípios orçamentários da unidade, da universalidade e da anualidade pelas seguintes razões: i) não permitirem o ingresso dos recursos aportados pelas empresas na Conta Única, o que aconteceria caso os aportes fossem viabilizados via FNDCT; ii) não há previsão legal para a arrecadação promovida pela Facti, o que contraria o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal; e iii) por meio do Convênio, o MCT não precisa observar os ditames legais do processo orçamentário necessários para aplicar recursos públicos, não



fazendo constar na Lei Orçamentária Anual recursos necessários para implementação de programas de interesse da pasta, conforme dispõe o art. 167, inciso I, da Constituição Federal.

35. Por conseguinte, reitera-se a proposta mencionada no item 20 desta instrução, de que o Tribunal de Contas da União determine à Sepin/MCT que, no prazo de 180 dias: i) providencie a adequação, ao art. 11, § 18, da Lei 8.248, de 1991, c/c o art. 10 do Decreto 5.906, de 2006, dos aportes de recursos oriundos da Lei de Informática aos PPis, por meio do FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-Info, em ação orçamentária própria, devendo ser mantidos em separado os recursos destinados a cada programa ou projeto prioritário; e ii) transfira os recursos atualmente sob a guarda da Facti, na Conta Corrente nº 125.000-0, Agência 1849-X do Banco do Brasil, para o FNDCT, na forma já especificada.

c) Sobre as irregularidades no Convênio PPI nº 01.0001.00/2007 e na Portaria MCT nº 178, de 2007.

36. *Em face da constatação de que a forma de atuação da Sepin no convênio mencionado viola o princípio da segregação das funções de execução e controle, a Conjur/MCT sustenta que a Sepin não exerce qualquer função de gestão ou execução, mas apenas de coordenação e controle da aderência dos PPis, pois, in verbis (Anexo 2, fl. 49):*

‘apenas emite parecer ‘considerando as prioridades do setor de TI, a capacidade de financiamento, a qualificação da ICTI que executará o projeto e a disponibilidade de recursos’, bem como efetua o acompanhamento dos trabalhos da ICTI executora, o que modo algum pode ser confundido com atividades de gestão ou de execução, circunstância que revela inexistir qualquer afronta ao princípio da segregação de funções’.

37. *Acrescenta que, por meio do instrumento firmado com a Facti, concentrou-se num único convênio todos os aportes, sob gestão administrativa e financeira da referida fundação de apoio. Com isso, ressalta a Consultoria Jurídica, foram viabilizados o controle e a fiscalização da execução das atividades de P&D, que passaram a ser exercidas direta e imediatamente sobre as atividades executadas no âmbito de cada PPI, sem dispensar-se o controle exercido via relatórios anuais das empresas. Ademais, segundo a Conjur/MCT, foi desenvolvido e já está em operação um sistema que permite à Sepin acompanhar, on line, toda a gestão administrativa e financeira dos recursos efetuada pela Facti, o que, no seu entender, afasta a alegada fragilidade de controle.*

38. *A Consultoria alega, ainda, que não há violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade, por parte da Sepin, ao deliberar sobre a destinação dos recursos aos PPis. Nesse sentido, cita o Acórdão 2.230/2007-TCU-Plenário, que julgou os embargos opostos ao Acórdão 1.537/2007-TCU-Plenário, para fundamentar a sua alegação de que o próprio Tribunal de Contas da União já decidiu que cabe à Sepin definir a destinação dos recursos na hipótese de as empresas não o fazerem.*

39. *No tocante à cobrança de taxa de administração por parte da Facti, defende que não é verificada no convênio. O que ocorre é o ‘mero ressarcimento dos efetivos custos incorridos com a gestão administrativa e financeira, pertinente, exclusivamente, às atividades de P&D dos projetos, o que encontra inteiro amparo no quanto previsto no § 5º do Decreto 5.906/06’ (Anexo 2, fl. 50).*

Análise

40. A respeito do argumento de que o Convênio firmado com a Facti tenha simplificado a gestão dos recursos aportados pelas empresas, há que se destacar que o controle da aplicação dos recursos nos programas e projetos prioritários é realizado pela própria Sepin, conforme afirmado pela própria unidade. Cabe a essa secretaria do MCT fiscalizar se os recursos repassados aos PPis realmente são aplicados em pesquisa e desenvolvimento, conforme determina o art. 4º da Lei 8.248, de 1991. No entanto, essa lei prevê, em seu art. 11, § 9º, que a prestação de contas referente aos investimentos em P&D deve ser feita pelas empresas beneficiárias, por meio de relatórios demonstrativos, e não pelas instituições de ensino e pesquisa com as quais as empresas eventualmente estabeleçam convênios.

41. Ademais, salienta-se que a Sepin, reiteradamente, alega que possui estrutura e recursos humanos insuficientes para o adequado desempenho das atividades determinadas pela Lei de Informática, especialmente a análise das concessões dos benefícios fiscais e dos relatórios demonstrativos encaminhados pelas empresas beneficiárias. No TC-013.237/2005-0, por exemplo, foi constatado um



grande estoque de relatórios demonstrativos pendentes de análise, o que possibilitaria a fruição do benefício por empresas em situação irregular. Considerando-se o volume de trabalho na Sepin com as atividades regularmente decorrentes da Lei de Informática, verifica-se que há sobrecarga de atividades em uma estrutura insuficiente para desempenhá-las, situação que tende a piorar com a incorporação da tarefa de fiscalizar diretamente a execução dos recursos no âmbito dos PPIs. Diante das fragilidades verificadas na estrutura da Sepin, é forçoso reconhecer que a efetividade da fiscalização da aplicação dos recursos depositados na conta corrente em nome da Facti resta prejudicada.

42. Deve-se acrescentar que o instrumento somente poderia ser assinado caso tivesse amparo legal. No entanto, como já tratado no relatório de fiscalização às fls. 618/651 (Principal, vol. 3), no parecer do Ministério Público/TCU (Principal, vol. 2, fls. 657/658) e no voto que acompanha o Acórdão 1.827/2010-TCU-Plenário, o mecanismo utilizado para operacionalização dos repasses aos PPIs, o Convênio PPI nº 01.0001.00/2007, não está previsto na Lei de Informática, além de violar os mínimos e as modalidades de aplicação definidos no art. 11 dessa lei. As formas de se viabilizar o controle e gestão dos recursos investidos pelas empresas estão previstas tanto na Lei de Informática como no decreto regulamentador da lei. Dessa forma, o argumento não afasta a irregularidade do convênio firmado entre o MCT e a Facti.

43. Quanto à competência da Sepin para decidir sobre a destinação dos recursos depositados na Facti, cabe transcrever o trecho do voto que acompanha o Acórdão 2.230/2007-TCU-Plenário, citado pela Conjur/MCT:

‘15. A dúvida trazida pela embargante se dá pelo fato de que a Proposta de Deliberação somente mencionou a existência de três programas prioritários de investimentos, que são geridos pelas entidades RNP, CNPq e Softex. Ocorre que, atualmente, o Comitê da Área de Tecnologia da Informação do Ministério da Ciência e Tecnologia já cadastrou mais três programas. Assim, questiona a possibilidade de agraciar estes outros programas com a reversão dos recursos originariamente depositados no Instituto Uniemp.

16. A análise dos termos dos convênios firmados entre as empresas beneficiárias do incentivo da Lei de Informática e as entidades que desenvolvem os programas prioritários permite concluir que cabe ao Ministério da Ciência e Tecnologia, por intermédio da Secretaria de Política de Informática - Sepin, indicar os destinatários dos recursos financeiros para a utilização no âmbito do programa considerado prioritário, bem como fiscalizar a correta aplicação desses recursos (ver fl. 5 do anexo 4, cláusulas sexta e nona).

17. Na oportunidade em que os autos foram apreciados por esta Corte, deixei assente em minha Proposta de Deliberação que, consoante o disposto no art. 18 do Anexo 1 do Decreto 5.886/2006, cabe à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia - Sepin/MCT coordenar e acompanhar as medidas necessárias à execução da política nacional de informática e automação (inciso I do referido art. 18), bem como das políticas para o desenvolvimento do setor de software e serviços relacionados no país (inciso II).

18. Nesse sentido, entendo que é de competência da Sepin/MCT definir a quais programas devem ser destinados os recursos anteriormente depositados no Instituto Uniemp.

44. O posicionamento acima se refere especificamente aos recursos depositados no Instituto Uniemp por força de convênio firmado entre o instituto e o MCT. Foi constatada a irregularidade do instrumento, similarmente ao questionado na presente representação. Na ocasião, esta Corte de Contas entendeu, com base nas atribuições conferidas à Sepin pelo Decreto 5.886, de 2006, que competia a essa unidade do MCT definir os programas a serem beneficiados pelos recursos depositados no Instituto.

45. Tendo como base a legislação que define as competências da Sepin, bem como o posicionamento do Exmº Ministro-Relator do TC-013.237/2005-0 no voto transcrito acima, há que se admitir que, entre as medidas necessárias à coordenação e acompanhamento da execução da política nacional de informática, pode-se incluir o direcionamento de recursos para as áreas cujo desenvolvimento for priorizado pelas políticas públicas de ciência e tecnologia. Nesse sentido, embora não tenha sido atribuída à Sepin a tarefa de executar diretamente os PPIs, a definição dos PPIs que receberão os recursos aportados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática pode ser amparada naquelas atribuições de coordenação e acompanhamento.



46. No entanto, a operacionalização do repasse desses recursos deve obedecer aos ditames da Lei de Informática e das normas que regem as finanças públicas. E, conforme já explanado tanto pela unidade técnica, como pelo Ministério Público junto ao TCU e pelo Exmº Ministro-Relator, o convênio firmado com a Facti não está amparado nesse arcabouço normativo.

47. A Lei de Informática define, em seu art. 11, § 18, o mecanismo por meio do qual as empresas podem realizar aportes de recursos financeiros para alcançar o percentual a ser investido em P&D. Como visto anteriormente, trata-se da aplicação no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, de até dois terços do montante que sobrar após a aplicação nos mínimos estabelecidos nos §§ 1º e 3º do referido artigo.

48. A regulamentação desse Programa dá-se no art. 10 do Decreto 5.906, de 2006, transcrito novamente a seguir para facilitar o entendimento de seu modus operandi:

‘art. 10. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologias da Informação, de que trata o § 18 do art. 11 da Lei 8.248, de 1991, será gerido e coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, com a assessoria do Cati.

§ 1º O Programa a que se refere o caput objetiva fortalecer as atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação, ampliar a capacidade de formação de recursos humanos e modernizar a infraestrutura das instituições de pesquisa e desenvolvimento nacionais, bem como apoiar e fomentar projetos de interesse nacional.

§ 2º Para atender ao Programa mencionado no caput, os recursos de que tratam o art. 35 e o § 3º do art. 37 deste Decreto serão depositados no FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-INFO, em suas respectivas ações, devendo ser mantidos em separado os recursos referidos em cada dispositivo.

§ 3º **Observadas as aplicações previstas nos §§ 1º e 3º do art. 8º, até dois terços do complemento de dois inteiros e sete décimos por cento do faturamento mencionado no caput do art. 8º poderão também ser aplicados sob a forma de recursos financeiros no Programa a que se refere o caput deste artigo, em conformidade com o que estabelece o disposto no § 2º deste artigo.**

§ 4º Os procedimentos para o recolhimento dos depósitos de recursos financeiros previstos para o Programa a que se refere o caput serão estabelecidos mediante portaria do Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia em até trinta dias contados da publicação deste Decreto.’ (Destacou-se)

49. Como já visto anteriormente nesta instrução, depreende-se dos § 2º e § 3º que a operacionalização do Programa deve ocorrer por meio do FNDCT. Assim, as empresas que quiserem realizar aportes de recursos financeiros aos PPis deverão depositá-los no FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-Info, nas respectivas ações. O repasse a ser feito a cada PPI será, então, realizado pela própria Sepin, em consonância com as suas competências, bem como com a Lei de Informática e com as normas de direito financeiro.

50. Sobre o sistema mencionado pela Conjur/MCT, que permite à Sepin acompanhar *on line*, a gestão administrativa e financeira efetuada pela Facti, foram solicitadas à Sepin mais informações acerca de seu funcionamento, conforme e-mail anexado à fl. 105 (Anexo 2). De acordo com as informações recebidas (Anexo 2, fls. 106/120), trata-se do Sistema de Gestão e Aportes nos Programas Prioritários de Informática, cujas informações são de acesso restrito no endereço <http://www.facti.com.br/boleto>, em operação desde abril de 2010.

51. Segundo a Conjur/MCT, por meio do sistema, os usuários cadastrados possuem acesso às informações sobre a movimentação na conta corrente que recebe os recursos depositados pelas empresas. No entanto, a partir de telas e de uma tabela encaminhada pela Sepin/MCT (Anexo 2, fls. 117/120), verifica-se que se trata, de fato, de um aplicativo que permite acesso a tabelas elaboradas pela Facti, nas quais são listados os documentos que determinam a movimentação de recursos na conta destinada aos PPis. Não há, como explicado pela própria Sepin/MCT, em reunião realizada no dia 15/12/2010 com esta Semag, acesso direto à conta corrente mantida no Banco do Brasil em nome da Facti. Não se pode, dessa forma, afirmar que o sistema torna adequada e regular a sistemática de repasse dos recursos. Ademais, como já visto, o convênio firmado entre o MCT e a Facti viola os dispositivos da Lei 8.248, de 1991, que dispõem sobre as modalidades e os mínimos a serem aplicados em atividades de P&D.



52. Nesse sentido, reitera-se a proposta de que o Tribunal de Contas da União determine à Sepin/MCT que, no prazo de 180 dias: i) providencie a adequação, ao art. 11, § 18, da Lei 8.248, de 1991, c/c o art. 10 do Decreto 5.906, de 2006, dos aportes de recursos oriundos da Lei de Informática aos PPIs, por meio do FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-Info, em ação orçamentária própria, devendo ser mantidos em separado os recursos destinados a cada programa ou projeto prioritário; e ii) transfira os recursos atualmente sob a guarda da Fati, na Conta Corrente nº 125.000-0, Agência 1849-X do Banco do Brasil, para o FNDCT, na forma já especificada.

53. Sobre o ressarcimento dos custos incorridos pela Fati no âmbito do Convênio PPI nº 01.0001.00/2007, há que se chamar a atenção para o fato de que, no relatório de fiscalização, não foi tratado como taxa de administração. O que se constatou foi que, embora o valor ressarcido no período analisado tenha sido baixo, representando 0,57% do montante gerenciado, a subcláusula primeira da cláusula segunda do termo de convênio, que dispõe sobre a remuneração da Fati, é demasiadamente imprecisa, visto que não estabelece um valor ou percentual máximo para tal remuneração, nem a natureza das despesas que cobrirá, possibilitando a cobrança de valores excessivos e indevidos. Trata-se de um indício da fragilidade dos controles existentes sobre o convênio firmado entre o MCT e a Fati e mais uma razão para que tal convênio seja susgado e o repasse de recursos oriundos da Lei de Informática seja adequado à legislação vigente.

II. Elementos apresentados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia em face das irregularidades listadas nos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.827/2010-TCU-Plenário (Anexo 2, fls. 55/84)

54. Por meio do documento de 23/9/2010 (Anexo 2, fls. 55/84), o Ministério da Ciência e Tecnologia apresenta os seguintes argumentos.

55. Sobre a ilegalidade dos §§ 3º e 4º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006, o MCT argumenta que há coisa julgada administrativa, pois se trata de repetição de matéria já tratada por esta Corte de Contas quando da prolação do Acórdão 1.549/2007-TCU-Plenário. Isso porque, na decisão, o TCU concordou com o Parecer exarado pelo Ministério Público junto ao TCU, que entendeu, in verbis:

‘que a previsão constante do artigo 25, § 3º, do Decreto 5.906/2006 não está necessariamente dissociada da finalidade prevista na Lei 8.248/1991, desde que a interpretação dada ao disposto no artigo 25, § 3º, seja no sentido de que apenas os dispêndios efetivamente feitos em pesquisa e desenvolvimento poderão ser computados como tal quando houver gastos com participação em programas e projetos de interesse nacional na área de informática e automação considerados prioritários pelo Cati.

(...)

(...) Em face da moldura normativa fixada pelo Decreto 5.906/2006, para que seus gastos possam ser computados como dispêndio em pesquisa e desenvolvimento, a participação na execução de programas e projetos de interesse nacional na área de informática e automação considerados prioritários pelo Cati está necessariamente vinculada à aplicação dos recursos em atividades de pesquisa e desenvolvimento, de modo que, fixado esse sentido, o artigo 25, 3º, do aludido normativo não deve ser visto como ilícito.

Por essas mesmas razões, também deve ser considerado compatível com os termos da Lei 8.248/1991 o artigo 25, 4º, do Decreto 5.906/2006, que autoriza que os gastos com a mencionada participação sejam incluídos nos montantes referidos nos incisos I e II do § 1º do artigo 8º, e no § 6º, que se referem ao percentual mínimo do faturamento bruto a ser aplicado em atividades de pesquisa e desenvolvimento:

a) mediante convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas, credenciados pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação - Cati, inclusive aqueles com sede ou estabelecimento principal situado nas regiões de influência da ADA, da Adene e na Região Centro-Oeste, excetuada a Zona Franca de Manaus;

b) em atividades realizadas diretamente pelas próprias empresas ou por elas contratadas com outras empresas ou instituições de ensino e pesquisa.’

56. Sobre a violação aos princípios orçamentários da unidade, da universalidade e da anualidade, alega o MCT o mesmo que a Conjur/MCT, ou seja, que a constatação somente teria cabimento caso se tratasse de recursos públicos, o que, em sua opinião, não ocorre.



57. Em relação às irregularidades no Convênio PPI nº 01.0001.00/2007 e na Portaria MCT nº 178, de 2007, o MCT utiliza-se dos mesmos argumentos apresentados pela Conjur/MCT: i) que não houve mudança na postura da consultoria jurídica; ii) que o convênio firmado com a Facti facilitou o controle e a fiscalização dos aportes de recursos e da execução das atividades de P&D; iii) que a Sepin não exerce qualquer função de gestão ou execução em relação aos PPis, mas apenas de coordenação, controle, fiscalização e avaliação, conforme lhe incumbe a legislação; iv) que os valores repassados à Facti pela gestão do convênio não constituem taxa de administração, mas ressarcimentos dos custos indispensáveis ao efetivo desempenho das atividades da fundação no cumprimento das obrigações assumidas.

58. Do mesmo modo que a Conjur/MCT, o Ministério argumenta que a Sepin não viola os princípios da isonomia e da impessoalidade ao deliberar sobre os aportes de recursos aos PPis, uma vez que se trata de atribuição legal atribuída à Secretaria - a de coordenação da Política Nacional de Informática. Alega, ainda, que o TCU definiu, no Acórdão 2.230/2007-Plenário, que caberia à Sepin definir a destinação dos recursos então depositados no Instituto Uniemp.

59. O MCT informa, ainda, que se encontra desenvolvido e em operação um sistema que permite à Sepin acompanhar, on line, toda a gestão administrativa e financeira dos recursos efetuada pela Facti, o que afastaria a alegação de fragilidade de controle.

60. Os argumentos resumidos acima são os mesmos utilizados pelo MCT em resposta aos itens 9.2.1 a 9.2.5 do Acórdão 1.827/2010-TCU-Plenário. Quanto ao item 9.2.6, no qual é questionada a duplicidade de aporte de recursos aos PPis, uma vez que a esses programas podem ser aportados tanto recursos oriundos do FNDCT como recursos depositados na conta da Facti, o MCT esclarece que, 'para a consecução da Política Nacional de Informática, **podem concorrer recursos públicos e privados, desde que observados os critérios, procedimentos e condições próprios e específicos para o aporte em cada situação, conforme disciplinado na correspondente legislação.**' O MCT alega que não se pode falar em duplicidade de recursos em razão de os PPis somente terem recebido recursos oriundos do convênio firmado com a Facti.

61. No tocante à determinação constante no item 9.3 do Acórdão 1.827/2010-TCU-Plenário, o MCT informou que não foram aportados pela Sepin aos PPis recursos do orçamento, mas apenas aqueles oriundos do Convênio PPI nº 01.0001.00/2007, assim discriminados (em R\$):

DEPOSITOS PPis	2010
HardwareBR	2.528.020,15
NÃO INDICADO	8.071.454,20
PNM Design e Programa CI-Brasil	1.054.354,47
RNP	154.168,27
Softex	67.274,18
Total Depósitos	11.875.271,27

APORTES REALIZADOS	2010
HardwareBR	1.500.000,00
PNM Design e Programa CI-Brasil	3.249.778,05
RNP	1.228.777,77
Softex	3.449.280,45
Total Transferências	9.427.836,27

OUTROS	2010
Rendimentos até 31/07/2010	794.729,76
Depositos Indevido	(R\$ 3.500,00)
Despesas Convênio FacTI	(R\$ 91.447,19)



OUTROS	2010
Total geral	699.782,57

Análise

62. No tocante à afirmação do MCT de que há coisa julgada administrativa em prol da legalidade dos §§ 3º e 4º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006, destaca-se o que se segue.

63. A coisa julgada administrativa implica, para a Administração Pública, a impossibilidade de modificar os efeitos de uma decisão que haja tomado. No caso em tela, o MCT refere-se ao posicionamento exarado no voto que acompanha o Acórdão 1.549/2007-TCU-Plenário. Na ocasião, o Exmº Ministro-Relator do TC-013.237/2005-0 aquiesceu com o Ministério Público quanto à legalidade do § 3º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006. No entanto, como se observa no texto a seguir transcrito, nenhuma menção foi feita ao § 4º do mesmo artigo:

‘55. Para o deslinde deste tópico, seria necessário verificar se, ao definir que a participação das empresas, inclusive na forma de aporte de recursos financeiros, na execução de programas e projetos de interesse nacional considerados prioritários pelo MCT poderia ser considerada aplicação em pesquisa e desenvolvimento (14, § 1º, alínea i), o referido Decreto 792/1993 estaria burlando o espírito da lei.

56. Ocorre que, com a edição do Decreto 5.906/2006, a matéria ganhou outros contornos, razão pela qual a análise apontada no item anterior fica prejudicada. Cabe, neste momento, conforme alvitrado pelo representante do **Parquet** especializado, examinar o tema de acordo com o novel dispositivo.

57. O Decreto 5.906/2006 trouxe ampla regulamentação à Lei de Informática, definindo, dentre outras coisas, o que pode ser considerado atividade de pesquisa e desenvolvimento. O art. 25, § 3º, do referido normativo estabelece que ‘poderão ser computados como dispêndio em pesquisa e desenvolvimento os gastos relativos à participação, inclusive na forma de aporte de recursos materiais e financeiros, na execução de programas e projetos de interesse nacional na área de informática e automação considerados prioritários pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação - Cati.’ (grifos acrescentados)

58. Considerando que o artigo 25, § 3º, substitui o mencionado 14, § 1º, alínea i, do referido Decreto 792/1993, resta agora verificar se a impropriedade levantada pela unidade técnica persiste.

59. O parágrafo único do art. 11 da Lei 8.248/1991 impõe que as empresas para serem beneficiadas com a redução/isenção do IPI devem firmar convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas, credenciados pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação - Cati.

60. A dúvida que pode pairar consiste em saber qual seria o papel das empresas nos referidos convênios. Entendo que a lei não deixou a matéria devidamente esclarecida. Assim sendo, cumpre ao decreto regulamentador especificar como as empresa poderão participar dos convênios.

61. Uma vez que o mencionado art. 25, § 3º, do Decreto 5.906/2006, como bem colocado pelo douto representante do **Parquet**, restringe os gastos, para fins de cômputo em pesquisa e desenvolvimento, àqueles relativos à participação na execução de programas e projetos de interesse nacional na área de informática e automação, não vejo o porquê de não poder considerá-los em consonância com o disposto no art. 11, § 1º, da Lei 8.248/1991.

62. Dessarte, entendo que o aporte de recursos materiais e financeiros a que se refere o art. 25, § 3º, do Decreto 5.906/2006 pode ser utilizado como a contrapartida das empresas quando da assinatura de convênios com as entidades mencionadas na Lei de Informática.

63. A preocupação da unidade técnica quanto à possibilidade de os recursos destinados às entidades mencionadas no referido art. 11, § 1º, da Lei 8.248/1991 não serem empregados em pesquisa e desenvolvimento procede. Ocorre, no entanto, que não se pode inviabilizar a aplicação da referida lei pela simples possibilidade de haver desvios na aplicação dos recursos. Para evitar fatos dessa natureza, existe a possibilidade de atuação dos controles interno e externo, bem como do Ministério Público.



64. Assim, pelos fatos apresentados neste tópico, considero pertinente a proposta formulada pelo *Parquet* especializado.’

64. A partir do teor do voto, verifica-se que, embora seja considerada pertinente a proposta formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, não há menção expressa ao § 4º, mas apenas ao § 3º. O Ministério Público, por sua vez, entendeu que as mesmas razões que fundamentariam a legalidade do § 3º serviriam ao embasamento da legalidade do § 4º. Nas palavras do próprio *Parquet*, no Parecer que subsidiou o Acórdão 1.549/2007-TCU-Plenário, os argumentos se baseiam no fato de que:

‘Em face da moldura normativa fixada pelo Decreto 5.906/2006, para que seus gastos possam ser computados como dispêndio em pesquisa e desenvolvimento, a participação na execução de programas e projetos de interesse nacional na área de informática e automação considerados prioritários pelo Cati está necessariamente vinculada à aplicação dos recursos em atividades de pesquisa e desenvolvimento, de modo que, fixado esse sentido, o artigo 25, § 3º, do aludido normativo não deve ser visto como ilícito.’

65. Quanto ao § 3º, a sua legalidade é justificada, como visto anteriormente nesta instrução, pela natureza dos programas e projetos prioritários e pelo fato de serem aprovados pelo Cati, mesmo comitê responsável pelo credenciamento das instituições de ensino e pesquisa aptas a firmarem convênios para viabilizar os investimentos em P&D pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática.

66. Contudo, no que diz respeito ao § 4º do art. 25 do referido decreto, data venia o entendimento no Ministério Público manifestado no TC-013.237/2005-0, verifica-se que a previsão contida no dispositivo extrapola os termos da Lei 8.248, de 1991, estando, portanto, eivado de ilegalidade, como visto no item 12 supra. O referido parágrafo prevê que os aportes realizados aos PPIs podem ser considerados para o alcance dos mínimos de investimento estabelecidos no art. 11, § 1º, da lei. No entanto, como bem destacado pelo Exmº Ministro-Relator na primeira deliberação sobre estes autos, tal previsão contraria o § 1º do art. 11 da Lei 8.248, de 1991, uma vez que ‘permite que o mínimo legal estipulado para aplicação de parcela do faturamento das empresas em P&D mediante convênios com ICTIs, seja alcançado de outra forma que não os próprios convênios dispostos na lei’.

67. A disposição conferida pelo decreto possibilita a redução no percentual mínimo a ser aplicado em convênios celebrados diretamente pelas empresas com as instituições de ensino e pesquisa. Ademais, as empresas dificilmente fazem a escolha dos programas e projetos que receberão os investimentos, uma vez que os PPIs são definidos e gerenciados pelo MCT, sem a participação das empresas. Outrossim, o dispositivo não garante que o mínimo de 0,8% destinado às regiões de influência da Sudam, da Sudene e da região Centro-Oeste, definidos no inciso II do art. 11 da Lei de Informática, sejam alcançados.

68. Ademais, há que se levar em consideração os fins buscados com a Lei de Informática no exame da legalidade da permissão de que os investimentos nos PPIs sejam considerados para o alcance dos mínimos determinados pela lei. A partir da análise do teor da lei, verifica-se que um dos objetivos buscados residia no incentivo à aproximação entre o setor privado e a academia, de modo a formar uma cultura de parceria entre os dois setores em prol do desenvolvimento do setor de TI. Isso porque, como se observa a partir dos prazos estabelecidos pelo legislador, o incentivo tributário não deveria se perpetuar indefinidamente. Desse modo, a criação de vínculos perenes, que se mantivessem após o prazo final estabelecido na Lei de Informática, entre o setor privado e as instituições de ensino e pesquisa seria fundamental para o sucesso da política.

69. Ora, se, como afirma o MCT, os convênios previstos no § 1º do art. 11 não necessariamente precisam ser firmados entre as empresas e as instituições de ensino e pesquisa, bastando o simples depósito de recursos financeiros em conta bancária estabelecida pelo MCT para aplicação nos PPIs, então o objetivo de aproximação do setor privado com a área acadêmica pode ser frustrado. Se esse não fosse o desejo do legislador, não haveria necessidade de se determinar o estabelecimento de convênios entre os dois setores, bastando a determinação de que os recursos fossem depositados em fundo específico a ser gerido pelo MCT.

70. De todo modo, não há que se falar em coisa julgada administrativa no presente caso, uma vez que não compete a esta Corte de Contas decidir definitivamente sobre a ilegalidade de ato normativo do Poder Executivo. Como já mencionado anteriormente, o art. 49, inciso V, da Constituição Federal estabelece que compete exclusivamente ao Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder

Executivo que exorbitem do poder regulamentar. Nesse sentido, somente o Congresso Nacional poderá decidir definitivamente sobre a legalidade de determinado ato, ainda que por recomendação deste Tribunal de Contas. Não há, pois, impedimentos para que o Tribunal, motivadamente, modifique o seu posicionamento quanto à legalidade do dispositivo em discussão. Dessa forma, propõe-se a esta Corte de Contas que informe ao Congresso Nacional a ilegalidade do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006, e no art. 2º, *caput*, da Portaria MCT nº 178, de 2007, e recomende a sua sustação, com fulcro no art. 49, inciso V, da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443, de 1992. Considerando que os aportes realizados até o exercício de 2010, cujo prazo de aplicação encerra-se em 31 de março de 2011, foram realizados de boa-fé pelas empresas, haja vista o princípio da presunção da legalidade e da legitimidade, propõe-se que seja inserida, na recomendação destinada ao Congresso Nacional, que os efeitos da sustação opere efeitos *ex nunc*.

71. Sobre os demais argumentos apresentados pelo MCT, conforme resumido nos itens 52 a 55 desta instrução, como são os mesmos apresentados pela Conjur/MCT, reiteram-se as análises, conclusões e propostas de encaminhamento dos itens 24 ao 49 acima.

72. Sobre os argumentos apresentados em face da duplicidade de aporte de recursos aos PPIs, destaca-se que, no relatório de fiscalização, essa duplicidade foi apontada como um dos indícios da fragilidade dos controles existentes sobre a aplicação dos recursos decorrentes da Lei de Informática *vis à vis* dos recursos orçamentários. De fato, como bem explicado pelo MCT, podem concorrer recursos públicos e privados para a consecução da Política Nacional de Informática, desde que observados os critérios, procedimentos e condições próprios para o aporte em cada situação, conforme disciplinado na correspondente legislação. Observou-se, durante a inspeção realizada em abril de 2008 na Facti (Principal, vol. 3, fls. 635/636):

‘ (...) a aquisição de equipamentos de informática pelo CenPRA - Centro de Pesquisas Renato Archer, unidade orçamentária pertencente ao Ministério da Ciência e Tecnologia (administração direta), com recursos orçamentários e recursos dos PPIs.

Trata-se da liberação de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), realizada pela Sepin no âmbito do programa PNM-Design, por meio do Ofício 986, de 27/11/2007 (Anexo 1, fl. 165). Na Nota Técnica CGME/Sepin 32/2007, que acompanha o ofício, dispõe-se o seguinte:

*‘4. Considerações: O Centro de Pesquisas Renato Archer (CenPRA), conforme previsto na Portaria 178, de 23/03/2007, solicita recursos depositados na Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti, no valor de R\$ 200.000,00, pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática, sejam utilizados com o **objetivo de adquirir equipamentos e mobiliário para a unidade de projeto de circuitos integrados do CenPRA**, conforme previsto no Programa CI-Brasil, que integra o Programa Nacional de Microeletrônica - PNM-Design. [sic]*

Neste sentido, estão sendo solicitados recursos para a aquisição de equipamentos que serão utilizados exclusivamente pela unidade de projeto de circuitos integrados do CenPRA. O servidor Sun e as estações que serão adquiridas com recursos orçamentários do MCT/CenPRA são adequados para operação com os programas Cadence, adquiridos com recursos do PNM-Design.

A documentação encaminhada pelo CenPRA destaca que os equipamentos solicitados irão complementar os já existentes no CenPRA, também do fabricante Sun e que está sendo programada a aquisição com recursos orçamentários 1 servidor NAS 5320 e 29 estações de trabalho, no valor total de R\$ 319,8 mil. [sic]’

Nessa situação, a duplicidade de atuação do CenPRA, unidade administrativa do MCT, poderia dar ensejo a questionamentos a respeito da gestão patrimonial dos equipamentos, pois parte dos equipamentos do mesmo projeto constitui patrimônio da União, adquirido com recursos orçamentários, e a outra parte não. Neste contexto, caberia questionar como se realiza o inventário e a destinação desses bens patrimoniais sob a utilização do CenPRA/MCT.

73. Verifica-se que o foco do questionamento da equipe de fiscalização não recai sobre a duplicidade de recursos em si para consecução da política nacional de informática, mas para a deficiência dos controles existentes sobre a gestão desses recursos. A partir da adequação da operacionalização dos PPIs nos termos propostos anteriormente, de modo que os recursos sejam aportados e geridos por meio do



FNDCT, busca-se, justamente, a melhoria desses controles. Dessa forma, reitera-se a proposta de que esta Corte de Contas determine à Sepin/MCT que, no prazo de 180 dias: i) providencie a adequação, ao art. 11, § 18, da Lei 8.248, de 1991, c/c o art. 10 do Decreto 5.906, de 2006, dos aportes de recursos oriundos da Lei de Informática aos PPIs, por meio do FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-Info, em ação orçamentária própria, devendo ser mantidos em separado os recursos destinados a cada programa ou projeto prioritário; e ii) transfira os recursos atualmente sob a guarda da Facti, na Conta Corrente nº 125.000-0, Agência 1849-X do Banco do Brasil, para o FNDCT, na forma já especificada.

74. *No que diz respeito aos montantes dos recursos aportados aos PPIs, a partir das tabelas apresentadas pela Sepin, verifica-se que aproximadamente 68% dos investimentos realizados pelas empresas por meio do convênio firmado com a Facti não foram direcionados, por elas, a um programa ou projeto específico. Coube, pois, à Sepin determinar os programas e projetos que receberiam os valores depositados pelas empresas.*

75. *Os dados indicam, ainda, que os valores dos depósitos efetuados em um exercício não necessariamente serão direcionados aos PPIs naquele mesmo exercício. Se por um lado as empresas depositaram cerca de R\$ 11,86 milhões aos PPIs, por outro, o efetivo direcionamento aos programas e projetos foi de aproximadamente R\$ 9,43 milhões. Por conseguinte, é possível concluir que o saldo restante não foi aplicado em atividades de pesquisa e desenvolvimento, o que contraria o disposto no art. 4º, c/c o caput do art. 11 da Lei 8.248, de 1991.*

III. Elementos apresentados pela Advocacia-Geral da União em atendimento ao disposto no item 9.5 do Acórdão 1.827/2010-TCU-Plenário (Anexo 2, fls. 2/26)

76. *Primeiramente, a Advocacia-Geral da União alega a incompetência do TCU para apreciar a juridicidade de ato normativo, em razão do disposto no art. 49, inciso V, da Constituição Federal de 1988, transcrito no item 22 desta instrução.*

77. *Em seguida, sustenta a existência de coisa julgada administrativa a respeito da legalidade do Decreto 5.906, de 2006, apreciada no âmbito do TC-013.237/2005-0.*

78. *Argui, também, que o Decreto 5.906, de 2006, e a Portaria MCT nº 178, de 2007, garantem a fiel execução da Lei de Informática, transcrevendo trechos da Nota 0803/2010/ACF/Conjur/MCT (Anexo 2, fls. 27/52), elaborada pela Consultoria Jurídica do MCT. Os argumentos são os mesmos sintetizados nos itens 5 a 9 e 35 a 38 desta instrução, de modo que, por economia, remete-se à sua leitura.*

79. *A respeito da violação dos princípios orçamentários, a AGU, como a Conjur/MCT, apresenta o argumento de que não ocorre, uma vez que não se trata de recursos públicos, mas de recursos privados.*

80. *Por fim, a AGU requer o reconhecimento da incompetência do TCU para sustar ato relativo ao poder regulamentar do Presidente da República e que seja considerada a total conformidade dos atos regulamentares analisados.*

Análise

81. *Tendo em vista que os argumentos apresentados pela AGU são os mesmos apresentados pela Conjur/MCT, bem como pelo MCT e já analisados nos itens anteriores, reiteram-se a análise, as conclusões e as propostas de encaminhamento realizadas nesta instrução.*

IV. Elementos apresentados pela Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti em atendimento ao disposto no item 9.4 do Acórdão 1.827/2010-TCU-Plenário (Anexo 2, fls. 85/89)

82. *Inicialmente, a Facti manifesta-se a respeito da cobrança de taxa de administração no Convênio PPI 01.0001.00/2001. A Fundação discorda de que a cobrança ocorra sob os argumentos de que: i) no caso em tela, não há transferência de recursos da qual tenha como partícipe órgão da Administração Pública Federal, de modo que não se aplica ao ajuste a vedação constante do art. 8º, inciso I, da Instrução Normativa da STN 1, de 15 de janeiro de 1997, e posteriores atualizações; ii) os recursos utilizados não possuem natureza pública; iii) em momento algum, realizou retenções de valores para sua remuneração, tendo havido, tão somente, ressarcimento de despesas administrativas efetuadas nas prestações de contas anuais, de acordo com o art. 25, § 5º, do Decreto 5.906, de 2006.*



83. Em seguida, a Fundação trata da possibilidade de suspensão cautelar e anulação do convênio. Defende que não é o caso de adoção de tais medidas, em razão de não haver qualquer ilegalidade no convênio mencionado. Argumenta que não foram preenchidos os requisitos da medida cautelar, quais sejam, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*.

Análise

84. Em referência à suposta alegação de cobrança de taxa de administração pela Facti, ressalta-se, mais uma vez, que o relatório de fiscalização não tratou como taxa de administração o ressarcimento dos custos administrativos incorridos pela Facti no âmbito do Convênio PPI nº 01.0001.00/2007. O que se constatou foi que, embora o valor ressarcido no período analisado tenha sido baixo, representando 0,57% do montante gerenciado, a cláusula do termo de convênio que dispõe sobre a remuneração da Facti é demasiadamente imprecisa, visto que não estabelece um valor ou percentual máximo para tal remuneração, nem a natureza das despesas que cobrirá, possibilitando a cobrança de valores excessivos e indevidos. A cláusula chama a atenção por se tratar de um indício da fragilidade dos controles existentes sobre o convênio firmado entre o MCT e a Facti e mais uma razão para que tal convênio seja susinado e o repasse de recursos oriundos da Lei de Informática aos PPIs, adequado à legislação vigente.

85. Sobre a adoção da medida cautelar, não se mostrou oportuna nos presentes autos, procedendo-se, diretamente, à análise do mérito.

V. Expediente juntado pelo Secretário de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia (Principal, vol. 3, fls. 724/727)

86. Em 5/11/2010, o Secretário de Política de Informática requereu seu ingresso no processo como interessado, por meio do documento juntado às fls. 724/727 do vol. 3 (Principal) destes autos. O Secretário da Sepin requereu, ainda: i) que o Tribunal tornasse claro que a Sepin, no exercício de sua competência legal, poderia dar continuidade às atividades de P&D no âmbito dos projetos considerados prioritários pelo Cati, objeto de questionamento na deliberação preliminarmente adotada; e ii) que fosse dada a prioridade possível à apreciação das manifestações já apresentadas e ao julgamento definitivo do feito.

Análise

87. Considerando a natureza dos pedidos feitos pelo Secretário da Sepin, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 3.260/2010-TCU-Plenário, recebeu a petição como embargos de declaração, que não foram conhecidos por não preencherem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443, de 1992. O processo foi, então, reencaminhado a esta Semag para prosseguimento dos exames iniciados, sendo dada prioridade para sua instrução, conforme determinado anteriormente, no item 9.7 do Acórdão 1.827/2010-TCU-Plenário.

VI. Conclusão

88. O presente trabalho teve por objetivo analisar os elementos apresentados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, pela Advocacia-Geral da União e pela Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação, em razão das oitivas determinadas por meio do Acórdão 1.827/2010-TCU-Plenário. Buscou-se, com o acórdão, dar aos órgãos e entidades envolvidos a oportunidade de exercerem o contraditório, bem como reunir mais informações acerca das questões levantadas no relatório às fls. 618/651 (Principal, vol. 3), para decisão do feito.

89. A respeito da alegação da ilegalidade do § 3º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006, em razão dos motivos apresentados pelo Exmº Ministro-Relator e pelos órgãos ouvidos, modificou-se o entendimento anterior. Confirmou-se, pois, a conformidade do dispositivo à Lei 8.248, de 1991, uma vez que os programas e projetos considerados prioritários pelo Cati vão ao encontro dos objetivos pretendidos com a Lei de Informática. Além disso, pesa em seu favor o fato de serem aprovados pelo mesmo comitê que detém a competência para credenciar as instituições de ensino e pesquisa aptas a firmarem convênios para receberem os investimentos das empresas. Dessa forma, resta prejudicada a suposta alegação de ilegalidade do § 3º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006, levantada no relatório de fiscalização.

90. No entanto, quanto ao § 4º mesmo artigo, assim como a Portaria MCT nº 178, de 2007, manteve-se o entendimento de que extrapolam os limites estabelecidos na Lei de Informática. Isso porque



possibilitam a redução do percentual mínimo de investimentos em convênios celebrados diretamente pelas empresas com as instituições de ensino e pesquisa, definido no inciso I do § 1º do art. 11 da Lei 8.248, de 1991. Além disso, reduz, quando não extingue, o mínimo exigido no inciso II do mesmo dispositivo para aplicação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como o mínimo que deve ser depositado no FNDCT.

91. Considerando que é competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que extrapolem o seu poder regulamentar, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, propõe-se ao Tribunal de Contas da União que informe ao Congresso Nacional a ilegalidade do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006, e no art. 2º, caput, da Portaria MCT nº 178, de 2007, e recomende a sua sustação, com efeitos ex nunc, com fulcro no art. 49, inciso V, da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443, de 1992.

92. Embora a aplicação nos PPIs tenha sido considerada legal, verificou-se que a sua operacionalização não está em conformidade com a Lei de Informática, nem com o seu decreto regulamentador. Em consonância com o art. 11, § 18, da Lei 8.248, de 1991, c/c o art. 10 do Decreto 5.906, de 2006, as empresas devem realizar os aportes ao FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-Info, em ação orçamentária própria, que separe os recursos destinados aos PPIs, sob gestão e coordenação da Sepin.

93. Nesse sentido, propõe-se a esta Corte de Contas determinar à Sepin/MCT que, no prazo de 180 dias: i) providencie a adequação, ao art. 11, § 18, da Lei 8.248, de 1991, c/c o art. 10 do Decreto 5.906, de 2006, dos aportes de recursos oriundos da Lei de Informática aos PPIs, por meio do FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-Info, em ação orçamentária própria, devendo ser mantidos em separado os recursos destinados a cada programa ou projeto prioritário; e ii) transfira os recursos atualmente sob a guarda da Facti, na Conta Corrente nº 125.000-0, Agência 1849-X do Banco do Brasil, para o FNDCT, na forma já especificada.

94. Em referência à violação aos princípios orçamentários da unidade, da universalidade e anualidade, foi afastado o argumento de que, por se tratarem de recursos de natureza privada, a alegação não se aplicaria ao caso. Reitera-se, dessa forma, a proposta mencionada no item acima.

95. Quanto às irregularidades verificadas no Convênio PPI nº 01.0001.00/2007 e na Portaria MCT nº 178, de 2007, reconheceu-se que entre as medidas necessárias à coordenação e acompanhamento da execução da política nacional de informática, tarefas sob competência da Sepin, insere-se o direcionamento de recursos para as áreas cujo desenvolvimento for priorizado pelas políticas públicas de ciência e tecnologia. Nesse sentido, embora não tenha sido atribuída à Sepin a tarefa de executar diretamente os PPIs, a definição dos PPIs que receberão os recursos aportados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática pode ser amparada naquelas atribuições de coordenação e acompanhamento.

96. Sobre o sistema que permite à Sepin acompanhar on line, a gestão administrativa e financeira efetuada pela Facti, verificou-se que o sistema, por si só, não diminui a fragilidade do controle dos recursos depositados na Facti, e tampouco torna adequada e regular a sistemática de repasse dos recursos.

97. No tocante à cobrança de taxa de administração pela Facti, reiterou-se a constatação do relatório de inspeção, de que, embora tenha sido baixo o valor ressarcido à Fundação pelos custos incorridos na execução do convênio no período analisado, a subcláusula primeira da cláusula segunda do convênio, que dispõe sobre a remuneração da Facti, é demasiadamente imprecisa, o que abre margem para a cobrança de valores excessivos e indevidos.

98. Por fim, ressalta-se que, em razão da matéria envolvida nos presentes autos, foi solicitada audiência do Ministério Público/TCU, no item 9.7 do Acórdão 1.827/2010-TCU-Plenário. Dessa forma, a presente instrução deve ser encaminhada ao Exmº Ministro-Relator via MP/TCU.

VI. Proposta de Encaminhamento

99. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior e propõe-se ao Tribunal de Contas da União:



a) determinar, com base no art. 45, caput, da Lei 8.443/1992, que a Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia - Sepin/MCT, no prazo de 180 dias:

a.1) providencie a adequação, ao art. 11, § 18, da Lei 8.248, de 1991, c/c o art. 10 do Decreto 5.906, de 2006, dos aportes de recursos oriundos da Lei de Informática aos programas e projetos considerados prioritários pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação - Cati, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-Info, em ação orçamentária própria, devendo ser mantidos em separado os recursos destinados a cada programa ou projeto prioritário; e

a.2) transfira os recursos atualmente sob a guarda da Facti, na Conta Corrente nº 125.000-0, Agência 1849-X do Banco do Brasil, para o FNDCT, na forma especificada no item anterior;

b) recomendar ao Congresso Nacional, com fulcro no art. 49, inciso V, da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992, a sustação, com efeitos ex nunc, do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006, e do art. 2º, caput, da Portaria MCT nº 178, de 2007, por ilegalidade em face do disposto no art. 11, § 1º, da Lei 8.248, de 1991;

c) dar ciência do Acórdão que vier a se proferido nos presentes autos, bem como do relatório e do voto que o acompanharem ao Ministério da Ciência e Tecnologia, à Advocacia-Geral da União, à Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação e à 6ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal;

d) arquivar os presentes autos.”

2. Em cumprimento ao disposto no subitem 9.7 do Acórdão 1.827/2010 - Plenário, os autos foram enviados, em 11/3/2011, ao Ministério Público/TCU, para pronunciamento. O *Parquet* especializado se manifestou em 5/11/2011 mediante parecer da Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, vazado nos seguintes termos (fl. 769):

“Realizadas as oitivas prévias do Ministério da Ciência e Tecnologia, da Advocacia-Geral da União e da Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti, a Secretaria de Macroavaliação Governamental pronuncia-se por meio da instrução de fls. 740/765 e pareceres de fls. 766/767.

2. Embora se reconheça a legalidade dos aportes de recursos aos PPJs, na forma dada pelo art. 25, § 3º, do Decreto 5.906, de 26/9/2006, admite-se que o parágrafo seguinte daquele normativo contraria as disposições da Lei 8.248/91, notadamente o art. 11, parágrafos 1º, 2º, 3º e 18. Foram extrapolados os limites da regulamentação ao se permitir a redução do percentual mínimo previsto na Lei para aplicação em convênios celebrados entre as empresas e os centros ou instituições de pesquisa ou entidades de ensino credenciadas (art. 11, § 1º, incisos I e II).

3. Da mesma forma, o Decreto 5.906/2006, art. 25, § 6º, eleva o percentual do faturamento aplicável sob a forma de recursos financeiros destinados a Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, previsto no art. 11, § 18, da Lei e reproduzido em seu art. 8º, de 2/3 (dois terços) para 3/3 do complemento de 2,7%, reduzindo e até eliminando, por conseguinte, a parcela que poderia ser empregada em pesquisas efetuadas pela própria empresa para fazer jus à isenção ou redução de IPI, mencionados no art. 4º da Lei.

4. Por sua vez, a Portaria MCT nº 178, de 23/3/2007, em seu art. 2º, *caput*, institui mecanismo de aporte de recursos financeiros em desacordo com a forma de operacionalização prevista no Decreto 5.906/2006, art. 10 e art. 11, § 1º, da Lei 8.248/1991.

5. Assim, em atenção à audiência com que nos distingue o nobre Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, à fl. 768, esta representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com o encaminhamento uníssono alvitrado pela Semag, acrescentando à recomendação contida no item 99.b) a referência à adequação do § 6º do art. 25 do Decreto 5.906/2006 ao disposto no art. 11, § 18, da Lei 8.248/91.”

É o relatório.



VOTO

Consoante exposto no relatório precedente, trata-se de representação formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag em face de supostas irregularidades verificadas em relação ao Convênio PPI 01.0001.00/2007, firmado entre o Ministério da Ciência e Tecnologia e a Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti.

I – Histórico

2. Durante o acompanhamento de renúncia de receitas, a Semag verificou possível repetição de irregularidade praticada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), outrora verificada por este Tribunal por ocasião do exame do TC-013.237/2005-0 (Acórdão 1.549/2007-Plenário), consistente na celebração de convênio com entidade privada para simples intermediação dos recursos decorrentes das renúncias de receitas de que trata a Lei de Informática, e sua aplicação em PPIs indicados pelo MCT, sem que houvesse previsão de tal procedimento na referida lei.

3. As apurações realizadas nestes autos, mediante diligência e inspeção, concentraram-se então em verificar se a celebração do referido convênio, bem como o aporte de recursos financeiros à conta corrente dessa instituição, com base na Portaria MCT 178/2007, consistiria em irregularidade semelhante à custódia de recursos captados na forma incentivada pelo Instituto Uniemp, citada no Acórdão 1.549/2007, julgada irregular por esta Corte de Contas.

4. Por ocasião do referido acórdão, este Tribunal havia determinado à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia - Sepin/MCT, dentre outras medidas, que procedesse, junto ao Instituto Uniemp, à transferência dos recursos materiais e financeiros depositados no referido Instituto aos convenientes responsáveis pela efetivação das atividades de pesquisa e desenvolvimento a que se refere a Lei de Informática, uma vez que estavam indevidamente custodiados no Uniemp, fazendo cessar, com tal procedimento, a intermediação daquele instituto na aplicação das renúncias de receitas de que tratam os arts. 4º e 11 da Lei 8. 248/1991.

5. No decorrer dos trabalhos de inspeção, tornou-se necessário examinar a legalidade das disposições constantes do Decreto 5.906/2006, regulamentador dos referidos dispositivos da Lei de Informática, e da Portaria MCT 178/2007, a qual permite que as empresas beneficiárias dos incentivos fiscais da Lei de Informática, interessadas em participar dos Programas e Projetos Prioritários da área de Informática - PPIs, realizem depósito de recursos em conta bancária da instituição conveniente junto ao MCT, no caso, da Facti. Isso porque os indícios apontavam para a repetição, pelo MCT, das mesmas irregularidades encontradas no convênio celebrado com o Uniemp, levando a unidade técnica a suspeitar de que apenas houve a substituição de uma instituição por outra, por parte do ministério (Uniemp pela Facti). Assim, não bastaria meramente questionar o convênio, pois tal situação levaria à possibilidade de nova substituição da entidade privada por outra que, celebrando novo convênio com base nos termos da portaria e do decreto, viabilizasse a intermediação pretendida pela Sepin/MCT.

6. O exame preliminar da matéria foi trazido à deliberação na sessão plenária de 28/7/2010, ocasião em que este Tribunal, por meio do Acórdão 1.827/2010 - Plenário, conheceu da representação e fixou prazo, com fundamento no art. 276 do RI/TCU, para que o Ministério da Ciência e Tecnologia se manifestasse sobre os seguintes indícios de irregularidade:

“9.2.1. atuação da Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti no Convênio PPI 01.0001.00/2007 e no contexto da Lei 8.248/1991 apenas como simples depositária e entidade custodiante dos recursos aportados pelas empresas beneficiárias da referida lei aos programas e projetos prioritários, vez que não é credenciada para recebimento e aplicação dos recursos em atividades de P&D, na forma da Lei, procedimento esse sem amparo na Lei de Informática;

9.2.2. inexistência de controles adequados sobre a movimentação dos recursos sob custódia da Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti;



9.2.3. incompetência da Secretaria de Política de Informática (Sepin/MCT) para atuar como gestora dos recursos aportados pelas empresas aos PPIs;

9.2.4. retenção de recursos para remuneração da conveniente Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti, configurando cobrança de taxa de administração vedada pelo art. 8º, inciso I, da IN/STN 01/1997, em vigor no momento de sua celebração;

9.2.5. atuação concomitante da Sepin como unidade gestora e ao mesmo tempo fiscalizadora dos recursos aplicados pelas empresas beneficiárias da isenção fiscal, contrariando o princípio da segregação das funções de execução e controle;

9.2.6. duplicidade de aporte de recursos aos PPIs, tendo em vista que a esses podem ser aportados recursos oriundos do FNDCT, previsto na Lei 8.248/1991, ao mesmo tempo em que são aportados recursos depositados na conta da Facti;

9.2.7. ilegalidade do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006, bem como da Portaria MCT 178/2007, tendo em vista que o aporte de recursos aos programas e projetos considerados prioritários pelo Cati, na forma prevista por esses dispositivos e nos termos da referida portaria, violam dispositivos da Lei 8.248/1991, extrapolando do poder regulamentar e do texto da lei, tendo em vista que:

9.2.7.1. o aporte de recursos aos PPIs, por intermédio do depósito e demais transações realizadas em conta corrente da Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti, e da forma como regulamentado nesses dispositivos, não encontra amparo na Lei 8.248/1991, bem assim, extrapolam o disposto nos arts. 4º, § 1º C e 11 da Lei 8.248/1991;

9.2.7.2. o aporte de recursos aos PPIs, nos termos das referidas normas infralegais (Portaria MCT 178/2007 e art. 25, § 4º, do Decreto 5.906/2006) viola os percentuais e valores mínimos definidos no art. 11, § 1º, incisos I e II, da Lei 8.248/1991 para aplicação em P&D, fazendo com que empresas usufruam do benefício fiscal mesmo que as condições exigidas em lei não sejam cumpridas;

9.2.7.3. constitui forma de a Sepin executar os recursos captados fora do Orçamento Geral da União, violando assim princípios como da unidade, da universalidade e da totalidade do orçamento, bem como o disposto nos arts. 37, *caput*, 165, § 5º, e 167, incisos I, II, VII e IX, da Constituição Federal;

9.2.7.4. o simples depósito bancário dos recursos na conta corrente mantida pela Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti é considerado, segundo a Portaria MCT 178/2007, e conforme os dispositivos do decreto, suficiente para que comprove a aplicação em pesquisa e desenvolvimento, em que pese as disposições mais restritivas do art. 11 da Lei 8.248/1991;

9.2.7.5. tendo o Cati a competência de escolher quais programas de interesse nacional na área de TI seriam considerados prioritários no aporte de recursos, bem como de propor as linhas de investimento e fomento do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI, afigurar-se-ia compatível com a Lei a aplicação de recursos nos PPIs somente por intermédio do estabelecimento por ele de que gastos relativos à participação na execução de tais programas e projetos prioritários poderiam ser incluídos como efetuados a título do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI, o qual utiliza-se de recursos aportados ao FNDCT em categoria de programação específica e no limite de até 2/3 do complemento de 2,7% do faturamento, a que se refere o art. 11, § 18, da Lei de Informática;"

7. Também se fixou prazo, à ocasião, para manifestação da conveniente, a Facti, bem como à Advocacia-Geral da União para pronunciamento sobre a legalidade do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006 e da Portaria MCT 178/2007 face ao disposto nos arts. 4º, § 1º C e 11 da Lei 8.248/1991 e aos questionamentos constantes do relatório integrante do acórdão, além de outras medidas constantes daquele julgado.

8. Desta feita, portanto, examina-se o mérito da questão, sobre a qual se debruçaram a unidade técnica e o Ministério Público/TCU oferecendo, em pareceres uniformes, reproduzidos no relatório precedente, posicionamentos pela ilegalidade do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006 e da Portaria MCT 178/2007, bem como do Convênio PPI 01.0001.00/2007.

9. As análises ora efetuadas e constantes dos pareceres, com base no contraditório propiciado por este Tribunal, permitiram confirmar o exame preliminar que fiz acerca das questões principais aqui tratadas, relativas às disposições constantes do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006 e acerca do



permissivo regulamentado na referida portaria, de modo que, no mérito, acompanho integralmente os exames consignados pela Semag e pelo Ministério Público/TCU.

10. Com efeito, as alegações trazidas em defesa do procedimento ora utilizado pelo MCT para manejar a aplicação dos recursos oriundos dos incentivos fiscais criados pela Lei de Informática são incapazes de sustentar a legalidade dos procedimentos e a manutenção de convênios como o que agora se examina.

11. Dada a importância que tem a apreciação de mérito da matéria, todavia, repiso aqui o exame que fiz consignar na deliberação anterior, de modo a espantar quaisquer dúvidas que possam surgir sobre os fundamentos da deliberação de mérito a ser adotada por este Tribunal.

II - Disposições da Lei de Informática

12. Consoante disposto no art. 4º da Lei 8.248/1991 (Lei de Informática), as empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação que investirem em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação farão jus aos benefícios de que trata a Lei 8.191/1991, relativos à isenção de IPI, com escalonamento de redução previsto nas leis 10.146/2001 e 11.077/2004.

13. Segundo o art. 11 da Lei 8.248/1991, para fazer jus aos benefícios previstos no art. 4º da referida lei, as empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação deverão investir, anualmente, em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação a serem realizadas no País, no mínimo, 5% (cinco por cento) do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de informática, incentivados na forma da Lei, deduzidos os tributos correspondentes a tais comercializações, bem como o valor das aquisições de produtos incentivados na forma dessa Lei ou do art. 2º da Lei 8.387/1991, ou do art. 4º da Lei 11.484/2007, **conforme projeto elaborado pelas próprias empresas**, a partir da apresentação da proposta de projeto de que trata o § 1º - C do art. 4º da Lei 8.248/1991.

14. Esses 5% do faturamento bruto das empresas deverão ser aplicados conforme os parâmetros definidos nos seguintes parágrafos do referido art. 11 da Lei 8.248/1991:

“§ 1º **No mínimo dois vírgula três por cento** do faturamento bruto mencionado no *caput* deste artigo deverão ser aplicados como segue: (Redação dada pela Lei 10.176, de 11.1.2001) (Vide Lei 11.077, de 2004)

I - mediante convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas, credenciados pelo comitê de que trata o § 5º deste artigo, devendo, neste caso, ser aplicado percentual não inferior a um por cento; (Inciso incluído pela Lei 10.176, de 11.1.2001) (Vide Lei 11.077, de 2004)

II - mediante convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas, com sede ou estabelecimento principal situado nas regiões de influência da Sudam, da Sudene e da região Centro-Oeste, excetuada a Zona Franca de Manaus, credenciados pelo comitê de que trata o § 5º deste artigo, devendo, neste caso, ser aplicado percentual não inferior a zero vírgula oito por cento; (Inciso incluído pela Lei 10.176, de 11.1.2001) (Vide Lei 11.077, de 2004)

III - sob a forma de recursos financeiros, depositados trimestralmente no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, criado pelo Decreto-lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, devendo, neste caso, ser aplicado percentual não inferior a zero vírgula cinco por cento. (Inciso incluído pela Lei 10.176, de 11.1.2001) (Vide Lei 11.077, de 2004)

§ 2º Os recursos de que trata o inciso III do § 1º destinam-se, exclusivamente, à promoção de projetos estratégicos de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação, inclusive em segurança da informação. (Parágrafo incluído pela Lei 10.176, de 11.1.2001) (Vide Lei 11.077, de 2004)

§ 3º Percentagem não inferior a trinta por cento dos recursos referidos no inciso II do § 1º será destinada a universidades, faculdades, entidades de ensino e centro ou institutos de pesquisa, criados ou mantidos pelo Poder Público Federal, Distrital ou Estadual, com sede ou estabelecimento principal na região a que o recurso se destina. (Parágrafo incluído pela Lei 10.176, de 2001) (Vide Lei 11.077, de 2004)

(...)

§ 18. Observadas as aplicações previstas nos §§ 1º e 3º deste artigo, **até 2/3 (dois terços) do complemento de 2,7% (dois inteiros e sete décimos por cento) do faturamento mencionado no caput** deste artigo **poderão também ser aplicados sob a forma de recursos financeiros em Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação**, a ser regulamentado pelo Poder Executivo. (Incluído pela Lei 11.077, de 2004)” (destaquei)

15. Dessarte, consoante tais dispositivos, restam as seguintes alternativas às empresas interessadas:

15.1 - 2,3%, no mínimo, do faturamento, deve ser aplicado na forma dos incisos I, II e III do art. 11, § 1º, da Lei de Informática;

15.2 - do complemento de até 2,7% restantes, até 2/3 podem ser aplicados no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, regulamentado pelo Executivo, conforme dispõe o § 18 do art. 11 da referida lei;

15.3 - a parcela restante será aplicada diretamente pelas empresas conforme projeto aprovado pelo MCT, segundo alternativa que lhe resta em face do disposto no *caput* do dispositivo legal.

16. O quadro a seguir procura facilitar a visualização das possibilidades trazidas pela lei:

Aplicação do percentual de até 5% do faturamento bruto segundo o art. 11 da Lei 8.248/1991			
Dispositivo (§§ art. 11)	Percentual do Faturamento	Distribuição faturamento	Forma
§ 1º	Mínimo de 2,3% “Máximo: não estipulado.”	No mínimo 1,0%	Inciso I - mediante convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas, credenciados pelo comitê de que trata o § 5º deste artigo.
		No mínimo 0,8%	Inciso II - mediante convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas, com sede ou estabelecimento principal situado nas regiões de influência da Sudam, da Sudene e da região Centro-Oeste, excetuada a Zona Franca de Manaus, credenciados pelo comitê de que trata o § 5º deste artigo
		No mínimo 0,5%	Inciso III - sob a forma de recursos financeiros, depositados trimestralmente no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, criado pelo Decreto-lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991
§ 18	Máximo de 2,7% por se tratar do complemento do percentual referido no § 1º	Máximo de 2/3 do complemento de até 2,7%	§ 18: Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, a ser regulamentado pelo Poder Executivo
		Mínimo de 1/3 do complemento de até 2,7%	Na forma do <i>caput</i> : “... investir, anualmente, em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação a serem realizadas no País,..., conforme projeto elaborado pelas próprias empresas, a partir da apresentação da proposta de projeto de que trata o § 1º -C do art. 4º desta Lei. (Redação dada pela Lei 12.249, de 2010)”, o que implica na aplicação direta pela empresa.
Total	5%		



17. Percebe-se que, quanto ao § 1º, existe a possibilidade de aplicar mais de 2,3% mediante os convênios ou depósitos no FNDCT, até o limite de 5%, caso em que não haverá, nessa hipótese, complemento a ser aplicado na forma do § 18. Em se aplicando 5% na forma do § 1º, deve-se ainda respeitar o mínimo em cada uma das modalidades previstas nos incisos I a III desse parágrafo, de sorte que, por exemplo, em se desejando aplicar a totalidade na forma do § 1º, porém somente os mínimos de 1,0% e 0,8% nos convênios referidos nos incisos I e II, o restante, 3,2% do faturamento bruto, poderá ser aplicado diretamente no FNDCT, que exige mínimo de 0,5%, mas não indica o valor máximo.

III - Ilegalidade do convênio celebrado

18. Tomando por base tais dispositivos da lei e, consoante constatado pela equipe de fiscalização da Semag, o convênio celebrado com a Facti padece de ilegalidade, tendo em vista que, fundamentado em disposições infralegais que exorbitam dos limites da Lei 8.248/1991, criou-se a possibilidade de que os recursos fossem aplicados de forma diversa pelas empresas, na conta da Facti, simples intermediadora dos recursos destinados a Programas e Projetos considerados Prioritários pelo Catí, deixando-se, assim, de celebrar convênios com ICTs em geral e com aquelas ICTs localizadas em áreas de influência da Sudam, da Sudene e da região Centro-Oeste.

19. Assim, em vez de se exigir, para fruição da renúncia fiscal, a celebração de convênios com as instituições e centros de pesquisa, aos quais deveriam ser destinados recursos mínimos de 1% do faturamento bruto das empresas, e a celebração de convênios com centros ou institutos de pesquisa ou entidades de ensino com sede nas regiões da Sudam, da Sudene e do Centro-Oeste, aos quais deveriam ser destinados no mínimo 0,8% do faturamento bruto da empresa beneficiária da renúncia fiscal, conforme determina a lei, o MCT passou a permitir, com os procedimentos adotados, que:

19.1 - não fossem tais convênios celebrados, conforme era a intenção do legislador ordinário, ou, se celebrados, que neles fossem investidos recursos inferiores ao mínimo legalmente previsto;

19.2 - em vez de celebrar tais convênios, ou para simples cômputo dos percentuais ali previstos, a empresa interessada efetuasse depósito de recursos financeiros na conta mantida por uma entidade privada que mantivesse convênio com o MCT a fim de gerir tais recursos e aplicá-los segundo determinação daquele ministério, em PPIs, constituindo assim um fundo extracontábil;

19.3 - a empresa deixasse de aplicar diretamente os recursos em P&D, conforme projeto apresentado pela empresa, e segundo previsto na lei, e aplicasse na conta bancária da entidade privada, referida no subitem anterior, os quais se destinariam aos PPIs;

19.4 - o limite para aplicação indireta pelas empresas em P&D fosse ampliado para a totalidade do percentual do faturamento bruto, bastando o simples depósito de recursos na conta da Facti, quando a lei assegura um mínimo de aplicação direta em P&D e um máximo em aplicação indireta, ao dispor no art. 11, § 18, da Lei 8.248/1991, que observadas as aplicações previstas nos §§ 1º e 3º do art. 11, até 2/3 (dois terços) do complemento de 2,7% (dois inteiros e sete décimos por cento) do faturamento mencionado no *caput* desse artigo poderão também ser aplicados sob a forma de recursos financeiros em Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, a ser regulamentado pelo Poder Executivo.

20. A celebração do convênio e o aporte de recursos à conta da Facti implica na consideração de que o simples depósito bancário de recursos nessa conta é suficiente para comprovação da aplicação de recursos em P&D, determinada pelo art. 11 da Lei 8.248/1991, tendo em vista o disposto na Portaria MCT 178/2007, ao passo que a lei, ao discriminar as condições para concessão do benefício fiscal, dispõe como alternativas apenas:

- a) emprego de recursos em projetos próprios da empresa;
- b) convênio com instituições de pesquisa e ensino credenciadas;
- c) aporte de recursos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT;
- d) aporte de recursos ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Tecnologia da Informação.

21. Portanto, o aporte de recursos à conta da Facti, que mantém convênio com o MCT, não se inclui dentre as possibilidades previstas em lei para a concessão de benefício fiscal às empresas.

IV - Ilegalidade do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006 e da Portaria MCT 178/2007

22. Reafirmo aqui que a regulamentação conferida à sistemática de aplicação dos recursos nos PPJs, especialmente dada pela Portaria 178/2007 e pelo § 4º do art. 25, do Decreto 5.906/2006, confronta-se com o dispositivo legal (art. 11 da Lei 8.248/1991), ferindo os mínimos estabelecidos legalmente.

23. Nessa linha, para maior clareza de entendimento, reproduzo, como feito na deliberação anterior, os dispositivos mais relevantes à análise da matéria, extraídos do decreto regulamentador, bem como a parte do art. 8º que reproduz o disposto no art. 11, § 1º, da Lei de Informática:

“art. 8º Para fazer jus à isenção ou redução do IPI, as empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação deverão investir, anualmente, em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação a serem realizadas no País, no mínimo, 5% (cinco por cento) do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização dos produtos contemplados com a isenção ou redução do imposto, deduzidos (...), conforme projeto elaborado pelas próprias empresas, a partir da apresentação do Plano de Pesquisa e Desenvolvimento de que trata o art. 22. (Redação dada pelo Decreto 6.405, de 2008).

§ 1º No mínimo dois inteiros e três décimos por cento do faturamento bruto mencionado no caput deste artigo deverão ser aplicados como segue:

I - mediante convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas, credenciados pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação - Cati, de que trata o art. 30, devendo, neste caso, ser aplicado percentual não inferior a um por cento;

II - mediante convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas, credenciados pelo Cati, com sede ou estabelecimento principal situado nas regiões de influência da Sudam, da Sudene e na Região Centro-Oeste, excetuada a Zona Franca de Manaus, devendo, neste caso, ser aplicado percentual não inferior a 0,8% (oito décimos por cento); (Redação dada pelo Decreto 6.405, de 2008).

III - sob a forma de recursos financeiros, depositados trimestralmente no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, devendo, neste caso, ser aplicado percentual não inferior a cinco décimos por cento.

(...)

art. 10. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologias da Informação, de que trata o § 18 do art. 11 da Lei 8.248, de 1991, será gerido e coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, com a assessoria do Cati.

§ 1º O Programa a que se refere o caput objetiva fortalecer as atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação, ampliar a capacidade de formação de recursos humanos e modernizar a infraestrutura das instituições de pesquisa e desenvolvimento nacionais, bem como apoiar e fomentar projetos de interesse nacional.

§ 2º Para atender ao Programa mencionado no caput, os recursos de que tratam o art. 35 e o § 3º do art. 37 deste Decreto serão depositados no FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-INFO, em suas respectivas ações, devendo ser mantidos em separado os recursos referidos em cada dispositivo.

§ 3º Observadas as aplicações previstas nos §§ 1º e 3º do art. 8º, até dois terços do complemento de dois inteiros e sete décimos por cento do faturamento mencionado no caput do art. 8º poderão também ser aplicados sob a forma de recursos financeiros no Programa a que se refere o caput deste artigo, em conformidade com o que estabelece o disposto no § 2º deste artigo.

§ 4º Os procedimentos para o recolhimento dos depósitos de recursos financeiros previstos para o Programa a que se refere o caput serão estabelecidos mediante portaria do Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia em até trinta dias contados da publicação deste Decreto.



art. 25. Serão enquadrados como dispêndios de pesquisa e desenvolvimento, para fins das obrigações previstas no art. 8º, os gastos realizados na execução ou contratação das atividades especificadas no art. 24 [P&D em TI], desde que se refiram a:

(...)

§ 3º Observado o disposto nos §§ 1º e 2º, poderão ser computados como dispêndio em pesquisa e desenvolvimento os gastos relativos à participação, inclusive na forma de aporte de recursos materiais e financeiros, na execução de programas e projetos de interesse nacional na área de informática e automação considerados prioritários pelo Cati.

§ 4º Os gastos mencionados no § 3º poderão ser incluídos nos montantes referidos nos incisos I e II do § 1º do art. 8º, e no § 6º.

§ 6º Observadas as aplicações mínimas previstas no § 1º do art. 8º, o complemento de até dois inteiros e sete décimos por cento do percentual fixado no *caput* do referido artigo poderá ser aplicado em **atividades de pesquisa e desenvolvimento realizadas diretamente pelas próprias empresas** ou por elas contratadas com outras empresas ou instituições de ensino e pesquisa.” (destaquei)

24. Primeiro, observe-se que os gastos em PPI foram autorizados pelo § 4º do art. 25 do decreto a ser computados nos montantes referidos nos incisos I e II do art. 8º desse, que reproduz o disposto nos incisos I e II do art. 11 da Lei 8.248; ou seja, permite que o mínimo legal estipulado para aplicação de parcela do faturamento das empresas em P&D mediante convênios com ICTIs, seja alcançado de outra forma que não os próprios convênios dispostos na lei, extrapolando, assim, os limites do poder regulamentar.

25. Com tal disposição conferida pelo decreto, há possibilidade de redução no percentual mínimo aplicável em convênios celebrados diretamente pelas empresas com as ICTs, com possibilidade para que não haja escolha dos programas e projetos que receberão os investimentos por parte das próprias empresas beneficiárias de isenção fiscal, uma vez que os PPIs são definidos e gerenciados pelo MCT, sem a participação das empresas, o que não ocorre nos convênios referidos no dispositivo legal.

26. A meu ver, o § 4º de fato apresenta ilegalidade e exorbita dos critérios traçados pela lei, pois as aplicações nos PPIs não poderiam ser consideradas nos montantes referidos nos incisos I e II do § 1º do art. 11 da Lei. Também não poderiam ser consideradas como aplicações diretas em atividades de pesquisa e desenvolvimento, como referido na parte final do dispositivo questionado, o qual remete ao § 6º (“atividades de pesquisa e desenvolvimento realizadas diretamente pelas próprias empresas”).

27. O parágrafo 4º apresenta ilegalidade também porque amplia o limite alternativo para aplicação indireta em programas de P&D de que trata o § 18 do art. 11 da mesma lei, que é de até 2/3 do complemento de até 2,7%, aplicáveis no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI nos termos da parte final de sua redação.

28. Assim, do exame dos dispositivos retromencionados, conclui-se que de fato houve extrapolação na regulamentação do benefício fiscal decorrente da Lei de Informática, ao conferir, pelo artigo 25, § 4º, do Decreto 5.906/2006, o benefício de redução de IPI a parte de gastos com programas e projetos prioritários assim definidos pelo Cati com a possibilidade de inobservância dos limites dispostos no art. 11 da Lei 8.248/91, indicados em seus parágrafos 1º e 18.

29. No mais, com base nas possibilidades abertas pelas redações desses dispositivos, o MCT, a meu ver, criou norma (Portaria 178/2007) que exorbita da exegese legal e regulamentar, para permitir não apenas tais interferências nos mínimos ali previstos, como também possibilitar o aporte de recursos e sua movimentação por meio de conta bancária aberta por entidade privada conveniente, que passa a agir como depositária dos recursos, tal qual ocorre com o fundo (FNDCT) criado pela Lei para tais movimentações, porém sem controle legislativo e orçamentário, conforme pode ser lido no texto da referida portaria:

“PORTARIA Nº 178, DE 23 DE MARÇO DE 2007

Institui mecanismo para que as empresas beneficiárias dos incentivos fiscais de que tratam as Leis nºs 8.248, de 23 de outubro de 1991, 10.176, de 11 de janeiro de 2001, e 11.077, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto 5.906, de 26 de setembro de 2006, interessadas em participar dos



Programas e Projetos considerados Prioritários pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação - Cati, possam fazê-lo mediante o aporte de recursos a esses Programas e Projetos.

O Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto no § 3º do art. 25 e no art. 47, do Decreto 5.906, de 26 de setembro de 2006, resolve:

art. 1º As empresas beneficiárias dos incentivos fiscais de que tratam as Leis nºs 8.248, de 23 de outubro de 1991, 10.176, de 11 de janeiro de 2001, e 11.077, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto 5.906, de 26 de setembro de 2006, interessadas em participar dos Programas e Projetos considerados Prioritários pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação - Cati **poderão fazê-lo mediante o aporte de recursos financeiros e materiais a esses Programas e Projetos, conforme previsto no § 3º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006, e o disposto nesta Portaria.**

§ 1º O aporte de recursos financeiros deverá ocorrer mediante depósito na conta corrente para esse fim aberta pela FacTI - FUNDAÇÃO DE APOIO À CAPACITAÇÃO EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 02.939.127/0001-04, entidade sem fins lucrativos e parceira do Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, conforme os termos do CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO SETOR DE TECNOLOGIAS DA Informação 01.0001.00/2007, de 22/03/2007.

§ 2º A conta corrente a que se refere o § 1º terá seus dados disponíveis nos seguintes endereços eletrônicos, do MCT e da FacTI, respectivamente: www.mct.gov.br e www.facti.com.br.

§ 3º A participação sob a forma de recursos materiais poderá ocorrer mediante o aporte de equipamentos, programas de computador ou serviços técnicos, cobertos pela garantia e manutenção padrão da empresa, desde que esse aporte tenha sido acordado entre a empresa beneficiária e o gestor de Programa e Projeto Prioritário, com prévia anuência do MCT, por intermédio da Secretaria de Política de Informática - Sepin.

art. 2º Os aportes de recursos financeiros e materiais realizados aos Programas e Projetos Prioritários nos termos do art. 1º poderão ser computados em cumprimento às obrigações estabelecidas nos incisos I e II do § 1º e no § 3º, do art. 8º, c/c os §§ 3º, 4º e 6º do art. 25, todos do Decreto 5.906, de 26 de setembro de 2006.

§ 1º A empresa que efetuar aporte de recursos financeiros conforme facultado pelo § 1º do art. 1º deverá remeter à FacTI cópia do respectivo recibo de depósito no prazo de trinta dias de sua realização, independentemente da guarda do original para futura comprovação, nos termos do Decreto 5.906, de 2006.

§ 2º A empresa que efetuar aporte de recursos materiais conforme facultado pelo § 3º do art. 1º deverá, além de emitir a documentação fiscal respectiva, providenciar a colheita de recibo desses recursos junto à instituição receptora dos mesmos e sua guarda, para futura comprovação, nos termos do Decreto 5.906, de 2006.

art. 3º As instituições receptoras dos recursos deverão encaminhar à FacTI, semestralmente, demonstrativo das aplicações realizadas com os recursos recebidos.

art. 4º O acompanhamento e a fiscalização da execução dos Programas e Projetos Prioritários e do uso dos recursos aportados aos mesmos serão realizados pelo MCT, por intermédio da Sepin, na forma estabelecida pela Lei 8.248, de 1991, e pelo Decreto 5.906, de 2006.

Parágrafo único. O MCT encaminhará ao Cati, anualmente, relatório consolidado da execução dos programas prioritários.

art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogada a Portaria MCT nº 51, de 12 de fevereiro de 2003.”

V - Possibilidade de aplicação em PPIs,
pelas beneficiárias dos incentivos fiscais



30. Em exame anterior dos autos, por ocasião da prolação do Acórdão 1.827/2010 - Plenário, deixei consignado que ao regulamentar o **Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI, conforme determina o art. 11, § 18, da Lei 8.248/1991**, o Decreto 5.906/2006 estabeleceu que ele seria gerido e coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, com a assessoria do Cati. No art. 10, § 3º, do decreto, estabeleceu-se a exigência de que os recursos destinados ao referido programa sejam aplicados sob a forma de depósito no FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-INFO, conforme §§ 2º e 3º desse dispositivo:

“§ 2º Para atender ao Programa mencionado no *caput* [Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI], os recursos de que tratam o art. 35 e o § 3º do art. 37 deste Decreto serão depositados no FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-INFO, em suas respectivas ações, devendo ser mantidos em separado os recursos referidos em cada dispositivo.

§ 3º Observadas as aplicações previstas nos §§ 1º e 3º do art. 8º, até dois terços do complemento de dois inteiros e sete décimos por cento do faturamento mencionado no *caput* do art. 8º poderão também ser aplicados sob a forma de recursos financeiros no Programa a que se refere o *caput* deste artigo, **em conformidade com o que estabelece o disposto no § 2º deste artigo.**” (destaquei)

31. Dessa forma, foi possível concluir que afora (i) as aplicações diretas pelas empresas em P&D, (ii) os convênios celebrados com ICTIs nos percentuais mínimos de faturamento bruto, e (iii) os depósitos trimestrais no FNDCT, também obedecido o mínimo legal, há liberdade, conforme reza a lei (art. 11, § 18), para que a empresa aplique até 2/3 do complemento de 2,7% no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI, por meio de depósito no FNDCT em categoria de programação específica e 1/3 restantes, diretamente, ou, ainda, a integralidade dos 2,7%, diretamente, por meio de seus projetos próprios submetidos na forma o § 1º - C do art. 4º da Lei. Portanto, mesmo nessa hipótese de aplicação por meio do Programa de Apoio, não existe a possibilidade de depósito em conta da Facti.

32. Questão também enfrentada consistiu em saber se os programas e projetos considerados prioritários pelo Cati (Comitê da Área de Tecnologia da Informação), contemplados com recursos do convênio firmado com a Facti, conhecidos como PPIs, não estariam respaldados na Lei 8.248/1991, conforme asseverado pela Semag, ou se apenas não estão respaldados pelo procedimento ora adotado, de recebimento de recursos via convênio celebrado entre o MCT e a Facti, ou qualquer instituição congênere, para simples intermediação financeira.

33. Sobre o assunto, ponderei que as competências do Cati foram estabelecidas no art. 31 do Decreto 5.906/2006. O inciso VIII desse dispositivo estatui que compete ao Cati assessorar o Ministério da Ciência e Tecnologia no **Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação**, propondo as linhas de investimento e de fomento dos recursos financeiros destinados àquele Programa. O inciso X, incluído pelo Decreto 6.405, de 2008, deixa a cargo daquele Conselho “estabelecer programas e projetos de interesse nacional, bem como sua vigência, na área de informática, os quais serão considerados prioritários no aporte de recursos” (grifei).

34. Tendo o Cati a competência de escolher quais programas de interesse nacional na área de TI seriam considerados prioritários no aporte de recursos, bem como de propor as linhas de investimento e fomento do **Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI**, afigurar-se-ia compatível com a Lei o estabelecimento por ele de que gastos relativos à participação na execução de tais programas e projetos prioritários poderiam ser incluídos como efetuados a título do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI.

35. Ou seja, bastaria que o Cati elegesse os programas e projetos prioritários (PPIs) como integrantes do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI, habilitando-os ao recebimento de recursos alocados na categoria de programação específica do FNDCT. Isso porque os PPIs são de fato atividades de P&D desenvolvidos prioritariamente junto a ICTIs.

36. Considerei então que o § 3º do art. 25 do Decreto 5.906/2006, ao dispor que poderão ser computados como dispêndio em pesquisa e desenvolvimento os gastos relativos à participação na execução de projetos de interesse nacional na área de informática e automação, considerados prioritários

pelo Cati, se alinha com o disposto no art. 10, § 1º, do mesmo decreto, que, ao regulamentar o **Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI** dispõe que esse Programa “*objetiva fortalecer as atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação, (...), bem como apoiar e fomentar projetos de interesse nacional.*”.

37. Ou seja, dentre os projetos de interesse nacional na área de informática, há a possibilidade de eleição de projetos considerados prioritários, restando superado qualquer questionamento acerca da legalidade do § 3º do art. 25 do referido decreto. O aporte de recursos a esses projetos, todavia, é que não poderia se dar na forma como desenhado pelo § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006 c/c o disposto na Portaria MCT 178/2007.

VI - Exame dos argumentos apresentados em resposta às oitivas determinadas

38. Relativamente às oitivas determinadas, portanto, entendo que não foram afastadas as irregularidades anteriormente apontadas nos itens 9.2.1 (atuação da Facti como intermediadora dos recursos da Lei de Informática), 9.2.2 (inexistência de controles adequados) e 9.2.7 (e subitens 9.2.7.1 a 9.2.7.5) do Acórdão 1.549/2007 - Plenário (aporte de recursos aos PPIs sem amparo legal; violação dos percentuais mínimos da lei; violação aos princípios da unidade, universalidade e totalidade do orçamento; simples depósito na conta da Facti para que comprove aplicação em P&D exigida pela Lei; e aplicação em PPIs na forma como desejou o MCT, somente seria compatível via FNDCT).

39. De outro lado, foram acolhidas parcialmente as alegações apresentadas para os itens 9.2.3 (incompetência da Sepin em relação aos PPIs), 9.2.4 (retenção de recursos a título de taxa de administração), e 9.2.5 (atuação da Sepin como gestora e fiscalizadora dos recursos).

40. Em que pese já constar do relatório precedente toda a análise da matéria, cumpre-me fazer um resumo de algumas das alegações apresentadas pelos responsáveis, a fim de melhor situar a análise desses pontos.

41. Aduz a Conjur/MCT, na Nota Técnica 803/2010, que foram verificadas dificuldades na implementação de parcerias entre as instituições de ensino e pesquisa e as empresas para realização de projetos no prazo estabelecido pela Lei de Informática. Por outro lado, constatava-se a existência de programas e projetos de abrangência nacional na área de TI que se subsumiriam ao escopo da lei e que atenderiam mais ao interesse público que os projetos isolados de cada empresa, de modo que o Decreto 5.906 representou alternativa ao cumprimento das obrigações pelas empresas que não pudessem executar projetos originariamente próprios.

42. Esse argumento propicia entendimento sobre uma das razões de o MCT ter conduzido o aporte de recursos aos PPIs da forma regulamentada pelos referidos decreto e portaria. Todavia, os fins e os limites traçados pela lei (estreitamento de relações entre ICTs e empresas mediante celebração de convênios com repasses mínimos de recursos) não podem ser alegados como motivos para seu próprio descumprimento. Ademais, o decreto já flexibilizava o prazo de aplicação, definindo a data de 31 de março do ano seguinte como limite para efetuar investimentos relativos ao exercício anterior (art. 34 I). E, se a intenção consistia em aportar recursos aos PPIs, esses poderiam ter sido incluídos no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI, passando as empresas a fazer o depósito direcionado a eles via FNDCT, na categoria de programação específica. Todavia, respeitados sempre os limites percentuais mínimos referidos no art. 11 da Lei 8.248/1991, especialmente, os referidos no § 1º. Portanto, tal argumento não merece acolhida.

43. Sobre a constatação de que os recursos aportados aos PPIs, da forma como operacionalizado pela Portaria MCT 178/2007, violariam os princípios orçamentários da unidade, da universalidade e da anualidade, a Conjur/MCT entende não violados tais princípios, haja vista que defende serem recursos privados e não públicos, pois para serem públicos deveriam retornar diretamente ao Estado.

44. Além das considerações que fez a unidade técnica a respeito, traçando paralelos com renúncias fiscais previstas na Lei Rouanet ou relativos ao Finam, não há como negar a natureza pública de tais

recursos, uma vez que, conforme mencionado pela secretaria, na eventualidade de os investimentos em P&D não atingirem o mínimo, em determinado ano, deverão ser aplicados no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, acrescidos de 12%, ingressando, dessa forma, no FNDCT. Ou seja, a partir do momento em que as empresas iniciam os procedimentos para obtenção do benefício fiscal, mediante aporte de contrapartidas, esses recursos, por serem renúncias fiscais, sujeitam-se ao controle deste TCU; são receitas de impostos realocadas para outras atividades de interesse público.

45. Ademais, não faria sentido algum a celebração de convênio, como o fez o MCT, se não se tratassem tais renúncias fiscais, de recursos públicos (a partir do ingresso em conta mantida pela conveniente Facti, pois se particular fossem, não haveria qualquer ingerência na sua destinação. Afinal, são os recursos uma parcela das receitas de impostos, redirecionadas para atividades econômico-sociais que constituirão gastos governamentais indiretos. E, se tivesse sido operacionalizada sua aplicação da maneira devida, com interferência em sua destinação por parte do MCT, para alocação em PPIs, deveriam ingressar nos cofres do FNDCT, e não ser mantidos em conta da Facti, pois é por meio do referido fundo que se deveriam processar os aportes de recursos aos PPIs. Além do mais, a questão já foi decidida no Acórdão 2.172/2012 – Plenário (questão abordada nos itens 14 a 19 do voto condutor), ocasião em que a Sepin/MCT apresentou o argumento de que os recursos provenientes das contrapartidas de investimentos das empresas em atividades de P&D, com exceção daqueles aplicados via Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), seriam privados, pois sua aplicação deveria ocorrer conforme projeto apresentado pelas empresas beneficiárias. Já naquela ocasião o Tribunal reconheceu a natureza pública dos recursos.

46. Acerca da legalidade dos §§ 3º e 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006, o MCT aduz ter se tratado de matéria já examinada quando da prolação do Acórdão 1.549/2007 - Plenário (processo do Uniemp), tratando-se, portanto, de coisa julgada administrativa, cujo exame se deu em prol da legalidade dos referidos dispositivos.

47. Todavia, como bem destacado pela Semag: a) o Relator do TC-013.237/2005-0 aquiesceu com o Ministério Público quanto à legalidade do § 3º do art. 25 do referido decreto, mas nenhuma menção fez ao § 4º ; b) este Tribunal, por ocasião do Acórdão 1.827/2010 - Plenário, prolatado inicialmente nestes autos, também confirmou a legalidade do citado § 3º. Ademais, somente agora, neste processo, se tomou como foco o exame da legalidade do § 4º, o que não se fez anteriormente, conforme se pode ler dos dispositivos constantes do referido Acórdão 1.827 em comparação com aquele 1.549/2007 - Plenário.

48. Mesmo o Ministério Público/TCU não se vinculou ao parecer que anteriormente exarou no TC-013.237/2005-0, ao pronunciar-se pela ilegalidade do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006, conforme pronunciamento da lavra da Subprocuradora-Geral, transcrito no relatório precedente. E, como o Tribunal não havia se pronunciado sobre a legalidade do § 4º, conforme se lê do voto do relator e da parte dispositiva do Acórdão 1.549/2007 - Plenário, não há, portanto, que se falar em coisa julgada a respeito.

49. Cumpre consignar, ainda, acerca da alegação da AGU de que o Tribunal é incompetente para apreciar a juridicidade de ato normativo, em razão do disposto no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, que o art. 71 do texto constitucional confere, no inciso IX, competência para que o TCU assine prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade. Ademais, se o STF já decidiu até mesmo que “*O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.*” (Súmula 347), o que dirá acerca do mero controle de legalidade expresso no art. 71, inciso IX, da CF/1988, sobre o qual não paira qualquer dúvida, haja vista ser expresso e não implícito como ocorre com o controle incidental de constitucionalidade. Vide, a propósito, o que restou consignado no precedente Acórdão 2.062/2006 - TCU - Plenário:

“RELATÓRIO DE AUDITORIA. CONSOLIDAÇÃO DE TRABALHOS REALIZADOS NA ÁREA DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA, NO EXERCÍCIO DE 2005, EM ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, EM VISTA DE DENÚNCIAS VEICULADAS NA IMPRENSA. FALHAS E IRREGULARIDADES. ILEGALIDADE DE DECRETO E DE INSTRUÇÃO NORMATIVA. DETERMINAÇÕES.



1. ‘A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem-se orientado no sentido de repelir a possibilidade de controle jurisdicional de constitucionalidade, por via de ação, nas situações em que a impugnação *in abstracto* incide sobre atos que, inobstante veiculadores de conteúdo normativo, ostentam caráter meramente ancilar ou secundário, em função das leis (...) a que aderem e cujo texto pretendem regulamentar. Em tais casos, o eventual extravasamento dos limites impostos pela lei (...) caracterizará situação de mera ilegalidade, inapreciável em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Crises de legalidade, que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo, caracterizadas por inobservância, pela autoridade administrativa, do seu dever jurídico de subordinação normativa à lei, revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis do controle jurisdicional concentrado, cuja finalidade exclusiva restringe-o, tão somente, à aferição de situação configuradora de inconstitucionalidade’ (STF - Pleno - Adin 365/DF - Ag. Rg. - Rel. Min. Celso de Mello. No mesmo sentido: Adin 311, Adin 531 e Adin 536).

2. Constatada a ilegalidade do Decreto, determina-se aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal que se abstenham de aplicá-lo, sob pena de responsabilização pessoal dos agentes que lhes derem causa.

3. Constatada a ilegalidade de Instrução Normativa, cabe ao Tribunal, no exercício da função jurisdicional, negar eficácia ao disposto no normativo, bem como determinar a sua adequação.”

50. Assim, não vejo caracterizada qualquer incompetência deste TCU em examinar a legalidade da aplicação de atos normativos expedidos pelo Poder Executivo, no exame dos casos concretos que são submetidos à apreciação, pois faz parte das atribuições inerentes às atividades de controle externo da administração, conferidas pelo legislador constitucional.

VII - Propostas de encaminhamento

51. Por fim, quanto às propostas de encaminhamento a serem apreciadas por este Tribunal, teço algumas considerações.

52. Primeiramente, no que tange ao posicionamento do *Parquet*, o qual propõe acrescentar, no item “99.b)” da proposta de encaminhamento da Semag “a referência à adequação do § 6º do art. 25 do Decreto 5.906/2006 ao disposto no art. 11, § 18, da Lei 8.248/91.”, creio não ser necessária.

53. O decreto, nesse caso, não extrapolou, com a redação do § 6º do art. 25, o limite legal. Pela leitura do § 18 é possível perceber que, do complemento de até 2,7%, até 2/3 podem ser aplicados no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologias da Informação. Significa dizer que podem ser aplicados de 0% a 1,8% do faturamento bruto. Se aplicados 1,8%, o restante, 0,9% será aplicado diretamente pelas empresas. Se aplicados 0% no referido Programa de Apoio, então a totalidade, ou seja, 2,7% será aplicada diretamente. Assim, para clarear as disposições constantes do art. 11, § 18, da Lei 8.248/1991, o decreto assim regulamentou o dispositivo contemplando ambas as situações nos §§ 3º, do art. 10 e 6º do art. 25, *litteris*:

“art. 10. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologias da Informação, de que trata o § 18 do art. 11 da Lei 8.248, de 1991, será gerido e coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, com a assessoria do Cati.

(...)

§ 3º Observadas as aplicações previstas nos §§ 1º e 3º do art. 8º, até dois terços do complemento de dois inteiros e sete décimos por cento do faturamento mencionado no *caput* do art. 8º poderão também ser aplicados sob a forma de recursos financeiros no Programa a que se refere o *caput* deste artigo, em conformidade com o que estabelece o disposto no § 2º deste artigo.

(...)

art. 25 (...)

§ 6º Observadas as aplicações mínimas previstas no § 1º do art. 8º, o complemento de até dois inteiros e sete décimos por cento do percentual fixado no *caput* do referido artigo poderá ser aplicado em



atividades de pesquisa e desenvolvimento realizadas diretamente pelas próprias empresas ou por elas contratadas com outras empresas ou instituições de ensino e pesquisa.” (grifei)

54. Tais disposições não se confrontam com as disposições legais, pois a elas se conformam. O que não se reputa adequada é a parte final do § 4º do art. 25 do decreto, que permitiria que o aporte de recursos, na forma do § 3º, ou seja, via PPIs, fossem computados nos montantes referidos no § 6º do art. 25. Dito de outro modo, que gastos com PPIs, via Facti ou outra instituição, extrapolassem o limite de 2/3 do complemento de 2,7% para aplicação indireta pelas empresas, na medida em que a totalidade do percentual de 2,7% poderia ser aplicada em PPIs, mantidos, atualmente, com recursos aportados à Facti.

55. Ora, como pode ser lido dos dispositivos, a aplicação direta pode se dar até o limite de 2,7% pelas empresas, mas a indireta, via aporte de recursos a um fundo contábil (FNDCT), ou como queria o MCT (extracontábil - Facti), só poderia se dar no limite de 2/3 de 2,7%; daí a ilegalidade também da parte final do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006.

56. Penso, ainda, no que tange às propostas, que se possam realizar semelhantes determinações realizadas por ocasião do Acórdão 2.062/2006 - TCU - Plenário, citado acima como paradigma acerca do controle de legalidade de decreto regulamentar. Propostas nesse sentido foram formuladas pela Semag, por ocasião da instrução que resultou no Acórdão 1.827/2010 - Plenário, prolatado nestes autos. Assim, penso ser adequada, com ajustes pertinentes à proposta inicial, e sem prejuízo das determinações e recomendações propostas na última instrução da Semag, a expedição de determinações/recomendações, além de outras providências apontadas a seguir, para que o MCT:

56.1 - se abstenha de aplicar aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento realizados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática o disposto no § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006, em razão de sua ilegalidade, haja vista a violação das condições impostas pela aludida lei na concessão e fiscalização do benefício fiscal, especialmente os arts. 4º, § 1º C, e 11 da Lei 8.248/1991;

56.2 - adote as providências necessárias à anulação ou à rescisão do Convênio PPI nº 01.0001.00/2007, uma vez que contraria o disposto na Lei 8.248/1991, especialmente o seu art. 4º, § 1º C, e todo o art. 11, no que tange às condições de aplicação em P&D a serem observadas pelas empresas beneficiadas pela mencionada lei, bem assim viola os princípios orçamentários da unidade, da universalidade e da totalidade, além dos arts. 37, 167, incisos I, II, VII e IX, da Constituição Federal, e os arts. 2º e 56 da Lei 4.320/1964;

56.3 – se abstenha de aplicar a Portaria MCT nº 178/2007, uma vez que viola os preceitos da Lei 8.248/1991, especialmente os arts. 4º, § 1º C, e 11, no que diz respeito às condições de aplicação em P&D a serem observadas pelas empresas beneficiadas pela mencionada lei;

56.4 – alertar o Ministério da Ciência e Tecnologia de que os atos praticados com base no § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006 e na Portaria MCT 178/2007, por estarem em desconformidade com o art. 4º, § 1º C e com o art. 11 da Lei 8.248/1991, serão considerados como atos irregulares, a partir do término do prazo a ser fixado por este Tribunal, e poderão implicar a responsabilização pessoal dos agentes que lhes derem causa;

56.5 – dar ciência à Casa Civil de que esta Corte considerou ilegal a aplicação do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006, por contrariar o art. 4º, § 1º C e o art. 11 da Lei 8.248/1991, recomendando-se a sua revogação; e

56.6 – dar ciência da decisão que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Ministério da Ciência e Tecnologia, à Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação, ao Congresso Nacional, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, à Casa Civil, à Secretaria Federal de Controle Interno e ao Ministério Público Federal, em deferência ao Ofício 8985/2011/PRDF/AC, da lavra da Procuradora Anna Caroline de Azevedo Maia.”

57. Para que não haja prejuízos à execução dos Programas e Projetos Prioritários em andamento, manifesto-me por que este Tribunal fixe, excepcionalmente, o prazo de 180 dias para o cumprimento das determinações.

58. Por fim, caberia ainda efetuar-se alguns ajustes na proposta de recomendação de sustação, pelo Congresso Nacional, dos dispositivos da Portaria 178/2007, proposta pela unidade técnica, como por



exemplo, a menção aos §§ 1º e 2º do art. 1º, e ao § 1º do art. 2º, haja vista a ilegalidade dos aportes de recursos da Lei de Informática à conta da conveniente Facti. Todavia, em vez de recomendar, penso que se deva dar ciência do exame que este Tribunal fez sobre a questão ao Congresso Nacional, para que aquele órgão exerça o juízo que considerar pertinente, no exercício de sua competência exclusiva prevista no art. 49, V, da Constituição Federal.

59. Cumpre-me ressaltar ainda que a fiscalização sobre os recursos mantidos na conta da Facti e suas destinações aos PPI's já foi tratada em processo específico constituído para esse fim, conforme determinado pelos subitens 9.8 e 9.9 do Acórdão 1.827/2010 – Plenário (autuado o TC-026.720/2010-8 para esse propósito), resultando na prolação do Acórdão 2088/2012 – Plenário, mediante o qual foram efetuadas determinações. As determinações exaradas se encontram, atualmente, em fase de monitoramento.

60. Cabe ainda consignar, como fiz anteriormente, quando trouxe os autos ao Plenário, na sessão em que houve pedido de vistas com fulcro no art. 112 do RI/TCU, que àquela ocasião recebi em meu Gabinete requerimento de retirada de pauta deste processo da sessão, pedido esse formulado pela Advocacia-Geral da União. O requerimento foi fundado nos seguintes argumentos: i) o processo não se encontraria relacionado na pauta eletrônica deste Tribunal até o fim do expediente do dia 6/3/2012; ii) a matéria discutida nos autos é a constitucionalidade da legislação de criação da Facti, bem como a sua administração, matéria essa que seria idêntica à que se discute no TC-011.684/2011-9, iniciado pela 6ª Secex, a partir das apurações da Semag no presente processo; iii) desde então, as interações da pasta interessada, por meio de reuniões ou manifestações escritas ocorreram apenas com a 6ª Secex, de modo que este processo não conteria as conclusões da 6ª Secex ou as considerações às manifestações do MCT em avaliação naquele outro processo.

61. Em que pese, naquela ocasião, os autos não terem sido apreciados, em razão de pedido de vista formulado, deixarei consignado, a seguir, os contrapontos que fiz às colocações constantes do requerimento. Nessa linha, quanto ao primeiro ponto alegado, cumpre consignar que a pauta eletrônica dos processos desta sessão foi publicada em 2/3/2012, às 15:34 h., nela constando este processo. Além do mais, o extrato da pauta foi publicado no DOU de 5/3/2012, Seção 1, página 71, de modo que o argumento apresentado não se confirma, descabendo acolher tal requerimento.

62. Quanto ao TC-011.684/2011-9, cabe salientar que não se trata da mesma matéria versada neste processo, pois, enquanto na presente representação cuida-se do exame da legalidade da celebração do Convênio PPI entre o MCT e a Facti, bem como do aporte de recursos oriundos das renúncias de receitas decorrentes da Lei de Informática, à conta dessa instituição, para que fossem aplicados nos PPI's, aquele outro processo cinge-se ao exame da aplicação dos recursos a partir dos depósitos efetuados na conta da Facti aos Programas e Projetos Prioritários de Informática.

63. O processo citado pela AGU consiste em representação autuada a partir dos exames iniciados no TC-026.720/2010-8, que é o apartado criado por força do Acórdão 1.827/2010 – P, com vistas ao exame da gestão dos recursos depositados na conta da Facti. A equipe de inspeção, no curso da fiscalização determinada por este Tribunal, constatou a ausência de normatividade acerca da liberação dos recursos às entidades executoras, acompanhamento, fiscalização, prestação de contas, avaliação de resultados e escolha dos projetos, e por isso representou a esta Corte, gerando o TC-011.684/2011-9, vindo o Tribunal a deliberar sobre referida ausência de normatividade e a efetuar uma série de determinações, por meio do Acórdão 2.172/2012 - Plenário.

64. Portanto, são distintos os assuntos tratados. Enquanto neste processo cuida-se da relação entre MCT e Facti, se é possível a celebração de convênio entre essas duas instituições nos moldes previstos na Portaria MCT 178/2007 e se a Facti pode ser depositária dos recursos da Lei de Informática, naquele outro se discutiu a gestão dos recursos aportados e os normativos que pudessem regular essa gestão.

65. Os fatos foram delimitados em cada um desses processos e submetidos a contraditório do MCT e da Facti, de modo que todos os argumentos pertinentes ao exame da matéria aqui tratada já foi produzido pelos interessados no prazo fixado em acórdão deste Tribunal, conforme análises constantes do relatório precedente.



66. Dessarte, resta demonstrada a insuficiência dos motivos alegados para a retirada de pauta desta representação da sessão de 7/3/2012. De todo o modo, como dito, os autos foram objeto de pedido de vista, com fulcro no art. 112 do RI/TCU, não vindo a ser objeto de deliberação naquela oportunidade.

Assim, por todo o exposto, acolho os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público/TCU, e manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag, acerca de possíveis irregularidades no âmbito do Convênio PPI nº 01.0001.00/2007, firmado entre o Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT e a Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação - Facti,

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

9.1. considerar, no mérito, parcialmente procedente a representação;

9.2. com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e 45 da Lei 8.443/1992, fixar o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e sua Secretaria de Política de Informática (Sepin/MCTI) adotem as providências necessárias com vistas à:

9.2.1. anulação ou rescisão do Convênio PPI nº 01.0001.00/2007, uma vez que contraria o disposto nos arts. 4º, § 1º C, e 11 da Lei 8.248/1991, no que tange às condições de aplicação em P&D a serem observadas pelas empresas beneficiadas pela mencionada lei, bem assim viola os princípios orçamentários da unidade, da universalidade e da totalidade, além dos arts. 37, 167, incisos I, II, VII e IX, da Constituição Federal, e os art. 2º e 56 da Lei 4.320/1964;

9.2.2. transferência dos recursos atualmente sob a guarda da Facti, na Conta Corrente nº 125.000-0, Agência 1849-X, do Banco do Brasil, para o FNDCT, preferencialmente na forma especificada no subitem 9.7.2 deste acórdão;

9.3. informar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que a anulação do Convênio PPI nº 01.0001.00/2007 poderá se dar com efeitos *ex nunc* (não retroativos), a fim de não prejudicar empresas e beneficiárias dos recursos anteriormente aportados aos projetos em desenvolvimento;

9.4. determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que, ao término do prazo fixado no subitem 9.2 retro:

9.4.1. se abstenha de aplicar aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento realizados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática o disposto no § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006, em razão de sua ilegalidade, haja vista a violação das condições impostas pela aludida lei na concessão e fiscalização do benefício fiscal, especialmente os arts. 4º, § 1º C, e 11 da Lei 8.248/1991;

9.4.2. se abstenha de aplicar a Portaria MCT nº 178/2007 aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento realizados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática, uma vez que viola os preceitos da Lei 8.248/1991, especialmente os arts. 4º, § 1º C, e 11 da referida lei, no que diz respeito às condições de aplicação em P&D a serem observadas pelas empresas beneficiadas;

9.5. alertar o Ministério da Ciência e Tecnologia de que, a partir do término do prazo fixado por este Tribunal no subitem 9.2 deste acórdão, os atos praticados com base no § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006 e na Portaria MCT nº 178/2007, por estarem em desconformidade com o art. 4º, § 1º C e com o art. 11 da Lei 8.248/1991, serão considerados irregulares por esta Corte e poderão implicar a responsabilização pessoal dos agentes que lhes derem causa;

9.6. recomendar à Casa Civil da Presidência da República a revogação do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006, vez que contraria o disposto nos arts. 4º, § 1º C e 11 da Lei 8.248/1991;

9.7. recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação:

9.7.1. a revogação da Portaria MCT nº 178/2007, vez que contraria o disposto nos arts. 4º, § 1º C e 11 da Lei 8.248/1991;

9.7.2. a adequação, ao art. 11, § 18, da Lei 8.248, de 1991, c/c o art. 10 do Decreto 5.906, de 2006, dos aportes de recursos oriundos da Lei de Informática aos programas e projetos considerados prioritários (PPI's) pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação - Catí, por meio do Fundo Nacional de



Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-Info, em ação orçamentária própria, devendo ser mantidos em separado os recursos destinados a cada programa ou projeto prioritário;

9.8. dar ciência ao Congresso Nacional, para fins da competência prevista no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, que este Tribunal, no exame deste processo, considerou ilegal a aplicação das disposições contidas no § 4º do art. 25 do Decreto 5.906, de 2006, e dos §§ 1º e 2º, do art. 1º e do art. 2º, *caput*, e § 1º da Portaria MCT nº 178, de 2007, por infringência ao disposto nos arts. 4º, § 1º C, e 11 da Lei 8.248, de 1991;

9.9. dar ciência do inteiro teor deste acórdão ao Ministério da Ciência e Tecnologia, à Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação, ao Congresso Nacional, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, à Casa Civil, à Secretaria Federal de Controle Interno, ao Ministério Público Federal, em deferência aos Ofícios 8985/2011/PRDF/AC, da lavra da Procuradora Anna Carolina de Azevedo Maia e nº 9593/2014/PRDF/EF, da lavra da Procuradora da República Eliana Pires Rocha, referente ao Inquérito Civil nº 1.16.000.001237/2011-53, bem como à Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico, que sucedeu a 6ª Secex no que tange à clientela referente à Unidade Jurisdicionada (o MCTI);

9.10. determinar à Segecex que adote as providências necessárias à realização de fiscalização(ões) com vistas a:

9.10.1. examinar os aspectos financeiros da execução dos Programas e Projetos considerados Prioritários pelo Cati, pelas entidades beneficiárias, em que haja aporte de recursos na forma prevista no art. 25, § 3º, do Decreto 5.906/2006, inclusive, no que tange à prestação de contas da utilização desses recursos, como previsto no Acórdão 2.172/2012 – Plenário, abrangendo o período de vigência do Convênio PPI 01.0001.00/2007;

9.10.2. proceder ao exame dos recursos mantidos e movimentados no âmbito do Convênio PPI 01.0001.00/2007 pela Facti e pelo MCTI, objetivando:

9.10.2.1. o exame da movimentação dos recursos durante o período de vigência do convênio, facultada a limitação do escopo ao período seguinte àquele examinado no TC-026.720/2010-8 (Acórdão 2.088/2012-P) caso se mostre pertinente, pela coleta de extratos bancários e cópias de cheques e/ou ordens de pagamento bem como recibos de depósito na conta mantida pela Facti;

9.10.2.2. o confronto dessa movimentação com as autorizações concedidas pelo MCT para pagamentos ou investimentos em projetos prioritários;

9.10.2.3. a verificação da conformidade entre os desembolsos e os objetivos dos PPIs, bem como a verificação de eventuais desvios de finalidade ou desvio dos recursos públicos;

9.10.2.4. a relação de conformidade entre os gastos e os investimentos autorizados pela Lei 8.248/91 e pelo art. 24 do Decreto 5.906/2006 como sendo relativos a atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação, bem como a identificação dos beneficiários executores e a conformidade desses com as disposições da referida lei, e

9.11. arquivar os autos, sem prejuízo de determinar à Semag o monitoramento desta deliberação.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de março de 2015.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

VOTO REVISOR

Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) acerca de possíveis irregularidades no âmbito do Convênio PPI 1.0001.00/2007, firmado entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e a Fundação de Apoio à Capacitação em



Tecnologia da Informação (Facti), que estabelece cooperação entre os partícipes, para os fins de recebimento, administração, distribuição e acompanhamento de recursos financeiros, de equipamentos, de programas de computador e da prestação de serviços técnicos, aportados por empresas beneficiárias dos incentivos previstos na Lei 8.248/1991 (Lei da Informática).

I

2. Ante a complexidade da matéria tratada, inicialmente retomo, de forma breve, a descrição acerca da sistemática adotada pelo MCTI para investimento nos Programas e Projetos Prioritários, doravante denominados PPIs.

3. A Lei da Informática prevê, como condição para a concessão de benefícios fiscais, a aplicação de 5% do faturamento das empresas beneficiadas em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação a serem realizadas no País, conforme percentuais e regras sintetizados no quadro abaixo:

Aplicação		Percentuais	Subtotal
(a)	Art. 11, § 1º, inciso I - Convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, em qualquer região	mínimo 1%	mínimo 2,3%
(b)	Art. 11, § 1º, inciso II - Convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, situadas nas regiões de influência da Sudam, da Sudene e da Região Centro-Oeste, sendo no mínimo 30% dos recursos destinados a entidades públicas.	mínimo 0,8%	
(c)	Art. 11, § 1º, inciso III – Depósito no FNDCT	mínimo 0,5%	
(d)	Art. 11, § 18 - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação (art. 10, § 2º, do Decreto 5.906/2006 – FNDCT – CT-INFO)	máximo 2/3 * 2,7 = 1,8%	máximo 2,7%
(e)	Art. 11, § 18 – Internos ou contratados	Complemento (*)	

(*) Percentual complementar do que não for aplicado segundo os dispositivos anteriores para atingir os 5%.

4. O Decreto 5.906/2006, que regulamenta a referida lei, autoriza, no art. 25, § 3º, o cômputo, como dispêndios em pesquisa e desenvolvimento (P&D), dos gastos relativos à participação na execução dos PPIs, que são os programas e projetos de abrangência e interesse nacional na área de informática e automação considerados prioritários pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação (CATI), que lhes fornece essa classificação. Já no § 4º do mesmo artigo, o decreto institui que a participação das empresas nos PPIs pode ser computada naqueles percentuais mínimos estipulados nos incisos I e II do § 1º da Lei 8.248/1991 (itens “a” e “b” da tabela).

5. De forma a regulamentar essa participação, a Portaria MCT 178/2007 estabelece os mecanismos para que as empresas invistam nos PPIs. Conforme seu art. 1º, o aporte de recursos financeiros deve ser feito mediante depósito na conta corrente aberta para tal finalidade pela Facti, e para tanto, o MCTI firmou com a fundação o Convênio PPI 1.0001.00/2007.

6. A unidade técnica e o Ministro-Relator questionam a possibilidade de os investimentos nos PPIs serem computados nos percentuais referidos nos incisos I e II, do § 1º, do art. 11, da Lei 8.248/1991, aduzindo que a sistemática instituída em conjunto pelo art. 25, § 4º, do Decreto 5.906/2006 e pela Portaria MCT 178/2007 não obedeceria aos demais requisitos impostos pela lei, pelos seguintes motivos:

6.1. por permitir que o mínimo legal estipulado para aplicação de parcela do faturamento das empresas em P&D mediante convênios com ICTIs (art. 11, § 1º, incisos II e II, da Lei 8.248/1991) seja alcançado de outra forma que não os próprios convênios dispostos na lei, extrapolando os limites do poder regulamentar, por se entender que a sistemática ora discutida diverge do modelo de ajuste exigido nesses artigos;

6.2. violação dos princípios orçamentários da unidade e universalidade, tendo em vista o depósito desses recursos em conta corrente aberta por entidade privada.

7. Sendo assim, propôs-se determinar ao MCTI que se abstenha de aplicar o disposto no § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006 e na Portaria MCT 178/2007 aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento

realizados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática, em razão de sua ilegalidade. Por consequência, o convênio firmado com a fundação, que dá suporte à execução desse mecanismo, também padeceria de ilegalidade, e deveria, portanto, ser anulado ou rescindido.

8. Com as devidas vênias, divirjo parcialmente de tais conclusões pelos motivos que irei expor a seguir. Em suma, compreendo que o mecanismo empreendido pelo MCTI para aporte de recursos aos PPIs nos percentuais fixados pelos incisos I e II do § 1º do art. 11 da Lei 8.248/1991 não padece de vício insanável, de forma que só reste ao ministério proceder à sua anulação. Tentarei demonstrar que alguns ajustes no procedimento podem torná-lo compatível com a referida lei, permitindo maior eficiência na gestão e no controle dos recursos, bem como maior efetividade na sua aplicação.

II

9. Inicialmente, meu entendimento é de que o aporte de recursos aos PPIs contabilizado nos percentuais mínimos fixados pelos incisos I e II do § 1º do art. 11 da Lei 8.248/1991 (itens “a” e “b” da tabela) não é ilegal e não subverte os princípios que fundamentaram sua instituição, desde que seja demonstrado que os projetos patrocinados atendam também aos objetivos dos entes privados contribuintes.

10. Visto por outro lado, nada impede que determinados projetos, que propiciem inovação e desenvolvimento de tecnologia para as empresas, também sejam de interesse público. Me parece ser o caso dos PPIs. Nesse contexto, o CATI avalia e já pré-definir um grupo de projetos, de proveito de ambos os setores, e os coloca à disposição das empresas para que os conheçam, e caso seja de seu interesse, venham a investir neles.

11. Insisto que não há por que desagregar, de forma incomunicável, e em categorias completamente distintas, projetos de interesse público dos de interesse privado. Ambos podem coexistir de forma harmônica em uma mesma iniciativa. Compreendo que os PPIs instituídos até o momento guardam essa característica. Para ilustrar esse posicionamento, destaco, a seguir, trechos da descrição e dos objetivos do programa HardwareBR e de um de seus projetos:

“Este Programa Prioritário tem uma missão estratégica a cumprir, que é a capacitação tecnológica do setor empresarial e institucional em inovar ampla e competentemente com aplicação da moderna eletrônica, implantando em todo o País um adequado número de mecanismos de geração, captação, domínio e transferência de tecnologias de projeto, manufatura e qualificação de eletrônica de produtos com TIC, sustentáveis pela sociedade como um todo.

[...]

Empresas brasileiras de grande e médio porte, quando produtoras de quantidades expressivas de placas eletrônicas, têm implementado sua própria manufatura com grau de automação médio a elevado, auferindo os graus de qualidade necessários com relativa dificuldade, principalmente devido à carência de mão de obra/assessoria adequada para otimização dos processos.

[...]

Para enquadrar-se como Projeto Prioritário Mobilizador, cumulativamente devem ser atendidas as seguintes características:

- proporcionar resultados alinhados com as demandas empresariais atuais e/ou futuras de um setor e/ou de uma região e/ou do País;*
- produzir um impacto mensurável de desenvolvimento no setor empresarial existente/desenvolvido;*
- ser mobilizador do desenvolvimento tecnológico a nível nacional ou regional assegurando: amplitude, abordagem temático-setorial, benefício multi-institucional/multi-empresa, perceptível na sociedade, etc;*

- na medida da pertinência, replicar o mecanismo em outras regiões de demanda no País;

[...]

*De forma individual, terá a grande, média e/ou pequena empresa brasileira, a oportunidade de captar, mediante contratação junto às ICTIs contempladas com investimentos público/privados, soluções/informações sobre inovação com eletrônica. Estas empresas encontrarão mais oportunidades para apoio à inserção de eletrônica em seus produtos ou promoção de um **upgrade** tecnológico relativo a*

solução atual, bem como terão orientação para uma substancial redução de falhas em processo ou campo. Com certeza serão as pequenas empresas nascentes e em desenvolvimento que poderão encontrar apoio vital nos mecanismos preconizados pelo HardwareBR.

[...]

Objetivos do projeto [peça 4, p. 54]

- Disponibilização de um conjunto de soluções/serviços impactantes para a competitividade de produtos com eletrônica de empresas;

- Criação de um mecanismo para capacitação teórico-prática para desenvolvedores 1 de HW eletrônico e engenheiros de processos de manufatura em eletrônica”. (grifos acrescidos)

12. Também observo tais características no projeto LABelectron, integrante do programa HardwareBR (peça 5, p. 12):

“O LABelectron, criado em 2002, vem atuando com forte dedicação no suporte a empresas, prioritariamente médias e pequenas, na área do projeto e da manufatura de placas eletrônicas em séries médias e pequenas. Disponibilizar adequadas metodologias de trabalho, infraestrutura tecnológica de suporte atualizada, assessoramento especializado e serviços de projeto e manufatura ágeis e de qualidade para tornar estes produtos competitivos no mercado é um dos grandes desafios do laboratório. Atualmente o LABelectron interage com mais de 60 empresas, para as quais esta temática é de crucial relevância, sendo a grande maioria empresas PME's localizadas num raio de 150km em torno de Florianópolis.” (grifos acrescidos)

13. Portanto, em termos de interesse público, o projeto proporciona ganhos para o País com o desenvolvimento tecnológico e o consequente crescimento das empresas do ramo, capacitação de recursos humanos e incremento da competitividade internacional dos produtos. As empresas investidoras, por sua vez, auferem ganhos imediatos de otimização de seus processos de produção, capacitação de sua mão de obra, disponibilização de infraestrutura de equipamentos - não raro de alto custo - e suporte técnico. Nesse caso, dada a complementariedade das ações envolvidas, existe até mesmo uma dificuldade em classificar os benefícios proporcionados em relação ao setor atendido, isto é, se ao público ou ao privado. Mais adequado seria identificá-los como mediatos ou imediatos.

14. Portanto, sendo o projeto de interesse público, caberia a gestão do ministério, no sentido de credenciar esses programas para que também recebam aportes do setor privado, bem como exercer a gestão e o acompanhamento dos recursos a eles destinados e monitorar sua execução. Essas tarefas guardam consonância com as competências do CATI, que tem dentre suas atribuições a de escolher quais programas da área de TI situados na esfera de interesses nacionais são considerados prioritários para o aporte de recursos.

15. Complementarmente, se acolhidos pela iniciativa privada, não há óbice para que as empresas beneficiárias da Lei da Informática lhes destinem os montantes correspondentes aos percentuais fixados pelos incisos I e II do § 1º do art. 11 da referida lei. No entanto, como explicarei mais adiante, entendo que seja necessário implantar pequenos ajustes no procedimento, de forma que a empresa obrigatoriamente indique o PPI em que irá investir, e que o contemple no projeto a ser apresentado conforme as regras do § 1º-C do art. 4º da lei, abaixo transcrito:

“§ 1º-C. Os benefícios incidirão somente sobre os bens de informática e automação produzidos de acordo com processo produtivo básico definido pelo Poder Executivo, condicionados à apresentação de proposta de projeto ao Ministério da Ciência e Tecnologia.”

16. Observo ainda que esse mecanismo pode propiciar vantagens, especialmente em se tratando de projetos complexos, a exemplo do HardwareBR e de outros PPIs, visto que devemos considerar que projetos de grandes dimensões e escopo necessitam de vultuosos investimentos, e, sendo assim, poderão ser melhor viabilizados se receberem contribuições referentes a recursos e demandas de várias fontes. Da mesma forma, por terem um propósito amplo, diversas empresas podem auferir retorno com a tecnologia desenvolvida.

17. Em suma, o MCTI identifica os projetos que têm potencial de beneficiar várias empresas e de trazer benefícios à sociedade, os quais poderão, além de receber recursos públicos, obter aportes privados das empresas que demonstrem que deles advirão ganhos para seu processo produtivo. Esses investimentos

são canalizados num esforço comum e seus resultados beneficiarão, de alguma forma, todos os envolvidos.

18. Nesse contexto, reforço que pode ser mais efetivo permitir que várias empresas abrangidas pela Lei da Informática optem por concentrar esforços num único projeto, o que pode ser alcançado por intermédio dos PPIs, do que induzir a que patrocinem projetos distintos, por meio de convênios individuais com instituições de pesquisas, que serão executados de forma independente, paralela e pulverizada, colhendo, cada um, unicamente os resultados advindos de seus investimentos. Nesse segundo caso, não é difícil conjecturar que os recursos alocados podem ser insuficientes para gerar resultados satisfatórios e que, não raro, podem ser realizados esforços redundantes com o mesmo objetivo. Isto é, configura-se bastante provável que, por meio do mecanismo para investimento nos PPIs, evite-se spendimento de recursos em duplicidade.

19. Assim, observo que projetos de grande porte e que atendem a determinado campo tecnológico, como o caso do HardwareBR, RNP, Softex, dentre outros, necessitam da implantação de uma estrutura robusta de recursos humanos, materiais e de equipamentos, sendo melhor viabilizados se obtiverem recursos de diversas origens. Da mesma forma, seus resultados poderão ser partilhados com várias empresas que atuem no respectivo ramo e com a sociedade (atendendo ao interesse público). Daí o benefício de sua definição como PPI: já se tem de antemão um projeto estruturado, confiável, com resultados mensuráveis, que pode ser “adotado” pela empresa beneficiária da Lei da Informática, a qual terá a opção de investir com segurança se identificar e demonstrar que o projeto lhe trará retorno, o que poderá ser verificado por meio dos relatórios exigidos no § 9º do art. 11 da lei:

“§ 9º As empresas beneficiárias deverão encaminhar anualmente ao Poder Executivo demonstrativos do cumprimento, no ano anterior, das obrigações estabelecidas nesta Lei, mediante apresentação de relatórios descritivos das atividades de pesquisa e desenvolvimento previstas no projeto elaborado e dos respectivos resultados alcançados”.

20. Portanto, a sistemática atual não afronta a essência da lei, que idealiza o incentivo ao desenvolvimento tecnológico do setor de informática mediante a integração das empresas com instituições de pesquisa e desenvolvimento. Esse vínculo não é prejudicado na medida em que se garanta que a empresa tenha interesse no projeto para o desenvolvimento de suas atividades, bem como que sejam reportados os resultados obtidos, nos moldes exigidos pela lei, por meio dos já mencionados art. 4º, § 1º-C, e art. 11, § 9º.

21. Mais ainda, considerando apenas o interesse privado da empresa, esta pode julgar que lhe trará mais retorno investir em determinado PPI do que patrocinar o desenvolvimento de um novo projeto, mediante um convênio isolado com alguma instituição.

22. Por outro lado, também não me parece ser adequado condicionar os PPIs ao recebimento de recursos somente via FNDCT, visto que o depósito nesse fundo não é vinculado a projetos específicos, e, portanto, não haveria garantia de que a pesquisa de conveniência da empresa seria beneficiada pelos recursos que ela tencionava lhe destinar, para dela auferir retorno. Nessa hipótese, apenas restaria a opção de ela própria firmar um convênio com a instituição de pesquisa para desenvolver um projeto genuinamente próprio, na interpretação estritamente formal do art. 11, § 1º, incisos I e II, o que levaria, em determinadas situações, a afastar-lhe a possibilidade de aproveitar tecnologias desenvolvidas no âmbito de outros projetos e convênios.

III

23. Convencido da possibilidade legal e conveniência, tanto para o interesse privado como público, dos investimentos nos PPIs por meio dos percentuais referidos nos incisos I e II do § 1º do art. 11 da Lei 8.248/1991, e portanto, da legalidade do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006, passo a discorrer sobre atual sistemática para a operacionalização desses investimentos, regulamentado pela Portaria MCT 178/2007.

24. Com o intuito de viabilizar esse tipo de operação, o MCTI firmou o Convenio PPI 01.0001.00/2007 com a Facti, que, a meu ver, representa um mecanismo facilitador, por centralizar em apenas uma instituição o fluxo e a gestão dos investimentos aportados por inúmeras empresas aos PPIs.



Embora mereça reparos, dissinto de que a melhor solução para o caso seja determinar ao ministério que proceda à anulação ou rescisão do ajuste.

25. A Portaria MCT 178/2007 institui mecanismo para que as empresas beneficiárias dos incentivos fiscais da Lei da Informática possam aportar recursos aos PPIs, por intermédio do convênio firmado entre o ministério e a Facti. A transferência ocorre mediante depósito em conta corrente específica da fundação, que repassa os recursos às instituições de pesquisa que desenvolvem os PPIs.

26. Nos termos do art. 3º da portaria, cabe à fundação o acompanhamento financeiro e contábil dos gastos efetuados pelas instituições de pesquisa com os recursos repassados:

“Art. 3º As instituições receptoras dos recursos deverão encaminhar à Facti, semestralmente, demonstrativo das aplicações realizadas com os recursos recebidos.”

27. O acompanhamento da execução dos PPIs, na qualidade também de projetos de interesse público, é realizado pelo MCTI, de acordo com o art. 4º:

“Art. 4º O acompanhamento e a fiscalização da execução dos Programas e Projetos Prioritários e do uso dos recursos aportados aos mesmos serão realizados pelo MCT, por intermédio da Sepin, na forma estabelecida pela Lei 8.248, de 1991, e pelo Decreto 5.906, de 2006.”

28. Partindo da premissa de que haja várias empresas interessadas em aplicar os recursos destinados a pesquisa e desenvolvimento em determinado PPI, é mais eficiente que esses recursos sejam primeiramente agrupados e posteriormente distribuídos à instituição de pesquisa, conforme a demanda dos projetos.

29. A unidade técnica ressalta que não há empecilho para que as empresas invistam nos PPIs, mediante os percentuais dos incisos I e II do § 1º do art. 11 da Lei 8.248/1991, desde que o façam diretamente, via convênios firmados com as instituições responsáveis pelo programa. De fato, esse mecanismo também é possível, mas entendo que seria uma alternativa mais onerosa em termos de administração e fiscalização, uma vez que as instâncias de controle terão que gerenciar uma vasta quantidade de ajustes paralelos firmados pelas diversas empresas com a instituição gestora do programa. É mais eficiente, e não é ilegal, a opção de se disponibilizar um convênio público e transparente, capaz de centralizar a movimentação desses recursos.

30. Conhecidos os projetos a que os recursos serão destinados, é mais fácil administrá-los em uma conta única, onde os riscos de desvios são menores, em vez de mediante vários convênios pontuais, cada um contemplando uma conta distinta.

31. Assim se evita a simultaneidade de um número indeterminado de convênios com a instituição de pesquisa, um para cada empresa que desejasse investir naquele PPI, o que levaria a repasses e prestações de contas estanques, dificultando a gestão dos investimentos e impondo uma burocracia complexa: recebidos os recursos das diversas fontes, a instituição de pesquisa deveria gerenciar, de forma separada, o que foi adquirido com os recursos de cada patrocinador, para prestação de contas ao ministério. Este, por sua vez, também teria de manter controle sobre cada um dos diversos convênios firmados. Para tanto, seria necessário dispor de uma estrutura auxiliar, o que importaria, inevitavelmente, custos adicionais.

32. Observo também que a lei define a sistemática de forma ampla, cabendo às normas infralegais detalhá-la. Sendo assim, o que realmente é essencial de acordo com a regra é que o aporte das empresas em determinada instituição de pesquisa seja operacionalizado mediante convênio, que pressupõe a existência de interesse convergente, que, no caso em tela, pode se consubstanciar nos PPIs. Ora, se por meio de uma portaria, o MCTI resolveu “reunir” em um só instrumento os vários convênios que seriam usualmente demandados quando da adesão de diversas empresas a um único PPI, utilizando-se, para isso, da figura de uma entidade privada sem fins lucrativos, devemos reconhecer esse expediente como meio de racionalização administrativa.

33. Impor a assinatura de convênio entre cada empresa e a instituição de pesquisa mostra-se adequado somente para aqueles casos em que a empresa e a instituição acordam em iniciar o desenvolvimento de um único projeto próprio. No entanto, para os PPIs, esse procedimento pode ser desvantajoso para o ente privado e para a própria Administração Pública.

34. Sendo assim, é recomendável que se simplifique esse mecanismo, o que pode ser feito através da intermediação de uma entidade, privada sem fins lucrativos, responsável por receber e reunir os

recursos das diversas empresas que optaram por investir nos PPJs, permitindo que, tanto as empresas, quanto o MCTI, participem da gestão desses recursos, conforme procedimentos definidos na portaria.

35. A figura de uma entidade desvinculada da Administração Pública pode ser benéfica, visto que estamos diante da gestão de recursos que atendem a uma convergência de interesse público e privado das empresas investidoras. Nesse contexto, os autos evidenciam que a Facti já atuava na área de pesquisa e desenvolvimento de projetos na área de informática, na aproximação de empresas e instituições de pesquisa, conforme consta em seu estatuto.

36. Aqui também, sequer nos deparamos com o maior problema verificado no caso do convênio anterior firmado pelo MCTI com o instituto Uniemp, tratado no Acórdão 1.549/2007 – Plenário, que era a retenção, pela entidade, de um percentual sobre os recursos custodiados, a título de taxa de administração. Na ocasião, o Tribunal determinou ao ministério que os valores repassados ao Uniemp fossem transferidos aos convenientes responsáveis pela efetivação das atividades de pesquisa e desenvolvimento.

37. Destaco, ainda, que a Lei da Informática condiciona a concessão dos benefícios fiscais à apresentação de projeto, elaborado pelas empresas, ao MCTI, nos seguintes termos:

“Art 4º § 1º-C. Os benefícios incidirão somente sobre os bens de informática e automação produzidos de acordo com processo produtivo básico definido pelo Poder Executivo, condicionados à apresentação de proposta de projeto ao Ministério da Ciência e Tecnologia”.

“Art. 11. Para fazer jus aos benefícios previstos no art. 4º desta Lei, as empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação deverão investir, anualmente, em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação a serem realizadas no País, no mínimo, 5% (cinco por cento) do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de informática, incentivados na forma desta Lei, deduzidos os tributos correspondentes a tais comercializações, bem como o valor das aquisições de produtos incentivados na forma desta Lei ou do art. 2º da Lei 8.387, de 30 de dezembro de 1991, ou do art. 4º da Lei 11.484, de 31 de maio de 2007, conforme projeto elaborado pelas próprias empresas, a partir da apresentação da proposta de projeto de que trata o § 1º-C do art. 4º desta Lei.” (grifos acrescidos).

38. Acerca da exigência disposta nos arts. 4º, § 1º-C, e 11, quanto à apresentação de projeto desenvolvido pelas próprias empresas ao MCTI, como condição para usufruir dos benefícios da lei, também não a vejo como oposta à sistemática ora discutida. Basta, por exemplo, que a empresa contemple no referido projeto as atividades de pesquisa e desenvolvimento que intenta obter a partir do PPI em que escolheu investir.

39. Quanto à questão orçamentária, entendo que não houve violação aos princípios da unidade, da totalidade e da universalidade. Mediante os percentuais previstos nos incisos I e II do § 1º do art. 11 da Lei 8.248/1991, as empresas investiriam diretamente nas instituições de pesquisa, sem que esses recursos passassem por qualquer fundo público ou controle orçamentário. A lei somente institui como forma de controle desta parcela de investimentos a figura dos relatórios descritivos, prevista no art. 11, § 9º, da lei, regulamentado pelo art. 33 do Decreto 5.906/2006, que assim dispõem:

“Art. 11, § 9º, As empresas beneficiárias deverão encaminhar anualmente ao Poder Executivo demonstrativos do cumprimento, no ano anterior, das obrigações estabelecidas nesta Lei, mediante apresentação de relatórios descritivos das atividades de pesquisa e desenvolvimento previstas no projeto elaborado e dos respectivos resultados alcançados.”

“Art. 33. Até 31 de julho de cada ano, deverão ser encaminhados ao Ministério da Ciência e Tecnologia os relatórios demonstrativos do cumprimento das obrigações estabelecidas neste Decreto, relativas ao ano-calendário anterior, incluindo informações descritivas das atividades de pesquisa e desenvolvimento previstas no projeto elaborado e os respectivos resultados alcançados.”

40. Portanto, o mecanismo atualmente previsto pela Portaria MCT 178/2007 não exorbita substancialmente da prescrição legal. Também não se trata de destinar à fundação parcela que deveria ser alocada no FNDCT, nem mesmo de abrandar o controle sobre esses recursos. Constitui apenas uma forma de agrupar em um fluxo único os diversos investimentos que seriam alocados diretamente nas instituições de pesquisa, centralizando em uma única entidade o controle e fiscalização exercido pelo ministério. Essa

sistemática também facilita o acompanhamento do órgão sobre os PPIs, visto que estão sendo aplicados em projetos que igualmente são de interesse público.

IV

41. Muito embora concorde com a essência dos mecanismos empreendidos pelo MCTI por meio da Portaria MCT 178/2007, destaquei no decorrer deste voto que são necessários ajustes, de forma a alinhá-los com as exigências impostas pela Lei 8.248/1991, porém não no sentido de eliminá-los, visto que são benéficos para a consecução dos objetivos da Lei da Informática. Algumas impropriedades consignadas no relatório da Semag, de fato, procedem e merecem ser corrigidas.

42. Nesse sentido, primeiramente, não cabe gestão do MCTI sobre a destinação dos recursos aportados pelas empresas com fulcro no art. 11, § 1º, incisos I e II, uma vez que essa parcela corresponde à aplicação direta nos PPIs.

43. Para melhor entendimento da matéria, reproduzo abaixo, novamente, os dispositivos mencionados, de forma a caracterizar a vinculação do relatório das atividades de pesquisas desenvolvidas ao projeto apresentado inicialmente pelas empresas ao MCTI para obtenção dos benefícios da lei:

“Art 4º, § 1º-C. Os benefícios incidirão somente sobre os bens de informática e automação produzidos de acordo com processo produtivo básico definido pelo Poder Executivo, condicionados à apresentação de proposta de projeto ao Ministério da Ciência e Tecnologia”

“Art. 11. Para fazer jus aos benefícios previstos no art. 4º desta Lei, as empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação deverão investir, anualmente, em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação a serem realizadas no País, no mínimo, 5% (cinco por cento) do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de informática, incentivados na forma desta Lei, deduzidos os tributos correspondentes a tais comercializações, bem como o valor das aquisições de produtos incentivados na forma desta Lei ou do art. 2º da Lei 8.387, de 30 de dezembro de 1991, ou do art. 4º da Lei 11.484, de 31 de maio de 2007, conforme projeto elaborado pelas próprias empresas, a partir da apresentação da proposta de projeto de que trata o § 1º-C do art. 4º desta Lei”

“Art. 11, § 9º As empresas beneficiárias deverão encaminhar anualmente ao Poder Executivo demonstrativos do cumprimento, no ano anterior, das obrigações estabelecidas nesta Lei, mediante apresentação de relatórios descritivos das atividades de pesquisa e desenvolvimento previstas no projeto elaborado e dos respectivos resultados alcançados.” (grifos acrescidos).

44. Conforme se depreende da leitura dos trechos acima, a lei disciplina que as atividades de pesquisa estejam previstas no projeto, portanto, subentende-se que, no mínimo, seja necessária a indicação dos PPIs quando da apresentação da proposta de projeto de que trata o art. 4º, § 1º-C. Isso significa que não pode ser discricionária a escolha por parte do MCTI sobre a destinação dos recursos aportados pelas empresas, como vem sendo feito, visto que, desde a apresentação do projeto, tais recursos já se encontram vinculados às atividades de pesquisa do PPI nele previstas.

45. Do contrário, o mecanismo se assemelharia, de fato, ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, cujos recursos aportados devem ser destinados aos projetos via FNDCT, pois por meio deste são realizados investimentos em projetos que atendem ao interesse público, sem a necessária participação das empresas no processo de desenvolvimento e no retorno imediato.

46. Observo também que há lacunas no que tange à demonstração dos resultados alcançados pelas atividades de pesquisa desenvolvidas, nos moldes do art. 11, § 9º, da Lei 8.248/1991 e do art. 33 do Decreto 5.906/2006, os quais obrigam as empresas ao encaminhamento anual dos *“relatórios descritivos das atividades de pesquisa e desenvolvimento previstas no projeto elaborado e dos respectivos resultados alcançados.”*

47. Em vez disso, a Portaria MCT 178/2007 prevê apenas, por parte das empresas, a comprovação dos depósitos efetuados, deixando a cargo das instituições de pesquisa a demonstração das aplicações realizadas:

“Art. 2º (...) § 2º A empresa que efetuar aporte de recursos materiais conforme facultado pelo § 3º do art. 1º deverá, além de emitir a documentação fiscal respectiva, providenciar a colheita de recibo



desses recursos junto à instituição receptora dos mesmos e sua guarda, para futura comprovação, nos termos do Decreto 5.906, de 2006.

Art. 3º As instituições receptoras dos recursos deverão encaminhar à Facti, semestralmente, demonstrativo das aplicações realizadas com os recursos recebidos.”

48. A falha também pode ser verificada no trecho a seguir, extraído do Programa “Hardware-BR” (peça 3, fl. 65): “dispensa de responsabilidade sobre relatórios técnicos e prestações de contas ao MCT, tendo em vista isto passar a ser de alçada da Instituição Executora.”

49. A portaria dispõe que o acompanhamento dos projetos, por sua vez, seja feito pelo próprio ministério:

“Art. 4º O acompanhamento e a fiscalização da execução dos Programas e Projetos Prioritários e do uso dos recursos aportados aos mesmos serão realizados pelo MCT, por intermédio da Sepin, na forma estabelecida pela Lei 8.248, de 1991, e pelo Decreto 5.906, de 2006.”

50. Esse procedimento é incorreto pois a lei não abre espaço para que se retire essa atribuição das empresas investidoras, porquanto sintetiza um mecanismo de mão dupla: a empresa opta por investir em um projeto desenvolvido pela instituição de pesquisa, que, por outro lado, lhe propicia resultados em seu processo de produção. Novamente destaco que há uma vinculação do relatório das atividades de pesquisas desenvolvidas ao projeto apresentado inicialmente pelas empresas ao MCTI para obtenção dos benefícios da lei.

51. Sendo assim, verifico que, no modelo atualmente desempenhado pelo MCTI, existe uma lacuna na demonstração de que a empresa está auferindo benefícios com a pesquisa desenvolvida em seu processo de produção, isto é, que o interesse particular daquele projeto foi atendido.

52. Essa demonstração é fundamental para que o próprio ministério possa aferir os benefícios para o mercado advindos da implementação dessa política pública. No entanto, o acompanhamento tem sido feito somente pelo MCTI, que se justifica pelo fato de os PPis contemplarem também o interesse público. Porém, essa solução não é suficiente para atender às exigências da lei.

53. Não obstante, mais uma vez, reforço que não se trata de uma falha insanável, que motive a extinção da sistemática. Basta que sejam feitos ajustes, de forma a adequá-la aos dispositivos mencionados, para que as empresas apresentem “relatórios descritivos das atividades de pesquisa e desenvolvimento previstas no projeto elaborado e dos respectivos resultados alcançados”. Para tanto, sugiro que seja dada ciência ao MCTI que, caso opte pela continuidade do Convênio PPI 1.0001.00/2007, deve ser atendido o art. 11, § 9º, da Lei 8.248/1991 c/c o art. 33 do Decreto 5.906/2006, bem como o art. 4º, § 1º-C, c/c o art. 11, **caput**, da referida lei.

54. Outra preocupação que o ministério deve ter quando os investimentos nos PPis integrarem os incisos I e II do § 1º do art. 11 da Lei da Informática é garantir que seja obedecido o percentual mínimo de 0,8%, referente ao inciso II, a ser alocado em centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino localizadas nas regiões de influência da Sudam, da Sudene e da Região Centro-Oeste.

55. Por último, vejo também que há a necessidade de se detalharem melhor, na forma de discriminação dos custos, as despesas incorridas pela Facti, para fins de remuneração das atividades administrativas desempenhadas.

56. Importante salientar que, caso essas atribuições fossem exercidas pelo próprio MCTI, a Administração Pública arcaria com os dispêndios necessários com a alocação de recursos humanos e materiais para essa demanda. Registro também que não constam nos autos quaisquer indícios de que a entidade esteja sendo remunerada por meio de taxa de administração, o que indiscutivelmente seria irregular. Segundo documentação à peça 14, p. 1, a fundação trabalha pelo método de custeio, ou seja, a sua remuneração será definida com base nos custos em que incorrer na execução do convênio.

57. No entanto, os termos do Convênio PPI 1.0001.00/2007 não são claros a respeito das atividades que serão desempenhadas pela Facti e da respectiva remuneração, sendo necessário que o ministério efetue ajuste no convênio para corrigir tais impropriedades.

V

58. Concluindo este voto revisor, com as devidas vênias por discordar das conclusões alvitadas pela unidade técnica e pelo Relator, proponho ao Plenário a seguinte solução ao caso:



58.1. que seja mantida a possibilidade de investimentos nos PPIs, de acordo com o disposto no § 3º do art. 25 do Decreto 5.906/2006, em consonância com a proposta do Relator;

58.2. que seja mantida a possibilidade de investimento nos PPIs pelas empresas, mediante os percentuais definidos nos incisos I e II do § 1º do art. 11 da Lei 8.248/1991, visto que se trata de projetos não só de interesse público, mas também privado, considerando, assim, legal o § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006;

58.3. que se autorize a continuidade do Convênio PPI 01.0001.00/2007, firmado entre o MCTI e a Facti, bem como a utilização dos recursos nele aportados, por não afrontar de forma insanável os incisos I e II do § 1º do art. 11 da Lei 8.248/1991, sem prejuízo dos ajustes necessários para corrigir irregularidades pontuais.

59. Para tanto, proponho que esta Corte dê ciência ao ministério de que os procedimentos atuais de investimento nos PPIs relativos aos percentuais estabelecidos nos incisos I e II, do § 1º, do art. 11, da Lei 8.248/1991, devem ser alterados de forma que:

59.1. garantam que as empresas indiquem a que PPIs destinarão seus recursos, como parte do projeto requerido pelos arts. 4º, § 1º-C, e 11, **caput**, da Lei 8.248/1991;

59.2. mantenham a responsabilidade das empresas investidoras pela “*apresentação de relatórios descritivos das atividades de pesquisa e desenvolvimento previstas no projeto elaborado e dos respectivos resultados alcançados*” ao MCTI, nos termos do art. 11, § 9º, da referida lei, regulamentado pelo art. 33 do Decreto 5.906/2006;

59.3. observem que o percentual mínimo de 0,8% da aplicação de 5% do faturamento, referente ao inciso II, do § 1º, do art. 11, da Lei 8.248/1991, deve ser alocado em centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, situados nas regiões de influência da Sudam, da Sudene e da Região Centro-Oeste, sendo no mínimo 30% dos recursos destinados a entidades públicas.

60. Por último, quanto ao Convênio PPI 01.0001.00/2007, deve ser determinado ao ministério que as atribuições da Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação (Facti), bem como os custos efetivamente incorridos nas atividades associadas, para fins de sua remuneração, sejam devidamente discriminados no ajuste.

Ante todo o exposto, voto por que este Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), acerca de possíveis irregularidades no âmbito do Convênio PPI 01.0001.00/2007, firmado entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e a Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação (Facti),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 237, inciso VI; 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar, no mérito, parcialmente procedente a representação;

9.2. determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) que, em relação ao Convênio PPI 01.0001.00/2007, deverão ser detalhadas as atribuições da Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação (Facti), bem como os custos efetivamente incorridos nas atividades associadas, para fins de sua remuneração;

9.3. dar ciência ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) de que a sistemática de investimento nos PPIs, de acordo com as regras dos incisos I e II, do § 1º, do art. 11, da Lei 8.248/1991, deve atender aos seguintes requisitos:

9.3.1. as empresas deverão indicar previamente a que PPIs destinarão seus recursos, como parte do projeto requerido pelos arts. 4º, § 1º-C, e 11, **caput**, da Lei 8.248/1991;

9.3.2. as empresas investidoras deverão ser responsáveis pela “*apresentação de relatórios descritivos das atividades de pesquisa e desenvolvimento previstas no projeto elaborado e dos respectivos resultados alcançados*” ao MCTI, nos termos do art. 11, § 9º, da referida lei, regulamentado pelo art. 33 do Decreto 5.906/2006;

9.3.3. o percentual mínimo de 0,8% da aplicação de 5% do faturamento, referente ao inciso II, do § 1º, do art. 11, da Lei 8.248/1991, deve ser alocado em centros ou institutos de pesquisa ou entidades



brasileiras de ensino, situadas nas regiões de influência da Sudam, da Sudene e da região Centro-Oeste, sendo no mínimo 30% dos recursos destinados a entidades públicas;

9.4. dar ciência do inteiro teor deste acórdão ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), à Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação (Facti) e ao Ministério Público Federal, em deferência ao Ofício 8985/2011/PRDF/AC, da lavra da Procuradora Anna Carolina de Azevedo Maia;

9.5. arquivar os autos.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de março de 2015.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Revisor

VOTO COMPLEMENTAR

Diante do extenso e competente voto revisor apresentado pelo eminente Ministro José Múcio Monteiro, gentilmente adiantado a este Relator por ocasião da devolução dos autos ao meu Gabinete, e no qual Sua Excelência consigna divergência em relação às propostas por mim oferecidas a este Plenário, não posso deixar de apresentar nova manifestação, lamentando, todavia, que do exame da matéria não tenhamos convergido para uma única proposta.

2. Devo então enfrentar alguns pontos abordados por Sua Excelência. Antes, porém, gostaria de tecer breves considerações sobre a modificação introduzida no art. 167 da Constituição Federal, pela recém promulgada **EC 85/2015**, motivadora da retirada de pauta deste processo da Sessão Plenária do dia 4/3/2015, por sugestão da Presidência.

3. Conquanto referida EC não modifique o entendimento defendido por este Relator quanto à matéria em discussão nos autos, implica ela, possivelmente, na possibilidade de que o MCTI disponha de maior flexibilidade na alocação de recursos do FNDCT, incluindo a aplicação de recursos desse fundo contábil aos PPIs, pois a EC, ao acrescentar o § 5º ao art. 167 da Constituição Federal, autoriza o remanejamento, transposição ou transferência entre as categorias de programação, sem prévia autorização legislativa, desde que no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação:

“Art. 167 (...)

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015\)](#)”

4. Logo, conferida a devida importância aos Programas e Projetos Prioritários de Informática (PPIs), a solução que venho propondo nestes autos, a ser implementada pelo ministério, de que os recursos sejam movimentados em categoria de programação específica junto ao FNDCT, em vez de sua captação e movimentação em conta paralela da instituição privada Facti, ganha ainda mais força, uma vez que os recursos em quaisquer das categorias de programação daquele fundo poderão servir, segundo uma primeira leitura que faço do dispositivo constitucional, para complementar os recursos previstos em categoria de programação específica destinada aos PPIs e oriundos da Lei de Informática.

5. Quanto ao mérito legal aqui discutido, entretanto, o referido dispositivo nada influi, pois trata ele de categorias de programação de recursos incluídos na lei orçamentária, enquanto nestes autos se discute os recursos captados e mantidos sem inclusão no orçamento público, muito embora a Sepin dê a eles destinação pública por meio dos referidos PPIs. Assim, feitas essas breves considerações, concluo que a referida EC faz cessar qualquer preocupação com eventual diminuição do fluxo de recursos aos PPIs,



acaso cessada a captação ora em discussão nestes autos, por meio da instituição privada Facti. Acaso sejam necessários maiores volumes de recursos aos PPIs, caberá ao Poder Executivo efetuar os rearranjos necessários entre as categorias de programação do orçamento, nos limites e condições indicados na novel disposição constitucional.

6. Pois bem, passo então a enfrentar os pontos abordados por Sua Excelência. Contrariamente ao defendido pela Semag, pela representante do Ministério Público/TCU e por este Relator, Sua Excelência entende que o aporte de recursos aos PPIs, contabilizados nos percentuais mínimos fixados na Lei 8.248/1991, na forma idealizada pelo MCTI, não é ilegal. O mecanismo empreendido para tal aporte não padeceria, segundo defendido pelo eminente revisor, de vício insanável que conduziria à anulação do convênio firmado com a Facti.

7. Inicialmente, Sua Excelência defende que o aporte de recursos aos PPIs, contabilizado nos percentuais mínimos fixados na lei, não subverte os princípios que fundamentaram sua instituição, desde que demonstrado que os projetos atendam também os objetivos dos entes privados contribuintes. Esse seria o caso dos PPIs, que atenderiam tanto aos interesses públicos como aos privados, como exemplificado em seu voto. E, em sua linha de raciocínio, seria mais interessante que os programas e projetos fossem credenciados a receber aportes do setor privado, recebendo, no entanto, a gestão, o acompanhamento dos recursos e o monitoramento, por parte do ministério, de modo que os programas assim considerados prioritários fossem acolhidos também pela iniciativa privada, de maneira a lhes destinar os montantes correspondentes aos percentuais indicados nos incisos I e II do art. 11 da Lei 8.248/1991.

8. Ainda seguindo o raciocínio de Sua Excelência, o mecanismo propiciaria, com os ajustes sugeridos em sua minuta de acórdão, algumas vantagens, que em linhas gerais podem ser assim elencadas:

a) projetos de grandes dimensões e escopo necessitam de vultosos investimentos e, sendo assim, poderão ser melhor viabilizados se receberem contribuições decorrentes de recursos e demandas de várias fontes (o que pode ser obtido mediante o *modus operandi* previsto no convênio);

b) o MCTI identificaria os projetos com potencial de beneficiar várias empresas e a sociedade, os quais poderão, além de receber recursos públicos, obter aportes privados das empresas que demonstrarem que deles advirão ganhos para seu processo produtivo;

c) pode ser mais efetivo permitir que várias empresas alcançadas pela Lei de Informática optem por concentrar os esforços em um único projeto – o que pode ser alcançado por intermédio dos PPIs –, do que induzir a que patrocinem projetos distintos por meio de convênios individuais com instituições de pesquisa, cujos recursos alocados podem ser insuficientes nesses casos, além de haver o risco de duplicidade de esforços, sendo esses problemas evitados com a reunião dos recursos nos PPIs, via convênio com a Facti;

d) projetos de grande porte como o HardwareBR, RNP, Softex e outros, necessitam da implantação de estrutura robusta de RH, materiais e equipamentos, sendo melhor viabilizados mediante recursos de diversas origens;

e) o Convênio PPI 01.0001.00/2007, celebrado com a Facti, representa um mecanismo facilitador, por centralizar em apenas uma instituição o fluxo e a gestão dos investimentos aportados por inúmeras empresas aos PPIs.

9. Ainda, na visão do eminente revisor, não parece adequado condicionar os PPIs ao recebimento de recursos somente via FNDCT, visto que o depósito no fundo não seria vinculado a projetos específicos, não havendo garantia de que a pesquisa de conveniência da empresa seria beneficiada, de modo que restaria a ela apenas a opção de firmar convênio com instituição de pesquisa para desenvolver projeto.

10. *Data venia* das ponderações efetuadas pelo ilustre revisor, entendo que esses argumentos não socorrem o procedimento adotado pelo MCTI para viabilizar a captação dos recursos oriundos das renúncias de receitas aos PPIs. Em que pese esse procedimento fosse o idealizado pelo ministério para angariar recursos aos importantes Projetos e Programas Prioritários da área de Informática, não há, na Lei 8.248/1991, dispositivo que autorize a substituição da forma legalmente definida de distribuição dos recursos oriundos da renúncia de receitas, destinadas expressamente (i) aos convênios com centros ou

institutos de pesquisa ou entidades de ensino, (ii) ao ingresso nos cofres do FNDCT, (iii) à aplicação direta pelas empresas, em pesquisa e desenvolvimento, e (iv) ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, por um único recolhimento à conta bancária de entidade privada sem fins lucrativos, responsável pelo recebimento de depósitos e distribuição dos recursos aos projetos considerados prioritários pelo Cati.

11. A lei não prevê outras hipóteses, senão aquelas expressamente indicadas em seu art. 11, de modo que torna obrigatória, por exemplo, a destinação de uma parte dos recursos a universidades, faculdades, entidades de ensino e centros ou institutos de pesquisa, na forma do § 1º, incisos I e II, e do § 3º, mediante o estabelecimento de relações diretas com as empresas, sem intermediação. A lei assim determina, de maneira que, se aceito for o simples depósito dos recursos na conta da Facti, signatária de convênio com o MCTI, para fins de comprovação dos percentuais indicados nos incisos I e II do § 1º do art. 11 da Lei 8.248/1991, far-se-á letra morta ao comando legal, desviando-se dos fins almejados pelo legislador.

12. Haverá, também, de forma implícita, permissão para que recursos previstos em lei como receita orçamentária de um Fundo de Natureza Pública como o FNDCT, sejam desviados para conta corrente de empresa privada, sem fins lucrativos, e assim serem destinados a programas e projetos que, embora aderentes aos objetivos previstos na Lei, não contam com o controle orçamentário, nem com a destinação financeira prevista na própria lei. Com efeito, ao realizar depósito na conta da Facti, para fins de comprovação da aplicação dos recursos na forma dos incisos I e II, do § 1º do art. 11 da Lei de Informática, a manobra realizada propicia a evasão de receitas previstas em lei para o aludido fundo, até então estimadas para ocorrer na forma indicada pelo art. 9º, parágrafo único, da referida lei, que assim dispõe:

“Art. 9º (...)

Parágrafo único. Na eventualidade de os investimentos em atividades de pesquisa e desenvolvimento previstos no art. 11 desta Lei não atingirem, em um determinado ano, os mínimos fixados, os residuais, atualizados e acrescidos de 12% (doze por cento), **deverão** ser aplicados no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, de que trata o § 18 do art. 11 desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 11.077, de 2004\)](#)” (grifei)

13. A própria Lei de Informática previu a possibilidade de alguma dificuldade na celebração de convênios com os centros e institutos de pesquisa ou entidades de ensino e aplicação da totalidade dos percentuais indicados nesses convênios, bem assim, providenciou desestímulo à não aplicação dos mínimos legais indicados no art. 11. Para esses casos, a alternativa consiste no recolhimento do saldo residual não aplicado, com acréscimo de 12%, ao referido Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI, que, conforme definido no próprio regulamento (Decreto 5.906/2006), é mantido pelos depósitos efetuados no FNDCT, em categoria de programação específica. Com as disposições do Convênio PPI em questão e da Portaria MCT 178/2007, se a empresa interessada não consegue aplicar os mínimos nas formas previstas no art. 11, § 1º, especialmente, conforme os incisos I e II, têm elas a possibilidade de, simplesmente, efetuar o recolhimento dos valores à conta bancária da Facti, sem o acréscimo de 12%. Têm, também, a possibilidade de depositar toda a quantia em substituição aos convênios, e assim, jamais incidir no disposto no referido art. 9º, deixando os recursos de adentrar aos cofres do FNDCT, o qual passa a contar unicamente com as receitas previstas no inciso III do § 3º do art. 11 da Lei 8.248/1991.

14. O Parlamento, ao aprovar a Lei de Informática, fez inserir dispositivos que, conquanto possam não apresentar todas as aludidas vantagens ora indicadas para os PPIs, muitas delas defendidas pelo próprio MCTI, propositalmente pulverizaram a aplicação dos recursos em distintas ações de desenvolvimento de P&D, de forma a fomentar, em todo o país, e em algumas regiões em especial, o desenvolvimento de **parcerias** entre empresas, centros ou institutos de pesquisa e entidades de ensino, reservando, ainda, parcela da renúncia das receitas ao seu recolhimento ao FNDCT:



“Art. 9º (...)

Parágrafo único. Na eventualidade de os investimentos em atividades de pesquisa e desenvolvimento previstos no art. 11 desta Lei não atingirem, em um determinado ano, os mínimos fixados, os residuais, atualizados e acrescidos de 12% (doze por cento), **deverão** ser aplicados no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, de que trata o § 18 do art. 11 desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 11.077, de 2004\)](#)

(...)

Art. 11. Para fazer jus aos benefícios previstos no art. 4º desta Lei, as empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação deverão investir, anualmente, em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação a serem realizadas no País, no mínimo, 5% (cinco por cento) do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de informática, incentivados na forma desta Lei, deduzidos os tributos correspondentes a tais comercializações, bem como o valor das aquisições de produtos incentivados na forma desta Lei ou do art. 2º da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, ou do art. 4º da Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, conforme projeto elaborado pelas próprias empresas, a partir da apresentação da proposta de projeto de que trata o § 1º-C do art. 4º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.249, de 2010) (Produção de efeito)

§ 1º No mínimo dois vírgula três por cento do faturamento bruto mencionado no caput deste artigo deverão ser aplicados como segue: (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 2001) (Vide Lei nº 11.077, de 2004)

I – mediante convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas, credenciados pelo comitê de que trata o § 5º deste artigo, devendo, neste caso, ser aplicado percentual não inferior a um por cento; (Incluído pela Lei nº 10.176, de 2001) (Vide Lei nº 11.077, de 2004)

II – mediante convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas, com sede ou estabelecimento principal situado nas regiões de influência da Sudam, da Sudene e da região Centro-Oeste, excetuada a Zona Franca de Manaus, credenciados pelo comitê de que trata o § 5º deste artigo, devendo, neste caso, ser aplicado percentual não inferior a zero vírgula oito por cento; (Incluído pela Lei nº 10.176, de 2001) (Vide Lei nº 11.077, de 2004)

III – sob a forma de recursos financeiros, depositados trimestralmente no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, devendo, neste caso, ser aplicado percentual não inferior a zero vírgula cinco por cento. (Incluído pela Lei nº 10.176, de 2001) (Vide Lei nº 11.077, de 2004)

§ 2º Os recursos de que trata o inciso III do § 1º destinam-se, exclusivamente, à promoção de projetos estratégicos de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação, inclusive em segurança da informação. (Incluído pela Lei nº 10.176, de 2001) (Vide Lei nº 11.077, de 2004)

§ 3º Percentagem não inferior a trinta por cento dos recursos referidos no inciso II do § 1º será destinada a universidades, faculdades, entidades de ensino e centro ou institutos de pesquisa, criados ou mantidos pelo Poder Público Federal, Distrital ou Estadual, com sede ou estabelecimento principal na região a que o recurso se destina. (Incluído pela Lei nº 10.176, de 2001) (Vide Lei nº 11.077, de 2004)

§ 18. Observadas as aplicações previstas nos §§ 1º e 3º deste artigo, até 2/3 (dois terços) do complemento de 2,7% (dois inteiros e sete décimos por cento) do faturamento mencionado no *caput* deste artigo poderão também ser aplicados sob a forma de recursos financeiros em Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, a ser regulamentado pelo Poder Executivo. (Incluído pela Lei nº 11.077, de 2004)” (grifei)

15. *Data vênia* do procedimento defendido pelo MCTI, parcialmente encampado por Sua Excelência, entendo que, por mais que sejam apontadas possíveis vantagens na adoção de modelagem diferente de destinação dos recursos, e que essas sejam efetivamente confirmadas, na prática, não pode o gestor público, nem este Tribunal, se furtar de aplicar o disposto na lei, especialmente, quando essa lei

não comporta interpretações que amparem o procedimento adotado. De se ver que a lei não apenas determina que parcela dos recursos seja aplicada mediante convênios com as instituições indicadas nos incisos I e II, do § 1º do art. 11, celebrados diretamente pelas empresas, mas também indica os percentuais mínimos a serem aplicados sob essa modalidade, bem assim, regiões a serem contempladas, no caso do inciso II.

16. Reafirmo, portanto, que o procedimento descrito nos instrumentos e dispositivos normativos questionados afrontam não apenas a lei, mas também o disposto nos arts. 37, *caput*, 165 e 167 da Constituição Federal, com destaque para o inciso IX deste último dispositivo, vez que a manutenção da arrecadação, gerenciamento e execução de despesas a partir da conta bancária mantida pela conveniente *Facti* traduz-se, na prática, na instituição de fundo sem prévia autorização legislativa, vedado pelo dispositivo constitucional.

17. O mecanismo de aplicação dos recursos nos PPIs, criado pelo MCTI, cria a possibilidade de constituição de um fundo paralelo ao qual os recursos oriundos da renúncia de receitas públicas de natureza tributária/fiscal são depositados por empresas, e a movimentação deles passa a se dar sob o comando de órgão público federal, o MCTI, sem observar as regras de movimentação de recursos afetas aos fundos públicos, esses sobre os quais incidem diretamente os princípios orçamentários da unidade, da universalidade e da anualidade (como já destaquei nos itens 43 a 45 da proposta de deliberação trazida originalmente), expressamente previstos na Lei 4.320/1964, a seguir:

“art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.”

18. Nesse contexto, os recursos arrecadados via o Convênio PPI acabam por se tornarem orçamentos especiais paralelos ao Orçamento Geral da União. Isso porque os recursos arrecadados no convênio para serem empregados nos programas prioritários configuram-se ação governamental típica, sob a gestão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Desse modo, a movimentação desses recursos para custeio de tais programas e projetos fora das leis orçamentárias viola o princípio da unidade.

19. O princípio da unidade estabelece que a ação pública deve estar organizada e planejada em um único documento, por esfera de governo. Modernamente, esse princípio tem sido chamado também de princípio da totalidade, tendo em vista as diversas descentralizações administrativas que expandiram a administração indireta, criando instituições com personalidade jurídica própria, mas que ainda assim devem estar incluídas no orçamento geral.

20. A existência de uma única Lei Orçamentária Anual - LOA ratifica a aplicação desse princípio, em consonância com o disposto no art. 165, § 5º da Constituição Federal:

“ art. 165 (...)

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”

21. Do princípio da unidade decorre outro princípio, o da unidade de caixa (ou de tesouraria), já há muito positivado na legislação, de acordo com o que consta na Lei 4.320/1964 (Título VI - Da Execução do Orçamento):



“art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.”.

22. *In casu*, a renúncia de receita converte-se em verdadeira “receita arrecadada” quase que diretamente pelo MCTI, vez que a entidade conveniente não tem autonomia para aplicar os recursos depositados em sua conta pelas empresas, e em vez de ser aplicada pela empresa beneficiária do incentivo fiscal também com a autonomia própria da instituição privada, é por ela entregue à administração do órgão federal que figura na relação jurídica estabelecida no convênio com a Facti. Logo, procedimentos como esse não podem fugir ao princípio da unidade de tesouraria.

23. Tais recursos, por imposição da Lei 8.248/1991, deveriam ser diretamente investidos pelas empresas incentivadas, seja por meio do desenvolvimento de projetos próprios de P&D ou da realização de convênio com instituições de ensino ou pesquisa. A lei admite, apenas, que as empresas efetuem aportes de recursos financeiros ao FNDCT e ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação. O papel da Sepin, nos termos da legislação vigente, é o de fiscalizar a aplicação de tais recursos, e não de geri-los.

24. Por sua vez, outro princípio, o da universalidade, estabelece que o orçamento público deve conter todas as receitas e despesas de uma esfera governamental. Na seção que trata dos orçamentos, contida no Título VI - Da Tributação e do Orçamento, da Carta Magna vigente, dispõe-se o seguinte:

“art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
(...)”

25. Decorre dessa vedação constitucional a necessidade de que todas as receitas e despesas da União estejam consolidadas na Lei Orçamentária Anual. O orçamento público e as diretrizes para a sua elaboração são de tamanha importância para Administração Pública que a Constituição Federal estabelece um rito próprio para a sua elaboração e aprovação, como se vê, por exemplo nos seus arts. 57, 62, 68, 166 e 167, no que concerne às Leis Orçamentárias Anuais e às Leis de Diretrizes Orçamentárias.

26. De se ver que sobejam impeditivos ao recolhimento dos recursos previstos no art. 11 da Lei 8.248/1991 à conta da instituição Facti como alternativa aos meios indicados nos parágrafos daquele dispositivo legal e, portanto, a toda evidência, padecem de ilegalidade latente, e insanável, as disposições do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006 e da Portaria MCT 178/2007. Proceder de modo diferente, como sugerido na proposta do eminente revisor, demandaria, a meu ver, iniciativa de lei, com envio de projeto ao Congresso Nacional para modificação dos dispositivos da Lei 8.248/1991, com justificativas necessárias às discussões no parlamento.

27. Em que pese Sua Excelência entender que o mecanismo atualmente previsto pela Portaria MCT 178/2007 não exorbita substancialmente da prescrição legal, e que também não se trata de destinar à fundação parcela que deveria ser alocada ao FNDCT, conforme itens 39 a 40 de seu voto revisor, anoto que pode haver equívoco no raciocínio ao não se observar que não só os recursos destinados aos convênios de que tratam os incisos I e II do § 1º do art. 11 da Lei 8.248/1991 são carreados para a conta da Facti, mas também os recursos que deveriam ingressar no FNDCT de *forma residual facultativa* (art. 11, § 18, da Lei 8.248/1991 c/c o art. 10, § 3º, do Decreto 5.906/2006) ou, até, de *forma eventual* (art. 9º, parágrafo único, da Lei 8.248/1991 c/c o art. 35 do Decreto 5.906/2006). Basta uma leitura desses dispositivos para chegar-se ao entendimento de que o procedimento adotado na portaria e no convênio constitui barreira à arrecadação desses recursos pelo FNDCT, desviando-se sua arrecadação para a conta da Facti.

28. Não poderia deixar de consignar que, à semelhança do que ocorre aqui nestes autos, este Tribunal já rechaçou, por diversas vezes, a instituição e movimentação de recursos por meio de fundos extraorçamentários ou extracontábeis, mantidos sem controle legislativo, como foi o caso do Reidi-Bacen (com antecedentes no Recheque e Funcheque, conforme Acórdão 1.448/2012 – Plenário; Relator o Min. Walton Alencar Rodrigues), em que recursos com origens em fontes de receitas públicas (no caso em



questão neste processo, de *renúncia* de receitas) foram movimentados sem ingressos orçamentários, porém, mantidos financeiramente à disposição dos dispêndios indicados pelas instituições gestoras interessadas, sob o argumento de se tratarem de recursos eminentemente privados:

“SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. BACEN. EXERCÍCIO DE 2006. REGULARIDADE COM RESSALVAS. **DETERMINAÇÃO PARA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DO BACEN VIA OGU.** CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RECURSOS DA REDI/BC – RESERVA PARA O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO BACEN. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO NÃO PROVIDO. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO.

VOTO

(...)

Na verdade, a situação se apresenta tal como se o Bacen, por meio de atos administrativos normativos internos e das circulares do CMN, tivesse criado um anteparo, um biombo econômico-financeiro, que o pusesse a salvo de qualquer controle do Estado, conformando um colchão de reservas, de natureza originariamente tributária, geridas em moldes particulares, por ele mesmo estabelecidos, tendo em vista seus contingentes objetivos institucionais. Esta Reserva Redi-BC claramente coloca a instituição ao abrigo das eventuais vicissitudes das políticas públicas futuras, consistentes em possíveis contingenciamentos de recursos orçamentários. Tal situação estaria a ofender inúmeras disposições constitucionais e legais, afora a criticável conformação jurídica do Redi-BC, em todos os seus passos, em toda a sua evolução.

O art. 167 da Constituição Federal veda ‘a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.’

Nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

‘§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil, relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.’

Segue o art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal: ‘Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda o disposto nos artigos 16 de 17.’

O artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que as ações governamentais que acarretem aumento de despesa deverão ser acompanhadas de declaração do ordenador de despesas de que estão adequadas à lei orçamentária anual e compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Por seu turno, a Lei nº 4.320/1964, estabelece:

‘Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.(...)’

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.’

A Reserva Redi-BC, resultante da cobrança relativa à inclusão e exclusão no cadastro de emitentes de cheques sem fundo, constitui receita pública. A despesa pública, realizada com tal reserva, somente pode ser realizada após prévia autorização na Lei Orçamentária.

Tal entendimento encontra guarida, mais uma vez, no princípio constitucional da legalidade, aplicável aos orçamentos públicos, ante a regra que impede que a definição das despesas públicas fique adstrita a vontades individuais – no caso, a da Diretoria Colegiada do Bacen – garantindo, com isso, a indisponibilidade do interesse público.

Não procede o argumento de que a execução da despesa com tais recursos ocorre de modo análogo ao do OGU, em face da violação da legalidade administrativa, princípio constitucional estruturante de toda a democracia brasileira. Orçamento público não é seara de analogia, nem campo em que se permite feudos de fundos ou reservas intocáveis pelo Congresso Nacional. A execução da despesa pública não

pode ocorrer em molde meramente analógico com o OGU. É matéria de direito estrito, obedecendo em pormenores o princípio da legalidade.

Portanto, os recursos da Redi/BC estariam sendo empregados em despesas de natureza pública, que não receberam a autorização legal, constitucionalmente exigida, seja por não terem sido aprovadas pelo poder legislativo, seja por não terem sido submetidas à fiscalização daquele poder, seja por se guarnecerem de regulamentação imprecisa, deficiente e precária.

Não se critica, nesses termos, as despesas concretamente realizadas, ou a gestão isolada dos recursos, mas sim o procedimento alienígena ao princípio da unidade orçamentária e toda a questão atinente à juridicidade de atos normativos do CMN, de natureza tipicamente administrativa, materializados em circulares e resoluções internas, a dispor sobre os recursos desta Reserva, à mingua de detalhada disposição legal do Congresso Nacional.

(...)

Dentro do sistema constitucional brasileiro, já não se admitem Reservas ou Fundos que gravitem, de modo isolado, no universo das finanças públicas. Estas se organizam de forma sistemática, em vista de objetivos nacionais maiores, instituídos pelas políticas de governo, consolidadas nas leis orçamentárias, legitimadas pela ação do Congresso Nacional e do Poder Executivo democraticamente eleitos.” (destaquei)

29. Temos, ainda, na mesma linha, o Acórdão 1.549/2007 – Plenário, quando tratou da intermediação da Uniemp, atualmente substituída pela Facti, na tarefa de se apresentar como simples depositária dos recursos provenientes das renúncias de receitas de que trata a Lei de Informática, muito embora aqui se tenha tido, por força da representação da mesma unidade técnica (a Semag), um exame mais abrangente da matéria, conforme pode ser lido nos itens 2 a 5 da proposta de deliberação que trouxe originalmente, sobre o mérito deste processo.

30. Cabe ainda mencionar que aos PPIs não se inviabiliza o aporte de recursos públicos ou privados para sua concretização, pois, conforme defendi na minuta de deliberação originalmente apresentada por ocasião da anterior e desta sessão de julgamento, existe a possibilidade de que referidos projetos sejam inseridos no âmbito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação, passando a receber recursos por meio do FNDCT, os quais poderiam ser depositados, a partir dos aportes efetuados pelas empresas, em categorias de programação próprias e distintas para cada PPI, de modo a garantir que a pesquisa de conveniência da empresa seja beneficiada por sua escolha.

31. Percebe-se, portanto, que nem todos os depósitos efetuados no FNDCT são desvinculados de projetos específicos, pois a Lei de Informática dispôs sobre duas espécies distintas de depósitos nesse fundo: a) aquele no percentual mínimo obrigatório, previsto no inciso III, que de fato não está vinculado a programas e projetos específicos (art. 11, § 1º, inciso III), mas sim a uma finalidade específica, indicada pelo art. 11 da Lei 11.540/2007; e aquele outro previsto no § 18, relacionado ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de TI (arts. 9º, parágrafo único, e 11, § 18, da Lei 8.248/1991) que, conforme consta regulamentado no art. 10 do Decreto 5.906/2006, são depositados em categoria de programação específica, mantidos em separado os recursos em cada dispositivo, objetivando fortalecer as atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação, ampliar a capacidade de formação de recursos humanos e modernizar a infraestrutura das instituições de pesquisa e desenvolvimento nacionais, bem como apoiar e fomentar projetos de interesse nacional nos quais poderiam se enquadrar os PPIs.

32. Importante observar ainda, conforme consta registrado no item 61 da instrução transcrita no relatório precedente, que dos depósitos efetuados em 2010 pelas empresas, na conta da conveniente Facti, no montante total de R\$ 11.875.271,27, e com base nos dispositivos do decreto e portaria questionados nestes autos, cerca de 68% dos recursos não receberam indicação alguma por parte das empresas depositantes sobre em qual dos PPIs deveriam ser aplicados, de modo que essa decisão coube à Sepin/MCTI, contrariando a ideia, portanto, de que as empresas teriam o interesse de vincular os depósitos a um determinado projeto ou programa. Diante da possibilidade que lhes foi deferida, pelo decreto e pela portaria, de simplesmente efetuar o depósito na conta da Facti, para fins de considerar atendidos todos os requisitos exigidos em lei para usufruírem dos benefícios fiscais de redução ou isenção

do IPI, essas empresas simplesmente tenderam a efetuar os depósitos exclusivamente para usufruir dos benefícios fiscais, sem se preocupar com a destinação dos recursos a projetos e programas de seu interesse. Essa situação foi consignada nas conclusões da Semag, integrantes do relatório precedente, em face dos dados remetidos em resposta à diligência deste Tribunal, determinada no subitem 9.3 do Acórdão 1.827/2010-P, que não apenas consignou tal situação, mas também o grave indício de que nem todos os recursos estavam sendo destinados aos PPIs:

“74. No que diz respeito aos montantes dos recursos aportados aos PPIs, a partir das tabelas apresentadas pela Sepin, verifica-se que aproximadamente 68% dos investimentos realizados pelas empresas por meio do convênio firmado com a Facti não foram direcionados, por elas, a um programa ou projeto específico. Coube, pois, à Sepin determinar os programas e projetos que receberiam os valores depositados pelas empresas.

75. Os dados indicam, ainda, que os valores dos depósitos efetuados em um exercício não necessariamente serão direcionados aos PPIs naquele mesmo exercício. Se por um lado as empresas depositaram cerca de R\$ 11,86 milhões aos PPIs, por outro, o efetivo direcionamento aos programas e projetos foi de aproximadamente R\$ 9,43 milhões. **Por conseguinte, é possível concluir que o saldo restante não foi aplicado em atividades de pesquisa e desenvolvimento, o que contraria o disposto no art. 4º, c/c o caput do art. 11 da Lei 8.248, de 1991.**” (destaquei)

33. A bem da verdade, por meio do subitem 9.8 do Acórdão 1.827/2010 – Plenário, pautado em semelhante desconfiança, este Tribunal determinou a realização de fiscalização, em autos apartados de representação, sobre os recursos mantidos e movimentados no âmbito do Convênio PPI pela Facti, ocasião em que se examinou a suposta aplicação de recursos em desvio de finalidade às atividades de P&D, conforme ementado no Acórdão 2.088/2012 – Plenário, deliberação essa adotada no referido processo. Na condução da matéria perante este Plenário, consignei, em divergência à unidade técnica, que “28. (...) diante dos argumentos apresentados pela Sepin/MCTI e das disposições constantes do Decreto, torna-se dificultoso estabelecer com precisão o enquadramento ou não de certas ações (...) em atividades de P&D.” e que “29. A dificuldade em caracterizar com precisão as atividades relacionadas a P&D já foi retratada em outras oportunidades, quando afetas, justamente, ao emprego das contrapartidas das renúncias de receitas da Lei de Informática, como ocorreu nos acórdãos 1.549/2007 e 1.495/2012, ambos do Plenário.”. Tal dificuldade existe, e somente pode ser examinada em cada caso concreto, de modo que o risco existente é maior se os recursos são movimentados em conta bancária como a mantida pela Facti, à disposição do MCTI.

34. Se, de um lado, o que está em exame nestes autos é a possibilidade jurídica de se utilizar uma conta bancária, mantida por uma instituição privada, sob coordenação e acompanhamento do MCTI, para receber recursos oriundos da renúncia fiscal tratada na Lei 8.248/1991 e, assim, serem destinados, conforme orientações daquele ministério, aos PPIs, sem atender ao disposto na referida lei, de outro, parece-me difícil deixar de observar que todo esse montante de recursos, referido no item 32 retro, foi movimentado em um único exercício, mediante o Convênio PPI 01.0001.00/2007, ou seja, na conta mantida pela Facti. E que é possível estimar que, desde 2007, já foram movimentados mais de R\$ 50 milhões por intermédio do referido convênio, uma vez que, na Tabela 1, constante do relatório que integrou o Acórdão 2.088/2012 – Plenário, já se tinha notícia de que entre 2007 e 2010 foram movimentados recursos no montante de R\$ 37.775.077,11, por meio do referido convênio, na maior parte do tempo, sem controle normativo, conforme noticiado no Acórdão 2.172/2012-Plenário.

35. Assim, considerando a vultosa soma de recursos que anualmente vem sendo movimentada por essa instituição, em razão do mecanismo autorizado desde 2007, com a Portaria MCT 178, e considerando ainda que desde o exercício em que se realizaram aquelas fiscalizações se passaram mais quatro anos, cumpre-me propor a este Tribunal nova ação de controle, independentemente de qual seja a deliberação de mérito adotada nesta oportunidade, por esta Corte, conforme exposições a seguir.

36. Por ocasião do Acórdão 1.827/2010 – Plenário, este Tribunal acolheu proposta deste Relator e, em razão das fragilidades verificadas no controle dos recursos movimentados pela Facti, por força do



convênio, determinou a realização de inspeção, em autos apartados, com vistas a examinar a movimentação dos recursos durante o período de vigência do convênio, pela coleta de extratos bancários e cópias de cheques e/ou ordens de pagamento bem como recibos de depósito na conta mantida pela Facti; o confronto dessa movimentação com as autorizações concedidas pelo MCTI para pagamentos ou investimentos em projetos prioritários; a verificação da conformidade entre os desembolsos e os objetivos dos PPIs, bem como a verificação de eventuais desvios de finalidade ou desvio dos recursos públicos; a relação de conformidade entre os gastos e os investimentos autorizados pela Lei 8.248/91 e pelo art. 24 do Decreto 5.906/2006 como sendo relativos a atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação, bem como a identificação dos beneficiários executores e a conformidade desses com as disposições da mencionada lei.

37. Referida fiscalização foi trazida a este Plenário, que deliberou, por meio do Acórdão 2.088/2012, em efetuar uma série de determinações corretivas. Paralelamente, noutro processo, a mesma equipe de fiscalização representara a este Tribunal sobre irregularidades pertinentes à ausência de normatividade, ou seja, ausência de parâmetros legais utilizados no convênio PPI, para a aplicação dos recursos e prestação de contas ao MCTI.

38. Essa representação foi apreciada mediante o Acórdão 2.172/2012 – Plenário. Nesse acórdão esta Corte deliberou no sentido de determinar ao ministério que suprisse as lacunas existentes na regulamentação das transferências de recursos às unidades executoras dos PPIs, em normativo específico, e recomendou a aplicação das disposições do Decreto 6.170/2007 e da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 enquanto não adotada a regulamentação específica. Ainda por ocasião do acórdão, dentre outras determinações efetuadas, esta Corte dirigiu uma à Segecex (subitem 9.7), no sentido de que aquela unidade examinasse a viabilidade da inclusão, em futuros planos de auditoria, de fiscalização envolvendo os PPIs, em que houvesse aporte de recursos previsto no Decreto 5.906/2006, dispensando-se tal providência no caso de o mecanismo de transferência dos recursos viesse a ser cessado em decorrência do que fosse decidido nos autos ora em exame.

39. O feito foi conduzido sob minha relatoria, e esperava-se que ainda naquele exercício fossem os presentes autos apreciados no mérito, o que não ocorreu, em razão do pedido de vista formulado em sessão do dia 7/3/2012. Assim, passados três anos desde aquela deliberação ou aproximadamente quatro, desde a fiscalização então concluída, estimo que um grande volume de recursos tenha transitado pela conta da Facti, em que pese todos os problemas detectados nos referidos Acórdãos 2.088/2012 e 2.172/2012 – Plenário, e, assim, entendo que independentemente da deliberação que vier a ser adotada por este Tribunal, mostra-se bastante pertinente a realização de novo procedimento fiscalizatório sobre a aplicação desses recursos, de modo que faço inserir essa proposta dentre o conjunto de proposições apresentadas a este Tribunal, para apreciação, não sendo possível, a meu ver, manter-se o comando que antes dispensou a medida, sob a condição referida no Acórdão 2.172/2012-P.

40. Por último, consigno que recentemente a Procuradora da República Eliana Pires Rocha manifestou interesse no julgamento deste processo, conforme Ofício nº 9593/2014/PRDF/EF, referente ao Inquérito Civil nº 1.16.000.001237/2011-53, e, portanto, cópia da deliberação deverá ser-lhe remetida.

São essas, portanto, as considerações adicionais que tenho a fazer, respeitando muitíssimo a posição externada pelo eminente Ministro José Múcio Monteiro, em seu competente voto revisor sobre a matéria.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de março de 2015.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

VOTO COMPLEMENTAR

Não obstante o reforço argumentativo do ilustre Relator, apresentado no seu voto complementar, continuo sem avistar ilegalidade no mecanismo alternativo de distribuição das contribuições da Lei de Informática para as instituições de pesquisa e ensino, conforme definido no Decreto nº 5.906/2006.

A meu ver, a lei não proíbe, por exemplo, que duas ou mais empresas de informática patrocinadoras possam se associar e agregar os seus importes num único convênio com determinada instituição.

O que o decreto faz é apenas racionalizar essa possibilidade, ao permitir que os recursos sejam aportados conjuntamente para um projeto considerado prioritário pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, com as seguintes vantagens, não conseguidas por meio de meros convênios individualizados:

- a) incentivar projetos atestados como de relevante interesse para o País;
- b) captar recursos em volume suficiente para financiar projetos dispendiosos em função da sua grandeza e complexidade;
- c) desonerar as empresas patrocinadoras dos procedimentos burocráticos inerentes à formalização e acompanhamento de convênios feitos diretamente com as instituições de pesquisa;
- d) propiciar que todas as empresas patrocinadoras se beneficiem dos resultados do projeto;
- e) facilitar o controle da aplicação dos recursos pelo MCTI, em razão da considerável diminuição de pequenos convênios.

Para tanto, o MCTI se vale do auxílio operacional da Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação (FACTI), entidade que é reconhecida no setor. A FACTI administra o direcionamento dos recursos agregados, sob a supervisão do ministério.

Quanto às eventuais sobras em relação aos percentuais mínimos de aplicação, que seriam destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), trata-se, como diz a lei, de destinação residual, que representaria o mau funcionamento do sistema previsto, no sentido de incentivar diretamente projetos de instituições de pesquisa. Creio que não se possa pensar na exceção como demonstração da má virtude do mecanismo hoje consolidado pelo decreto, até porque os resíduos ocorreriam mais pela dificuldade das empresas em fazerem convênios individualizados, que é superada no modelo de aportes agregados. Em todo caso, bastaria ajustar o sistema para obrigar sempre a aplicação dos percentuais desejáveis.

Em relação à questão orçamentária, não vejo diferença entre os repasses diretos mediante convênios individualizados, tal qual estritamente previsto na lei, e os aportes agregados, permitidos pelo decreto. Nas duas situações, os incentivos não passam pelo orçamento geral. A questão é similar às renúncias em favor de projetos culturais, que também não ingressam no tesouro e compõem uma relação direta entre a empresa patrocinadora e a entidade que faz a captação dos recursos. O importante é que o impacto das renúncias seja contabilizado no orçamento, como determina a Lei nº 8.191/1991, à qual remete a Lei de Informática. Data vênia, o Relator condena a falta de ingresso orçamentário dos recursos agregados, mas admite a mesma falta nos convênios individualizados.

Cabe assinalar ainda que o sistema regulamentado pelo decreto não afasta a possibilidade de que convênios individualizados, diretos entre as empresas e as instituições de pesquisa, sejam feitos. Fica como opção das empresas agregar ou individualizar os recursos que irá disponibilizar.

Reforço que, em minha proposta, sugiro ajustes na atual operacionalização desse mecanismo, de maneira que determinados requisitos da lei sejam cumpridos, como a necessidade de projeto prévio elaborado pelas empresas e de relatório anuais descritivos das atividades de pesquisa e desenvolvimento, em consonância com os arts. 4º, § 1º-C e 11, caput e § 9º da Lei nº 8.191/1991. Esses procedimentos garantem a vinculação dos recursos aportados à FACTI aos PPIs escolhidos pela empresa, o que impede de se caracterizar a intermediação da fundação como um fundo extra orçamentário, visto que todos os recursos ali depositados têm uma destinação certa, a qual nem o Ministério ou a entidade podem dispor de forma diferente daquela que fora determinada pela empresa.

A renúncia de receitas, nesse caso, ocorre em favor da aplicação em projetos específicos, que sofrem acompanhamento por parte do Ministério, não havendo margem a desvios de finalidade. A universalidade orçamentária não ensejaria, portanto, qualquer prejuízo prático.



Também proponho que se dê ciência ao ministério de que, nessa sistemática, os percentuais mínimos referentes aos investimentos regionais estabelecidos nos incisos I e II, do § 1º, do art. 11 devem ser mantidos.

Por fim, enalteço e concordo com o Relator na sua nova proposta de que o TCU instaure ação de controle com o objetivo de fiscalizar os valores movimentados pela FACTI. Evidentemente, o que todos queremos é a melhor aplicação dos recursos de interesse público.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de março de 2015.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator