



Tribunal de Contas da União
Secretaria das Sessões

ATA Nº 26, DE 11 DE JULHO DE 2012

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

APROVADA EM 12 DE JULHO DE 2012

PUBLICADA EM 13 DE JULHO DE 2012

ACÓRDÃOS nºs 1739 a 1763 e 1764 a 1806

ATA Nº 26, DE 11 DE JULHO DE 2012
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidente: Ministro Benjamin Zymler
Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
Secretária das Sessões, em substituição: AUFC Marcia Paula Sartori

À hora regimental, o Presidente declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes, dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro José Jorge), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho e do Representante do Ministério Público, Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado. Ausentes o Ministro José Jorge e o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em férias.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata nº 25, da sessão ordinária realizada em 4 de julho (Regimento Interno, artigo 101).

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

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

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

Da Presidência:

Proposta, aprovada pelo Plenário, de expedir determinação à Secretaria-Geral de Administração e à Secretaria-Geral da Presidência para que elaborem lista nominal da remuneração dos servidores e autoridades desta Corte e a divulguem no portal do TCU; e

Projeto financiado pelo Banco Mundial com objetivo de fortalecer o modelo de auditoria financeira adotado no TCU, por meio da convergência para as Diretrizes de Auditoria Financeira emitidas pela Intosai.

MEDIDAS CAUTELARES CONCEDIDAS (v. inteiro teor no Anexo II a esta Ata)

O Plenário referendou, nos termos do disposto no § 1º do art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, a concessão das medidas cautelares exaradas nos processos nºs:

TC-012.380/2012-1, pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, para que a Prefeitura de Planalto da Serra/MT suspenda a execução das obras de ampliação do sistema de abastecimento de água daquela municipalidade; e

TC-019.355/2012-2, pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, para que a Fundação Nacional de Saúde - Funasa suspenda 26 concorrências realizadas com objetivo de contratar empresa de consultoria de engenharia para assistir e subsidiar na supervisão de obras de implantação, ampliação ou reforma de Sistemas de Abastecimento de Água e de Sistema de Esgotamento Sanitário em municípios brasileiros.

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 4 e 10 de julho foi realizado sorteio eletrônico dos seguintes processos:

Recurso: 022.284/2010-9/R001
Recorrente: SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO TRABALHO E EMPREGO/RJ
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 029.099/2007-9/R001
Recorrente: GERALDO FRANCISCO DE MORAIS
Motivo do sorteio: Recurso de revisão
Relator sorteado: JOAO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Recurso: 023.299/2006-4/R002
Recorrente: ROSA DE FÁTIMA PICAÑO PAES
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 023.299/2006-4/R003
Recorrente: VIVIANE LINHARES CARMEZIM PERDIGAO
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 014.962/2005-5/R001
Recorrente: FLORIVAL PERES DE MARCOS
Motivo do sorteio: Recurso de revisão
Relator sorteado: JOSÉ JORGE DE VASCONCELOS LIMA

Recurso: 020.595/2004-1/R005
Recorrente: FRANCISCO DE ASSIS SOUSA
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Recurso: 020.595/2004-1/R003
Recorrente: JOAO DA SILVA NETO
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Recurso: 020.595/2004-1/R002
Recorrente: WALTER PINHO LISBOA FILHO
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Recurso: 020.595/2004-1/R004
Recorrente: JOAO ARAUJO DA SILVA FILHO
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Recurso: 006.675/2009-5/R001

Recorrente: GILBERTO DO CARMO LOPES SIQUEIRA

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 021.229/2006-0/R002

Recorrente: EVERALDO DO NASCIMENTO LIMA

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA

Recurso: 023.299/2006-4/R001

Recorrente: MEDISON/MEDISON DO BRASIL COMERCIO, IMPORTAÇÃO E
EXPORTAÇÃO DE EQUIPAMENTOS MEDICOS LTDA.

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 007.286/2008-3/R001

Recorrente: MAURO BARBOSA DA SILVA

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: ANA LÚCIA ARRAES DE ALENCAR

Recurso: 007.286/2008-3/R001

Recorrente: HIDERALDO LUIZ CARON

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: ANA LÚCIA ARRAES DE ALENCAR

Recurso: 007.286/2008-3/R001

Recorrente: LUIS MUNHOZ PROSEL JUNIOR

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: ANA LÚCIA ARRAES DE ALENCAR

Recurso: 007.286/2008-3/R002

Recorrente: LUIZ ANTONIO PAGOT

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: ANA LÚCIA ARRAES DE ALENCAR

Recurso: 021.229/2006-0/R001

Recorrente: ZENAIDE BATISTA LUSTOSA NETA

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA

Recurso: 004.738/2002-0/R001

Recorrente: LEÃO SANTOS NETO

Motivo do sorteio: Recurso de revisão

Relator sorteado: JOSÉ MUCIO MONTEIRO FILHO

Recurso: 006.675/2009-5/R003

Recorrente: MARIA ODALIS RUIZ GADELHA

Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 006.675/2009-5/R005
Recorrente: LÍDIA MARIA DE ASSIS MONTEIRO
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 006.675/2009-5/R007
Recorrente: ROSIMAR GOMES DE MOURA
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 006.675/2009-5/R007
Recorrente: WAGNER ALVES DE SOUZA
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 006.675/2009-5/R007
Recorrente: ENGRÁCIA MODESTO MENDES
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 006.675/2009-5/R007
Recorrente: JADER MAIA SOBRINHO
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 006.675/2009-5/R007
Recorrente: CLENILDA VIANA BARBOSA
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 006.675/2009-5/R007
Recorrente: ELIANA SILVA VALENTE DA SILVA
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 006.675/2009-5/R007
Recorrente: LAURA TAVARES MONTEIRO
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 006.675/2009-5/R002
Recorrente: JANAINA MARIA DOS SANTOS
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 006.675/2009-5/R006

Recorrente: MÁRIO JORGE MORAES OLIVEIRA

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 006.675/2009-5/R004

Recorrente: ANTÔNIO WEVERTON QUINTELA DE SOUZA

Motivo do sorteio: Pedido de reexame

Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Recurso: 018.499/2009-9/R001

Recorrente: GERALDO FRANCISCO DE MORAIS

Motivo do sorteio: Recurso de revisão

Relator sorteado: JOSÉ JORGE DE VASCONCELOS LIMA

Recurso: 009.073/2003-2/R002

Recorrente: MARCO ANTÔNIO DE OLIVEIRA

Motivo do sorteio: Recurso de revisão

Relator sorteado: JOAO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Recurso: 009.485/2005-1/R001

Recorrente: ADALBERTO ALVES PINTO

Motivo do sorteio: Recurso de revisão

Relator sorteado: ANA LÚCIA ARRAES DE ALENCAR

Recurso: 008.133/2009-7/R001

Recorrente: RODOLFO PEREIRA

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Recurso: 000.374/2009-4/R001

Recorrente: IVAN DE SOUSA CORRÊA

Motivo do sorteio: Recurso de revisão

Relator sorteado: JOSÉ MUCIO MONTEIRO FILHO

Recurso: 032.143/2011-7/R001

Recorrente: JOSÉ JORGE MARTINHÃO

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: JOSÉ MUCIO MONTEIRO FILHO

Recurso: 024.849/2007-8/R001

Recorrente: PETROBRAS GÁS S.A. - MME

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: JOSÉ JORGE DE VASCONCELOS LIMA

Recurso: 016.324/2009-3/R001

Recorrente: MINISTÉRIO DO TURISMO (VINCULADOR)

Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: JOSÉ JORGE DE VASCONCELOS LIMA

Recurso: 009.073/2003-2/R001
Recorrente: MARCO ANTÔNIO DE OLIVEIRA
Motivo do sorteio: Embargos de declaração
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Processo: 004.017/2010-2
Interessado: PROCURADORIA DA REPÚBLICA/DF - MPF/MPU
Motivo do sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 007.165/2003-7
Interessado: Prefeitura Municipal de Bezerros - PE, TCE-PE/TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Motivo do sorteio: Impedimento - Arts. 111 e 151, Inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro ANA ARRAES

Processo: 010.816/2010-0
Interessado: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - MS
Motivo do sorteio: Impedimento - Arts. 111 e 151, Inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 032.455/2010-0
Interessado: /Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Fnde
Motivo do sorteio: Impedimento - Arts. 111 e 151, Inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: 019.383/2012-6
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Recurso da Lei de Acesso à Informação
Tipo do sorteio: Recurso da Lei de Acesso à Informação
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo nº TC-021.257/2009-0, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro e o revisor, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, o Dr. João Geraldo Piquet Carneiro produziu sustentação oral em nome da LLX AÇU Operações Portuárias S.A.

Na apreciação do processo nº TC-013.012/2006-8, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz, o Dr. Torquato Jardim produziu sustentação oral em nome de José Orlando Melo de Azevedo e Paulo Cesar Cavaco.

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Nos termos do § 3º do art. 119 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo nº TC-008.477/2008-0, que foi novamente suspensa em função de pedido de vista formulado pelo Ministro Valmir Campelo.

REABERTURA DE DISCUSSÃO

Reaberta a discussão do processo nº TC-021.257/2009-0 (Ata nº 40/2011), nos termos do § 5º do art. 112 do Regimento Interno, o Tribunal aprovou por unanimidade o Acórdão nº 1764.

PEDIDO DE VISTA

Com base no artigo 119 do Regimento Interno, foi suspensa a votação do processo nº TC-008.477/2008-0 cujo relator foi o Ministro Ubiratan Aguiar e o revisor é o Ministro José Múcio, em função de pedido de vista formulado pelo Ministro Valmir Campelo. Por este motivo, o Dr. Mauro Porto não produziu a sustentação oral que havia requerido. Já votou o relator, cujo relatório, voto e minuta de Acórdão constam do Anexo V desta Ata.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Foram excluídos de pauta os processos de nºs:

TC-006.742/2012-2 e TC-011.921/2005-9, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues;
TC-015.038/2001-2, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;
TC-010.462/2004-1, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
TC-009.913/2002-5 e TC-011.765/2012-7, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro;
TC-004.145/2005-7, cujo relator é o Ministro José Múcio;
TC-028.416/2008-, cuja relatora é a Ministra Ana Arraes; e
TC-032.991/2010-0, cujo relator é o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

SÚMULA APROVADA

Foi aprovada a Súmula nº 281, cujo inteiro teor consta no Anexo III a esta Ata.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou as relações de processos a seguir transcritas e proferiu os Acórdãos de nºs 1739 a 1763.

RELAÇÃO Nº 28/2012 – Plenário

Relator – Ministro VALMIR CAMPELO

ACÓRDÃO Nº 1739/2012 - TCU – Plenário

Considerando o pedido de prorrogação de prazo, encaminhado pela Diretoria do Departamento Nacional de Auditoria do SUS Substituta, Sra. Adelina Maria Melo Feijão, por meio do Ofício nº 478/DENASUS/SGEP/MS, para atendimento da determinação contida no item 1.7 do Acórdão nº 821/2012-TCU-Plenário, solicitando, ainda, cópia integral destes autos para adoção de medidas necessária ao atendimento da referida determinação;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, "e" do Regimento Interno, em autorizar a prorrogação de prazo, por 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência desta deliberação, ratificando o fornecimento de cópia dos autos:

1. Processo TC-004.410/2010-6 (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO)

- 1.1. Responsável: Luiz Lindbergh Farias Filho (690.493.514-68)
- 1.2. Interessado: Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu - RJ (29.138.278/0001-01)
- 1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu - RJ
- 1.4. Relator: Ministro Valmir Campelo
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - RJ (SECEX-RJ).
- 1.7. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1740/2012 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 27, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno/TCU, em dar quitação ao responsável Sr. Paulo Roberto Claret Pavan Cappellano (224.492.057-72), ante o recolhimento integral da multa que lhe foi aplicada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-010.947/1999-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apenso: 004.954/2000-9 (REPRESENTAÇÃO); 027.163/2009-9 (COBRANÇA EXECUTIVA); 011.442/2000-0 (REPRESENTAÇÃO); 011.443/2000-8 (REPRESENTAÇÃO); 001.598/2000-8 (REPRESENTAÇÃO); 005.949/2003-8 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 001.228/2000-7 (REPRESENTAÇÃO); 027.164/2009-6 (COBRANÇA EXECUTIVA); 009.040/2000-7 (REPRESENTAÇÃO); 005.943/2000-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.2. Responsáveis: Afranio Ribeiro Alvim (396.678.477-72); Antônio Celso Vieira de Paula (625.034.488-87); Antônio Domingos de Souza Filho (118.530.187-91); Antônio José Miguel Costa (760.969.557-20); Armando Luiz Malan de Paiva Chaves (045.297.907-20); Benedito Lajoia Garcia (000.463.881-68); Cleber Ribeiro Gonçalves (315.135.658-34); Geraldo Pinto de Almeida Filho (581.377.508-00); Haroldo Carlos Costa dos Santos (565.195.407-49); José Gonçalo Pereira (080.800.626-68); Levi Correa Lage (032.948.627-68); Luciano José Hammes (285.758.227-72); Maria Videlina de Oliveira (049.109.318-72); Nilton de Almeida (575.341.798-15); Paulo Roberto Claret Pavan Cappellano (224.492.057-72); Rubens Almeida Vilela (738.292.008-97); Tales Eduardo Areco Villela (899.771.307-87); Vagner Pinheiro Carini (499.068.957-72)

1.3. Interessado: José Gonçalo Pereira (080.800.626-68)

1.4. Órgão/Entidade: Indústria de Material Bélico do Brasil - MD/CE

1.5. Relator: Ministro Valmir Campelo

1.6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico

1.7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - SP (SECEX-SP).

1.8. Advogados constituídos nos autos: José Moreira de Araujo, OAB/RJ 21.124; Eleio Pablo Fen'eira Dias, OAB/SP 12.989; René Dellagnezze, OAB/SP 62.436; Vicente Pedro de Nasco Rondon Filho, OAB/SP 158.401.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

1.10. Quitação relativa ao item 9.1 do Acórdão nº 1849/2006 proferido pelo Plenário, em Sessão de ..4.10.2006, Ata nº 40/2006.

Responsável: Paulo Roberto Claret Pavan Cappellano (224.492.057-72)

Valor original da multa (R\$):	Data de origem da multa:
10.000,00	04.10.2006

Valor do recolhimento (R\$):	Data do recolhimento:
416,67	19.05.2010
434,78	16.06.2010
436,74	19.07.2010
436,74	20.08.2010
436,78	20.09.2010
436,97	20.10.2010
439,04	22.11.2010
442,53	20.12.2010
446,43	27.01.2011
454,57	21.02.2011
454,57	18.03.2011
462,13	20.04.2011
463,86	20.05.2011
466,04	20.06.2011
634,07	20.07.2011
635,09	22.08.2011
637,44	20.09.2011
640,81	20.10.2011
640,82	21.11.2011
647,47	20.12.2011
647,47	20.01.2012
655,44	17.02.2012
658,39	20.03.2012
659,76	20.04.2012

ACÓRDÃO Nº 1741/2012 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 17, inciso IV; 143, inciso III; 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, indeferir a medida cautelar requerida, por não conter os requisitos de admissibilidade necessários a sua concessão, arquivar o processo, fazendo-se as seguintes notificações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-032.472/2011-0 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Responsável: Prefeitura Municipal de Seridó - PB (08.916.124/0001-23)
- 1.2. Interessado: Consbrasil - Construtora Brasil Ltda. (03.086.586/0001-47)
- 1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Seridó - PB
- 1.4. Relator: Ministro Valmir Campelo
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - PB (SECEX-PB).
- 1.7. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.8. à Secex/PB para:

1.8.1.dar ciência ao município de Seridó/PB sobre as seguintes impropriedades:

1.8.1.1. indevida a exigência de comprovação do vínculo de empregado, sob regime de prestação de serviços, do registro do contrato em cartório, ante o estabelecido no art. 30, §1º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993;

1.8.1.2. indevida a fixação de três dias de antecedência para realização de visita técnica da data marcada para a entrega de propostas dos licitantes, por violação ao art. 3º, § 1º, inciso I, Lei 8.666/93;

1.8.2. dar ciência desta deliberação ao município de Seridó/PB e à empresa Consbrasil - Construtora Brasil Ltda., acompanhada de cópia da instrução constante da peça 9 .

Ata nº 26/2012 – Plenário

Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 28/2012 – Plenário

Relator – Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

ACÓRDÃO Nº 1742/2012 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Ordinária de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "a", 169, inciso III, e 243, todos do Regimento Interno, em encerrar o ciclo de monitoramentos do Acórdão 562/2006-Plenário, considerando: implementados/Cumpridos os subitens 9.2.3 / 9.2.4 / 9.2.5 / 9.2.7 / 9.2.8 / 9.2.10 / 9.2.12 / 9.2.17 / 9.2.19 / 9.2.20 / 9.2.21 / 9.2.22 / 9.3; parcialmente implementados os subitens 9.2.23 / 9.2.14; implementação os subitens 9.1.2 / 9.1.3 / 9.2.1 / 9.2.6 / 9.2.11 / 9.2.13/ 9.2.15 / 9.2.18; e não implementados, os subitens 9.1.1 / 9.2.9 / 9.2.15 / 9.2.16.; adotar a seguinte medida e arquivar este processo, dando-se ciência desta deliberação ao Secretário de Atenção à Saúde, ao Coordenador-Geral do Sistema Nacional de Transplante e à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde, consoante exposto na instrução da unidade técnica.

1. Processo TC-006.977/2012-0 (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Secretaria de Atenção à Saúde - MS

1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

1.4. Unidade Técnica: Sec. de Fisc. e Aval. de Prog. de Gov. (SEPROG).

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Medida: dar ciência destas conclusões à 4ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal, de modo a subsidiar futuras ações de controle do Ministério da Saúde e em suas unidades vinculadas.

ACÓRDÃO Nº 1743/2012 - 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 8.443/92, c/c os arts. 143, inciso V, “a”, 237, inciso VII, do Regimento Interno, e art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, indeferir o pleito de suspensão cautelar do Pregão Eletrônico ECT PGE 12000032/2012-AC, considerá-la improcedente e determinar o arquivamento, dando-se ciência à representante e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-018.574/2012-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Transgiros Transportes Ltda. (81.692.956/0001-01)

- 1.2. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - MC
- 1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.5. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-1).
- 1.6. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1744/2012 - 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, inciso III, e 243, todos do Regimento Interno, em considerar atendida a determinação expedida no subitem 9.6.3 do Acórdão 258/2012– TCU – Plenário, e adotar as seguintes medidas, consoante exposto na instrução da unidade técnica.

1. Processo TC-013.229/2012-5 (SOLICITAÇÃO)

- 1.1. Interessado: Ministério Público Federal - MPU (03.636.198/0001-92)
- 1.2. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobras/MS
- 1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1).
- 1.6. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.7. Medidas:
 - 1.7.1. Substituir consulta ao Siasg (págs. 5, 6 e 7 da peça 3) pela consulta da pág. 2 da peça 7;
 - 1.7.2. Cientificar ao Exmo. Procurador da República Anastácio Nóbrega Tahim Júnior, de que:
 - 1.7.2.1. não existem processos de Representação autuados e que tenham por objetivo a análise dos termos aditivos firmados em 2011 para o Contrato 25/2010 (1ª etapa da obra da Hemobrás). Contudo, verificação efetuada durante a fase de execução da auditoria no âmbito do Fiscobras 2012 (TC 012.090/2012-3) concluiu que nenhum dos serviços que apresentaram acréscimo de quantitativos nos dois termos aditivos correspondiam àqueles sete serviços apontados na tabela intitulada "mesmo serviço - com preços diferentes", constante do relatório da equipe (peça 1, pág. 38 do TC 015.521/2010-9);
 - 1.7.2.2. quanto ao cumprimento do determinado nos itens 9.6.1, 258/2012-TCU-Plenário (TC 015.521/2010-9 - Fiscobras 2010), importa registrar que a Hemobrás impetrou Pedido de Reconsideração na data de 16/4/2012 (peça 61 do TC 015.521/2010-9), cuja análise de mérito encontra-se a cargo da Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 66 do TC 015.521/2010-9); e
 - 1.7.2.3. as justificativas apresentadas pela Hemobrás e pelo Consórcio Mendes Júnior/TEP/Squadro, no bojo do TC 002.573/2011-3, conforme determinado no Acórdão 1266/2011, se encontram em análise na Secob-1, pois houve pedido de prorrogação de prazo por parte da Hemobrás para atendimento à diligência que buscava sanear dúvidas, de modo que a Hemobrás somente apresentou a resposta à diligência em 11/5/2012, por meio de documento acostado à peça 96 do TC 002.573/2011-3.
 - 1.7.3. Enviar cópias integrais dos TCs 015.521/2010-9 e 002.573/2011-3 ao Ministério Público, com vistas a proporcionar-lhes o melhor entendimento da evolução dos trabalhos de auditoria empreendidos por esta Corte de Contas nas obras da Hemobrás.
 - 1.7.3. Após a confirmação da ciência retromencionada, encerrar o processo, nos termos do art. 40, inciso V e parágrafo único, da Resolução TCU 191/2006.

RELAÇÃO Nº 16/2012 – Plenário

Relator – Ministro AUGUSTO NARDES

ACÓRDÃO Nº 1745/2012 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea e, e 183 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em deferir o pedido formulado pela Construtora Andrade Gutierrez S.A., prorrogando, em caráter excepcional, por mais 5 (cinco) dias improrrogáveis, o prazo estipulado no subitem 9.1 do Acórdão nº 990/2012-TCU-Plenário, e em dar ciência à requerente.

1. Processo TC-028.869/2011-7 (RELATÓRIO DE INSPEÇÃO)

- 1.1. Responsável: Elias Fernandes Neto (019.792.054-34).
- 1.2. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – MI.
- 1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 4 (SECOB-4).
- 1.6. Advogado constituído nos autos: Fernando Antônio dos Santos Filho, OAB/MG 116.302; Lara Maria de Araújo Barreira, OAB/MG 126.039; Nayron Sousa Russo, OAB/MG 106.011; e outros.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1746/2012 - TCU - Plenário

Considerando que o Plenário desta Corte de Contas conheceu da representação e a considerou improcedente, por meio do Acórdão 587/2012-TCU-Plenário.

Considerando que a representante interpôs recurso a fim de anular o citado *decisum*.

Considerando que o referido recurso já foi apreciado pelo Plenário deste Tribunal, com a prolação do Acórdão 1.286/2012-TCU-Plenário, cuja decisão foi no sentido de não receber o pedido de reexame interposto, em virtude da ausência de legitimidade e interesse recursal.

Considerando que, neste momento, comparece novamente aos autos a representante para, em essência, solicitar o que já havia pedido com a interposição do primeiro recurso.

Considerando, portanto, que se operou a preclusão consumativa, a teor do disposto no art. 278, § 3º, do Regimento Interno do TCU.

Considerando, finalmente, que, além dos argumentos que inviabilizam o conhecimento do recurso em decorrência da preclusão consumativa, o recorrente não possui legitimidade e interesse recursal, conforme já asseverado no Acórdão 1.286/2012-TCU-Plenário.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso IV, alínea “b” e §3º, 278 e 282 do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não receber o pedido de reexame interposto por Higi Serv Cargo Serviços Auxiliares de Transporte Aéreo Ltda., ante a sua preclusão consumativa, encaminhando-se os autos à Secex/RJ para que dê ciência às partes e aos órgãos e entidades interessados do teor da presente deliberação.

1. Processo TC-001.668/2012-9 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Recorrente: Higi Serv Cargo Serviços Auxiliares de Transporte Aéreo Ltda. (01.016.459/0001-46).
- 1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Relator da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.

1.5. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); 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.

Ata nº 26/2012 – Plenário

Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 21/2012 – Plenário

Relator – Ministro AROLDO CEDRAZ

ACÓRDÃO Nº 1747/2012 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU c/c os arts. 33, 34 e 36 da Resolução TCU 191/2006, em apensar o presente processo ao TC-021.606/2008-4, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-012.138/2012-6 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Interessado: Procuradoria da República em Colatina/ES.

1.2. Entidade: Prefeitura de Baixo Guandu – ES.

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 1748/2012 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU c/c os arts. 33, 34 e 36 da Resolução TCU 191/2006, em apensar o presente processo aos autos do TC-020.575/2011-4, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-013.304/2012-7 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Interessado: Procuradoria da República em São Mateus – ES.

1.2. Entidade: Associação das Comunidades Quilombolas Rurais de Conceição da Barra.

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 1749/2012 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU c/c os arts. 33, 34 e 36 da Resolução TCU 191/2006, em apensar o presente processo ao TC-007.585/2009-0, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-013.390/2012-0 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Interessado: Ministério Público Federal.

1.2. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

- 1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 1750/2012 - TCU - Plenário

Trata-se de solicitação de autoria da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (peça 1), na qual requer cópia dos contratos 3/2009 (peça 9) e 5/2010 (peça 15), constantes do TC 017.740/2011-8, decorrente de Relatório de Auditoria realizada no Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA, para fins de instrução de procedimento naquela comissão.

Considerando que o TC-017.740/2011-8 encontra-se apensado aos autos do TC-009.031/2012-0;

Considerando o disposto nos artigos 65, inciso II, e 69, inciso II, da Resolução TCU 191/2006;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em conhecer da solicitação formulada pela Comissão de Ética Pública – PR, e autorizar o fornecimento das cópias solicitadas, de acordo com o parecer da 8ª Secex.

1. Processo TC-013.449/2012-5 (SOLICITAÇÃO)

- 1.1. Solicitante: Comissão de Ética Pública – PR.
- 1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.5. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.5.1. autorizar, desde já, o encerramento oportuno destes autos, nos termos do artigo 40, inciso II, da Resolução 191/2006.

Ata nº 26/2012 – Plenário

Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 35/2012 – Plenário

Relator – Ministro RAIMUNDO CARREIRO

ACÓRDÃO Nº 1751/2012 - TCU - Plenário

VISTOS, relacionados e discutidos este Recurso de Revisão em Prestação de Contas – Exercício de 2009 / Recurso de Reconsideração, interposto pelo Conselho Nacional do do Serviço Social do Comércio, contra o Acórdão 2841/2011 (peça 5, p. 44-45), mantido pelo Acórdão 9859/2011 (peça 5, p. 65) - Plenário .

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

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

Considerando o parecer do Ministério Público junto a este Tribunal;

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

- a) **não conhecer o recurso de revisão**, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade;
- b) dar ciência deste Acórdão ao interessado.

1. Processo TC-028.450/2010-8 – RECURSO DE REVISÃO (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2009)

- 1.1. Recorrente: Conselho Nacional do do Serviço Social do Comércio
- 1.2. Unidade: Serviço Social do Comércio - Administração Regional Estado do Ceará – Sesc/CE.
- 1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
- 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
- 1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo
- 1.6. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo - CE (SECEX-CE).
- 1.7. Advogados constituídos nos autos: Guilherme Augusto Fregapani (OAB/DF 34.406), Antônio Perilo Teixeira (OAB /DF 21.359)

ACÓRDÃO Nº 1752/2012 - 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 inexatidão material o **Acórdão nº 1087/2012-TCU- Plenário** – TCU, prolatado na Sessão de 9/5/2012 - Ordinária, Ata nº 16/2012, relativamente aos itens abaixo, para que:

Onde se lê:

8. “Advogado constituído nos autos: Otávio **Júlio** Pedersoli Rocha (OAB/MG nº 3.319)”.

Leia-se:

8. “Advogados constituídos nos autos: Francisco Rabelo Dourado de Andrade (OAB/MG nº 112.730), Otávio **Túlio** Pedersoli Rocha (OAB/MG nº 73.319) e outros.”

Onde se lê:

- 9.1. “julgar irregulares as contas do Sr. Wilson Alves de Oliveira, (...)”,

Leia-se:

- 9.1. “julgar irregulares as contas do Sr. Wilmar Alves de Oliveira, (...)”;

Onde se lê:

- 9.2. “aplicar ao Sr. Wilson Alves de Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443 de 1992, (...)”,

Leia-se:

- 9.2. “aplicar ao Sr. Wilmar Alves de Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443 de 1992, (...)”.

Mantendo-se os demais termos do Acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos pela Secex-MG e Pelo Ministério Público junto a este Tribunal.

1. Processo TC-023.071/2009-7 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

- 1.1. Responsáveis: Responsável: Wilmar Alves de Oliveira (CPF nº 036.894.176-00), ex-Prefeito; Ata Construtora Ltda. (CNPJ nº 71.194.849/0001-91).
- 1.2. Unidade: Município de Araporã - MG
- 1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
- 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - MG (SECEX-MG).
- 1.6. Advogados constituídos nos autos: Francisco Rabelo Dourado de Andrade (OAB/MG nº 112.730), Otávio **Túlio** Pedersoli Rocha (OAB/MG nº 73.319) e outros.

Ata nº 26/2012 – Plenário

Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 29/2012 – Plenário

Relatora – Ministra ANA ARRAES

ACÓRDÃO Nº 1753/2012 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno, c/c o enunciado TCU 145, em retificar, por inexatidão material, o acórdão 665/2012-Plenário, para que, relativamente quanto ao CNPJ da Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca, onde se lê: "CNPJ 55.492.425/0009-04", **leia-se:** "CNPJ 55.492.425/0001-57", mantendo-se os demais termos da deliberação ora retificada:

1. Processo TC-006.310/2006-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Classe de Assunto: IV.

1.2. Responsáveis: Associação Nacional de Cooperação Agrícola-anca (CNPJ 55.492.425/0001-57); Luis Antonio Pasquetti (CPF 279.425.620-34).

1.3. Unidade: Divisão Executiva de Finanças - DAF 2/incra - MDA; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra/MDA.

1.4. Relatora: ministra Ana Arraes.

1.5. Representante do Ministério Público: subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin.

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

1.7. Advogado: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1754/2012 - TCU - Plenário

Considerando que o recorrente ingressou com recurso de revisão contra o acórdão 1.018/2009-1ª Câmara, que julgou tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos do convênio 2.370/2002, celebrado com a Prefeitura Municipal de Almeirim/PA;

considerando que o recurso de revisão, impugnação de índole similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa, somente é cabível em situações excepcionalíssimas, descritas no art. 35 da Lei Orgânica do TCU, desde que devidamente caracterizadas, não se prestando, portanto, a simples rediscussão de questões já analisadas no processo e julgadas no âmbito administrativo;

considerando, ainda, que as argumentações e os documentos juntados ao recurso de revisão não são aptos, sequer em tese, a modificar o julgado recorrido, motivo pelo qual não restam atendidos os requisitos específicos de admissibilidade;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer do recurso de revisão, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade do art. 35 da Lei 8.443/1992; e em dar ciência às partes e à unidade interessadas do teor desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica.

1. Processo TC-020.699/2007-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 013.005/2009-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 013.003/2009-3 (COBRANÇA EXECUTIVA); 013.006/2009-5 (COBRANÇA EXECUTIVA).

1.2. Classe de Assunto: I.

1.3. Responsáveis: Marivaldo Paes da Costa (CPF 023.458.112-34); Samuel Silva Portilho de Melo (CPF 153.353.992-87).

1.4. Recorrente: Samuel Silva Portilho de Melo (CPF 153.353.992-87).

- 1.5. Unidade: Município de Almeirim - PA.
- 1.6. Relatora: ministra Ana Arraes.
- 1.7. Representante do Ministério Público: subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin.
- 1.8. Relator da deliberação recorrida: ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.9. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
- 1.10. Advogado: Marcus Vinicius Saavedra Guimarães de Souza (OAB/PA 7655).
- 1.11. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1755/2012 - TCU - Plenário

Considerando que o recorrente ingressou com recurso de revisão contra o acórdão 2.604/2008, mantido pelo acórdão 6.351/2010, ambos da 2ª Câmara, que julgou tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS em razão da não aprovação da prestação de contas do convênio 396/1995;

considerando que o recurso de revisão, impugnação de índole similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa, somente é cabível em situações excepcionabilíssimas, descritas no art. 35 da Lei Orgânica do TCU, desde que devidamente caracterizadas, não se prestando, portanto, a simples rediscussão de questões já analisadas no processo e julgadas no âmbito administrativo;

considerando, ainda, que as argumentações e os documentos juntados ao recurso não são aptos, sequer em tese, a modificar o julgado, motivo pelo qual não restam atendidos os requisitos específicos de admissibilidade;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer do recurso de revisão, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade do art. 35 da Lei 8.443/1992; e em dar ciência às partes e à unidade interessadas do teor desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica.

1. Processo TC-025.212/2007-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

- 1.1. Apensos: 024.392/2008-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 024.393/2008-7 (COBRANÇA EXECUTIVA).
- 1.2. Classe de Assunto: I.
- 1.3. Responsável: Paulo Roberto Pereira de Araújo (CPF 163.481.844-04).
- 1.4. Recorrente: Paulo Roberto Pereira de Araújo (CPF 163.481.844-04).
- 1.5. Unidade: Município de São José da Laje/AL.
- 1.6. Relatora: ministra Ana Arraes.
- 1.7. Representante do Ministério Público: subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin.
- 1.8. Relator da deliberação recorrida: ministro Aroldo Cedraz.
- 1.9. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur).
- 1.10. Advogado: não há.
- 1.11. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1756/2012 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno, em expedir quitação a Wilson José da Silva, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi imputada; e em arquivar os autos, sem prejuízo de dar ciência desta deliberação ao responsável, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

Quitação relativa ao subitem 9.5 do acórdão 119/2012-Plenário.

Wilson José da Silva
Valor original da multa: R\$ 2.000,00
Data de origem da multa: 25/1/2012
Valor recolhido: R\$ 2.000,00
Data do último recolhimento: 2/3/2012

1. Processo TC-011.821/2009-6 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Classe de Assunto: VII.
- 1.2. Responsável: Wilson José da Silva (CPF 151.000.901-97).
- 1.3. Interessado: Aplauso Organização de Eventos Ltda. (CNPJ 37.986.239/0001-92).
- 1.4. Unidade: Ministério da Pesca e Aquicultura.
- 1.5. Relatora: ministra Ana Arraes.
- 1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.7. Unidade Técnica: 8ª Secretaria de Controle Externo (Secex-8).
- 1.8. Advogado: não há.
- 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1757/2012 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer da documentação como representação, por não atender aos requisitos de admissibilidade do art. 235, c/c o parágrafo único do art. 237 do Regimento Interno; e em arquivar os autos, com fundamento no parágrafo único do art. 237, c/c o parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno, sem prejuízo de dar ciência desta deliberação ao representante.

1. Processo TC-017.350/2012-3 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Classe de Assunto: VII.
- 1.2. Unidade: Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região/SP.
- 1.3. Relatora: ministra Ana Arraes.
- 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: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1758/2012 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade dos artigos 235 e 237, II, do Regimento Interno; em considerá-la procedente; em determinar à Controladoria Geral da União, com fulcro no art. 18 da Lei 10.683/2003 e no art. 5º, §§ 1º e 2º, da Portaria Segecex 3/2008, que, no prazo de 90 (noventa) dias, comunique a este Tribunal as providências tomadas para esgotar as medidas administrativas internas cabíveis sobre os fatos tratados no Relatório de Demandas Especiais CGU 00212.000420/2009-47, relativos à Prefeitura Municipal de Pontes e Lacerda/MT, ou, caso estas não tenham logrado êxito, que adote medidas para apuração daqueles fatos pelas autoridades administrativas competentes dos Ministérios da Educação, Saúde, Esporte, Turismo e das Cidades, com identificação dos respectivos responsáveis, quantificação e ressarcimento dos eventuais danos, instaurando, se for o caso, as competentes tomadas de contas

especiais; e em arquivar o processo após monitoramento da determinação acima, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

1. Processo TC-017.629/2011-0 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Classe de Assunto: VII.
- 1.2. Interessado: Controladoria Geral da União (CNPJ 05.914.685/0001-03).
- 1.3. Unidade: Município de Pontes e Lacerda – MT.
- 1.4. Relatora: ministra Ana Arraes.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso (Secex-MT).
- 1.7. Advogado: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1759/2012 - TCU - Plenário

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 no art. 237, inciso IV, do Regimento Interno, em conhecer da representação; em encaminhar os autos da tomada de contas especial relativa ao convênio 823/2004, instaurada indevidamente pelo próprio Município que recebeu os recursos e sem a observância dos requisitos mínimos da Lei Orgânica deste Tribunal, à Divisão de Convênios/RJ da Divisão de Convênios e Gestão/MS, para adoção das providências da sua alçada para saneamento daquele processo e, se for o caso, posterior envio ao TCU para apreciação e julgamento; e em arquivar os autos, ante o atendimento das finalidades para as quais foi constituído (Resolução TCU 191/2006, art. 40, inc. V), com ciência desta deliberação ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ e ao Prefeito do Município de Rio Claro/RJ.

1. Processo TC-027.850/2011-0 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Classe de Assunto: VII.
- 1.2. Unidade: Município de Rio Claro – RJ.
- 1.3. Relatora: ministra Ana Arraes.
- 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: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata nº 26/2012 – Plenário

Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 25/2012 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

ACÓRDÃO Nº 1760/2012 - TCU - Plenário

VISTOS, relatados estes autos de auditoria de conformidade realizada em cumprimento ao Acórdão nº 2.542/2011 – Plenário, realizada junto à Secretaria Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (SE/MCTI), ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) – unidade de pesquisa sediada em Brasília – DF, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Agência Espacial Brasileira (AEB), objetivando a avaliação da regularidade da

aplicação dos recursos federais utilizados para custeio de despesas com suprimentos de fundos operacionalizadas por meio de Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF),

Considerando que, conforme as conclusões do relatório de auditoria produzido pela equipe da 6ª Secex, foram detectadas apenas impropriedades e irregularidades na (i) gestão de suprimentos de fundos por meio de CPGF, relativas ao uso do CPGF para o custeio de despesas com alimentação revestidas do caráter de representação/relacionamento institucional ultrapassando o limite máximo de despesa de pequeno vulto estabelecido nos arts. 1º e 2º da Portaria – MF 95/2002. (Achado 2.1) e (ii) impropriedades no uso de CPGF ou na formalização dos processos (Achado 2.2),

Considerando que foi identificado, ainda, como achado não vinculado a questão de auditoria, a aquisição de materiais para adaptação/preparação das instalações da nova sede do CNPq, cujo fornecimento deveria estar coberto por cláusula contratual (Achado 3.1),

Considerando que as falhas se referiam a despesas de baixa materialidade, razão pela qual a equipe propôs dar ciência às unidades fiscalizadas das ocorrências verificadas, com vistas à adoção de medidas para correção e para que se evitem novas falhas semelhantes,

Considerando que a diretora técnica e o titular da unidade técnica se manifestaram de acordo com as conclusões do relatório de auditoria, propondo, assim, o arquivamento dos autos,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, em arquivar o presente processo, após a cientificação das unidades fiscalizadas acerca das impropriedades encontradas, conforme item 1.6 a seguir, enviando-se a elas, inclusive, cópia do relatório de auditoria que fundamentou a expedição das orientações, com fundamento nos arts. 169, inciso V, e 250 do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-007.101/2012-0 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsáveis: Carlos Alberto Aragão de Carvalho Filho (337.000.447-04); Carlos Ganem (073.126.447-91); Emir José Suaiden (001.888.831-34); Glaucius Oliva (045.686.168-83); Luiz Antônio Rodrigues Elias (549.900.767-53); Marco Antonio Raupp (076.608.801-44); Marco Antonio Zago (348.967.088-49)

1.2. Órgão/Entidade: Agência Espacial Brasileira - MCT; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - MCT; Instituto Brasileiro de Informação Em Ciência e Tecnologia - MCT; Secretaria Executiva - MCT

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

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

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. dar ciência à Agência Espacial Brasileira (AEB) sobre as seguintes impropriedades, relativas à gestão de compras por meio de Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF):

1.6.1.1. a execução de gastos acima de R\$ 800,00, identificada nos processos 01350.000041/2009-35, 01350.000137/2011-18, 01350.000255/2009-10 e 01350.000287/2009-15, extrapola o limite máximo de despesa de pequeno vulto estabelecido nos arts. 1º e 2º da Portaria – MF 95/2002;

1.6.1.2. a ausência de formalização do ato de concessão de suprimento de fundos, a omissão do documento de solicitação do produto ou serviço por parte do setor demandante e a especificação insuficiente dos itens adquiridos nos comprovantes das despesas, identificadas nos processos 01350.000041/2009-35 e 01350.000137/2009-18, afrontam o princípio da motivação, inscrito nos arts. 2º e 50 da Lei 9.784/99 e prejudicam a transparência dos gastos e a atuação do sistema de controle;

1.6.2. dar ciência ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sobre as seguintes impropriedades, relativas à gestão de compras por meio de CPGF:

1.6.2.1. a utilização de suprimentos de fundos para aquisição de material permanente, ressalvados casos excepcionais devidamente reconhecidos pelo ordenador de despesa, identificada nos processos SF

4/2010, 1/2011, 2/2011 e 4/2011, afronta o disposto no item 9.6 da macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

1.6.2.2. a utilização de suprimento de fundos para aquisição de itens com o intuito de recompor estoques, identificada nos processos SF 4/2010, 1/2011, 2/2011 e 4/2011, afronta o disposto no art. 45, incisos I e III, do Decreto 93.872/86;

1.6.2.3. a ausência de formalização das solicitações de produtos ou serviços por parte do setor demandante, identificada no processo 1/2011, afronta o princípio da motivação, inscrito nos arts. 2º e 50 da Lei 9.784/99 e prejudica a transparência dos gastos e a atuação do sistema de controle; e

1.6.2.4. a utilização dos recursos de suprimento de fundos para a aquisição de materiais e/ou serviços que já se encontram sob a responsabilidade contratual de terceiros, conforme verificado nos processos 4/2010, 1/2011, 2/2011, afronta aos princípios da legitimidade e da economicidade insculpidos no *caput* do art. 70 da CF/88;

1.6.3. dar ciência ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) sobre as seguintes impropriedades, relativas à gestão de compras por meio de CPGF:

1.6.3.1. a utilização de suprimento de fundos para aquisição de itens com o intuito de recompor estoques, identificada nos processos 01210.000197/2010-54 e 01210.000337/2011-75, afronta o disposto no art. 45, incisos I e III, do Decreto 93.872/86; e

1.6.3.2. a ausência de formalização do ato de concessão de suprimento de fundos, a ausência do documento de solicitação do produto ou serviço por parte do setor demandante e a especificação insuficiente dos itens adquiridos nos comprovantes das despesas, identificadas no processo 01210.000197/2010-54, afrontam o princípio da motivação, inscrito nos arts. 2º e 50 da Lei 9.784/99 e prejudicam a transparência dos gastos e a atuação do sistema de controle.

Ata nº 26/2012 – Plenário

Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 28/2012 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

ACÓRDÃO Nº 1761/2012 - 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, c/c os arts. 33, 34 e 36 da Resolução TCU n. 191/2006, e considerando o cumprimento das determinações constantes do subitem 9.2 do Acórdão n. 355/2006 – TCU – Plenário, exceto quanto aos subitens 9.2.3, 9.2.5 e 9.2.9, posteriormente tornados insubsistentes por meio do Acórdão n. 1.879/2011 – Plenário, em apensar o presente processo ao TC-013.100/2005-4 (Relatório de Auditoria), de acordo com o parecer emitido pela 9ª Secex:

1. Processo TC-037.690/2011-6 (MONITORAMENTO)

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

1.2. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: 9ª Secretaria de Controle Externo (Secex-9).

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinação:

1.6.1. juntar cópia desta Deliberação, acompanhada da instrução produzida pela unidade técnica, às contas relativas ao exercício de 2011 do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Ata nº 26/2012 – Plenário

Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 22/2012 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

ACÓRDÃO Nº 1762/2012 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “b”, e 217 do Regimento Interno/TCU, em autorizar o parcelamento da multa imposta ao José Antônio Alves Gomes (CPF 400.802.930-34), por intermédio do subitem 9.1 do Acórdão nº 1330/2005–TCU–Plenário, confirmado pelo Acórdão 1428/2006-TCU-Plenário, em 36 (trinta e seis) parcelas, atualizadas monetariamente, fixando o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação e o das demais, a cada 30 (trinta) dias, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que, conforme disposto no § 2º do art. 217 do Regimento Interno/TCU, a falta do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-006.898/2005-8 (TOMADA DE CONTAS SIMPLIFICADA - Exercício: 2004)

1.1. Apenso: TC-010.894/2004-7 (ACOMPANHAMENTO); TC-006.546/2004-7 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO).

1.2. Responsáveis: Almir Carlos Batista Graça (CPF 027.303.402-20); Aristeu Dácio Alves Filho (CPF 630.986.287-15); Carlos Cristiano Lemos Dias (CPF 120.687.628-03); Celma Maria Alfaia de Barros (CPF 048.315.002-91); Edinaldo Nelson dos Santos Silva (CPF 122.891.752-34); Eleilza de Castro Litaiff (CPF 570.169.682-00); Eliana Yukiko Takenaka (CPF 210.645.551-87); Fernando Freitas Melo (CPF 092.945.541-04); Francisco Holanda dos Santos (CPF 299.865.162-34); José Antônio Alves Gomes (CPF 400.802.930-34); Maria Diana Fernandes da Silva (CPF 114.454.592-72); Micherlangela Barroso Muniz (CPF 630.159.862-87); Ronaldo Mota Sardenberg (CPF 075.074.884-20); e Silvio Jardim de Oliveira Silva (CPF 077.502.182-20).

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

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

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

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

1.7. Advogado constituído nos autos: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1763/2012 - 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, e 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 246/2011, em considerar cumpridas as determinações constantes do Acórdão 2463/2010-TCU-Plenário, e arquivar o presente processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-015.585/2006-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apenso: TC-025.478/2009-9 (REPRESENTAÇÃO).

1.2. Interessado: Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE/MA.

1.3. Órgão/Entidade: Município de Serrano do Maranhão – MA.

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

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - MA (Secex-MA).
- 1.7. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata nº 26/2012 – Plenário

Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 1764 a 1806, a seguir transcritos e incluídos no Anexo IV desta Ata, juntamente com os relatórios e votos em que se fundamentaram.

ACÓRDÃO Nº 1764/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.257/2009-0.
 - 1.1. Apenso: 004.604/2011-3
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Procuradoria da República/RJ - MPF/MPU (26.989.715/0024-07).
 - 3.2. Responsáveis: Fernando Antônio Brito Fialho (214.178.143-49); Murillo de Moraes Rego Corrêa Barbosa (033.168.317-20).
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários - MT.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
 - 5.1. Revisor: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Sec. de Fiscal. de Desest. e Regulação 1 (SEFID-1).
8. Advogado(s): João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Djenane Lima Coutinho (OAB/DF 12.053), Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073), Antonio Newton Soares de Matos (OAB/DF 22.998), Patrícia Vasques de Lyra Pessoa Roza (OAB/DF 20.213), João Batista Lira Rodrigues Junior (OAB/DF 15.180), Mabel Lima Tourinho (OAB/DF 16.486), Marcelo Reinecken de Araújo (OAB/DF 14.874), Rafael de Paula Gomes (OAB/DF 26.345), Leonardo Maniglia Duarte (OAB/DF 19.177), Liliane Monteiro de Figueiredo Mendes (OAB/DF 22.928), Daniel Coelho (OAB/RJ 95.891), Elisa Ribeiro Gonçalves (OAB/RS 62.509) e Leandro Borsatto de Oliveira Silva (OAB/RJ 159.820).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este autos de representação formulada pela Procuradoria da República no Município de Campos dos Goytacazes/RJ para apuração de possíveis irregularidades no processo de autorização, a cargo da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq –, para construção e operação de terminais privativos de uso misto que compõem o chamado Complexo Portuário do Açu/RJ, tratando-se de matéria objeto da Ação Civil Pública 2009.51.03.002048-8.

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

9.1 conhecer da representação, com base no art. 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2 nos termos do art. 250, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Fernando Antônio Brito Fialho, Diretor-Geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, e de Murilo de Moraes Rego Corrêa Barbosa, ex-Diretor da Agência Nacional de Transportes Aquaviários;

9.3 com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, recomendar à Antaq que mantenha, de forma sistematizada, todos os documentos relativos aos processos administrativos, a fim de que os órgãos de controle e demais legítimos interessados tenham acesso a todos os fatos e informações afetos aos processos;

9.4 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo e à Sefid-1 que adotem as providências necessárias ao acompanhamento, nas contas anuais da Antaq ou nos respectivos relatórios de gestão, dos principais atos e fatos pertinentes aos Termos de Autorização nº 443-Antaq, de 11/6/2008, em favor da LLX Minas-Rio Logística Comercial Exportadora S/A; e nº 1742-Antaq, de 5/7/2010, em favor da LLX Açúcar Operações Portuárias S/A, incluindo os correspondentes contratos e aditivos, especialmente quanto aos seguintes pontos:

9.4.1 ações de fiscalização e controle do cumprimento das obrigações pactuadas, especialmente quanto ao disposto no item II do Termo de Autorização nº 443-Antaq, de 11/6/2008 (com redação dada pelo 1º termo aditivo, aprovado pela Resolução nº 1744-Antaq, de 23/6/2010); e na Cláusula Primeira do Contrato de Adesão nº 003/2010, de 27/9/2010 (decorrente do TA 1742/2010-Antaq);

9.4.2 desdobramento da Ação Civil Pública 2009.51.03.002048-8 e de outras demandas judiciais que eventualmente incidam sobre o empreendimento;

9.4.3 alterações contratuais e outros fatos relevantes;

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

9.5.1 a Diretoria da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq;

9.5.2 aos responsáveis neste processo e às empresas interessadas;

9.5.3 à Procuradoria da República no Município de Campos dos Goytacazes/RJ, em subsídio à Ação Civil Pública 2009.51.03.002048-8;

9.6 autorizar o arquivamento do processo após as comunicações cabíveis.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1764-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministra que não participou da votação: Ana Arraes.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Revisor).

1343. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1765/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.012/2006-8.

2. Grupo II – Classe V – Relatório de Fiscalização (Fiscobras 2006).

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional

3.2. Responsáveis: José Orlando Melo de Azevedo (123.807.255-00); Paulo Cesar Cardoso Cavaco (191.596.097-53).

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

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Advogado constituído nos autos: Renato Otto Kloss – OAB/RJ 117.110; Juliana Cavalcante A.C.da Silva OAB/RJ 149564; Fernando Villela de Andrade Vianna – OAB/RJ 134.601; Cristiana

Murano Tarsia OAB/RJ 164957; Torquato Jardim OAB/DF 2881; Eduardo Rodrigues Lopes OAB/DF 29283; Gustavo Cortês de Lima OAB/DF 10.969; Marcos Cesar Veiga Rios OAB/DF 10.610.

8.1. Interessado em sustentação oral: Torquato Jardim (OAB/DF 2.884), em nome de José Orlando Melo de Azevedo e Paulo César Cavaco.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria do Fiscobras 2006 realizado na Petrobras para verificar a regularidade das ações de manutenção e recuperação dos sistemas de produção de óleo e gás natural na região Sudeste.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 43, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II e IV, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas por José Orlando Melo de Azevedo e Paulo Cesar Cardoso Cavaco;

9.2. determinar à Petróleo Brasileiro S/A que:

9.2.1 abstenha-se de efetuar pagamento de adicional de periculosidade sem que haja laudo pericial elaborado especificamente para a empresa cujos funcionários serão beneficiados;

9.2.2 abstenha-se de inserir no BDI custos diretos relacionados à “Administração Local” da obra, tendo em vista que são passíveis de serem medidos diretamente na planilha de preços unitários, desonerando, assim, o valor contratado e permitindo um maior controle dos gastos efetuados;

9.2.3 revise os contratos celebrados anteriormente à vigência da Lei 8.666/1993 sem realização de procedimento licitatório, nos quais não tenham sido apresentadas justificativas de preço para sua dispensa e não tenham sido determinados o valor e o prazo;

9.2.4 submeta à apreciação prévia de seu departamento jurídico os contratos, acordos, convênios e ajustes celebrados pela empresa e suas alterações;

9.3. remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, do relatório e do voto que a acompanharem à Petrobras e aos responsáveis.

9.4 arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1765-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1766/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.048/2012-7.

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

3. Interessado: Senado Federal.

4. Entidade: Estado da Paraíba/PB

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

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 (peça 1) no sentido de que o Tribunal proceda ao acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, com garantia da União, a ser firmada entre o Estado da Paraíba e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução nº 23, de 29/12/2011, no valor de até US\$ 7.479.000,00 (sete milhões e quatrocentos e setenta e nove mil dólares norte-americanos).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal e no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com os arts. 231 e 232, inciso I, do Regimento Interno, e o art. 3º, inciso I, da Resolução TCU nº 215/2008, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade, em especial o estabelecido no art. 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução TCU nº 215/2008;

9.2. com fundamento no *caput* do art. 2º da Instrução Normativa TCU nº 59/2009, informar à Presidência do Senado Federal acerca da operação de crédito externo em questão que o Tribunal:

9.2.1. analisou a documentação pertinente e verificou, quanto aos aspectos legais, que as providências necessárias para a contratação e a garantia da União foram tomadas;

9.2.2. acompanhará a condução da referida operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de que seja honrada a garantia prestada pela União;

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

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

9.5. autorizar o encerramento dos presentes autos, após a efetivação das comunicações cabíveis, em razão do disposto no art. 2º, § 3º, da Instrução Normativa TCU 59/2009 e no art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1766-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1767/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.235/2010-4.

1.1. Apenso: 015.034/2010-0.

2. Grupo I, Classe de Assunto I – Embargos de Declaração.

3. Embargante: Delta Construções S/A.

4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo.

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

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Advogados constituídos nos autos: Ediel Lopes Frazão (OAB/PE 13.497) e outros.

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela empresa Delta Construções S/A, em face do Acórdão nº 2421/2011-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 34 da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno, em:

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

9.2. corrigir erro material dos itens 9.4.2 e 9.4.3 do Acórdão nº 2421/2011-Plenário, conferindo-lhes a seguinte redação:

“9.4.2. em 45 (quarenta e cinco) dias, contados da ciência, adote as providências necessárias com vistas à revisão dos preços do Contrato 00467/2009-00, pactuado com a empresa Egesa Engenharia S/A, para adequar os preços unitários pactuados aos limites da planilha constante de fl. 259 - R\$ 3.391.493,93 – destes autos, considerando, também, a redução das distâncias médias de transporte relativas ao fornecimento do cimento, considerando-as a partir de Porto Velho/RO;

9.4.3. doravante, como condição para análise e aprovação dos Planos Anuais de Trabalho e Orçamento (PATOs), exija a apresentação do inventário e demais estudos e levantamentos preconizados no Manual de Conservação Rodoviária para a elaboração desses projetos, inclusive com relação aos níveis de esforço adequados ao trecho da rodovia em questão, anexando o Memorial Probatório da Análise no respectivo processo de aprovação do projeto básico/executivo;”

9.3. manter inalterados os demais itens do acórdão recorrido;

9.4. autorizar a Secob-2 a extrair cópias das peças necessárias destes autos, para juntada ao TC-031.533/2011-6;

9.5. encaminhar o feito à Serur, para exame de admissibilidade do pedido de reexame interposto pela empresa Egesa Engenharia S/A;

9.6. dar ciência desta deliberação à embargante, ao DNIT e à empresa Egesa Engenharia S/A.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1767-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1768/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.021/2012-4.

2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2012)

3. Interessado: Congresso Nacional

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

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secob-4

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-4 nas obras de construção do Canal Adutor Vertente Litorânea, com 112,5 km, no Estado da Paraíba, com recursos alocados à conta dos PTs 18.544.1036.12G7.0025/2011 e 18.544.2051.12G7.0025/2011.

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

9.1. promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência dos responsáveis abaixo arrolados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativas acerca dos seguintes indícios de irregularidades:

9.1.1. Sr. João Azevedo Lins Filho, CPF 087.091.304-20, Secretário de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia da Paraíba, em virtude de ter aprovado a análise do recurso administrativo que negou provimento ao pedido de revogação da inabilitação do Consórcio Ecoplan-Skill, e ter homologado a Concorrência 1/2011-Serhmact, cuja fase de habilitação violou os critérios do edital e os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, em afronta aos arts. 3º, 40, inciso VII, 41, e 43, inciso V, da Lei 8.666/1993 (cf. achado 3.1 do relatório de fiscalização);

9.1.2. Sra. Maria Navegante da Silva, CPF 132.139.974-04, presidente da comissão de licitação; Sra. Telma Lucia de Almeida Nunes Leite, CPF 530.852.484-04, membro da comissão de licitação; e Sr. Washington Luis Soares Ramalho, CPF 468.412.614-53, membro da comissão de licitação, em virtude de terem inabilitado o Consórcio Ecoplan-Skill na Concorrência 1/2011-Serhmact, em desacordo com os critérios do edital e com os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, em afronta aos arts. 3º, 40, inciso VII, 41, e 43, inciso V, da Lei 8.666/1993 (cf. achado 3.1 do relatório de fiscalização);

9.2. notificar, com base no art. 179, § 6º, do Regimento Interno, o Ministério da Integração Nacional acerca da seguinte impropriedade: ausência de cadastro no Siafi do aditivo ao termo de compromisso celebrado com o Governo do Estado da Paraíba para execução das obras do Eixo de Integração das Bacias Hidrográficas da Vertente Litorânea Paraibana (número Siafi 667849), em desconformidade com o disposto nos arts. 13 e 16 da Instrução Normativa 1/1997-STN (cf. achado 3.2 do relatório de fiscalização);

9.3. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o integram, à 4ª Secretaria de Controle Externo e à Secretaria de Controle Externo no estado da Paraíba.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1768-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1769/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.458/2012-4.

2. Grupo I – Classe de Assunto: VI – Representação.
3. Representante: Sarah Bompert Pires (CPF 298.738.274-04).
4. Entidade: Caixa Econômica Federal - CEF.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do TCU no Ceará.
8. Advogado: Carlos Alberto Mourão Cavalcante (OAB/CE nº 22.408).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada por Sarah Bompert Pires, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993, em razão de possíveis impropriedades ocorridas na Concorrência 616/2012, realizada no âmbito da Caixa Econômica Federal e destinada a conceder permissão para comercializar loterias na modalidade Casa Lotérica.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, e art. 1º, incisos XXI e XXVI, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da Representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela licitante Sarah Bompert Pires, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à Caixa Econômica Federal e à representante, na pessoa de seu representante legalmente constituído (art. 179, § 7º, do RITCU).

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1769-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1770/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.061/2012-8

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

3. Interessado: Comissão de Desporto e Turismo da Câmara dos Deputados.

4. Órgão: Câmara dos Deputados.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimento (Adplan).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional, materializada pelo Ofício nº 278/2012 da Presidência da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados,

de 5/6/2012, a peticionar informações e documentos a respeito da atual situação das obras para a Copa do Mundo FIFA de 2014 na cidade de Porto Alegre/RS, em atendimento à ao requerimento nº 168/2012, de autoria do Deputado Danrlei de Deus Hinterholz.

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 do Congresso Nacional, na forma do art. 3º, inciso II e do art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução TCU nº 215/ 2008;

9.2. informar à Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. o financiamento solicitado ao BNDES para a reforma do Estádio Beira Rio ainda se encontra em análise pelo Banco;

9.2.2. até maio de 2012, não foram realizados desembolsos no âmbito dos financiamentos da Caixa Econômica Federal para as obras de mobilidade urbana naquela cidade-sede;

9.2.3. as obras no Aeroporto Internacional Salgado Filho ainda não foram contratadas, à exceção da implantação do Módulo Operacional, já realizada;

9.3. encaminhar cópia desta decisão, do Acórdão 1.519/2011-Plenário, acompanhadas do relatório e do voto que a fundamentaram, como ainda da publicação “O TCU e a Copa do Mundo de 2014” à Comissão de Desporto e Turismo da Câmara dos Deputados e ao Deputado Danrlei de Deus Hinterholz;

9.4. considerar integralmente atendida a presente solicitação e arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1770-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1771/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.574/2012-6.

2. Grupo II – Classe I - Assunto: Agravo (em processo de Desestatização).

3. Agravante: TIM Celular S.A.

4. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação 2 (Sefid-2).

8. Advogado constituído nos autos: Gabriela Miranda Naves – OAB/DF nº 28.906 e outros (Procuração – docs. 29 e 30).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo interposto contra despacho que negou pedido de habilitação como interessada no processo;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 289 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do agravo, para, no mérito, negar-lhe provimento.

9.2. restituir os autos ao Relator, para prosseguimento do feito.

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à agravante.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1771-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1772/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.550/2006-6.

1.1. Apensos: 035.054/2011-5; 035.052/2011-2

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: José Vieira Lins (005.707.452-68)

3.2. Responsável/Recorrente: José Vieira Lins (005.707.452-68).

4. Órgão: Prefeitura Municipal de Bacabal - MA.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo - MA (SECEX-MA).

8. Advogada constituída nos autos: Bruna Borges da Costa Aguiar – OAB/DF nº 32.590.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão, interposto por José Vieira Lins, contra o Acórdão nº 749/2010, mantido pelo Acórdão nº 7496/2010, ambos da 2ª Câmara.

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

9.1. não conhecer do Recurso de Revisão;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal - CMA.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1772-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1773/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.517/2005-2.

1.1. Apenso: 016.515/2009-5

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Vagner Johnson Ribeiro de Carvalho (CPF 020.934.837-26).

3.2. Responsáveis: Almirante Pedro Alvares Cabral, CPF n. 453.139.627-87; Antônio Luiz da Costa Burgos, CPF n. 233.680.557-04; Benjamin Acioli Rondon do Nascimento, CPF n. 622.676.047-87; Everton Cesar Seraphim, CPF n. 703.325.097-53; Francisco Damião Trindade de Carvalho, CPF n. 469.774.067-04; Hild Foganholi Motta, CPF n. 533.889.337-15; Ismael Martins de Mello, CPF n. 905.037.917-68; João José Pimenta da Silva, CPF n. 317.413.248-74; Ricardo Fernandes Reinert de Lima, CPF n. 072.939.527-83 e Yoshio Hashimoto, CPF n. 773.173.608-30.

4. Órgão: Comando da 11ª Brigada de Infantaria Leve - MD/CE.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Advogados constituídos nos autos: Sérgio Peres Faria, OAB/DF 15.829; Priscila Damásio Simões, OAB/DF 25.691; Eduardo Muniz Machado Cavalcanti, OAB/DF 27.463; Luiz Carlos Ribeiro Borges, OAB/SP 11.463; Moacyr Amâncio de Souza, OAB/DF 17.969; Gabriel de Fassio Paulo, OAB/DF 16.260; Cláudio Alves, OAB/SP 116.692.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes Embargos de Declaração opostos ao Acórdão 1312/2012 – Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/92 c/c o art. 287, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

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

9.2. dar ciência ao interessado.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1773-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1774/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.137/2012-3.

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

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

4. Órgão/Entidade: Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará-Susipe.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, na qual se requer que o TCU realize auditoria nos repasses federais destinados à Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará-Susipe, nos exercícios de 2008 a 2011;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos art. 4º, inciso I, alínea "b", 14, inciso II, e 17, inciso III, § 2º, da Resolução-TCU nº 215/2008, em:

9.1. conhecer da presente solicitação;

9.2. determinar a realização de auditoria na Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará (Susipe), com o objetivo de apurar a eficiência e regularidade dos métodos de descentralização de recursos e os procedimentos administrativos, licitatórios e operacionais destinados à aplicação dos recursos federais repassados ao Estado do Pará, nos exercícios de 2008 a 2011, nos termos propostos pela Secex/PA;

9.3. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Secretaria-Geral de Controle Externo e à Adplan, para as providências administrativas pertinentes;

9.4. restituir o processo à Secex/PA, alertando-a quanto à necessidade de observância do prazo previsto no art. 15, inciso II, da Resolução-TCU nº 215/2008.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1774-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1775/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.575/2011-0.

2. Grupo I – Classe V - Assunto: Relatório de auditoria.

3. Responsável: Wagner Pinheiro de Oliveira.

4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional para avaliar o uso e as práticas administrativas sustentadoras do sistema integrado de gestão da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;

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

9.1. determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, que elabore e aprove formalmente política de segurança da informação, em atendimento à Norma Complementar nº 3 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, observando as práticas do item 5 da Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005 e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS5.2 – Plano de segurança de Tecnologia da Informação (TI);

9.2. Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que:

9.2.1. aperfeiçoe o processo de planejamento estratégico de TI, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 1.2 – Alinhamento entre TI e negócio e PO 1.6 – Gerenciamento de portfólio de TI;

9.2.2. implante formalmente comitê estratégico de Tecnologia da Informação, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.2 – Comitê estratégico de TI e PO 4.3 – Comitê executivo de TI;

9.2.3. defina formalmente atribuições e responsabilidades dos cargos afetos à área de TI, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.6 – Estabelecimento de papéis e responsabilidades, PO 4.8 – Responsabilidade por riscos, segurança e conformidade e PO 4.9 – Proprietários de dados e sistemas;

9.2.4. defina formalmente regulamento(s) que contenha(m) atribuições e responsabilidades dos profissionais contratados para atuarem na sustentação e evolução do sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.14 – Políticas e procedimentos para pessoal contratado;

9.2.5. implante formalmente processo de gestão de riscos de TI, observando princípios e diretrizes da Norma ABNT NBR ISO 31.000:2009 e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.8 – Responsabilidade por riscos, segurança e conformidade e PO 9.1 a PO 9.6 – Alinhamento da gestão de riscos de TI e de negócios, estabelecimento do contexto de risco, identificação de eventos, avaliação de risco, resposta ao risco e manutenção e monitoramento do plano de ação de risco;

9.2.6. adote processo formal de avaliação da relação do custo *versus* o benefício do investimento para contratação de novos serviços e produtos relacionados ao sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 5.5 – Gerenciamento de benefícios;

9.2.7. aperfeiçoe o processo de construção de novas funcionalidades no sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 2.9 – Gestão dos requisitos das aplicações;

9.2.8. aperfeiçoe o processo formal de gestão de mudanças, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 6.2 – Avaliação de impacto, priorização e autorização e no item 12.5.1 da Norma NBR ISO/IEC 27.002:2005;

9.2.9. aperfeiçoe o processo formal de testes das funcionalidades implementadas no sistema integrado de gestão, de acordo com o processo de testes definido no Manual de Tecnologia da Informação e Comunicação da empresa, e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 7.2 – Plano de teste e AI 7.7 – Teste de aceitação final;

9.2.10. aperfeiçoe o processo de gerenciamento de configuração dos artefatos do sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS 9.1 – Repositório de configuração, DS 9.2 – Identificação e manutenção dos itens de configuração e perfis básicos e DS 9.3 – Revisão da integridade de configuração;

9.2.11. aperfeiçoe o processo de auditoria interna, à semelhança do Cobit 4.1, ME 2.1 – Monitoramento da estrutura de controles internos;

9.2.12. elabore e aprove formalmente plano de continuidade de TI, observando as práticas do item 14.1.3 da NBR ISO/IEC 27.002:2005 e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS 4.2 – Planos de continuidade de TI;

9.2.13. aperfeiçoe os mecanismos de proteção das áreas que contenham informações e instalações associadas ao sistema integrado de gestão, nos moldes do que estabelecem os itens 9.1 e 9.2 da NBR ISO/IEC 27.002:2005;

9.2.14. aperfeiçoe o processo de gestão do controle de acesso, em atendimento às diretrizes da Norma Complementar nº 7 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e as práticas do item 11.1 da NBR ISO/IEC 27.002:2005;

9.2.15. aperfeiçoe os controles de segurança relacionados ao acesso ao sistema integrado de gestão, de modo que considerem as práticas dos itens 11.2 e 11.3 da NBR ISO/IEC 27.002:2005;

9.2.16. elabore ou aperfeiçoe mecanismos de controle sobre atividades conflitantes relacionadas ao sistema integrado de gestão, nos moldes do que estabelecem os itens 10.1.3, 11.1 e 11.2 da NBR ISO/IEC 27.002:2005;

9.2.17. promova a integração dos dados dos sistemas legados internos com o sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações dos objetivos de controle PO 2.1 – Modelo de arquitetura da informação da organização e PO 2.4 – Gerenciamento de integridade, e do requisito de negócio para a TI do processo PO3 – Determinar as diretrizes da tecnologia, do Cobit 4.1;

9.2.18. elabore processo de avaliação periódica do grau de satisfação dos usuários em relação ao uso do sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, ME 1.1 – Abordagem de monitoramento;

9.2.19. aperfeiçoe a implementação do plano de capacitação de TI, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS 7.1 – Identificação das necessidades de ensino e treinamento e DS 7.2 – Entrega de treinamento e ensino;

9.2.20. aperfeiçoe os manuais de uso do sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 4.2 – Transferência de conhecimento ao gerenciamento do negócio, AI 4.3 – Transferência de conhecimento aos usuários finais e AI 4.4 – Transferência de conhecimento às equipes de operações e suporte;

9.2.21. nos futuros contratos de manutenção e suporte das licenças do sistema integrado de gestão, estabeleça critérios de mensuração dos serviços prestados por intermédio de parâmetros claros de aferição de resultados, metodologia de avaliação da qualidade dos serviços, níveis mínimos de serviço a serem prestados, bem como as respectivas penalidades por seu descumprimento, conforme jurisprudência deste Tribunal nos Acórdãos 265/2010, 1.163/2008, 1.330/2008 e 1.603/2008, todos do Plenário.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1775-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1776/2012 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 021.465/2010-0.

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

3. Responsáveis: não há.

4. Órgãos: Banco Central do Brasil; Secretaria do Tesouro Nacional.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de conformidade realizada no Banco Central do Brasil e na Secretaria do Tesouro Nacional, tendo por objetivo identificar os critérios,

regimes e conceitos estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 (LRF) para o cálculo do resultado fiscal do setor público e verificar se tais medidas estão sendo aplicadas de forma correta e uniforme pelos entes da federação,

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. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de responsável pela edição de normas de consolidação das contas públicas, conforme estabelecido pelo art. 50, § 2º, da Lei Complementar 101/2000, que adote providências no sentido de harmonizar o cálculo do resultado fiscal de que trata a “Parte III - Relatório Resumido da Execução Orçamentária” do Manual de Demonstrativos Fiscais com a variação do estoque da Dívida Consolidada Líquida;

9.2. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, às seguintes autoridades:

9.2.1. Presidente do Banco Central do Brasil;

9.2.2. Ministro de Estado da Fazenda;

9.2.3. Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.2.4. Secretário da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

9.2.6. Secretário da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.2.7. Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1776-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1777/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.081/2010-6.

1.1. Apenso: 008.202/2010-9

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Marcos Túlio de Melo (130.866.186-04)

3.2. Responsáveis: Argemiro Antônio Fontes Mendonça (252.234.101-49); Carlos Alonso Alencar Queiroz (136.890.532-34); Federação Nacional dos Jornalistas (34.078.576/0001-93); Luiz Guilherme de Matos Zigmantas (093.357.222-00); Marcos Túlio de Melo (130.866.186-04).

4. Entidade: Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

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

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

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

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Reconsideração interposto por Marcos Túlio de Melo contra o Acórdão 3084/2011 – Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 32, inciso I, e art. 33 da Lei 8.443/92, em:

- 9.1. conhecer do Recurso de Reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento; e
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1777-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1778/2012 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 029.417/2011-2.

2. Grupo I - Classe VII - Assunto: Desestatização.

3. Responsável: Wagner Pinheiro de Oliveira (087.166.168-39).

4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 2ª Sec. de Fiscal. de Desest. e Regulação (SEFID-2).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização de outorga para contratação de instalação e operação de Agências de Correios Franqueadas sob regime de franquia postal, nos termos da IN-TCU 27/98,

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

9.1. aprovar com ressalva os procedimentos adotados no primeiro estágio previsto no art. 7º da IN-TCU 27/98, relativo ao processo de outorga de serviços postais, mediante permissão, a Agências de Correios Franqueadas (AGF), pelo prazo de 10 (dez) anos, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, em razão das impropriedades verificadas no modelo de viabilidade econômico-financeira apresentado;

9.2. determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que, no prazo de 180 dias, revise e complemente o atual modelo de viabilidade econômico-financeira das AGF, mediante a realização de estudos segmentados que contemplem as diversas categorias de AGF;

9.3. recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que na revisão e complementação do atual modelo de viabilidade econômico-financeira determinada no subitem anterior:

9.3.1. defina as categorias de AGF por segmento de atuação, região, tamanho ou outros critérios que distingam as diferentes capacidades de geração de receita das unidades licitadas;

9.3.2. estime as receitas com base nos dados que dispõe acerca das remunerações pagas às franquias em funcionamento;

9.3.3. contemple nos respectivos fluxos de caixa o crescimento da demanda dos serviços postais projetado para o ciclo contratual;

9.4. aprovar os procedimentos adotados no segundo estágio previsto no art. 7º da IN-TCU 27/98, relativo ao processo de outorga de serviços postais, mediante franquia, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;

9.5. autorizar, conforme disposição contida no art. 7º, § 1º, da IN-TCU 27/98, a utilização de metodologia de exame por amostragem com vistas à análise dos terceiro e quarto estágios do presente processo de desestatização;

9.6. formar processos apartados específicos para proceder a análise citada acima, com fulcro no art. 37 da Resolução-TCU 191/2006;

9.7. enviar cópia desta instrução e a da decisão que venha a ser proferida à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e ao Ministério das Comunicações;

9.8. arquivar o presente processo, em consonância com o art. 169, inciso IV, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1778-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1779/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-003.739/2008-2.

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

3. Recorrentes: Jean Pierre Ernest Küng (CPF 246.136.227-00) e Lilian de Azevedo Gonçalves (CPF 153.307.881-53).

4. Entidade: Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Justiça (CGL/MJ).

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da decisão recorrida: Ministro Ubiratan Aguiar.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia Pedidos de Reexame interpostos pelo Sr. Jean Pierre Ernest Küng e pela Sra. Lilian de Azevedo Gonçalves contra o Acórdão nº 372/2011-TCU-Plenário, por meio do qual foram apenados em multa, em face de irregularidades no Contrato nº 2/2003, firmado entre a Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Justiça e a então empresa Polítec Informática Ltda., atual Polítec Tecnologia da Informação S.A.,

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

9.1. com fulcro no art. 48 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 286 do Regimento Interno do TCU, conhecer dos Pedidos de Reexame para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. dar ciência da presente deliberação aos recorrentes, encaminhando-lhes cópia do acórdão, bem como do voto e relatório que o fundamentam;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1779-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1780/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.583/2012-1.

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

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Entidade: Refinaria Abreu e Lima S.A. – Petróleo Brasileiro S.A.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada nas obras de construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife/PE, inserida no 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. recomendar à Refinaria Abreu e Lima S.A. que aprimore seus procedimentos administrativos e controles internos de modo a possibilitar o acompanhamento e atendimento tempestivo das determinações exaradas por este Tribunal;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que:

9.2.1. em atenção ao abordado no subitem 4.1.1 do relatório de fiscalização (peça 19 deste processo eletrônico), devido ao avanço físico e financeiro do empreendimento, o indício de irregularidade grave do tipo IG-R, relacionado ao sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, constatados em auditoria realizada em ano anterior, apontados no Contrato 0800.0033808.07.2 (terraplenagem) da Refinaria Abreu e Lima S.A. (PE), não se enquadra no disposto no inciso V do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), tendo sua classificação sido alterada para IG-C (inciso VI do § 1º do art. 91 da mesma Lei); e

9.2.2. conforme abordado nos subitens 4.1.2 a 4.1.7 do relatório de fiscalização (peça 19), os indícios de irregularidades graves do tipo IG-R e IG-P constatados em auditorias realizadas em anos anteriores, que se enquadram no disposto no inciso IV e V do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), apontados nos Contratos 0800.0033808.07.2 (terraplenagem), 0800.0055153.09.2 (dutos), 0800.0053457.09.2 (UCR), 0800.0053456.09.2 (UDA), 0800.0057000.10.2 (tubovias) e

0800.0055148.09-2 (UHDT) da Refinaria Abreu e Lima S.A. (PE), com potencial dano ao erário de R\$ 1.544.443.935,85, subsistem e que seu saneamento depende da repactuação dos contratos, conforme abaixo discriminado:

- Terraplenagem, 0800.0033808.07.2: R\$ 96.346.106,94;
- UDA, 0800.0053456.09.2: R\$ 133.082.906,66;
- UHDT, 0800.0055148.09.2: R\$ 351.443.396,04;
- UCR, 0800.0053457.09.2: R\$ 522.638.923,70;
- Tubovias, 0800.0057000.10.2: R\$ 316.951.565,62; e
- Dutos, 0800.0055153.09.2: R\$ 123.981.036,29.

9.2.3. em relação ao Contrato 0800.0033808.07.2 (terraplenagem), verificou-se que a apresentação das garantias para suportar uma possível determinação de ressarcimento aos cofres da Petrobras vem sendo cumprida e o valor assegurado é suficiente para suportar uma eventual determinação de ressarcimento;

9.3. encerrar os presentes autos, após a efetivação das competentes comunicações, nos termos do inciso III, art. 169 do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1780-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministra que alegou impedimento na Sessão: Ana Arraes.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1781/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.103/2007-7.

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

3. Recorrentes: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); Petrobras Netherland B.V. (PNBV); FSTP Brasil Ltda. (FSTP); e Jurong Shipyard Pte Ltd. (Jurong).

4. Entidade: Petrobras Netherlands B.V. – Petrobras INT. – MME.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 9ª Secretaria de Controle Externo (Secex-9).

8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Luis Bragança Penteado (OAB/RJ 88.979); André de Almeida Barreto Tostes (OAB/DF 20.596); Bruno Henrique de Oliveira Ferreira (OAB/DF 15.345); Carlos Roberto Siqueira Castro (OAB/DF 20.015); Cassiano Pereira Viana (OAB/DF 7978); Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250); Marcos César Veiga Rios (OAB/DF 10.610); Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460); Nelson Barreto Gomyde (OAB/SP 147.136); Eduardo Luiz de Medeiros Frias (OAB/RJ 115.759); Gustavo Cortês de Lima (OAB/DF 10.969); Eduardo Valiante de Rezende (OAB/RJ 114.485); Janaína Marreiros Guerra Dantas (OAB/DF 23.393); Ellen Cristiane Jorge (OAB/DF 19.821); Idmar de Paula Lopes (OAB/DF 24.882); Rodrigo Mello da Motta Lima (OAB/RJ 122.090); Márcio Gomes Leal (OAB/RJ 84.801); André Lima (OAB/RJ 130.611); Hermano de Villemor Amaral (OAB/RJ 3.099); Gilberto Augusto Trigueiro Vieira Ribeiro (OAB/RJ 7.683); João Guilherme de Moraes Sauer (OAB/RJ 23.644); José Roberto Penna Chaves Faveret Cavalcanti (OAB/RJ 60.705); Luiz Cláudio

Kastrup de Oliveira Castro (OAB/RJ 65.151); André Sigelman (OAB/RJ 85.259); Aurea D'Ávila Mello Rapôso (OAB/RJ 88.182); Nina Celano (OAB/RJ 134.146); Antonio Newton Soares de Matos (OAB/DF 22.998); Luiz Guilherme Moraes Rego Migliora (OAB/RJ 63.306); Cláudio Lampert (OAB/RJ 65.032); Rosângela Soares Delgado (OAB/RJ 87.125); Mariana Villela Corrêa (OAB/RJ 88.640); Daniel Correia Cardoso Coelho (OAB/RJ 95.891); Elisa Gonçalves Ribeiro (OAB/RS 62.509); João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A); Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073); Raphaela C. N. Perini Rodrigues (OAB/RJ 129.398); Bernardo Braga Pasqualetto (OAB/RJ 148.828); Lucas Monteiro (OAB/BA 27.785); Carolina Bastos Lima (OAB/RJ 135.073); Arthur Lima Guedes (OAB/DF Rodrigo Jansen (OAB/RJ 111.830).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos ao Acórdão nº 3.282/2011-TCU-Plenário pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), FSTP Brasil Ltda. e Jurong Shipyard Pte Ltd.,

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. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992, e art. 287 do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, acolhê-los parcialmente, para o fim específico de esclarecer à Petrobras e à PNBV que:

9.1.1 a não observância do comando consubstanciado no subitem 9.1.4 do acórdão embargado condiciona-se à comprovação efetiva de carta de garantia bancária válida prestada pelo Consórcio FSTP Brasil Ltda., em época oportuna a ser definida quando do cumprimento das demais determinações contidas no subitem 9.1, após o trânsito em julgado;

9.1.2. a manutenção da redação do subitem 9.1.4 não inviabiliza o cumprimento da determinação a que se refere o subitem 9.1.5, relativa à execução de cartas de fiança bancária – ou outro tipo de garantia –, no caso do contrato EPC da Plataforma P-52;

9.2. dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, às recorrentes.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1781-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1782/2012 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-012.545/2011-2.

2. Grupo: I - Classe de assunto: I – Pedido de Reexame.

3. Recorrente: Empresa RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda. (CNPJ: 00.539.911/0001-91).

4. Interessada: RTS - Brasil Sistemas Ltda.

5. Relator: Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Serur.

8. Advogados constituídos nos autos: Joel de Menezes Niebuhr (OAB/SC 12.639), Pedro de Menezes Niebuhr (OAB/SC 19.555) e André Lipp Pinto Basto Lupi (OAB/SC 12.599).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação destinada a apurar possíveis irregularidades perpetradas pela empresa RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda. em processos licitatórios, em que, na presente fase processual aprecia-se recurso de reexame interposto contra o Acórdão 3.411/2001-Plenário, que declarou a referida empresa inidônea para participar de licitações da administração pública federal pelo prazo de seis meses,

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

9.1. com fundamento no art. 48 c/c os arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, seja conhecido o presente pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. comunicar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, no cômputo do prazo de 6 (seis) meses da declaração de inidoneidade determinada no Acórdão 3.074/2011 – TCU – Plenário, deve ser considerado o prazo em que já houve o registro da ocorrência no Sicaf (31/12/2011 a 7/3/2012);

9.3. cientificar a recorrente da presente deliberação.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1782-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1783/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC 001.848/2008-8

2. Grupo I– Classe – VII – Representação.

3. Responsável: Francisco Antônio Saraiva de Farias (CPF: 058.773.712-53).

4. Unidade: Universidade Federal do Acre – Ufac.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – Serur.

8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação em que o responsável Francisco Antônio Saraiva de Farias solicita a redução em 50% da multa que lhe foi aplicada por meio do Acórdão 1.544/2009- Plenário, e o parcelamento da dívida em 32 (trinta e dois) meses.

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

9.1. conhecer do expediente apresentado pelo responsável Francisco Antônio Saraiva de Farias, para:

9.1.1. indeferir o pedido de redução do valor da multa que lhe foi imposta, por falta de amparo legal para esta medida;

9.1.2. autorizar, com fundamento nos arts. 26 da Lei 8.443/1992 e 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento do valor da multa aplicada ao responsável, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em 32 (trinta e duas) parcelas mensais, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para o recolhimento da primeira parcela, vencendo as demais em intervalos sucessivos de 30 (trinta) dias, devendo cada parcela ser atualizada monetariamente e acrescida dos correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

9.1.3. alertar ao responsável que a falta de recolhimento de qualquer das parcelas implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal;

9.2. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação e/ou restar inviabilizado o recolhimento do valor correspondente na forma autorizada no subitem 9.1.2 acima;

9.3. dar ciência ao responsável, mediante o encaminhamento deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam;

9.4. restituir os presentes autos à Secex/AC, para as providências de sua alçada, inclusive quanto ao acompanhamento da medias determinadas no subitens anteriores.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1783-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1784/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.184/2010-1.

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

3. Recorrente: Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego - SIT/MTE

4. Órgão/Entidade: Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Acre – SFA/AC.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Múcio Monteiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos - Serur; Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre – Secex/AC.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame contra o Acórdão nº 151/2011-TCU–Plenário.

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

9.1 conhecer do presente pedido de reexame interposto pela Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego - SIT/MTE, nos termos do art. 286, parágrafo único, combinado com o

art. 285 do Regimento Interno para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando sem efeito os subitens 1.4.2, 1.4.2.1 e 1.4.2.2 e alterando o item 1.4.1.2, que passa a ter a seguinte redação:

1.4.1.2. providencie a elaboração de novos laudos individuais para a concessão de adicionais de insalubridade, sob a forma e orientação previstas na IN/MPOG/SRH 02/2010, em substituição àqueles elaborados pela Universidade Federal do Acre e Universidade Federal de Pernambuco que vêm servindo para sustentar os pagamentos atualmente efetuados.

9.2 dar ciência do inteiro teor do presente acórdão à recorrente.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1784-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1785/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.600/2000-7.

1.1. Apensos: 008.953/1999-6; 004.210/2002-2; 015.681/2005-9

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

3. Responsáveis: Homero Raimundo Cambraia (CPF 171.923.316-00), Isaac Benesby (CPF 032.263.792-91) e Jacques da Silva Albagli (CPF 696.938.625-20)

4. Órgão: Departamento de Viação e Obras Públicas do Rondônia - DEVOP/RO

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

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

7. Unidades Técnicas: Secob-2 e Secex/RO

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do relatório da auditoria efetuada nas obras de construção do trecho rodoviário Monte Negro – Campo Novo de Rondônia, entre os quilômetros 50 a 110 da rodovia BR 421/RO,

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

9.1. converter o presente processo em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443/92 e do art. 252 do Regimento Interno;

9.2. determinar a citação dos responsáveis abaixo identificados, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 e art. 202, inciso II, do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas alegações de defesa ou, em face do art. 16, § 2º, alínea “b” da Lei nº 8.443/1992, recolham solidariamente aos cofres do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT os valores abaixo relacionados, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora desde as datas correspondentes até a data do efetivo pagamento, tendo em vista o superfaturamento identificado em medições do Contrato nº 027/96/PJ/DER-RO, celebrado entre o Departamento de Estradas e Rodagem - DER/RO e a Construtora Andrade Gutierrez S.A.:

9.2.1. Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER; Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO; e Construtora Andrade Gutierrez S.A. - CNPJ: 17.262.233/0027-23, Empresa Contratada.

Quantificação do débito (1ª medição de mobilização e medição 1):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
17/3/1997	246.314,61
24/4/1997	11.129,81

9.2.2. Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER; Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO; Miguel de Souza - CPF: 098.365.274-00, Diretor Geral do DER/RO; e Construtora Andrade Gutierrez S.A. - CNPJ: 17.262.233/0027-23, Empresa Contratada.

Quantificação do débito (medição 2):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
1/7/1997	21.453,35

9.2.3. Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER; Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO; espólio do Sr. Isaac Benesby - CPF: 032.263.792-91, Diretor Geral do DER/RO; e Construtora Andrade Gutierrez S.A. - CNPJ: 17.262.233/0027-23, Empresa Contratada.

Quantificação do débito (medição 3):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
11/8/1997	18.021,69

9.2.4. Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER; Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO; espólio do Sr. Isaac Benesby - CPF: 032.263.792-91, Diretor Geral do DER/RO; e Walcar Terraplenagem Ltda. - CNPJ: 17.334.574/0001-07, Empresa Contratada.

Quantificação do débito (2ª medição de mobilização e medições 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e as diferenças de reajustamento delas decorrentes):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
25/7/1997	337.065,85
11/8/1997	140.725,40
21/11/1997	29.815,38
18/11/1997	62.142,83
28/11/1997	117.042,36
22/12/1997	20.908,46
10/8/2000	66.718,10
18/2/1998	75.476,56
19/5/1998	54.757,12
9/6/1998	26.366,29
19/6/1998	67.621,00
23/7/1998	28.044,91

13/8/1998	21.622,06
30/9/1998	3.739,32
22/10/1998	20.566,27
23/12/1998	15.207,19
29/3/1998	141.915,42
21/3/1999	1.048,19
21/3/1999	405,58

9.2.5. Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER; Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO; e Walcar Terraplenagem Ltda. - CNPJ: 17.334.574/0001-07, Empresa Contratada.

Quantificação do débito (medições 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e as diferenças de reajustamento delas decorrentes):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
12/1/2000	134.414,02
17/1/2000	14.934,89
4/2/2000	268.318,73
28/2/2000	185.299,68
14/8/2001	305.096,47
21/11/2001	2.212,60
13/12/2001	211.680,18
15/3/2002	56.357,19
4/4/2002	145.876,04
5/4/2002	5.830,76
29/5/2002	10.377,68
26/11/2002	67.686,98

9.2.6. Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER; Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO; Jacques da Silva Albagli - CPF: 696.938.625-20, Diretor Geral do DER/RO; e Walcar Terraplenagem Ltda. - CNPJ: 17.334.574/0001-07, Empresa Contratada.

Quantificação do débito (medições 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e as diferenças de reajustamento delas decorrentes):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
4/1/2003	68.102,17

9.3. Encaminhar cópia da presente deste acórdão, relatório e voto aos responsáveis.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1785-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1786/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.817/2011-3.

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

3. Interessados: Ministério Público do Estado de São Paulo, Ministério da Saúde e Instituto do Coração do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (Incor-HCSMUSP)

4. Órgãos/Entidades: Instituto do Coração do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (Incor-HCSMUSP) e Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - SP (SECEX-SP).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os atos de Representação formulada pelo então Procurador-Geral da Justiça do Estado de São Paulo, Dr. Fernando Grella Vieira, noticiando suposta ofensa aos princípios da equidade e da universalidade preceituados na Lei 8.080/90, no âmbito do Instituto do Coração – Incor –, em São Paulo, em face da alegada exclusão de pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS) na realização de exames em tomógrafo “PET Scan”, adquirido com recursos do Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde – Reforsus.

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

9.1 nos termos do art. 237, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2 nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, recomendar ao Ministério da Saúde, por intermédio de sua Secretaria Executiva, que:

9.2.1 estabeleça um projeto de avaliação, com metas e cronogramas pré-definidos, para aferir os resultados dos estudos de viabilidade da utilização do tomógrafo *PET Scan* na rede do Sistema Único de Saúde – SUS –, principalmente no que tange ao equipamento adquirido com recursos do Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde – Reforsus – e doado ao Instituto do Coração do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo com esse objetivo;

9.2.2 em futuros termos de doação de equipamentos de uso médico adquiridos com recursos federais, estipule cláusulas de encargo para garantir níveis mínimos de utilização em pacientes do Sistema Único de Saúde e outras obrigações relacionadas ao uso do equipamento, nos termos dos arts. 553 e 555 da Lei 10.406/2002 (Código Civil);

9.3 nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que inclua nos próximos Relatórios Anuais de Gestão, inclusive o referente a 2012, tópico específico sobre os resultados das pesquisas e avaliações quanto à viabilidade de estender-se o uso do *PET Scan* à rede do SUS, especialmente no que tange ao equipamento doado ao Incor-HCMUSP, porquanto essa foi a justificativa para a aquisição do aparelho com recursos públicos, cumprindo esta determinação até a conclusão definitiva dos referidos estudos;

9.4 determinar à 4ª Secretaria de Controle Externo que monitore o cumprimento das recomendações e da determinação expedidas neste Acórdão, representando a este Tribunal se necessário;

9.5 enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.5.1 ao Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo;

9.5.2 ao Presidente do Instituto do Coração do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo;

9.5.3 à Secretária-Executiva do Ministério da Saúde;

9.5.4 à Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS - Conitec;

9.5.5 ao Conselho Nacional de Saúde;

9.5.6 à 4ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal;

9.6 autorizar o arquivamento do processo após as comunicações cabíveis.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1786-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1787/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.068/2002-1

1.1. Apenso: TC 019.416/2004-0

2. Grupo II – Classe I – Recurso de Revisão em Tomada de Contas

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

3.1. Responsáveis: Fernando Cesar Costa Gonçalves Loiola (CPF 497.041.927-20, comandante da organização militar), Alex Evandro Ciotta (CPF 168.621.698-07), Antonio Carlos Limeira Dutra (CPF 102.167.308-05), Antonio Marcos Melos Guedes (CPF 820.085.664-04), Dante Clarkson Pinheiro Belmont (CPF 106.528.254-00), Fabio Pessoa Araujo (CPF 203.309.104-00), Frank Hideki Kiryu (CPF 102.602.378-50), Luciano José Flores (CPF 007.617.487-50), Marcelo Pereira Lima de Carvalho (CPF 981.073.997-49), Mario Lucio da Silva (CPF 038.087.167-03), Mary Jane Pacheco Ferro (CPF 320.281.992-53), Nilton Alves Landim (CPF 038.510.546-01) e Rui Carlos Victoria Baptista (CPF 981.040.807-25)

4. Unidade: 7º Batalhão de Engenharia de Construção/Comando do Exército

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

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

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

7. Unidade Técnica: 3ª Secex

8. Advogado constituído nos autos: Moacyr Amâncio de Souza (OAB/DF nº 17.969)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão nº 2.316/2003-TCU-1ª Câmara, pedindo a reabertura das contas do 7º Batalhão de Engenharia de Construção/Comando do Exército, referentes ao exercício de 2001, julgadas regulares pela deliberação recorrida.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, parágrafo único, 23, inciso III, 28, inciso II, 35, inciso III, e 58, incisos I e II, da Lei nº 8.443/1992, c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 214, inciso III, e 268, incisos I e II, do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do presente recurso, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando insubsistente o Acórdão nº 2.316/2003-TCU-1ª Câmara em relação ao comandante da organização militar Fernando Cesar Costa Gonçalves Loiola;

9.2. julgar irregulares as contas e aplicar a Fernando Cesar Costa Gonçalves Loiola multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.4. dar ciência desta deliberação ao responsável referido no item 9.2 acima e ao 7º Batalhão de Engenharia de Construção/Comando do Exército.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1787-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1788/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-025.560/2011-5

2. Grupo I - Classe de Assunto I - Pedido de Reexame

3. Recorrente: Consórcio Castellar/TV

4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: 1ª Secex e Serur

8. Advogados constituídos nos autos: João Luis Rocha Gomes (OAB/DF 20.622) e Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154)

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que agora se aprecia pedido de reexame ao Acórdão 2.767/2011 - Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 48 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso II, 282 e 286 do Regimento Interno, em:

9.1. não conhecer do pedido de reexame interposto pelo Consórcio Castellar/TV, por ausência de interesse em recorrer;

9.2. notificar o recorrente.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1788-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1789/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC nº 013.538/2009-6
2. Grupo I – Classe VII – Administrativo
3. Interessada: Secretaria das Sessões do Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Consultoria Jurídica (Conjur) e Secretaria das Sessões (Seses)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo referente a projeto de súmula aprovado pela Comissão de Jurisprudência do TCU.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos artigos 85, 87 e 89 do Regimento Interno/TCU e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. aprovar o presente projeto de súmula, na forma do texto abaixo:

“É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.”

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

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1789-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1790/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.683/2011-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessado: Senado Federal
4. Unidade: Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
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, formulada pelo Senador José Sarney, Presidente do Senado Federal, por meio do Ofício/SF 1.823/2011, para que o Tribunal proceda ao acompanhamento da aplicação dos recursos da operação de crédito externo contratada pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) e o Kredanstalt für Wiederaufbau (KfW), com garantia da União, autorizado por meio da Resolução/SF 15/2011, no valor de até € 100.000.000,00 para financiamento parcial do “Programa de Despoluição da Bacia do Rio Paraopeba”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 2º da Instrução Normativa/TCU 59/2009, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação;

9.2. informar à Presidência do Senado Federal que o Tribunal analisou a documentação relativa à operação de crédito em questão, 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;

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

9.4. considerar integralmente atendida a solicitação do Congresso Nacional; e

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1790-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1791/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC 003.187/2004-4.

1.1. Apensos: TC 003.035/2009-3; TC 008.889/2006-6; TC 003.716/2006-1.

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

3. Responsáveis: Antônio Armando Couto Bem (CPF 052.970.103-06); Emanuel Leite Borges (CPF 029.015.442-15); Fernando Antônio Pelúcio Falcão (CPF 119.808.693-91); Geoserv Serviços de Geotecnia e Construção Ltda. (CNPJ 02.904.092/0001-60); Homero Raimundo Cambraia (CPF 171.923.316-00); Isaac Bennesby (CPF 032.263.792-91) - falecido; Joaquim de Souza (CPF 119.161.091-87); José Humberto do Prado Silva (CPF 605.324.248-91); Mário Hiroyuki Ishi (CPF 356.543.849-53); Mickey Yuji Katsuragawa (CPF 984.220.818-49); Miguel de Souza (CPF 098.365.274-00); Pedro Katusyoshi Nakayama (CPF 315.654.847-20); Planurb - Planejamento e Construções Ltda. (CNPJ 14.312.169/0001-91).

4. Unidades: Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Rondônia – Devop/RO;

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit; Superintendência Regional do Dnit nos Estados de Rondônia e Acre.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia – Secex/RO.

8. Advogados: Renata A. Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826); Cynthia Povia de Aragão (OAB/DF 22.298); Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial decorrente de levantamento de auditoria realizado nas obras de construção da BR-429, no Estado de Rondônia, no trecho compreendido entre Presidente Médici e São Miguel do Guaporé, objeto do Contrato 66/96/PJ/DER/RO, financiado com recursos do Convênio de Delegação PG-160/96-00.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea "c" e §§ 1º 2º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; 57 e 58 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, inciso III, 210, 214, inciso III, alínea "a", e 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. Joaquim de Souza, Homero Raimundo Cambraia, Miguel de Souza, Isaac Bennesby e José Humberto do Prado Silva, condenando-os solidariamente com a empresa Planurb - Planejamento e Construções Ltda. ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas, a serem recolhidas aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, acrescidos de encargos legais contados da data do débito até a data do pagamento;

9.1.1. Joaquim de Souza:

Valor histórico	Data de ocorrência
R\$ 321.495,37	21/03/1997

9.1.2. Homero Raimundo Cambraia:

Valor histórico	Data de ocorrência
R\$ 13.395,64	30/04/1997

9.1.3. Miguel de Souza:

Valor histórico	Data de ocorrência
R\$ 334.890,91	14/07/1997

9.1.4. Homero Raimundo Cambraia, Isaac Bennesby e Planurb - Planejamento e Construções Ltda.:

Valor histórico	Data de ocorrência
R\$ 11.569,40	21/11/1997
R\$ 55.472,09	5/12/1997
R\$ 53.251,31	5/12/1997

9.1.5. José Humberto do Prado Silva, Isaac Bennesby e Planurb - Planejamento e Construções Ltda.:

Valor histórico	Data de ocorrência
R\$ 89.168,75	17/07/1998

9.2. aplicar, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, individualmente, multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) aos Srs. Joaquim de Souza, Miguel de Souza e à empresa Planurb -

Planejamento e Construções Ltda.; e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) aos Srs. Homero Raimundo Cambraia e José Humberto do Prado Silva, 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 vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Homero Raimundo Cambraia e Miguel de Souza, e aplicar-lhes, com fundamento no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) em razão da execução de obra de arte especial com grave divergência do projetado, 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 vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar o 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 uma;

9.8. alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.9. acolher as razões de justificativa dos responsáveis Antônio Armando Couto Bem, Mário Hiroyuki Ishi, Mickey Yuji Katsuragawa, Fernando Antônio Pelúcio e Pedro Katusyoshi Nakayama;

9.10. considerar, para todos os efeitos, revel o senhor José Humberto do Prado Silva;

9.11. determinar à Secex/RO que proceda ao exame dos documentos enviados pelo Banco do Brasil (Anexo 11) e se manifeste acerca da regularidade da movimentação do montante de R\$ 1.270.100,20 entre as contas CC 97.932-5 e CC 95.078-5, ambas titularizadas pelo DER/RO;

9.12. dar ciência desta decisão aos responsáveis;

9.13. remeter cópia desta decisão, bem como do voto e do relatório que a fundamentaram, ao Governo do Estado de Rondônia, ao Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Rondônia – Devop/RO, à Procuradoria da República no Estado de Rondônia e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit;

9.14. retornar os autos à Secex/RO, para cumprimento do item 9.11 deste acórdão.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1791-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1792/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC-010.556/2003-1.

1.1. Apenso: TC-013.039/2005-3.

2. Grupo II – Classe I – Recurso de Reconsideração.

3. Recorrentes: Humberto Carlos Parro (CPF 121.065.008-82) e SMP&B São Paulo Comunicação

Ltda. (CNPJ 62.799.184/0001-59)

4. Unidade: Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: procurador-geral Lucas Rocha Furtado.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – Serur.

8. Advogados: Sergio Lazzarini (OAB/SP 18.614), Eduardo Collet e Silva Peixoto (OAB/SP 139.285), Durval Amaral Santos Pace (OAB/SP 107.437), Júlio César Linck (OAB/RS 41.006) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam nesta fase processual de recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Humberto Carlos Parro e pela empresa SMP&B São Paulo Comunicações Ltda. contra o acórdão 1.116/2010 – Plenário, mantido pelo acórdão 2.160/2010 – Plenário.

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

9.1. conhecer do recurso de reconsideração interposto pela empresa SMP&B São Paulo Comunicações Ltda. e negar-lhe provimento;

9.2. conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Humberto Carlos Parro, dar-lhe provimento parcial e alterar a redação dos subitens 9.1, **caput**, e 9.3 do acórdão 1.116/2010 – Plenário, nos seguintes termos:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, 19, caput, 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as presentes contas, condenando, solidariamente, o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha (CPF 222.329.826-53) e a empresa SMP&B São Paulo Comunicação Ltda. (CNPJ 62.799.184/0001-59) ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro, atualizadas monetariamente a partir das datas de ocorrência indicadas e acrescidas dos juros de mora até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

(...)

9.3. aplicar ao Sr. Humberto Carlos Parro (CPF 121.065.008-82), com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, aos recorrentes e à Procuradoria da República no Estado de São Paulo;

9.4. após as comunicações pertinentes e antes de se proceder ao apensamento deste processo ao TC 007.285/1999-0, conforme determinado no subitem 9.8 do acórdão 1.116/2010 – Plenário, restituir os autos ao relator **a quo** para apreciar o pedido formulado pelo Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha constante da fl. 4.348.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1792-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1793/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.418/1999-1.

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

3. Embargante: Nelson Jorge Borges Ribeiro (CPF 049.230.817-91).

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

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

5.1. Relator da deliberação embargada: ministro Ubiratan Aguiar.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Advogado: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração interpostos por Nelson Jorge Borges Ribeiro, contra o acórdão 1.349/2011 – Plenário.

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

9.1. não conhecer dos embargos;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1793-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1794/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.147/2012-7.

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

3. Interessado: Rubens Valente Soares.

4. Unidade: Tribunal de Contas da União.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Ouvidoria e Consultoria Jurídica do TCU.

8. Advogado: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso referente à forma de prestação de informação

solicitada com base na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), objeto da manifestação 50404 da Ouvidoria, de interesse de Rubens Valente Soares, repórter da sucursal Brasília do jornal Folha de São Paulo.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 15 da Lei 12.527/2011 e 28 da Resolução TCU 249/2012, em:

9.1. conhecer do recurso e considerá-lo prejudicado, por perda de objeto, em face de deliberação desta Corte que determinou ampla divulgação, com identificação nominal, dos dados relativos à folha de pagamento de autoridades e servidores do TCU;

9.2. determinar à Ouvidoria do Tribunal adoção de providências para:

9.2.1. em conjunto com a Secretaria de Gestão de Pessoas, esclarecer as dúvidas suscitadas pelo interessado quanto à remuneração dos ocupantes de cargo em comissão deste Tribunal;

9.2.2. encaminhar ao recorrente cópia deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentaram.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1794-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1795/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC 024.114/2006-6.

1.1. Apenso: TC 016.529/2010-3.

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

3. Embargantes: Assis Gurgacz (CPF 005.858.319-04), Assis Marcos Gurgacz (CPF 787.523.379-87), Augusto Piran (CPF 097.518.669-87), Bernardete Lambrecht (CPF 286.729.170-49), Dely do Nascimento Porto (CPF 109.553.561-72), Eduardo Miguel Prata Madureira (CPF 016.152.199-19), Elaine Aparecida Wilges (CPF 016.592.719-40), Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira (CPF 603.093.859-20), Jorcy Francisco de França Aguiar (CPF 063.647.721-53), José Jesus de Brito Bastos (CPF 139.011.501-10), João Alberto Viezzer (CPF 119.352.789-91), Valdir Ferrari (CPF 688.405.279-15), Comercial Destro Ltda. (CNPJ 76.062.488/0001-43), Coperserv – Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente (CNPJ 01.916.591/0001-04), Fundação Assis Gurgacz (CNPJ 02.203.539/0001-73) e Via Pax Informática Ltda. (CNPJ 03.599.738/0001-05).

4. Unidade: Fundação Assis Gurgacz – FAG.

5. Relatora: ministra Ana Arraes

5.1. Relatora da deliberação embargada: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Advogados: Wagner de Souza Soares (OAB/DF 17.163) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos contra o acórdão 730/2012 – Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos artigos 32, inciso II, e art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno, em:

9.1. não conhecer dos embargos de declaração relativamente aos Srs. Augusto Piran, Bernardete Lambrecht, Dely do Nascimento Porto, Eduardo Miguel Prata Madureira, Elaine Aparecida Wilges, Jorcy Francisco de França Aguiar, José Jesus de Brito Bastos, João Alberto Viezzer e Valdir Ferrari, à Coperserv – Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente e às empresas Comercial Destro Ltda. e Via Pax Informática Ltda., por ausência de interesse recursal, nos termos do art. 282 do Regimento Interno;

9.2. conhecer dos embargos de declaração da Fundação Assis Gurgacz – FAG e dos Srs. Assis Gurgacz, Assis Marcos Gurgacz e Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira e rejeitá-los;

9.3. encaminhar os autos à Secretaria de Recursos, para expedição da certidão requerida pela Fundação Assis Gurgacz – FAG, observando-se os termos da presente deliberação; e

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, aos embargantes.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1795-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1796/2012 - TCU – Plenário

1. Processo TC-004.793/2012-9

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

3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (CPF 031.393.872-53); Waldívia Ferreira Alencar (CPF 202.023.772-53); Sandra Sueli Fontes Rodrigues (CPF 064.204.192-04); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (CPF 156.709.882-72); Raiff Arruda Sabbag Law (CPF 216.679.898-55); Jorge Ernesto Pinto Fraxe, (CPF 108.617.424-00); Moacir Ferreira Torres Júnior, CPF 336.496.932-91; Thulio Osinski Balieiro, CPF 383.810.988-07; Jailton Lima Freitas CPF 160.957.402-82); Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (CNPJ 011.536.512/0001-93); Sistema PRI Engenharia Ltda. (CNPJ 50.861.616/0001-25); Eduardo Tuyoshi Chiba, 000.780.932-87; Heitor Ribeiro da Câmara, 013.384.982-15; Ivete Coelho Dibo Paes, 237.511.492-91; Leonardo Oliveira Rodrigues, 027.669.302-72; Mario Jorge Dutra da Silva, 025.841.582-72; Raiff Arruda Sabbag Law, 216.679.898-55; Sílvio Figueiredo Mourão, 729.316.637-00.

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra; Consórcio Sanches Tripoloni – Erin.

5. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secob-4.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-4, objetivando verificar a execução das obras de Construção de Terminal Fluvial no Município de Iranduba no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.114E.0013/2012, objeto do Convênio 205/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e 250, inciso V, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestação a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal fluvial de Iranduba/AM;

9.2. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento de aço naval;

9.3. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), e da Sistema PRI Engenharia Ltda., para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestação a respeito das deficiências observadas na fiscalização da obra;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, ao Dnit, à Seinfra/AM, à Sistema PRI Engenharia Ltda. e ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas à Construção de Terminal Fluvial do Município de Iranduba no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.114E.0013/2012 não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012), e

9.7. restituir os autos à Secob-4, para continuidade da instrução.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1796-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 1797/2012 - TCU – Plenário

1. Processo TC-006.286/2012-7

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

3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Jorge Ernesto Pinto Fraxe (108.617.424-

00); Mario Jorge Dutra da Silva (025.841.582-72); Raiff Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Thulio Osinski Balieiro (383.810.988-07); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53); Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (CNPJ 11.536.512/0001-93).

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra.

5. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secob-4.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizada pela Secob-4, objetivando verificar a execução das obras de Construção de Terminal Fluvial no Município de Canutama no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.113B.0013/2012, objeto do Convênio 198/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e 250, inciso V, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal fluvial de Canutama/AM;

9.2. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento de aço naval;

9.3. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e da empresa Sistema PRI Ltda., para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito das deficiências observadas na fiscalização da obra;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, e das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, e das peças que o fundamentam, ao Dnit, à Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas à Construção de Terminal Fluvial do Município de Canutama no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.113B.0013/2012 não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012), e

9.7. restituir os autos à Secob-4 para continuidade da instrução.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1797-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 1798/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC-006.494/2012-9

2. Grupo: I - Classe de assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria

3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Responsáveis: Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Jorge Ernesto Pinto Fraxe (108.617.424-00); Mario Jorge Dutra da Silva (025.841.582-72); Raiff Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Thulio Osinski Balieiro (383.810.988-07); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53); Consórcio Sanches Tripoloni – Erin (CNPJ 11.536.512/0001-93).

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra.

5. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secob-4.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-4, objetivando verificar a execução das obras de Construção de Terminal Fluvial no Município de Tapauá no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.113A.0013/2012, objeto do Convênio 211/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e 250, inciso V, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal fluvial de Tapuauá/AM;

9.2. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento de aço naval;

9.3. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), e da empresa Sistema PRI Ltda., para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito das deficiências observadas na fiscalização da obra;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex);

9.5. encaminhar deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, ao Dnit, à Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni – Erin;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas à Construção do Terminal Fluvial do Município de Tapauá no Estado do Amazonas – PT nº 26.784.2073.113A.0013/2012 não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012);

9.7. restituir os autos à Secob-4 para continuidade da instrução.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1798-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 1799/2012 - TCU – Plenário

1. Processo TC-006.558/2012-7

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

3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (CPF 031.393.872-53); Waldívia Ferreira Alencar (CPF 202.023.772-53); Sandra Sueli Fontes Rodrigues (CPF 064.204.192-04); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (CPF 156.709.882-72); Raiff Arruda Sabbag Law (CPF 216.679.898-55); Jorge Ernesto Pinto Fraxe, (CPF 108.617.424-00); Moacir Ferreira Torres Júnior, CPF 336.496.932-91; Thulio Osinski Balieiro, CPF 383.810.988-07; Jailton Lima Freitas CPF 160.957.402-82); Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (CNPJ 011.536.512/0001-93); Sistema PRI Engenharia Ltda. (CNPJ 50.861.616/0001-25); Eduardo Tuyoshi Chiba, 000.780.932-87; Heitor Ribeiro da Câmara, 013.384.982-15; Ivete Coelho Dibo Paes, 237.511.492-91; Leonardo Oliveira Rodrigues, 027.669.302-72; Mario Jorge Dutra da Silva, 025.841.582-72; Raiff Arruda Sabbag Law, 216.679.898-55; Sílvio Figueiredo Mourão, 729.316.637-00.

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secob-4.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizada pela Secob-4, objetivando verificar a execução das obras de Construção de Terminal Fluvial no Município de Itapiranga no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112T.0013/2012, objeto do Convênio 207/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e 250, inciso V, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. realizar a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal fluvial de Itapiranga/AM;

9.2. realizar a oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços objeto do contrato;

9.3. realizar a oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e da Sistema PRI Engenharia Ltda., para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito das deficiências observadas na fiscalização da obra;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, ao Dnit, à Seinfra/AM, ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin e à Sistema PRI Engenharia Ltda.;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas à Construção de Terminal Fluvial do Município de Itapiranga no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112T.0013/2012 não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012), e

9.7. restituir os autos à Secob-4, para continuidade da instrução.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1799-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 1800/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC-004.846/2012-5

2. Grupo: I - Classe de assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria

3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Jorge Ernesto Pinto Fraxe (108.617.424-00); Mario Jorge Dutra da Silva (025.841.582-72); Raiff Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Thulio Osinski Balieiro (383.810.988-07); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53); Consórcio Sanches Tripoloni – Erin (CNPJ 11.536.512/0001-93).

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra.

5. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secob-4.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-4, objetivando verificar a execução das obras de Construção de Terminal Fluvial no Município de Beruri no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112Z.0013/2012, objeto do Convênio 196/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e 250, inciso V, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal fluvial de Beruri/AM;

9.2. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento de aço naval;

9.3. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), e da empresa Sistema PRI Ltda., para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito das deficiências observadas na fiscalização da obra;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, ao Dnit, à Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni – Erin;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas à Construção do Terminal Fluvial do Município de Beruri no Estado do Amazonas – PT nº 26.784.2073.112Z.0013/2012 não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012), e

9.7. restituir os autos à Secob-4, para continuidade da instrução.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1800-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 1801/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.353/2012-5.

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

3. Interessada: HWC Empreendimentos Ltda. (CNPJ 08.228.323/0001-49).

4. Unidade: Ministério da Cultura.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 6ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-6).
8. Advogado constituído nos autos: Huilder Magno de Souza (OAB/DF 18.444).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa HWC Empreendimentos Ltda., com pedido de medida cautelar, versando sobre supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 3/2012, do Ministério da Cultura (MinC);

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

9.1. conhecer da presente representação, nos termos dos arts. 235, *caput*, e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. considerar prejudicado o pedido de medida cautelar formulado pela representante, tendo em vista o julgamento do mérito do processo;

9.3. determinar à 6ª Secex que acompanhe o desenvolvimento do Pregão Eletrônico 3/2012, promovido pelo Ministério da Cultura, e, caso verifique alguma irregularidade, represente a este Tribunal em processo próprio;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, ao Ministério da Cultura e à representante;

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1801-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 1802/2012 - TCU – Plenário

1. Processo TC 006.530/2012-5

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

3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional

3.2. Responsáveis: Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (CPF 031.393.872-53); Waldívia Ferreira Alencar (CPF 202.023.772-53); Sandra Sueli Fontes Rodrigues (CPF 064.204.192-04); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (CPF 156.709.882-72); Raiff Arruda Sabbag Law (CPF 216.679.898-55); Jorge Ernesto Pinto Fraxe, (CPF 108.617.424-00); Moacir Ferreira Torres Júnior, CPF 336.496.932-91; Thulio Osinski Balieiro, CPF 383.810.988-07; Jailton Lima Freitas CPF 160.957.402-82); Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (CNPJ 011.536.512/0001-93); Sistema PRI Engenharia Ltda. (CNPJ 50.861.616/0001-25); Eduardo Tuyoshi Chiba, 000.780.932-87; Heitor Ribeiro da Câmara, 013.384.982-15; Ivete Coelho Dibo Paes, 237.511.492-91; Leonardo Oliveira Rodrigues, 027.669.302-72; Mario Jorge Dutra da Silva, 025.841.582-72; Raiff Arruda Sabbag Law, 216.679.898-55; Sílvio Figueiredo Mourão, 729.316.637-00

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra.

5. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secob-4.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-4, objetivando verificar a execução das obras de Construção de Terminal Fluvial no Município de Boa Vista do Ramos no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112S.0013/2012, objeto do convênio nº 197/2008-DAQ-DNIT celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e 250, inciso V, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestação a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal fluvial de Boa Vista do Ramos/AM;

9.2. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestação a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento de aço naval;

9.3. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), e da Sistema PRI Engenharia Ltda., para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito das deficiências observadas na fiscalização da obra;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, ao Dnit, à Seinfra/AM, à Sistema PRI Engenharia Ltda. e ao Consórcio Sanches Tripoloni – Erin;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas à Construção de Terminal Fluvial do Município de Boa Vista do Ramos no Estado do Amazonas – PT nº 26.784.2073.112S.0013/2012 não se enquadram no art. 91, §1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012), e

9.7. restituir os autos à Secob-4, para continuidade da instrução.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1802-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 1803/2012 - TCU – Plenário

1. Processo TC-006.285/2012-0

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (CPF 031.393.872-53); Waldívia Ferreira Alencar (CPF 202.023.772-53); Sandra Sueli Fontes Rodrigues (CPF 064.204.192-04); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (CPF 156.709.882-72); Raiff Arruda Sabbag Law (CPF 216.679.898-55); Jorge Ernesto Pinto Fraxe, (CPF 108.617.424-00); Moacir Ferreira Torres Júnior, CPF 336.496.932-91; Thulio Osinski Balieiro, CPF 383.810.988-07; Jailton Lima Freitas CPF 160.957.402-82); Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (CNPJ 011.536.512/0001-93); Sistema PRI Engenharia Ltda. (CNPJ 50.861.616/0001-25); Eduardo Tuyoshi Chiba, 000.780.932-87; Heitor Ribeiro da Câmara, 013.384.982-15; Ivete Coelho Dibo Paes, 237.511.492-91; Leonardo Oliveira Rodrigues, 027.669.302-72; Mario Jorge Dutra da Silva, 025.841.582-72; Raiff Arruda Sabbag Law, 216.679.898-55; Sílvio Figueiredo Mourão, 729.316.637-00

3.2 Interessado: Congresso Nacional.

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra; Consórcio Sanches Tripoloni – Erin.

5. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secob-4.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-4, objetivando verificar a execução das obras de Construção de Terminal Fluvial no Município de Barreirinha no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112R.0013/2012, objeto do Convênio 195/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e 250, inciso V, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal fluvial de Barreirinha/AM;

9.2. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento de aço naval;

9.3. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), e da Sistema PRI Engenharia Ltda., para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito das deficiências observadas na fiscalização da obra;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, e das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, e das peças que o fundamentam, ao Dnit, à Sistema PRI Engenharia Ltda., à Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas à Construção de Terminal Fluvial do Município de Barreirinha no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112R.0013/2012 não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012), e

9.7. restituir os autos à Secob-4, para continuidade da instrução.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1803-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 1804/2012 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-007.626/2012-6.

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

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Entidades/Órgão: Caixa Econômica Federal – CAIXA, Companhia de Saneamento do Maranhão – Caema e Ministério das Cidades.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-3.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2012, no período de 23/04 a 11/05/2012, nas obras de implantação e ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de São Luís/MA – Sistema Anil, que estão sendo financiadas por meio do Contrato de Repasse n. 0218.348-92/2007/Ministério das Cidades/Caixa, no valor de R\$ 124 milhões.

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

9.1. determinar ao Siob/Secob-3 que, em relação à obra do esgotamento sanitário de São Luís/MA-Etapa I-Sistema Anil, reclassifique, no sistema Fiscalis, o achado, julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação, referente ao Contrato n. 024/2012, de IG-P para OI;

9.2. determinar à Companhia de Saneamento do Maranhão que:

9.2.1. com fulcro no art. 43, I, da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, no prazo de 30 dias, adote as seguintes providências relacionadas às obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário de São Luís/MA – Sistema Anil, inseridas no escopo do Contrato de Repasse n. 218.348-92/2007:

9.2.1.1. demonstre a adequação dos volumes previstos para a estabilização de solos por meio do serviço Melhoramento da Capacidade de Suporte do Solo previsto no Edital n. 005/2011-CCL com a injeção de calda de cimento 150 kg/m³, com a apresentação à Caixa e ao TCU dos estudos geotécnicos e

dos critérios de projetos que embasaram a definição dos quantitativos desse serviço volumes de solos para as quatro estações elevatórias (EE Anil 2.1, EE Anil 2.2, EE Anil 2.3 e EE Anil 2.4);

9.2.1.2. apresente relatório circunstanciado, acompanhado da documentação comprobatória cabível, no qual sejam indicadas todas as áreas definidas para o uso de bota-foras, com informações acerca das respectivas distâncias médias de transporte, e a situação de cada uma das áreas no que se refere ao desembarço junto a proprietários, se for o caso, e à obtenção da licença ambiental junto ao órgão competente, bem como sejam informados eventuais impactos financeiros decorrentes de modificações em relação aos quantitativos previstos no Edital n. 005/2011-CCL para o serviço Transporte Local com Caminhão Basculante 6 m³, Rodovia Pavimentada (para distâncias superiores a 4 km);

9.2.2. doravante, nas licitações que efetuar quando da utilização de verba pública federal:

9.2.2.1. somente desclassifique proposta de licitante que eventualmente tenha apresentado BDI em percentual superior àquele informado em Acórdão desta Corte, após a completa análise do preço global ofertado, dado que o excesso na cobrança do BDI pode ser compensado pelo custo de serviços e produtos;

9.2.2.2. abstenha-se de desclassificar licitante que tenha apresentado cotação de mão de obra com base em Convenção Coletiva de Trabalho defasada, sem antes examinar a exequibilidade do preço global da proposta, uma vez que tal item representa apenas uma parte total do custo do empreendimento;

9.3. determinar à Caixa Econômica Federal, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, que reavalie os quantitativos do serviço Melhoramento da Capacidade de Suporte do Solo com a injeção de calda de cimento 150 kg/m³, no âmbito do Contrato de Repasse 218.348- 92/2007, e adote as providências necessárias caso não fique comprovada tecnicamente a adoção dos valores de volumes estabilizados de solo para as quatro elevatórias do Sistema Anil previstas no Edital n. 005/2011-CCL, enviando ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da documentação a que se refere o subitem 9.1.1, as conclusões e as providências adotadas;

9.4. determinar à 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras que proceda, no prazo de 90 (noventa) dias, contados a partir do recebimento da documentação a que se referem os subitens 9.2.1.1 e 9.2.1.2 **supra**, à análise dos elementos encaminhados, bem como da manifestação encaminhada pela empresa Ires Engenharia, Comércio e Representações Ltda., verificando se os elementos ali contidos possuem eventual repercussão no mérito deste processo;

9.5. dar ciência deste Acórdão à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, à Companhia de Saneamento do Maranhão, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades, encaminhando-lhes cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1804-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1805/2012 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 037.636/2011-1

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

3. Responsável: Clarice Maria Saraiva Sobral, ex-Gerente de Agência, CPF 219.357.181-34.

4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em Tocantins.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da tomada de contas especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT em razão de desfalque no Caixa de Retaguarda da Agência de Correios de Miranorte/TO, ausência de crédito de Bloquetos na conta da ECT e pendência de Vales Postais.

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 da Sra. Clarice Maria Saraiva Sobral, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **d**, e 19, **caput**, da Lei n. 8.443/1992, condenando-a ao pagamento das quantias abaixo descritas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das respectivas datas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, na forma da legislação vigente, abatendo-se, na execução, o valor de R\$ 624,57 (seiscentos e vinte e quatro reais e cinquenta e sete centavos), devolvido em 26/03/2008, consoante a Súmula/TCU n. 128:

Data da Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
13/05/2003	5.865,00
03/03/2004	11.850,00
22/04/2004	3.220,00
24/09/2004	2.629,44
14/03/2005	1.757,05
26/09/2005	300,00
18/11/2005	1.200,00
12/12/2005	5.650,35

9.2. aplicar multa à Responsável, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), com base no disposto pelo art. 57 da Lei n. 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. inabilitar a Responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei n. 8.443/1992 e do art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.5. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Proposta de Deliberação que o antecedem:

9.5.1. à Procuradoria da República no Estado de Tocantins, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992;

9.5.2. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que adote as providências necessárias à inclusão do nome da Responsável no cadastro de gestores inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, com base no art. 60 da Lei n. 8.443/1992 e no art. 270 do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1805-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 1806/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.583/2010-5.

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

3. Responsáveis: Carlos Augusto Bandeira Vaz de Oliveira (CPF 220.453.841-87); Domenico Acetta (CPF 491.166.497-53); Marcos Pagnoncelli (CPF 375.384.467-53).

4. Órgão: Secretaria Especial de Portos – SEP/PR.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secob-1 e Secob-4.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no período compreendido entre 5 e 23/7/2010 no edital de licitação lançado pela Secretaria Especial de Portos da Presidência da República – SEP/PR, em atendimento ao Acórdão 442/2010-TCU-Plenário, para a realização de obras de dragagem de aprofundamento dos acessos aquaviários ao porto de Fortaleza/CE;

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

9.1. acolher as razões de justificativa dos Srs. Carlos Augusto Bandeira Vaz de Oliveira, Domenico Acetta e Marcos Pagnoncelli;

9.2. recomendar à Secretaria Especial de Portos, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em futuras licitações:

9.2.1. avalie a possibilidade de usar diferentes trajetos para dragas de diferentes dimensões e condições de carregamento, levando em consideração o calado de cada equipamento;

9.2.2. avalie o efeito de marés sobre as profundidades registradas nas cartas náuticas, uma vez que certos obstáculos à navegação na maré baixa podem não constituir obstáculos na maré alta;

9.2.3. abstenha-se de arredondar as distâncias médias de transporte – DMT, caso esse procedimento tenha impacto significativo sobre o valor do orçamento; e

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1806-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 39 minutos, a Presidência convocou Sessão Extraordinária de Caráter Reservado a ser realizada a seguir e encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

MARCIA PAULA SARTORI
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 12 de julho de 2012.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 26, DE 11 DE JULHO DE 2012
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

A Confederação dos Servidores Públicos do Brasil ajuizou ação ordinária contra a União Federal para impedir a divulgação nominal dos rendimentos dos servidores públicos.

O Juízo Federal da 22ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal concedeu liminar para determinar à União que se abstivesse de realizar a referida divulgação no âmbito dos três Poderes da República.

Contra essa decisão, a AGU ajuizou suspensão de liminar perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região. O Presidente daquela Corte negou o pleito da AGU e manteve a eficácia da decisão do Juízo de 1º grau.

Irresignada, a AGU ajuizou nova suspensão de liminar, desta feita, perante o Supremo Tribunal Federal, protocolizada ontem.

Ainda ontem, o Presidente do Supremo Tribunal Federal acolheu o pleito da AGU e suspendeu os efeitos da liminar.

Esse fato novo, decisão jurisdicional do STF, aliado à divulgação por aquela Corte da relação nominal da remuneração dos agentes públicos, conduz à conclusão da pertinência da divulgação, por parte do TCU, de relação similar.

Do exposto, submeto à apreciação deste Colegiado determinação à Secretaria-Geral de Administração e à Secretaria-Geral da Presidência para que elaborem lista nominal da remuneração dos servidores e autoridades desta Corte e a divulguem no portal do TCU, com a urgência tecnicamente possível.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que está em andamento, nesta Corte de Contas, projeto financiado pelo Banco Mundial com o objetivo de fortalecer o modelo de auditoria financeira adotado no TCU, por meio da convergência para as Diretrizes de Auditoria Financeira, emitidas pela Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores (Intosai). O projeto decorre do Acordo de Doação assinado em março de 2011, e sua condução está a cargo da Secretaria de Macroavaliação Governamental.

Trata-se de um projeto com duração de três anos. Todavia, estão previstos produtos intermediários, que contribuirão para a validação de uma metodologia de auditoria do Balanço Geral da União de acordo com as normas da Intosai.

Essa metodologia permitirá a emissão de uma opinião de auditoria com alto nível de credibilidade e segurança sobre a confiabilidade das informações financeiras divulgadas pelo Governo Federal, tanto as relativas a ativos e passivos quanto as concernentes a receitas e despesas.

O estágio atual do projeto é a revisão de qualidade da auditoria do Balanço Geral da União, a partir da análise do cumprimento de cada uma das exigências das 38 Diretrizes de Auditoria Financeira da Intosai.

Ao final do ano corrente, os resultados preliminares serão apresentados em um *workshop* internacional com a participação de especialistas da Intosai, de outras Entidades de Fiscalização Superiores e de bancos internacionais.

No próximo ano, as novas etapas do projeto terão como finalidade aprofundar conhecimentos sobre as melhores alternativas organizacionais para consolidar a auditoria financeira nesta Corte de Contas de forma adequada e sustentável.

Os estudos realizados no âmbito do Projeto de Fortalecimento da Auditoria Financeira gerarão métodos de trabalho de alto nível científico e profissional, que serão testados nas auditorias anuais do Balanço Geral da União e em auditorias-piloto a serem realizadas em ministérios, por meio de parcerias entre a Semag e outras secretarias da Segecex.

Por fim, os conhecimentos obtidos com os estudos e as experiências decorrentes das auditorias-piloto deverão conduzir à elaboração de uma estratégia de fortalecimento da auditoria financeira, a ser aprovada pelo Tribunal até o prazo final do Acordo de Doação, em 2014, no intuito de institucionalizar os resultados do projeto e garantir a sustentabilidade da auditoria financeira no TCU.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

ANEXO II DA ATA Nº 26, DE 11 DE JULHO DE 2012
(Sessão Ordinária do Plenário)

MEDIDAS CAUTELARES

Comunicações sobre despachos exarados pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, nesta data, nos autos do Processo TC-012.380/2012-1, referente a Relatório de Auditoria realizada na Superintendência da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em Mato Grosso, cujo objetivo é examinar o atendimento aos requisitos estabelecidos para aprovação dos projetos básicos de engenharia dos municípios do Estado de Mato Grosso selecionados nas modalidades de obras saneamento básico, constantes da Portaria Funasa 808/2011, de 7 de janeiro de 2011 (publicada no DOU de 8/12/2011), extensível a outros projetos ou municípios não constantes da Portaria, determinei, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU e após verificar a convergência dos requisitos do *periculum in mora* e *fumus boni iuris*, medida cautelar sem oitiva prévia, no sentido de a Prefeitura de Planalto da Serra/MT :

- suspender a execução das obras de ampliação do sistema de abastecimento de água daquela municipalidade, objeto da Concorrência nº 13/2012, custeada com recursos federais oriundos do Termo de Compromisso 220/2012, firmado com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em razão das falhas, omissões e impropriedades identificadas no projeto básico (item 3.1 do Relatório de Auditoria) e pelos indícios de sobrepreço no valor orçado no projeto, adjudicado e homologado (item 3.2 do Relatório de Auditoria), até manifestação de mérito do Tribunal de Contas da União;

Na mesma oportunidade, também com base no 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, determinei realização de oitiva da prefeitura de Planalto da Serra/MT, da Superintendência Estadual da Funasa em Mato Grosso e da empresa Saneplan - Saneamento e Terraplenagem Ltda. para, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, pronunciarem-se a respeito dos indícios de irregularidades tratados nos itens 3.1, e 3.2 do Relatório de Auditoria.

Previamente, fiz distribuir a Vossas Excelências cópia do Despacho exarado.

Ante o exposto, com fulcro no art. 276, § 1º, do Regimento Interno, submeto o referido despacho à apreciação deste e. Plenário.

Sala das Sessões, em 11 de julho de 2012.

Walton Alencar Rodrigues
Ministro-Relator

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, nesta data, nos autos do TC 019.355/2012-2, concedi medida cautelar com vistas à suspensão das Concorrências 1/2012, 2/2012, 3/2012, 4/2012, 5/2012, 6/2012, 7/2012, 8/2012, 9/2012, 10/2012, 11/2012, 12/2012, 13/2012, 14/2012, 15/2012, 16/2012, 17/2012, 18/2012, 19/2012, 20/2012, 21/2012, 22/2012, 23/2012, 24/2012, 25/2012 e 26/2012, realizadas pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, com o objetivo de contratar empresa de consultoria de engenharia para assistir e subsidiar na supervisão de obras de implantação, ampliação ou reforma de Sistemas de

Abastecimento de Água (SAA) e de Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) em municípios dos estados brasileiros.

Fundamentei a medida na identificação, pela 4ª Secex, de terceirização de atividade inerente às categorias funcionais da Funasa, violando o que preconiza a IN MPOG 2/2008, o Decreto 2.271/1997 e o art. 37, inciso II, da Constituição Federal, bem como de irregularidades nos editais que restringem indevidamente a participação de eventuais interessados e representam risco de expressivo dano ao erário.

Na mesma oportunidade, com base no 276, §3º, do Regimento Interno, determinei realização de oitiva da Funasa, no prazo de 15 dias, para que se manifeste a respeito das irregularidades apontadas.

Previamente, fiz distribuir a Vossas Excelências cópia do Despacho exarado.

Ante o exposto, com fulcro no art. 276, § 1º, do Regimento Interno, submeto o referido despacho à apreciação deste e. Plenário.

Sala da Sessões, em 11 de julho de 2012.

Walton Alencar Rodrigues
Ministro-Relator

ANEXO III DA ATA Nº 26, DE 11 DE JULHO DE 2012
(Sessão Ordinária do Plenário)

SÚMULA APROVADA

SÚMULA Nº 281 – “É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.”

SÚMULA Nº 281

É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.

Fundamento Legal:

- Decreto-Lei nº 5.452/1943, art. 442, parágrafo único;
- Lei nº 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I
- Lei nº 5.764/1971, art. 86

Precedentes:

- Acórdão nº 975/2005 - Segunda Câmara, Sessão de 14/06/2005, Ata nº 21, Proc. nº 018.283/2002-0, *in* DOU de 23/06/2005
- Acórdão nº 724/2006 - Plenário, Sessão de 17/05/2006, Ata nº 19, Proc. nº 016.860/2002-0, *in* DOU de 19/05/2006
- Acórdão nº 2172/2005 - Plenário, Sessão de 07/12/2005, Ata nº 48, Proc. nº 016.828/2005-7, *in* DOU de 23/12/2005
- Acórdão nº 1815/2003 - Plenário, Sessão de 26/11/2003, Ata nº 47, Proc. nº 016.860/2002-0, *in* DOU de 09/12/2003

- Acórdão nº 23/2003 - Plenário, Sessão de 22/01/2003, Ata nº 01, Proc. nº 014.030/2002-8, *in* DOU de 05/02/2003
- Acórdão nº 22/2003 - Plenário, Sessão de 22/01/2003, Ata nº 01, Proc. nº 012.485/2002-9, *in* DOU de 05/02/2003

ANEXO IV DA ATA Nº 26, DE 11 DE JULHO DE 2012
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos de nºs 1764 a 1806, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 021.257/2009-0 [Apenso: TC 004.604/2011-3]

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários - MT

Responsáveis: Fernando Antônio Brito Fialho (214.178.143-49); Murillo de Moraes Rego Corrêa Barbosa (033.168.317-20)

Interessado: Procuradoria da República/RJ - MPF/MPU (26.989.715/0024-07)

Advogado(s): João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Djenane Lima Coutinho (OAB/DF 12.053), Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073), Antonio Newton Soares de Matos (OAB/DF 22.998), Patrícia Vasques de Lyra Pessoa Roza (OAB/DF 20.213), João Batista Lira Rodrigues Junior (OAB/DF 15.180), Mabel Lima Tourinho (OAB/DF 16.486), Marcelo Reinecken de Araújo (OAB/DF 14.874), Rafael de Paula Gomes (OAB/DF 26.345), Leonardo Maniglia Duarte (OAB/DF 19.177), Liliane Monteiro de Figueiredo Mendes (OAB/DF 22.928), Daniel Coelho (OAB/RJ 95.891), Elisa Ribeiro Gonçalves (OAB/RS 62.509) e Leandro Borsatto de Oliveira Silva (OAB/RJ 159.820).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. ANTAQ. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA AUTORIZAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO E OPERAÇÃO DE TERMINAIS PRIVATIVOS DE USO MISTO – COMPLEXO PORTUÁRIO DO AÇU/RJ. QUESTIONAMENTO SOBRE A NECESSIDADE, NO CASO CONCRETO, DO PROCEDIMENTO DE CONCESSÃO REFERENTE A PORTO ORGANIZADO, NOS TERMOS DA LEI 8630/93. CONHECIMENTO. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. DILIGÊNCIAS. INSPEÇÃO. OITIVA DAS EMPRESAS INTERESSADAS. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. RECOMENDAÇÃO À ANTAQ. DETERMINAÇÃO PARA ACOMPANHAMENTO DA MATÉRIA NAS CONTAS ANUAIS DA ANTAQ. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela Procuradoria da República no município de Campos dos Goytacazes (fls. 1/7) para apuração de possíveis irregularidades em relação à autorização para construção e operação de terminais privativos de uso misto do Complexo Portuário do Açú/RJ.

2. A síntese dos fatos e as primeiras análises da matéria constam da instrução de fls. 8/12, cujo teor principal reproduzo a seguir:

HISTÓRICO

2. Em 11/6/2008, a Antaq concedeu o Termo de Autorização nº 443 (fl. 75/77, anexo 1) à LLX Minas Rio Logística Comercial Exportadora S/A (LLX) para construir e explorar, por prazo indeterminado, terminal portuário privativo, na modalidade de uso misto, para movimentação e armazenagem de cargas próprias e cargas de terceiros.

3. Em 10/8/2009, o Ministério Público Federal (MPF) em Campos dos Goytacazes propôs Ação Civil Pública (ACP) nº 2009.51.03.002048-8 (fls. 6/59, anexo 1), com fundamento no Inquérito Civil Público (ICP) nº 1.30.002.000007/2009-63 e no Procedimento Administrativo (PA) nº 1.30.002.000077/2006-79 para anular os atos administrativos emanados pela Antaq e pelos órgãos ambientais que autorizaram o empreendimento.

4. O MPF sustenta a inconstitucionalidade da Lei nº 8.630/1993 quando, através da criação da categoria jurídica denominada instalação portuária de uso privativo, permite que a atividade portuária no Brasil possa ser explorada por particulares, sem qualquer delegação estatal, contrariando assim o disposto no art. 21, inciso XII, alínea 'f', da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece a competência exclusiva da União para explorar, diretamente ou mediante instrumento de delegação, os portos marítimos (fl. 2).

5. Outro argumento defendido na ACP é de que, não encontrando mácula na Lei nº 8.630/1993, o Complexo Portuário do Açú foi equivocadamente subsumido como instalação portuária de uso privativo, quando deveria ter sido enquadrado como porto organizado, à vista do seu porte e complexidade (fl.2).

6. À fl. 7, o MPF conclui que o Complexo Portuário do Açú, da maneira como foi enquadrado, qual seja instalação portuária de uso privativo, está violando severamente a Lei 8.630/1993, na medida em que será um verdadeiro porto organizado camuflado, sem efetiva interferência do Estado para fiscalizar as atividades portuárias.

7. Após descrição dos fatos apresentados o MPF representou a este Tribunal para que procedesse como entender de direito. Dessa forma, a atuação da Sefid, de acordo com o disposto no arts. 39, I, e 42, da Resolução TCU nº 214/2008, deve-se concentrar na averiguação dos parâmetros e dos critérios usados pela Antaq para enquadrar o Complexo Portuário do Açú como terminal privativo de uso misto, a fim de concluir pela legalidade ou não do ato administrativo do órgão regulador do setor.

ADMISSIBILIDADE

8. O MPF tem legitimidade para representar a este Tribunal, nos termos do art. 237, IV, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 132, IV, da Resolução TCU nº 191/2006. Assim, deve o feito ser conhecido e devidamente analisado quanto ao mérito.

ANÁLISE

9. O Complexo Portuário do Açú, em fase de construção no distrito industrial do município de São João da Barra/RJ, pertence à empresa LLX Minas Rio Logística Comercial Exportadora S/A (LLX). Serão investidos aproximadamente R\$ 1,6 bilhões de reais na construção do referido complexo (fl. 3).

10. As cargas a serem movimentadas são: minério de ferro, minérios em geral e subprodutos derivados da atividade mineral e cargas de terceiros, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, totalizando mais de 29 milhões de toneladas por ano (fls. 126/127, anexo 1). A Tabela 1 traz o resumo da movimentação de cargas para o empreendimento.

Tabela 1 – Movimentação esperada de carga própria e de terceiros para o complexo portuário do Açú – por ano

Carga própria		Carga de terceiros	
Produto	Quantidade (ton)	Produto	Quantidade (ton)
Carvão	6.770.000	Carvão e coque	4.800.000
Produtos siderúrgicos	6.000.000	Escória e outros granéis sólidos	800.000
Ferro Gusa	3.000.000	Ferro Gusa	1.000.000

		Granito e mármore	1.500.000
		Carga geral	5.900.000
		Carga supply boat	88.000
Total	15.770.000	Total	14.088.000

Fonte: elaboração própria a partir das informações constantes às folhas 126/127, anexo 1.

11. Às folhas 136/138 do anexo 1, encontram-se outras informações a respeito do empreendimento. Para operar as cargas previstas pela LLX estão previstos a construção de diversos terminais. Como exemplo, pode-se citar o píer de múltiplo uso, constituído de 5 berços de atracação e com extensão do cais acostável de 1.110 metros.

12. A legislação que rege o assunto em tela compreende a Lei nº 8.630/1993 (Lei de Portos), o Decreto nº 6.620/2008, que regulamenta essa Lei, no tocante aos portos e terminais portuários marítimos de competência da Secretaria Especial de Portos – SEP, a Lei nº 10.233/2001, que criou a Antaq e estabeleceu suas competências, e a Resolução Antaq nº 517/2005.

13. Segundo o art. 1.º, § 1.º, V, da Lei de Portos, instalação portuária de uso privativo é a explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto, utilizada na movimentação de passageiros ou na movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário. Já o art. 4.º, § 2.º, II, “b”, estabelece que a exploração da instalação portuária de uso privativo misto destina-se à movimentação de carga própria e de terceiros.

14. Por sua vez, o Decreto nº 6.620/2008 traz as definições de carga própria e de terceiros, no art. 2.º, IX e X:

IX – Carga Própria – aquela pertencente ao autorizado, a sua controladora ou a sua controlada, **que justifique por si só, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária;**

X – Carga de Terceiros – aquela compatível com as características técnicas da infra-estrutura e da superestrutura do terminal autorizado, tendo as mesmas características de armazenamento e movimentação, e a **mesma natureza da carga própria autorizada que justificou técnica e economicamente o pedido de instalação do terminal privativo, e cuja operação seja eventual e subsidiária.** (grifos nossos)

15. Já o art. 35, II, do Decreto reza que os terminais portuários de uso misto destinam-se à movimentação preponderante de carga própria e, em caráter subsidiário e eventual, de terceiros. E o art. 38 exige a apresentação de estudos que estimem a carga própria e de terceiros que será movimentada por meio do terminal:

Art. 38. Os procedimentos para a outorga de autorização para a construção e exploração de instalação portuária de uso privativo misto deverão observar as seguintes exigências:

I – apresentação de declarações, comprovações ou avaliações de movimentação de carga, própria e de terceiros, como parte integrante dos estudos necessários à autorização de instalação portuária de uso privativo misto;

16. Percebe-se, assim, que a autorização para exploração de terminal privativo de uso misto depende da existência de estudos quanto à previsão de movimentação de carga próprias e de terceiros, de modo que as primeiras devem ser o negócio principal do empreendimento. Ao contrário dos terminais de uso público, que podem ter por objeto prioritário a movimentação de cargas de terceiros, os terminais de uso privativo devem ter por justificativa de implantação e operação o transporte da carga própria do autorizatário, admitindo-se, no caso dos terminais de uso misto, a movimentação de cargas alheias, em caráter eventual e subsidiário, apenas para evitar a ocorrência de ociosidade na operação da área.

17. A Resolução Antaq nº 517/2005, por sua vez, ao tratar da documentação de habilitação técnica exigida da interessada na autorização e das obrigações da autorizada, assim dispõe, nos arts. 5.º, II, “c”, e 12, XV:

Art. 5.º A interessada na autorização de que trata esta Norma deverá dirigir requerimento à ANTAQ, instruído com a seguinte documentação:

(...)

II – Habilitação Técnica:

(...)

c) declaração da requerente especificando as cargas próprias que serão movimentadas no terminal, com movimentação anual mínima estimada que justifique, por si só, de conformidade com estudo técnico especializado, a sua implantação, e, com relação às cargas de terceiros, se houver, a natureza destas;

(...)

Art. 12 São obrigações da Autorizada:

(...)

XV – realizar a movimentação mínima anual de carga própria na conformidade do especificado na declaração de que trata o art. 5.º, inciso II, alínea c; (grifos nossos)

18. De acordo com os dados da Tabela 1, está claro a existência de carga própria como negócio principal do empreendimento. Resta, no entanto, dúvidas em relação à carga de terceiros prevista no projeto, pois não há indícios que ela seja eventual e subsidiária.

19. A Tabela 2 é um resumo da movimentação de carga geral nos principais portos organizados do Brasil no ano de 2008.

Tabela 2 – Movimentação de carga geral nos principais portos organizados no ano de 2008 – em toneladas

<i>Porto</i>	<i>Quantidade</i>
<i>Santos-SP</i>	<i>33.517.821</i>
<i>Paranaguá-PR</i>	<i>9.799.513</i>
<i>Rio Grande-RS</i>	<i>6.795.279</i>
<i>Itajaí-SC</i>	<i>6.772.292</i>
<i>Rio de Janeiro-RJ</i>	<i>6.442.806</i>
<i>Vitória-ES</i>	<i>5.077.769</i>
<i>Itaguaí-RJ</i>	<i>4.155.666</i>
<i>Manaus-AM</i>	<i>4.045.856</i>
<i>Suape-PE</i>	<i>3.950.147</i>
<i>Salvador-BA</i>	<i>3.120.060</i>

Fonte: elaboração própria a partir das informações constantes no anuário estatístico do setor portuário disponibilizado no sítio da Antaq (www.antag.gov.br, acesso em 20/9/2009).

20. Por meio das informações constantes na Tabela 2, pode-se inferir que o Complexo de Açu movimentará, apenas em relação a carga geral, não computando toda a movimentação de carga de terceiros prevista no empreendimento, em termos absolutos, uma quantidade de produtos maior do que os portos de Vitória-ES, Itaguaí-RJ, Manaus-AM, Suape-PE e Salvador-BA.

21. A partir dos dados e das informações constantes nos autos, percebe-se que, apesar da carga de terceiros não ser maior do que a carga própria, não se pode afirmar que ela seja eventual e subsidiária, muito menos que servirá para evitar a ociosidade de algum terminal, haja vista que estão previstos berços exclusivos para tais produtos. Também não se pode ignorar o tamanho e a magnitude do empreendimento, maior que a maioria dos portos públicos organizados.

22. Nos termos dos arts. 23, III, e 27, XXII, da Lei nº 10.233/2001, compete à Antaq regular as atividades dos terminais portuários de uso privativo, de modo que se deve oficial a esse órgão para que forneça informações atualizadas sobre as atividades desses terminais, especialmente quanto à definição e à fiscalização da movimentação mínima de carga própria a que se refere a Resolução Antaq nº 517/2005 e do caráter eventual e subsidiário da movimentação de cargas de terceiros por meio desses terminais.

23. Não se tem notícia, todavia, de regulamentação da Antaq, no exercício de sua competência normativa (art. 27, IV, da Lei n.º 10.233/2001), que defina objetivamente: o nível mínimo de operação com carga própria nos terminais portuários privativos de uso misto que justifique, por si só, técnica e economicamente, a implantação e a operação desses terminais (art. 2.º, IX, do Decreto 6.620/2008); o que se entende por movimentação preponderante de carga própria nos terminais portuários privativos de uso misto (art. 35, II, do Decreto 6.620/2008); e os critérios para a definição do caráter eventual e subsidiário da movimentação de carga de terceiros nesses terminais (art. 2.º, X, e 35, II, do Decreto 6.620/2008).

24. É necessário ainda que a Antaq informe se existem atos normativos que definam objetivamente tais parâmetros, de modo que se possa analisar efetivamente a questão e reprimir eventuais ilegalidades na exploração dos terminais privativos de uso misto.

25. É importante também que a Antaq informe se foi considerada a possibilidade de concessão do complexo portuário do Açu em virtude de sua magnitude, complexidade e, principalmente, de possível concorrência assimétrica com os portos públicos da mesma hinterlândia (Porto de Vitória-ES, do Rio de Janeiro-RJ, de Itaguaí-RJ e de Santos-SP), tendo em vista os diferentes regimes jurídicos que regem os terminais de uso público e os terminais privativos de uso misto.

II

3. As apurações prosseguiram mediante diligências, audiência dos responsáveis, inspeção e oitiva das empresas interessadas, produzindo-se, alfinim, a instrução conclusiva de fls. 151/54, cujo teor principal reproduzo a seguir, com os devidos ajustes de forma:

(...)

3. Para o referido complexo portuário, foram outorgadas, até o momento, duas autorizações para construir e explorar terminal de uso privativo, na modalidade de uso misto: Resolução Antaq 1.059, de 11/06/2008, aditada pela Resolução Antaq 1.744, de 23/6/2010, que autoriza a empresa LLX Minas-Rio a movimentar minério de ferro, minérios em geral e subprodutos derivados da atividade mineral; e Resolução Antaq 1.742, de 5/7/2010, que autoriza a empresa LLX Açu a movimentar carvão, produtos siderúrgicos, ferro gusa e subprodutos derivados da atividade mineral.

HISTÓRICO

4. Houve vários questionamentos por parte do TCU à Antaq após a provocação da Procuradoria, sendo realizada a primeira diligência pelo Ofício 457/2009-TCU/SEFID, de 7/10/2009 (fl.13). Após a análise da resposta a essa primeira diligência (fls. 17-25), houve expedição de audiências, Ofícios 228 e 230/2010-TCU/SEFID, de 7/6/2010 (fls. 26-29), aos dirigentes da Agência Reguladora à época.

5. Foi concedido, também, prazo de quinze dias para que as empresas LLX Minas-Rio e LLX Açu, autorizadas a operar o Complexo Portuário do Açu, se manifestassem, se fosse de interesse, quanto à matéria tratada, por meio dos Ofícios 231 e 246/2010-TCU/SEFID, de 7/6/2010 (fls. 30-31). Ambas apresentaram seus argumentos em relação ao assunto.

6. Tendo em vista as manifestações dos interessados nos autos, realizou-se uma nova diligência à Antaq, Ofício 410/2010-TCU/SEFID, de 11/8/2010 (fl.85). A análise das audiências foi postergada para a presente instrução.

7. Com base nas diversas informações acostadas aos autos, concluiu-se que seria importante a realização de inspeção na Antaq para dirimir as dúvidas suscitadas após o pronunciamento da Agência Reguladora e das empresas interessadas no Complexo Portuário do Açu.

8. Quando da realização da inspeção na Antaq, no período de 23 a 29 de março de 2011 (Portaria de Fiscalização Sefid-1 443, de 21/03/2011, fl. 115), foram objeto de análise os processos administrativos que tratam da autorização para construção do Complexo Portuário do Açu, na sede da

Antaq em Brasília (processos 50300.001420/2006-09 - LLX Minas-Rio e 50300.000529/2009-63 - LLX Açú).

ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

9. A audiência dos dirigentes da Antaq, em 7/6/2010, determinou:

“I - A audiência dos dirigentes a seguir discriminados, responsáveis pela aprovação dos termos de autorização do Complexo Portuário do Açú, a fim de que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa para o fato de:

a) O pedido para autorização do terminal de uso privativo misto da LLX Minas Rio ter sido deferido pela diretoria da Agência sem, no entanto, relacionar a natureza das cargas de terceiros que seriam movimentadas, conforme disposto no art. 5º, inciso II, alínea ‘c’, da Resolução Antaq nº 517, de 2005;

b) Ter outorgado uma autorização para instalação portuária a um empreendimento com complexidade e magnitude de porto organizado, conforme os conceitos previstos no art. 1º, § 1º, incisos I e IV, da Lei nº 8.630, de 1993, quando deveria ter tomado as providências junto aos órgãos competentes pela política pública do setor portuário para viabilizar a outorga de concessão, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.630, de 1993, e dos arts. 13, inciso I, 14, inciso I, alínea ‘a’, 27, inciso XV, e 34-A da Lei nº 10.233, de 2001;

1. Fernando Antônio Brito Fialho, CPF nº 214.178.143-49, Diretor-Geral da Agência nacional de Transportes Aquaviários, desde 17 de março de 2008;

2. Murilo de Moraes Rego Corrêa Barbosa, CPF nº 033.168.317-20, Diretor da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, de 18 de julho de 2006 a 18 de fevereiro de 2010.”

10. Os responsáveis da Antaq apresentaram suas justificativas, por meio do Ofício nº 233/2010-DG, de 8/7/2010 (fl. 45), e de documento de 9/7/2010 (fl. 48). Os dois dirigentes apresentaram as mesmas justificativas para os fatos questionados.

11. Em relação ao item “a” da audiência: após vários questionamentos da Antaq na fase de instrução do processo administrativo para a emissão da autorização de construção do Complexo Portuário do Açú, a empresa LLX Minas-Rio declarou que a carga de terceiros a ser movimentada no Porto do Açú é da mesma natureza que a carga própria, que é de minério de ferro e de minérios em geral. Consta do Primeiro Aditamento ao Termo de Autorização nº 443, de 11 de junho de 2008 (DOU 9/7/2010 - seção 1), item II (fls. 121 e 122), que a carga de terceiros é de caráter subsidiário e eventual e da mesma natureza da carga própria (grifamos).

12. Em relação ao item “b” da audiência: os responsáveis alegam que a Lei 8.630, de 25/2/1993, a Lei dos Portos, determina em seu art. 4º, inciso II, que o interessado poderá construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária desde que tenha a respectiva autorização emanada pelo órgão competente, no caso a Antaq, e seja titular do domínio útil do terreno. Alegam, ainda, que a lei não explicita em dispositivo algum que haverá limitação de tamanho do empreendimento ou de volume de carga movimentada pelo terminal de uso privativo.

13. Tendo em vista os pontos questionados e as respostas apresentadas, conclui-se pela ausência de irregularidades e pelo acolhimento das razões de justificativas apresentadas pelos dirigentes da Antaq. O termo de autorização da LLX Minas Rio foi aditado de forma a deixar expresso que as cargas movimentadas devem ser da mesma natureza e, de fato, a legislação do setor não trata da magnitude dos empreendimentos a serem objeto de autorizações.

ANÁLISE DA DILIGÊNCIA DE 11/8/2010

14. A diligência à Antaq, Ofício 410/2010-TCU/SEFID, de 11/8/2010 (fl. 85), solicitou que:

“ I – informe se houve aditamento à Resolução nº 1.742, de 2010, que autorizou a LLX Açú Operações Portuárias a operar TUP de uso misto, para esclarecer que a carga de terceiros a ser movimentada no terminal, além de caráter subsidiário e eventual, deve ter as mesmas características da carga própria que justificou a autorização e, em caso positivo, encaminhe cópia do referido documento;

II – encaminhe cópia do termo de adesão assinado pela LLX Açú Operações Portuárias quando da obtenção da autorização outorgada pela Resolução nº 1.742-ANTAQ, de 5 de julho de 2010;”

15. *A Agência encaminhou a resposta por meio do Ofício 182/2010-SPO, de 18/8/2010 (fl. 88).*

16. *Em relação ao item I, foi informado ao Tribunal que não houve aditamento à Resolução nº 1.742, de 2010. A fim de atender ao item II foi encaminhada ao Tribunal a minuta de contrato de adesão entre a Antaq e a empresa LLX Açú (fl. 92).*

17. *Na inspeção realizada na Antaq, verificou-se que, em 01/10/2010 (DOU 01/10/2010-seção 1), a Antaq e a Empresa LLX-Açú assinaram o Contrato de Adesão nº 003/2010 (fl. 123) que prevê, em sua Cláusula Primeira, a autorização para construção e exploração pela autorizada, de terminal privativo de uso misto, para fins de movimentação ou armazenagem de cargas próprias e complementarmente de cargas de terceiros, em caráter subsidiário, eventual e da mesma natureza da carga própria, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário (grifamos).*

18. *Do exposto, conclui-se que as autorizações para o Complexo Portuário do Açú foram outorgadas de acordo com a Lei 8.630/1993 e com as Resoluções Antaq 517/2005 e 1.660/2010. As autorizadas têm o domínio útil do terreno (art. 4º, inciso II, da Lei 8.630/1993) e os termos de autorização deixam claro que as cargas de terceiros a serem movimentadas no complexo portuário devem ter caráter eventual, subsidiário e serem da mesma natureza da carga própria. Destaca-se que o cumprimento de tais exigências, com base nos termos de autorização, deve ser verificado, quando da operação dos terminais, pela Antaq.*

19. *Sobre o teor dos termos de outorga, verificou-se que o contrato de adesão firmado com a empresa LLX Açú prevê que a autorização terá prazo de vigência de 25 anos, prorrogáveis por igual período. O prazo fixado decorre da Resolução Antaq 1.660/2010, que foi editada como norma geral para outorgas de autorização para terminais privativos. De acordo com o sítio na internet da Antaq, outras quatro outorgas de autorização já foram firmadas sob a égide de tal norma, com prazos de vigência definidos. A análise, pelo TCU, sobre a legalidade de autorizações com prazo de vigência definido e da Resolução 1.660/2010 da Antaq deve ser objeto de fiscalização a ser realizada pela Sefid-I em momento oportuno. Tal fato não interfere de imediato no processo em tela, uma vez que autorizações, em geral, têm prazo indeterminado.*

20. *Finalmente, em relação à organização dos Processos Administrativos consultados na Antaq, quais sejam, os processos de nºs 50300.001420/2006-09 (LLX Minas-Rio) e 50300.000529/2009-63 (LLX Açú), há que se fazer uma ressalva quanto ao aspecto formal, porque os questionamentos feitos pela Procuradoria da República no Município de Campos dos Goytacazes/RJ, bem como os questionamentos feitos pelo TCU, não constavam deles, nem as respostas fornecidas aos dois órgãos federais. Recomenda-se que a Antaq mantenha, de forma sistematizada, todos os documentos relativos aos processos administrativos, a fim de que os órgãos de controle e demais legítimos interessados tenham acesso a todos os fatos e informações afetos aos processos.*

BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO

21. *No que se refere ao registro dos benefícios das ações de controle externo, cuja sistemática foi instituída pela Portaria TCU nº 59/2004, destaca-se o fornecimento de subsídios para a atuação do Ministério Público.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. *Tendo em vista o exposto propõe-se:*

a) *conhecer da representação, com base no art. 237, inciso I, do Regimento Interno/TCU e considerá-la improcedente em razão da inexistência da irregularidade apontada pela representante;*

b) *acolher as razões de justificativa, nos termos do art. 250, § 1º, do Regimento Interno/TCU, de Fernando Antônio Brito Fialho, CPF nº 214.178.143-49, Diretor-Geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, desde 17 de março de 2008, e de Murilo de Moraes Rego Corrêa Barbosa,*

CPF nº 033.168.317-20, Diretor da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, de 18 de julho de 2006 a 18 de fevereiro de 2010.

c) recomendar à Antaq, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que mantenha, de forma sistematizada, todos os documentos relativos aos processos administrativos, a fim de que os órgãos de controle e demais legítimos interessados tenham acesso a todos os fatos e informações afetos aos processos.

d) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada nos autos à Procuradoria da República no Município de Campos dos Goytacazes/RJ e à Antaq; e

e) arquivar o presente processo, nos termos do art. 137 da Resolução/TCU 191/2006.

III

4. O Diretor responsável e o Secretário da 1ª Sefid endossaram a proposta retro (fls. 155/6).

5. O TC 004.604/2011-3, em apenso, trata de requisição de informações sobre o curso da presente representação, formulada pela própria Procuradoria da República no Município de Campos dos Goytacazes-RJ, com o fito de subsidiar a instrução do Inquérito Civil Público 1.30.002.000077/2006-79. A solicitação foi devidamente atendida, após o que o processo foi apensado à presente representação.

6. O processo foi pautado para a Sessão Plenária de 28/9/2011, ocasião em que o Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti formulou pedido de vista. Os autos foram restituídos ao meu Gabinete em 14/10/2011.

É o Relatório.

VOTO

A representação atende aos requisitos previstos nos arts. 237, inciso I e parágrafo único, c/c art. 235, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal, razão por que deve ser conhecida.

2. No mérito, alinho-me às conclusões da unidade técnica.

3. Em apertada síntese, o Ministério Público da União, na condição de representante, sustenta dois argumentos no afã de impugnar o Termo de Autorização 443, concedido pela Antaq à empresa LLX Minas Rio Logística Comercial Exportadora S/A, para construção e exploração do terminal portuário privativo, na modalidade de uso misto, para movimentação e armazenagem de cargas próprias e cargas de terceiros, conhecido como Complexo Portuário do Açu/RJ:

a) a inconstitucionalidade da Lei 8.630/1993, no ponto em que institui a categoria jurídica “instalação portuária de uso privativo” (art. 1º, §1º, inciso V), a permitir a exploração privada de atividade portuária sem delegação estatal, em afronta às disposições do art. 21, inciso XII, alínea ‘f’, da Constituição Federal, que fixa a competência da União para explorar, diretamente ou mediante instrumento de delegação, os portos marítimos;

b) alternativamente, caso não se reconheça a aludida inconstitucionalidade, a autorização em comento seria irregular, porquanto o Complexo Portuário do Açu foi erroneamente considerado como instalação portuária de uso privativo, quando deveria ter sido enquadrado como porto organizado, sujeito à supervisão da autoridade portuária, nos termos do art. 1º, §1º, inciso I, da mencionada lei, em face do porte e da complexidade do empreendimento.

4. Esses argumentos fundamentaram também a Ação Civil Pública (ACP) nº 2009.51.03.002048-8, ajuizada pelo mesmo órgão ministerial, cujo andamento ou resultado não foi noticiado nos autos.

5. Os autos noticiam, ainda, um segundo termo de autorização, concedido mediante a Resolução 1742-Antaq, de 5/7/2010, em favor da LLX Açu Operações Portuárias S/A, de conteúdo muito semelhante à autorização concedida à LLX Minas Rio Logística Comercial Exportadora S/A (peça 20, fl. 121).

6. Feito esse breve histórico, passo ao exame de mérito.

7. Quanto à alegada inconstitucionalidade da Lei 8.630/93, embora a unidade técnica não tenha enfrentado essa questão, considero que a arguição deva ser analisada, nos limites da competência deste Tribunal, com fundamento na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, que assim dispõe:

Súmula 347

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

8. E nesse sentido, não identifico o vício apontado.

9. O art. 21, inciso XII, alínea “f”, da Lei Maior – fundamento constitucional invocado pelo órgão representante – assim dispõe:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

10. Do texto acima, vê-se que a Constituição não proíbe a exploração de portos por terceiros mediante autorização, como no caso concreto.

11. Por outro lado, a própria Lei 8.630/93 contém vários dispositivos que sujeitam mesmo as “instalações portuárias de uso privativo” ao controle e à fiscalização por parte do poder estatal:

Art. 4º Fica assegurado ao interessado o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária, dependendo:

(...)

*II - **de autorização** do órgão competente, quando se tratar de Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte, de Estação de Transbordo de Cargas ou de terminal de uso privativo, desde que fora da área do porto organizado, ou quando o interessado for titular do domínio útil do terreno, mesmo que situado dentro da área do porto organizado. (grifei)*

Art. 6º Para os fins do disposto no inciso II do art. 4º desta lei, considera-se autorização a delegação, por ato unilateral, feita pela União a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

§ 1º A autorização de que trata este artigo será formalizada mediante contrato de adesão, que conterá as cláusulas a que se referem os incisos I, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII do § 4º do art. 4º desta lei.

(...)

§ 3º As instalações de que trata o caput deste artigo ficarão sujeitas à fiscalização das autoridades aduaneira, marítima, sanitária, de saúde e de polícia marítima. (grifei)

12. Tais disposições, em especial o §3º do art. 6º, retro, denotam, de forma clara, que a exploração de terminais de uso privado, como no caso presente, sujeita-se ao controle e à fiscalização pelo poder público.

13. Em reforço, o §1º do art. 6º, como se vê, impõe ao contrato de adesão diversas cláusulas descritas no §4º do art. 4º da mesma lei, que detalham alguns aspectos desse controle estatal, dentre os quais destaco:

Art. 4º (...)

(...)

§ 4º São cláusulas essenciais no contrato a que se refere o inciso I do caput deste artigo, as relativas:

(...)

II - ao modo, forma e condições da exploração do serviço, com a indicação, quando for o caso, de padrões de qualidade e de metas e prazos para o seu aperfeiçoamento;

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

(...)

VIII - aos direitos, garantias e obrigações do contratante e do contratado, inclusive, quando for o caso, os relacionados com as previsíveis necessidades de futuras suplementações, alterações e expansões do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação das instalações;

IX - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos e dos métodos e práticas de execução dos serviços;

X - às garantias para adequada execução do contrato;

(...)

XII - à responsabilidade do titular da instalação portuária pela inexecução ou deficiente execução dos serviços;

(...)

XIV - à obrigatoriedade de prestação de informações de interesse da Administração do Porto e das demais autoridades no porto, inclusive as de interesse específico da Defesa Nacional, para efeitos de mobilização;

XV - à adoção e ao cumprimento das medidas necessárias à fiscalização aduaneira de mercadorias, veículos e pessoas;

XVI - ao acesso, pelas autoridades do porto, às instalações portuárias;

(...)

14. A partir dessa breve análise, considero improcedente, no âmbito deste processo, a alegação do órgão representante de que a Lei 8.630/93, ao prever as “instalações portuárias de uso privativo”, estaria afrontando o estatuído no art. 21, inciso XII, alínea ‘f’, da Constituição Federal.

15. Sem prejuízo dessa conclusão – que faço com espeque na Súmula 347 do E. STF –, observo que arguição análoga, porém de escopo mais amplo, encontra-se pendente de apreciação no Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 929/DF. Todavia, a referida ação foi ajuizada em 1993 e não se têm informações sobre a data prevista para o respectivo julgamento.

16. Superada essa primeira questão, acolho, *in totum*, as análises conclusivas da 1ª Sefid, calcadas nas informações obtidas mediante as diversas medidas saneadoras realizadas, inclusive por meio de inspeção, para concluir que as normas legais e regulamentares que regem o tema não fixam limites de tamanho ou de complexidade às instalações portuárias de uso privativo.

17. Ainda que se argua com o princípio da proporcionalidade, para justificar, no caso em tela, a vedação do ato autorizativo, essa decisão cumpriria à Antaq, porquanto, na condição de agência reguladora, é ela que detém legalmente o poder discricionário para colmatar a citada lacuna normativa.

18. Por outro lado, há diversos documentos, inclusive um aditivo ao termo de autorização, que comprovam a aderência do procedimento questionado às normas legais e regulamentares aplicáveis ao caso.

19. Diante dessas considerações, acolho as razões de justificativa dos responsáveis e julgo improcedente a representação.

20. Quanto à recomendação proposta pela unidade técnica – alusiva à organização dos autos dos processos administrativos –, entendo-a pertinente, nos termos do art. 250, II, do Regimento Interno desta Casa.

21. Para finalizar, considero que a relevância e a dimensão do empreendimento sob exame tornam oportuno acompanhamento, nas contas anuais da Antaq ou nos respectivos relatórios de gestão, dos principais atos e fatos pertinentes aos Termos de Autorização nº 443-Antaq, de 11/6/2008, em favor da LLX Minas-Rio Logística Comercial Exportadora S/A; e nº 1742-Antaq, de 5/7/2010, em favor da LLX Açú Operações Portuárias S/A, incluindo os correspondentes contratos e aditivos, especialmente quanto aos seguintes pontos:

a) ações de fiscalização e controle do cumprimento das obrigações pactuadas, especialmente quanto ao disposto no item II do Termo de Autorização nº 443-Antaq, de 11/6/2008 (com redação dada pelo 1º termo aditivo, aprovado pela Resolução nº 1744-Antaq, de 23/6/2010); e na Cláusula Primeira do

Contrato de Adesão nº 003/2010, de 27/9/2010 (decorrente do TA 1742/2010-Antaq), no sentido de limitar a exploração dos correspondentes terminais privativos de uso misto à movimentação ou armazenagem de cargas próprias e complementarmente de cargas de terceiros, em caráter subsidiário, eventual e da mesma natureza da carga própria;

b) desdobramento da Ação Civil Pública 2009.51.03.002048-8 e de outras demandas judiciais que eventualmente incidam sobre o empreendimento;

c) alterações contratuais e outros fatos relevantes;

22. Tal providência deverá ser objeto de determinação à Segecex e à 1ª Secex.

Do exposto, Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 1764/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.257/2009-0.

1.1. Apenso: 004.604/2011-3

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Procuradoria da República/RJ - MPF/MPU (26.989.715/0024-07).

3.2. Responsáveis: Fernando Antônio Brito Fialho (214.178.143-49); Murillo de Moraes Rego Corrêa Barbosa (033.168.317-20).

4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários - MT.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

5.1. Revisor: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Advogado(s): João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Djenane Lima Coutinho (OAB/DF 12.053), Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073), Antonio Newton Soares de Matos (OAB/DF 22.998), Patrícia Vasques de Lyra Pessoa Roza (OAB/DF 20.213), João Batista Lira Rodrigues Junior (OAB/DF 15.180), Mabel Lima Tourinho (OAB/DF 16.486), Marcelo Reineken de Araújo (OAB/DF 14.874), Rafael de Paula Gomes (OAB/DF 26.345), Leonardo Maniglia Duarte (OAB/DF 19.177), Liliane Monteiro de Figueiredo Mendes (OAB/DF 22.928), Daniel Coelho (OAB/RJ 95.891), Elisa Ribeiro Gonçalves (OAB/RS 62.509) e Leandro Borsatto de Oliveira Silva (OAB/RJ 159.820).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este autos de representação formulada pela Procuradoria da República no Município de Campos dos Goytacazes/RJ para apuração de possíveis irregularidades no processo de autorização, a cargo da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq –, para construção e operação de terminais privativos de uso misto que compõem o chamado Complexo Portuário do Açú/RJ, tratando-se de matéria objeto da Ação Civil Pública 2009.51.03.002048-8.

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

9.1 conhecer da representação, com base no art. 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2 nos termos do art. 250, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Fernando Antônio Brito Fialho, Diretor-Geral da Agência Nacional

de Transportes Aquaviários, e de Murilo de Moraes Rego Corrêa Barbosa, ex-Diretor da Agência Nacional de Transportes Aquaviários;

9.3 com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, recomendar à Antaq que mantenha, de forma sistematizada, todos os documentos relativos aos processos administrativos, a fim de que os órgãos de controle e demais legítimos interessados tenham acesso a todos os fatos e informações afetos aos processos;

9.4 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo e à Sefid-1 que adotem as providências necessárias ao acompanhamento, nas contas anuais da Antaq ou nos respectivos relatórios de gestão, dos principais atos e fatos pertinentes aos Termos de Autorização nº 443-Antaq, de 11/6/2008, em favor da LLX Minas-Rio Logística Comercial Exportadora S/A; e nº 1742-Antaq, de 5/7/2010, em favor da LLX Açú Operações Portuárias S/A, incluindo os correspondentes contratos e aditivos, especialmente quanto aos seguintes pontos:

9.4.1 ações de fiscalização e controle do cumprimento das obrigações pactuadas, especialmente quanto ao disposto no item II do Termo de Autorização nº 443-Antaq, de 11/6/2008 (com redação dada pelo 1º termo aditivo, aprovado pela Resolução nº 1744-Antaq, de 23/6/2010); e na Cláusula Primeira do Contrato de Adesão nº 003/2010, de 27/9/2010 (decorrente do TA 1742/2010-Antaq);

9.4.2 desdobramento da Ação Civil Pública 2009.51.03.002048-8 e de outras demandas judiciais que eventualmente incidam sobre o empreendimento;

9.4.3 alterações contratuais e outros fatos relevantes;

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

9.5.1 a Diretoria da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq;

9.5.2 aos responsáveis neste processo e às empresas interessadas;

9.5.3 à Procuradoria da República no Município de Campos dos Goytacazes/RJ, em subsídio à Ação Civil Pública 2009.51.03.002048-8;

9.6 autorizar o arquivamento do processo após as comunicações cabíveis.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1764-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministra que não participou da votação: Ana Arraes.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Revisor).

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

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 013.012/2006-8

Natureza: Relatório de Levantamento

Unidade: Petróleo Brasileiro S.A. – MME.

Responsáveis: José Orlando Melo de Azevedo (123.807.255-00); Paulo Cesar Cardoso Cavaco (191.596.097-53).

Interessado: Congresso Nacional

Advogados constituídos nos autos: Renato Otto Kloss – OAB/RJ 117.110; Juliana Cavalcante A.C.da Silva OAB/RJ 149564; Fernando Villela de Andrade Vianna – OAB/RJ 134.601; Cristiana Murano Tarsia OAB/RJ 164957; Torquato Jardim OAB/DF 2881; Eduardo Rodrigues Lopes OAB/DF 29283; Gustavo Cortês de Lima OAB/DF 10.969; Marcos Cesar Veiga Rios OAB/DF 10.610.

Interessado em sustentação oral: Torquato Jardim (OAB/DF 2.884), em nome de José Orlando Melo de Azevedo e Paulo César Cavaco.

Sumário: FISCOBRAS 2006 VISANDO A VERIFICAR A REGULARIDADE DAS AÇÕES DE MANUTENÇÃO E RECUPERAÇÃO DOS SISTEMAS DE PRODUÇÃO DE ÓLEO E GÁS NATURAL NA REGIÃO SUDESTE. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES VERIFICADAS NA APLICAÇÃO DE TAXA DE BDI ELEVADA, NA CELEBRAÇÃO DE DISTRATO DE CONTRATAÇÃO, NA CONTRATAÇÃO DE REMANESCENTE DE OBRA, NO PAGAMENTO DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS EM RELAÇÃO A ESTA ÚLTIMA IRREGULARIDADE. AFASTAMENTO DAS IRREGULARIDADES. INSPEÇÕES, OITIVAS E DILIGÊNCIAS EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a última instrução da 9ª Secretaria de controle Externo, às fls. 395/406, que obteve anuência de seus dirigentes, complementada por excertos das instruções anteriores, nas quais foram analisadas as audiências dos gestores e algumas irregularidades para as quais foram propostas apenas determinações.

“INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório de Inspeção realizada na Petrobras no período de 20/6/2011 a 15/7/2011, em cumprimento ao Despacho da Secretária Substituta da 9ª Secex (p.p., v.1, fl. 278), com base na delegação de competência concedida pelo Ministro-Relator AROLDO CEDRAZ, mediante a Portaria MIN-AC 1/2007, para exame pormenorizado dos Contratos nº 564.2.006.03-6, firmado com a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A, e nº 0802.0010633.05-2, firmado com a empresa Companhia Nacional de Dutos – Conduto, em razão dos fatos apontados em Levantamento de Auditoria referente à execução do Programa de Trabalho 25.753.0286.2759.0030 – Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Sudeste. A inspeção teve como objetivo averiguar os seguintes pontos:

Contrato nº 564.2.006.03-6

– negociações envolvendo o distrato do contrato, com destaque para as efetivas razões do inadimplemento, sanções contratuais culminadas à contratada e inaplicabilidade de cláusula de penalidade pela Petrobras;

– apuração de responsabilidade acerca dos indícios de irregularidades apontados no âmbito do contrato, relativamente à inclusão de fator multiplicador de 81% em serviços incluídos por meio do 2º Termo Aditivo, abrangendo custos com ‘mão de obra indireta’ e ‘despesas gerais’, considerados injustificados perante a natureza dos serviços adicionais.

Contrato nº 0802.0010633.05-2

– falta de amparo legal e infração ao princípio da impessoalidade na celebração do contrato, com dispensa de licitação, sob a alegação de se tratar de remanescente de obra, sem que tenha sido efetuada ampla consulta de mercado a empresas do ramo e com preterição à ordem de classificação da licitação;

– regularidade dos trabalhos atinentes ao contrato, haja vista ter-se gasto, ao final do empreendimento, 150% do custo originalmente orçado pela Petrobras.

2. Cumpre informar que a metodologia adotada para a realização dos trabalhos abrangeu o exame documental dos contratos, a conferência de cálculos dos pagamentos feitos às empresas contratadas bem como a revisão analítica, considerando a disponibilidade de informações, sua relevância, confiabilidade e comparabilidade.

3. Após ter sido autorizada a realização da Inspeção a equipe se apresentou à entidade auditada e solicitou, por meio do Ofício de Requisição nº 01-567/2011(p.p., v.1, fls. 281/283 do v.1 do p.p.), que fosse apresentada a documentação/informação relacionada a seguir:

I) em relação ao Contrato nº 564.2.006.03-6, firmado com a Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A:

a) como foi feito o acompanhamento da comprovação da manutenção, durante toda a execução do Contrato, das condições definidas na licitação e em sua proposta;

b) demonstrativos dos valores pagos à empresa pela execução do contrato;

c) cópia da ‘ATA D.E. 4.513, item 26, de 13/2/2005’;

II) em relação ao Contrato nº 0802.0010633.05-2, firmado com a Companhia Nacional de Dutos:

a) comprovação de que foi feita ampla consulta a empresas em condições de executar os serviços remanescentes da obra, conforme prevê o item 2.1, i, do Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras;

b) planilhas demonstrativas dos serviços e seus respectivos custos, incluídos ou acrescentados ao Contrato nº 564.2.006.03-6, celebrado com a Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A;

c) demonstrativos dos valores pagos à empresa pela execução do contrato.

EXAME TÉCNICO

4. A equipe de inspeção, após obter as informações solicitadas, procedeu à análise da matéria no sentido de dirimir as dúvidas apontadas pelo corpo técnico do Tribunal. A seguir, consta a análise de cada um dos pontos a serem esclarecidos.

4.1. Negociações envolvendo o distrato do Contrato nº 564.2.006.03-6, firmado com a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A, com destaque para as efetivas razões do inadimplemento, sanções contratuais culminadas à contratada e inaplicabilidade de cláusula de penalidade pela Petrobras.

4.1.1. A Petrobras, em atendimento à solicitação encaminhada no ofício de requisição, apresentou, mediante a Carta ENGENHARIA/IETEG/IEGA 415/2011 (fls. 284/286 do v.1. do p.p.), as seguintes informações/documentos em relação ao Contrato nº 564.2.006.03-6, firmado com a Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A (item I do Ofício de Requisição nº 01-567/2011):

– relatou que a Fiscalização da Petrobras só teria condições de perceber a ocorrência de problemas financeiros com a contratada de forma indireta, como por exemplo, reclamação de trabalhadores e fornecedores ou a falta de pagamento de tributos, e que o contrato prosseguia normalmente até o momento em que a contratada alegou problemas financeiros através de cartas de 10/12/2004 e de 22/12/2004 (fl.287 do v. 1 do p.p.);

– aplicou, em razão da não comprovação do recolhimento dos tributos federais pela contratada referente ao mês de novembro/2004 (GPS e GFIP), a sanção prevista no contrato, conforme consta da carta da Petrobras de 4/1/2005, comunicando à Mendes Jr. a aplicação da multa, e do Relatório de Multa/Deduções emitido em 12/1/2005 (fls. 287/293 do v. 1 do p.p.);

– aplicou multa diária, em decorrência da paralisação da obra, conforme previsão contratual, até o início das negociações sobre o distrato, conforme carta da Petrobras, de 4/1/2005, comunicando a

aplicação da multa, cujo montante foi posteriormente inserido na negociação do distrato (fls. 294/302 e 323/324 do v.1 do p.p.);

– apresentou demonstrativo dos valores pagos do contrato, acompanhado de cópia dos boletins e relatórios de medição e das faturas correspondentes (fls. 389/390 do v.1 do p.p.);

– apresentou extrato da Ata da Diretoria Executiva que autorizou as negociações do distrato e a contratação do remanescente da obra (fls. 303/306 do v.1 do p.p.);

4.1.2. Abaixo constam informações extraídas do Relatório de Comissão de Negociação do Distrato, demonstrando o desenvolvimento dos trabalhos para a solução da lide (fls. 307/328 do v.1 do p.p.).

4.1.3. A Petrobras firmou com a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A, em 1º/8/2003, o contrato nº 564.2.006.03-6, para execução de serviços de construção, montagem, testes e condicionamento do trecho do gasoduto Barra do Furado / Cabiúnas, no prazo de 365 dias, no valor de R\$ 41.346.399,61, referidos a fevereiro de 2003, mês da apresentação da proposta.

4.1.4. Em 12/3/2004, em decorrência de demora na emissão da Licença de Instalação atribuída ao órgão ambiental responsável, foi assinado o 1º Termo Aditivo prorrogando o prazo contratual para 9/11/2004.

4.1.5. Em 8/11/2004, foi assinado o 2º Termo Aditivo, que elevou em R\$ 1.842.561,68, o valor do contrato, cujo total passou a ser de R\$ 43.188.961,29, para inclusão de itens adicionais na Planilha de Preços Unitários (PPU) e prorrogação da data de término para 13/2/2005.

4.1.6. Em 10/12/2004 e 21/12/2004 a contratada encaminhou as Cartas AC-004-12/04 e AC-006-12/04, por meio das quais: a) alegou dificuldades de caixa em razão de supostas disparidades entre as obrigações estabelecidas na fase de licitação e supostas exigências adicionais apresentadas pela Petrobras no decorrer da execução do contrato; b) solicitou complementação de R\$ 25 milhões ao saldo contratual para reequilíbrio financeiro; c) solicitou adiantamento de recursos financeiros para pagamento, a fornecedores e subempreiteiros, folha de pessoal e respectivos encargos bem como para atendimento às necessidades básicas do canteiro de obras (energia, água, aluguéis etc.).

4.1.7. Diante da não aceitação, pela Petrobras, das proposições apresentadas pela contratada, a obra foi paralisada. Em razão da paralisação, a Petrobras aplicou à contratada multa contratual diária no valor de R\$ 4.318,89 (base fevereiro/2003), no período de 3/1/2005 até 17/1/2005, totalizando R\$ 64.783,00, quando se iniciaram as negociações para o distrato. Além da multa mencionada no item precedente, foi aplicada multa à empresa, no valor de R\$ 41.992,20, prevista no item 9.2.2 do contrato, em face da não comprovação do adimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, relativas a novembro de 2004 (fl. 290/291 do v.1 do p.p.). Considerando os esclarecimentos prestados (item 4.1.1 desta instrução) e o fato de na situação concreta de inadimplemento das obrigações terem sido aplicadas as sanções contratuais previstas, não se pode afirmar que houve negligência por parte da Petrobras no acompanhamento do contrato.

4.1.8. Por meio do Parecer Jurídico/JSERV nº 4017/05, ficou descartada a possibilidade de atendimento do pleito da contratada, tendo sido apresentadas as seguintes alternativas para solução do impasse: a) extinção unilateral – via rescisão contratual e aplicação à contratada das multas contratuais e outras restrições previstas; b) extinção bilateral – via distrato, mediante negociação entre as partes; c) cessão, pela contratada, para outra empresa, com anuência da Petrobras, dos serviços remanescentes, permanecendo a contratada solidariamente responsável pelo cumprimento integral do contrato originalmente pactuado.

4.1.9. A rescisão unilateral não convinha aos interesses da Petrobras, dado que poderia resultar em ação judicial e trazer, como consequência, atraso indesejado ao prosseguimento da obra pelos possíveis embargos ao acesso, por parte da nova contratada, ao canteiro de obras e aos materiais pertencentes à Petrobras nele armazenados e que estariam na posse da Mendes Jr.

4.1.10. Note-se que a Petrobras considerava importante a concordância e a participação da Mendes Jr. na transição pretendida, com vistas a reduzir o tempo de paralisação da obra, por

possibilitar facilidade de acesso à documentação produzida pela empresa, retratando a situação da obra, e às instalações, áreas de armazenamento, equipamentos e materiais existentes no canteiro de obras.

4.1.11. A tentativa inicial de cessão do remanescente da obra para a Conduto foi frustrada em virtude da proposta da pretensa cessionária, no valor de R\$ 22.208.294,00, exceder o saldo remanescente do contrato no valor de R\$ 20.656.083,68.

4.1.12. Dessa forma, o caminho escolhido foi a negociação do distrato com a contratada e contratação direta do remanescente da obra com a Conduto, indicada pela Mendes Jr. como capacitada para assunção da obra.

4.1.13. Assim, foi autorizada pela Diretoria Executiva, em deliberação da Ata nº 4.513, item 26, de 3/2/2005, a instauração de negociação com a Mendes Jr. para assinatura do distrato e com a Conduto para a sua contratação do remanescente da obra bem como a nomeação das respectivas comissões de Negociação.

4.1.14. Para manter a vigência até o encerramento das negociações, o contrato teve o vencimento do prazo final prorrogado sucessivamente para 13/3/2005, 13/4/2005, 13/5/2005, 13/6/2005, 13/7/2005 e 13/8/2005, mediante seis Termos Aditivos (do 3º ao 8º). Todavia, já em 8/4/2005 havia sido firmada a contratação direta da Conduto, possibilitando a retomada das obras antes mesmo do distrato do contrato com a Mendes Jr., efetivado em 18/8/2005 (fls. 126/128 do Anexo 1).

4.1.15. O Relatório da Comissão de Negociação com a Mendes Jr. (fls. 307/328 do v.1 do p.p.) encerrado em 13/7/2005, detalha o resultado das negociações realizadas para ajuste dos termos do distrato, resumido no quadro abaixo:

Discriminação	Valores referentes ao início do contrato (Fev/2003)	Valores atuais (Fev/2005 – cláusula 6.1 do Contrato – fls. 20/21 do Anexo 1)
Créditos da Mendes Jr.		
Pleitos acordados	R\$ 2.860.393,77	R\$ 3.658.320,63
Disponibilidade de equipamentos		R\$ 2.673.797,39
Saldo de medições	R\$ 2.882,28	R\$ 3.273,69
(A) Total de créditos da Mendes Jr.		R\$ 6.335.391,71
Créditos da Petrobras		
Confissão de dívida pela Mendes Jr.	R\$ 3.329.980,01	R\$ 4.258.901,24
Multas	R\$ 64.783,35	R\$ 73.580,93
(B) Total de créditos da Petrobras		R\$ 4.332.482,17
(C) Saldo final a favor da Mendes Jr., onde (C=A-B)		R\$ 2.002.909,54

4.1.16. O Termo de distrato foi firmado em agosto de 2005 e o valor acima apurado foi pago à empresa em 18/8/2005 (fl. 329 do v.1 do p.p.).

4.1.17. Constata-se, conforme consta à fl. 328 do v. 1 do p.p., que os pleitos da Mendes Jr. totalizaram R\$ 26.965.898,56, tendo a Petrobras considerado procedentes apenas o valor de R\$ 3.658.320,63. Fizeram parte ainda da negociação a disponibilização de equipamentos por parte da Mendes Jr. para a continuidade de execução das obras e serviços (R\$ 2.673.797,39), a confissão de dívida pela Mendes Jr. para possibilitar a contratação da Conduto (R\$ 4.258.901,24), o saldo de medições por serviços executados (R\$ 3.273,69) e o valor das multas contratuais (R\$ 73.580,93).

4.1.18. Pelo exposto, verifica-se que a negociação feita entre a Petrobras e a Mendes Jr. permitiu não somente a extinção amigável do contrato, mas também a contratação da Conduto para a continuidade das obras num prazo relativamente curto pelo valor do saldo remanescente do contrato.

4.2. Apuração de responsabilidade acerca dos indícios de irregularidades apontados no âmbito do Contrato nº 564.2.006.03-6, firmado com a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A,

relativamente à inclusão de fator multiplicador de 81% em serviços incluídos por meio do 2º Termo Aditivo, abrangendo custos com ‘mão de obra indireta’ e ‘despesas gerais’, considerados injustificados perante a natureza dos serviços adicionais.

4.2.1. Consta à fl. 259 do vol. 1 do p.p., que a metodologia de aplicação de fator multiplicador não encontra amparo na legislação e que o procedimento usualmente adotado em serviços de engenharia seria levantar os custos diretos dos serviços adicionais e aplicar o BDI aplicável a todo o contrato. Consta ainda que as explicações apresentadas pela Petrobras não suprimiram o indício de irregularidade suscitado nos autos. Como consequência, entendeu o corpo técnico que deveria haver responsabilização dos gestores envolvidos, em razão das condutas abaixo salientadas:

– Sr. Carlos Alberto Cardoso Manzano (gerente do Contrato nº 564.2.006.03-6): conforme ata de reunião de 16/10/2004, na qual houve expressa menção ao multiplicador de 81%, o responsável participou do aludido encontro, elaborou a ata e atestou o Relatório de Medição nº 3;

– Sr. Paulo Renato Almeida Cellular (Gerente da Implementação de Empreendimentos para Dutos Terrestres): celebrou o 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 564.2.006.03-6, em 8/11/2004;

– Sr^{es} Christian Lúcio Bastos Furtado e Paulo Marcelo de Figueiredo Montes: participantes da reunião de 16/10/2004 que deliberou acerca da remuneração dos serviços adicionais contemplados no 2º Termo Aditivo;

– Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A (Contratada): auferiu as vantagens decorrentes do 2º Termo Aditivo.

4.2.2. Durante os trabalhos de Inspeção verificou-se, quanto aos pagamentos realizados, que dentre os serviços incluídos no 2º Termo Aditivo ao contrato firmado com a empresa Mendes Jr., apenas naqueles relativos a ‘Ressarcimento da Diferença do Aluguel’, ‘Instalação e manutenção do Grupo Gerador’, ‘Execução de Estrutura Metálica para Proteção dos Dutos Existentes’, ‘Escolinha de Capacitação de Mão de Obra Especializada’ e ‘Relocação de Redes Elétricas’ houve a aplicação do fator multiplicador de 81% (fls. 330/338 do v.1 do p.p.).

4.2.3. Abaixo, consta o quadro contendo os valores pagos pelos serviços acima mencionados (com a aplicação do fator multiplicador de 81%), e os valores devidos pelos mesmos serviços utilizando-se o percentual de BDI de 44,68% (calculado sobre o custo direto, conforme consta à fl. 255 do v.1 do p.p.):

Serviços executados relativos ao 2º Termo Aditivo	Valor pago com aplicação do fator multiplicador de 81%	Valor devido com aplicação do percentual de 44,68%	Diferença
Ressarcimento da Diferença do Aluguel –peça , p.	R\$ 87.653,78	R\$ 70.064,90	R\$ 17.588,88
Instalação e manutenção do Grupo Gerador –peça , p.	R\$ 131.694,35 (1)	R\$ 105.268,16 (2)	R\$ 26.426,19
Execução de Estrutura Metálica para Proteção dos Dutos Existentes –peça , p.	R\$ 84.205,27 (1)	R\$ 67.308,38 (2)	R\$ 16.896,89
Escolinha de Capacitação de Mão de Obra Especializada – peça , p.	R\$ 46.230,58	R\$ 36.953,81	R\$ 9.276,77
Relocação de Redes Elétricas	R\$ 1.881,60 (1)	R\$ 1.504,03 (2)	R\$ 377,56
Total	R\$ 351.665,58	R\$ 281.099,28	R\$ 70.566,29

(1) – somatório dos custos em que houve a aplicação do percentual de 81%.

(2) – somatório dos custos em que houve a aplicação do percentual de 44,68%.

4.2.4. Conforme consta no quadro acima, o valor pago pelos serviços, aplicando-se o fator multiplicador de 81%, foi de aproximadamente R\$352.000,00, e que a diferença entre os valores pagos e

devidos totalizou R\$ 70.566,29. Esse valor representa cerca de 3,8% do valor referente ao 2º Termo Aditivo e 0,17% do valor inicial do contrato firmado com a Mendes Jr.

4.2.5. Dessa forma, em que pese o posicionamento do corpo técnico no sentido de haver responsabilização dos gestores acima citados, deve-se levar em consideração a baixa materialidade do valor apurado e o fato de não restar nos autos outras questões a serem apuradas. Pertinente, contudo, em vez de o Tribunal determinar à Petrobras que se abstenha de inserir na taxa de BDI custos indiretos relacionados à administração local da obra, tendo em vista que, conforme preconizado no art. 40, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993, e na jurisprudência do TCU, tais custos são passíveis de serem medidos diretamente na planilha de preços unitários, fora, portanto da taxa de BDI, desonerando, assim, o valor contratado e permitindo um maior controle dos gastos efetuados (conforme consta no item 118.4.2 – fl. 265 do v.1 do p.p.), deve-se tão somente dar ciência à empresa, tendo em vista o disposto no Anexo da Portaria Segecex nº 13, de 27/4/2011.

4.3. Falta de amparo legal e infração ao princípio da impessoalidade na celebração do Contrato nº 0802.0010633.05-2, firmado com a empresa Companhia Nacional de Dutos – Conduto, com dispensa de licitação, sob a alegação de se tratar de remanescente de obra, sem que tenha sido efetuada ampla consulta de mercado a empresas do ramo e com preterição à ordem de classificação da licitação.

4.3.1. Conforme consta às fls. 261/262 do v.1 do p.p., a contratação direta da Conduto não se enquadraria nos termos do art. 24, inciso XI, da lei de licitações, tendo em vista que a empresa sequer participou do convite que originou o Contrato nº 564.2.006.03-6 com a Mendes Jr. Além disso não teria ficado demonstrado se as condições anteriormente impostas à Mendes Jr. foram integralmente repassadas à Conduto, nem se teria sido feita ampla consulta a empresas do ramo ou convocação dos demais licitantes. Outro ponto se refere à possível não seleção da proposta mais vantajosa para a empresa, uma vez que o empreendimento originalmente orçado em R\$ 43.188.961,29 atingiu, ao final, R\$ 65.000.262,15, tendo sido pago à Conduto o montante de R\$ 36.345.452,86.

4.3.2. Por meio do ofício de requisição, a Petrobras foi solicitada a esclarecer se havia sido feita ampla consulta a empresas em condições de executar os serviços remanescentes da obra, conforme prevê o item 2.1, i, do Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da empresa. Em resposta, faz algumas considerações acerca do panorama existente na época dos fatos, a fim de permitir uma correta valoração dos atos de gestão praticados naquele contexto (fls. 339/386 do v.1 do p.p.).

4.3.3. Relata que a obra do Gasoduto Barra do Furado / Cabiúnas (GASCAB III) tinha importância estratégica, eis que seu funcionamento no menor prazo possível era condição para a entrada em operação das plataformas P-52 e P-54, conforme explicação abaixo.

4.3.4. A obra do trecho terrestre do GASCAB III foi parte integrante do Plano Diretor de Escoamento de Gás – PDEG, envolvendo outras áreas da Petrobras, que possibilitou o aumento da produção com redução da queima de gás nas plataformas dentro da estratégia adotada pelo governo brasileiro de busca da autossuficiência em petróleo e gás (fls. 341 e 350/356 do v. 1 do p.p.).

4.3.5. Com o crescimento da produção de petróleo na Bacia de Campos e o advento da Portaria ANP nº 234/2003, da Agência Nacional de Petróleo (fls. 344/349 do v.1 do p.p.) que aprovou o Regulamento de Procedimento de Imposição de Penalidades, o qual prevê as penalidades aplicáveis nos casos de queima do gás nas plataformas, o cenário no final de 2004 e início de 2005 apontava para a necessidade de conclusão das obras de construção e montagem do GASCAB III, tendo em vista que eventuais atrasos poderiam inviabilizar o início da produção nas plataformas P-52 e P-54, eis que o gasoduto existente (GASCAB II) já estava operando no limite de sua capacidade. Além disso, a geração de energia em usinas termelétricas também dependia da oferta de gás pela Petrobras e, portanto, do aumento da capacidade instalada do sistema de escoamento de gás da Bacia de Campos.

4.3.6. Desta forma, ficava evidenciada a importância estratégica e econômica da obra em questão no âmbito da busca da autossuficiência na produção nacional de petróleo e gás.

4.3.7. *Em relação à contratação da empresa Conduto, a Petrobras informa que, em dezembro de 2004, a Mendes Jr. encaminhou correspondência à empresa, alegando dificuldades de caixa em razão de supostas disparidades entre as obrigações estabelecidas na fase de licitação e as supostas exigências adicionais apresentadas pela Petrobras no decorrer da execução do contrato, apresentando diversas demandas. Como a Petrobras negara os pleitos feitos pela Mendes Jr., houve paralisação da obra por parte da empresa (fls. 341/342 e 357/383 do v.1 do p.p.).*

4.3.8. *A Petrobras, em razão da paralisação da obra, exigiu da Mendes Jr. uma solução para a conclusão dos serviços, pelos preços da licitação vencida pela empresa dois anos antes, visando o menor impacto de prazo no empreendimento (fl. 342 do v.1 do p.p.).*

4.3.9. *Em janeiro de 2005, a Mendes Jr. apresentou uma empresa identificada no mercado (Conduto) que atenderia à condição determinada pela Petrobras, responsabilizando-se por deixar mobilizadas instalações de canteiros, áreas de armazenamento, equipamentos, disponibilizando materiais existentes no canteiro de obras, fornecendo procedimentos de obra anteriormente aprovados e recursos humanos mais críticos, visando facilitar a passagem dos serviços, reduzindo assim o tempo de paralisação da obra (fl. 342 e 384/386 do v.1 do p.p.).*

4.3.10. *Os compromissos assumidos pela Mendes Jr. reforçavam a necessidade de contratar o remanescente da obra de maneira acordada entre todos os envolvidos, sob pena de acarretar demora ainda mais acentuada na finalização do gasoduto. Ou seja, sem a participação da Mendes Jr. na negociação, haveria solução de continuidade ainda maior, em razão de a nova contratada ter que assumir os serviços e tomar conhecimento de todos os detalhes técnicos que envolviam a obra (fl. 342 do v.1 do p.p.).*

4.3.11. *Dessa forma, era necessário que a empresa apresentada para a continuidade dos serviços tivesse conhecimento técnico, histórico de obras similares realizadas para a Petrobras, recursos e acesso irrestrito aos documentos técnicos, relatórios de qualidade, ordens de compra, que se encontravam em poder da Mendes Jr., retratando o inventário do status da obra (fl. 343 do v.1 do p.p.).*

4.3.12. *A apresentação da Companhia Nacional de Dutos – Conduto foi considerada como uma solução adequada, por ser uma empresa que atenderia aos requisitos julgados importantes para a Petrobras, uma vez que, além de ser especializada na construção de dutos, possuía canteiro com equipamentos disponíveis na cidade de Macaé, dentro da área de influência da obra e estava executando um excelente trabalho em um trecho crítico do Gasoduto Campinas-Rio de Janeiro, onde também havia assumido o remanescente de uma obra já iniciada. Estes fatos possibilitaram o início das negociações visando à assinatura do contrato, tendo sido decisivos para a mais breve retomada dos serviços e conclusão da obra (fl. 343 do v.1 do p.p.).*

4.3.13. *Verifica-se, dentre os argumentos apresentados, que, para a execução do remanescente de obra do GASCAB III, não foi feita ampla consulta ao mercado para verificar se havia outras empresas interessadas em concluir a obra, conforme prevê o capítulo II, item 2.1, i, do Decreto nº 2.745/1998, que aprovou o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras.*

4.3.14. *Todavia, conforme informa a Petrobras, a obra do Gasoduto Barra do Furado / Cabiúnas (GASCAB III) tinha importância estratégica, já que foi parte integrante do Plano Diretor de Escoamento de Gás – PDEG.*

4.3.15. *Há que se levar em consideração ainda a edição da Portaria ANP nº 234/2003, prevendo penalidades nos casos de queima do gás nas plataformas, havendo necessidade de conclusão das obras de construção e montagem do GASCAB III, eis que o GASCAB II já estava operando no limite de sua capacidade. Além disso, a geração de energia em usinas termelétricas também dependia da oferta de gás pela Petrobras.*

4.3.16. *Outro ponto é que o acordo para continuidade das obras deveria incluir a Mendes Jr., pois a empresa se responsabilizou por deixar mobilizadas instalações de canteiros, áreas de armazenamento, equipamentos e materiais existentes no canteiro de obras, facilitando a transferência dos serviços para a empresa Conduto, acarretando com isso redução do tempo de paralisação da obra.*

4.3.17. Há também informação nos autos que a Conduto, empresa identificada pela Mendes Jr. no mercado, além de ser especializada na construção de dutos, possuía canteiro com equipamentos disponíveis da área de influência da obra, onde também havia assumido o remanescente de uma obra já iniciada.

4.3.18. Compulsando os autos, constata-se informação da Petrobras de que a opção de extinção unilateral do contrato poderia resultar numa ação judicial e dificultar a mobilização de uma nova empresa para executar os serviços remanescentes, seja pela utilização da mão de obra mobilizada, seja pela utilização dos canteiros de obra e áreas de armazenamento, onde se encontravam materiais da Petrobras. Causaria ainda impacto nos processos de aquisição dos materiais e equipamentos de escopo da contratada que ainda se encontravam nos fornecedores e em fase de fabricação, o que poderia inviabilizar a conclusão da obra no prazo (fls. 115/116 do Anexo 14).

4.3.19. Consta ainda no processo que a empresa Conduto atendia aos requisitos para a execução dos serviços remanescentes, já que estava cadastrada no item 040401000000 – Oleodutos e Gasodutos – Linhas Terrestres, do Cadastro de Empresas Prestadoras de Serviços, do Materiais (fl. 116 do Anexo 14).

4.3.20. Consta à fl. 263 do v. 1 do p.p., que em relação aos prazos, a jurisprudência do TCU já fixou entendimento de que a contratação de remanescentes de obra ou serviço por dispensa de licitação só se afigura lícita se a data de término da vigência do novo contrato for fixada de acordo com o prazo do ajuste rescindido, não se aplicando a contratações que já cumpriram o lapso contratual (Acórdão nº 211/2008-TCU-Plenário e Acórdão nº 2725/2008-TCU-1ª Câmara).

4.3.21. Em relação ao entendimento supra, cumpre observar que a paralisação da obra ocorreu a pouco mais de um mês para o término do contrato (13/2/2005). Ainda que a determinação acima seja no sentido de que a data de término do contrato, nas contratações de remanescentes de obra ou serviço, seja fixada de acordo com o prazo do contrato rescindido, no presente caso a retomada das obras requeria da nova contratada conhecimento de todos os detalhes que envolviam a obra, tais como conhecimento técnico, acesso irrestrito aos relatórios de sua execução, retratando o status da obra, havendo necessidade de um prazo maior.

4.3.22. Pelo exposto, apesar de não ter sido feita ampla consulta ao mercado para verificar se havia outras empresas interessadas em concluir a obra, a alternativa adotada pela Petrobras não causou prejuízo financeiro. Além do mais, não se constatou irregularidade no processo de escolha da empresa, visto que houve a conjugação dos fatores negociação, avaliação de critérios técnicos e consulta à base de dados cadastrais da Petrobras. Como se tratou de contratação excepcional, não se vislumbra a necessidade de dar ciência à Petrobras para que realize ampla consulta a empresas em condições de executar os serviços remanescentes da obra, conforme prevê o item 2.1, i, do Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da empresa, em respeito ao princípio da impessoalidade.

4.4. Regularidade dos trabalhos atinentes ao Contrato nº 0802.0010633.05-2, firmado com a empresa Companhia Nacional de Dutos – Conduto, haja vista ter-se gasto, ao final do empreendimento, 150% do custo originalmente orçado pela Petrobras.

4.4.1. A questão levantada pelo corpo técnico se refere aos gastos realizados pela Petrobras, levando-se em conta uma possível não seleção da proposta mais vantajosa para a empresa, uma vez que o empreendimento originalmente orçado em R\$ 43.188.961,29 (Contrato com a Mendes Jr. computados os aditivos) atingiu, ao final, o valor de R\$ 65.000.262,15, tendo sido pago a Conduto o montante de R\$ 36.345.452,86 e à Mendes Jr., R\$ 28.654.809,29 (fl. 262 do v.1 do p.p.).

4.4.2. A fim de obter informações para subsidiar a análise da matéria, foram solicitadas, por meio do ofício de requisição, as planilhas demonstrativas dos serviços e seus respectivos custos, incluídos ou acrescentados ao contrato e os demonstrativos dos valores pagos à empresa pela execução do contrato.

4.4.3. A Petrobras apresentou planilhas contendo os valores pagos a Conduto e à Mendes Jr. e um quadro-resumo dos aditivos firmados com a Conduto (fls. 387/393 do v.1 do p.p.).

4.4.4. O Contrato firmado com o Conduto foi de R\$ 29.187.482,36, tomando-se como data base o mês de fevereiro de 2005. Esse valor abrange os serviços que faziam parte do escopo inicialmente previsto no contrato firmado com a Mendes Jr., no valor de R\$ 22.345.316,44 (que, atualizado para a data base fevereiro de 2005, resulta em R\$ 28.578.698,88) acrescidos de serviços adicionais acordados por ocasião da negociação, no valor de R\$ 476.000,00 (que, atualizado para fevereiro de 2005, resulta em R\$ 608.783,48), conforme consta às fls. 332/333 do v.1 do Anexo 14.

4.4.5. A quantia de R\$ 22.345.316,44 se refere ao saldo do remanescente do contrato firmado com a Mendes Jr., no valor de R\$ 19.015.336,43, acrescido de R\$ 3.329.980,01, referente ao reconhecimento de dívida pela Mendes Jr. no bojo da negociação do distrato visando viabilizar o acordo (fl. 344 do v. 1 do Anexo 14).

4.4.6. Durante a execução das obras foram incluídos serviços adicionais no valor de R\$ 7.235.453,59 (fl. 391 do v.1 do p.p.).

4.4.7. Os valores acima totalizam R\$ 36.422.935,95. Contudo, o valor efetivamente pago a Conduto foi R\$ 36.345.455,32, uma vez que daquele valor foi deduzida a quantia de R\$ 77.480,63, referente aos serviços não realizados (fl. 392/393 do v.1 do p.p.).

4.4.8. Comparando-se o valor total pago à Mendes Jr. e à Conduto, atualizado para o mês de fevereiro de 2005 (R\$ 68.668.633,00) com o valor original do Contrato firmado com a Mendes Jr. atualizado para a referida data base (R\$ 52.880.267,21) verifica-se que, em relação ao custo originalmente orçado pela Petrobras, houve acréscimo de 29,86% (fls. 389/390 do v.1 do p.p.). Todavia, levando-se em consideração apenas o valor contratado com a Conduto (R\$ 29.187.482,36), o valor dos aditivos (R\$ 7.235.453,59) representa 24,78%.

4.4.9. Verifica-se, portanto, que não foi constatado superfaturamento no Contrato nº 0802.0010633.05-2, firmado com a empresa Companhia Nacional de Dutos – Conduto.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

5. Conforme consta em instrução anterior (fls. 264/266 do v.1 do p.p.), foi feita proposta pelo corpo técnico da 9ª Secex, relativamente a questões apuradas nos autos, no seguinte sentido:

118.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Sr^{es} José Orlando Melo de Azevedo, CPF 123.807.255-00, e Paulo Cesar Cardoso Cavaco, CPF 191.596.097-53, nos termos do art. 43, parágrafo único, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 250, § 2º, do RI/TCU, e aplicar-lhes a sanção do art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, em razão do pagamento de adicional de periculosidade, em sede do Contrato nº 811.2.004.03-7, sem amparo art. 195 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, c/c NR-16 do Ministério do Trabalho e Emprego;

118.2. constituir apartado, nos termos do Art. 37 da Resolução-TCU nº 191, de 21 de junho de 2006, retirando-se cópias de excerto desses autos (Principal: 249/266; Anexo 1: fls. 2/135; Anexo 4: fls. 2/37, 216/221, 1103/1147 e 1367/1368; Anexo 8: 2/273; e Anexo 14: fls. 2/13, 26/60, 111/140, 161/168, 184/324, 330/346, 436/487 e 490/563), para a realização de exame pormenorizado dos contratos nº 564.2.006.03-6, com a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A, e nº 0802.0010633.05-2, com a empresa Conduto Companhia Nacional de Dutos, para averiguação das seguintes pendências:

118.2.1. Negociações envolvendo o distrato do Contrato nº 564.2.006.03-6 (Mendes Jr), com destaque para as efetivas razões do inadimplemento, sanções contratuais culminadas à contratada e inaplicabilidade de cláusula penal pela Petrobras;

118.2.2. Falta de amparo legal e infração ao princípio da impessoalidade na celebração do Contrato nº 0802.0010633.05-2, com dispensa de licitação, sob a alegação de se tratar de remanescente de obra, sem que tenha sido efetuada ampla consulta de mercado a empresas do ramo e com preterição à ordem de classificação da licitação;

118.2.3. Regularidade dos trabalhos atinentes ao Contrato nº 0802.0010633.05-2, haja vista ter-se gasto, ao final do empreendimento, 150% do custo originalmente orçado pela Petrobras;

118.3. nos autos do mesmo processo apartado, apurar responsabilidades acerca dos indícios de irregularidades apontados no âmbito do Contrato nº 564.2.006.03-6, relativamente à inclusão de fator

multiplicador de 81% em serviços incluídos por meio do 2º Termo Aditivo, abrangendo custos com ‘mão-de-obra indireta’ e ‘despesas gerais’, considerados injustificados perante a natureza dos serviços adicionais;

118.4. determinar à Petrobras, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

118.4.1. abstenha-se de efetuar o pagamento de adicional de periculosidade sem que haja laudo pericial elaborado especificamente para a empresa cujos funcionários serão beneficiados, nos termos do art. 195 da CLT c/c NR-16 do Ministério do Trabalho e Emprego;

118.4.2. abstenha-se de inserir na taxa de BDI custos indiretos relacionados à administração local da obra, tendo em vista que, conforme preconizado no art. 40, inciso XIII, da Lei nº 8.666, de 1993, e na jurisprudência do TCU, tais custos são passíveis de serem medidos diretamente na planilha de preços unitários, fora, portanto da taxa de BDI, desonerando, assim, o valor contratado e permitindo um maior controle dos gastos efetuados;

118.4.3. proceda, quando da celebração de futuras alterações contratuais, a adequação dos contratos e instrumentos congêneres firmados anteriormente à vigência da Lei nº 8.666, de 1993, e do Decreto nº 2.745, de 1998, às prescrições dessas legislações, principalmente quanto à realização de procedimentos licitatórios, fixação de valores e prazos, bem como justificativa de preços para dispensa de licitações;

118.4.4. submeta ao departamento jurídico da estatal os editais de licitação e as respectivas minutas de contrato e aditivos, sempre que a contratação a que se destina relacionar-se com circunstâncias incomuns, como caso fortuito ou força maior, bem como nas hipóteses de necessidade de extrapolação do limite legal de adição de 25% sobre valor da contratação, previsto no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, e no Item 7.2, alínea b, do Regulamento Licitatório aprovado pelo Decreto nº 2.745, de 1998;

118.5. sobrestar o julgamento das contas relativas ao exercício de 2005 (TC 023.695/2006-7) dos Sr^{es} José Eduardo de Barros Dutra, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Guilherme de Oliveira Estrella, Almir Guilherme Barbassa, Ildo Luis Sauer, Nestor Cunat Cervero, Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque, nos termos do Art. 39 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, até que se decida acerca da regularidade da rescisão do Contrato nº 564.2.006.03-6, com a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A, e da posterior contratação direta do remanescente da obra pela empresa Conduto Companhia Nacional de Dutos (Contrato nº 0802.0010633.05-2), por dispensa de licitação.

6. O Ministro-Relator dos autos, por entender relevantes as questões apuradas nos itens 118.2 e 118.3 da proposta de encaminhamento supra e por considerar que as sugestões dos itens 118.1 e 118.4 poderiam aguardar o julgamento até o saneamento completo deste processo, restituiu os autos à 9ª Secex para prosseguimento dos levantamentos relativos aos itens 118.2 e 118.3 (fl. 267 do v.1 do p.p.).

7. Quanto ao sobrestamento do TC 023.695/2006-7, referente às contas anuais da Petrobras do exercício de 2005, deixou para decidir a esse respeito naquele processo, pois já constava essa proposta naqueles autos.

8. Em decorrência do Despacho do Ministro-Relator, tratou-se, durante a execução dos trabalhos de Inspeção, dos assuntos relativos aos itens 118.2 e 118.3. Em relação à proposta de que trata o item 118.1, entende-se que deve ser mantida. Entretanto, aquelas relativas aos itens 118.4.1., 118.4.3. e 118.4.4. serão enquadradas nos termos da Portaria Segecex nº 13, de 27/4/2011, conforme consta na proposta de encaminhamento.

CONCLUSÃO

9. A Inspeção teve como foco examinar como foram realizados os trabalhos referentes aos Contratos nº 564.2.006.03-6, firmado com a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A, e nº 0802.0010633.05-2, firmado com a empresa Companhia Nacional de Dutos – Conduto, em razão dos fatos apontados em Levantamento de Auditoria referente à execução do Programa de Trabalho

25.753.0286.2759.0030 – *Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Sudeste.*

10. Não foram apuradas irregularidades nas negociações envolvendo o distrato do Contrato firmado com a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A ou a contratação da Conduto. Foram constatados, todavia, pagamentos indevidos relativos a serviços incluídos no 2º Termo Aditivo ao contrato firmado com a empresa Mendes Jr. em que houve a aplicação do fator multiplicador de 81%. Entretanto, devido à baixa materialidade não foi apontada responsabilização, julgando-se mais efetivo dar ciência à Petrobras, nos termos do item 4.2.5 desta instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Diante de todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Sr^{es} José Orlando Melo de Azevedo, CPF 123.807.255-00, e Paulo Cesar Cardoso Cavaco, CPF 191.596.097-53, nos termos do art. 43, parágrafo único, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 250, § 2º, do RI/TCU, e aplicar-lhes a sanção do art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443, de 1992, em razão do pagamento de adicional de periculosidade, em sede do Contrato nº 811.2.004.03-7, sem amparo art. 195 do Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, c/c NR-16 do Ministério do Trabalho e Emprego;

II) determinar à 9ª Secex que, após o trânsito em julgado da deliberação e caso os responsáveis não comprovem no prazo fixado o recolhimento da multa, encaminhe seus nomes à Secretaria do Tesouro Nacional para que, observada a legislação vigente, os inclua no Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais (CADIN), conforme dispõem os artigos 2º e 4º da Decisão Normativa-TCU 45/2002, alterada pela Decisão Normativa-TCU 52/2003;

III) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caso não atendida a notificação;

IV) autorizar, desde logo, com fundamento no artigo 26 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 217 do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da dívida em até 24 (vinte e quatro) parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do artigo 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992;

V) dar ciência à Petróleo Brasileiro S/A sobre as seguintes impropriedades:

a) pagamento de adicional de periculosidade sem que haja laudo pericial elaborado especificamente para a empresa cujos funcionários serão beneficiados, identificada no Contrato nº 811.2.004.03-7, o que afronta o disposto no art. 195 da CLT c/c NR-16 do Ministério do Trabalho e Emprego (item 47 – fl. 255 do v. 1 do p.p.);

b) inserção, na taxa de BDI, de custos indiretos relacionados à administração local da obra, tendo em vista que, tais custos são passíveis de serem medidos diretamente na planilha de preços unitários, fora, portanto da taxa de BDI, desonerando, assim, o valor contratado e permitindo um maior controle dos gastos efetuados, identificada no Contrato nº 564.2.006.03-6, o que afronta o disposto no art. 40, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, e na jurisprudência do TCU (item 4.2.5);

c) celebração de contrato anteriormente à vigência da Lei 8.666/1993, e do Decreto 2.745/1998, sem realização de procedimento licitatório, sem justificativa de preços para dispensa da licitação bem como sem valor e prazo determinados, identificadas no Contrato nº 101.2.020.90-0, o que afronta o disposto nos arts. 24, inciso XVIII, 55, incisos III e IV, 57, inciso II, e §§ 3º e 4º, 65, §§ 1º e 2º, todos da Lei 8.666/1993, e disposições do Decreto 2.745/1998 (item 5 desta instrução e irregularidade nº 9 – fls. 95/96 do p.p.);

d) não submissão, ao departamento jurídico da estatal, da AFM 191-10-0471/03, relativa à extrapolação do limite legal de 25% sobre valor da contratação, identificada no Contrato 4500112774, o que afronta o disposto no Item 7.1.2 do Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da

Petrobras, aprovado pelo Decreto 2.745/1998, e no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 5 desta instrução e irregularidade nº 10 – fl. 96 do p.p.);

VI) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso IV, do RI/TCU.”

3. Transcrevo a seguir excertos da instrução na qual foi analisada as audiências de José Orlando Melo de Azevedo e Paulo Cesar Cardoso Cavaco, acerca de irregularidades no pagamento de periculosidade, às fls. 2/3, de 17/2/2011.

“[...] 4.1. Indício nº 2 (Pagamento de adicional de periculosidade no contrato 811.2.004.03-7):

Audiência do Sr. José Orlando Melo de Azevedo, Gerente da Engenharia/IEEPT/IEES, para que apresentasse razões de justificativa quanto ao fato de ter efetuado o pagamento de adicional de periculosidade, por meio da celebração do 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 811.2.004.03-7, no montante de R\$ 155.964,67, sem que houvesse laudo pericial nos termos do art. 195 da CLT c/c a NR-16 do Ministério do Trabalho (principal_vol_000, fl. 119);

Audiência do Sr. Paulo Cesar Cardoso Cavaco, Gerente Setorial de QSMS da IEES, para que apresentasse razões de justificativa pela orientação para a concessão do pagamento de adicional de periculosidade, por meio da celebração do 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 811.2.004.03-7, no montante de R\$ 155.964,67, sem que houvesse laudo pericial nos termos do art. 195 da CLT c/c a NR-16 do Ministério do Trabalho (principal_vol_000, fl. 125);

Diligência à Petrobras, visando à obtenção de informações e documentos que comprovassem o pagamento do adicional de periculosidade, sem respaldo em laudo pericial, no âmbito do Contrato nº 811.2.004.03-7 (principal_vol_000, fls. 123/124).

[...]

Indício de Irregularidade nº 2 (Pagamento de adicional de periculosidade no Contrato nº 811.2.004.03-7 – item 4.1 da presente instrução)

8.1. *A irregularidade se refere a pagamento de adicional de periculosidade em favor da empresa SPEC por serviços relativos a obras da Estação de Tratamento de Fazenda Alegre, sem respaldo em laudo pericial elaborado por engenheiro ou médico do trabalho registrado no Ministério do Trabalho e Emprego.*

8.2. *Foram realizadas audiências dos responsáveis acerca da irregularidade (principal_vol_000, fl. 119 e 125). As razões de justificativa apresentadas pelos gestores se encontram às fls. 2/17 do Anexo 3.*

Análise das justificativas pela 9ª Secex (fls.252/255)

8.3. *Relata o corpo técnico que não foi objeto de questionamento a periculosidade do local de desempenho das atividades pelos prestadores de serviço contratados pela empresa SPEC, mas a forma com que a tal despesa foi aditivada pela Petrobras ao contrato original. A elaboração de laudo específico seria essencial para caracterizar as atividades desempenhadas pela SPEC na Estação de Tratamento de Fazenda Alegre, no âmbito do Contrato nº 811.2.004.03-7, como perigosas, bem como para classificar a frequência de exposição de cada funcionário ao risco imanente ao local.*

8.4. *Informa que a lei trabalhista (art. 195 da CLT) exige laudo pericial específico para concessão de adicional de periculosidade e que, segundo o Enunciado TST nº 364, deve haver exposição permanente do empregado a condições de risco para que possa fazer jus ao referido adicional. Essas condições não foram atendidas pela empresa SPEC.*

8.5. *Em relação ao ressarcimento de R\$ 155.964,64 (cláusula terceira ao aditivo nº 4), o corpo técnico, considerando a documentação apresentada pelos responsáveis (fls. 167/168 do Anexo 3), acatou a retificação de que apenas R\$ 36.659,23 efetivamente corresponderam ao pagamento de adicional de periculosidade.*

8.6. Concluiu, por fim, que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis serviram apenas para retificar o valor da despesa desprovida de fundamentação, não afastando o indício de irregularidade objeto das audiências. Como consequência, foi exarada proposta de aplicação da sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, bem como, considerando a quantidade de contratos da Petrobras executados em locais de risco, proposta de determinação proibitiva à empresa para que, em seus contratos de prestação de serviços, se abstinhasse de efetuar pagamento de adicional de periculosidade sem que haja laudo pericial elaborado especificamente para a empresa cujos funcionários serão beneficiados, nos ditames do art. 195 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, c/c NR-16 do Ministério do Trabalho e Emprego.”

4. Por fim, transcrevo excerto do primeiro Relatório de Levantamento, elaborado pela 1ª Secex, do qual remanesceram apenas as irregularidades tratadas na instrução da 9ª Secex, para os quais foi proposta o encaminhamento de determinações:

“Avaliação Preliminar: A equipe mantém as conclusões anteriores.

IRREGULARIDADE Nº 8	OI
Classificação: OUTRAS IRREGULARIDADES OU IRREGULARIDADES ESCLARECIDAS	Tipo: Demais Falhas na Administração do Contrato
Área de Ocorrência: CONTRATO	Nº Contrato: 4600177569

Descrição/Fundamentação: Foi constatado a utilização, no Demonstrativo de Formação de Preços – DFP constante da Estimativa de Preços elaborada pela Petrobras, da alíquota de 22,5% na rubrica “Administração Central/Gestão do contrato”, configurando percentual acima do usualmente utilizado em outras contratações, conforme se verifica do DFP apresentado pela própria contratada no percentual de 8% para a mesma rubrica. Questionada a respeito, por meio do Ofício de Requisição nº 04-836/2006, a Petrobras apresentou justificativas afirmando que, ao analisar a Estimativa Detalhada, verificou que o percentual de 22,5% alocado como Administração Central / Gestão do Contrato, particularmente nesta Estimativa, foi devido ao cálculo da mão-de-obra – MOI ter sido feito externamente, em planilha à parte, do “breakdown” das estimativas das fases do empreendimento, contendo custos referentes à administração local nos diversos canteiros de obra e ao “overhead” da sede da empresa, que somados foram estimados em 22,5%, a saber: MOI rateado nos itens 3.1.1 (inclui Gestão do contrato) – R\$ 2.351.683,83 (16,5% do item 3.1.1); e Overhead (Administração Central da empresa) -R\$ 862.058,66 (6% do item 3.1.1).

Constata-se que o elevado percentual de 22,5% decorreu basicamente da inclusão de custos relativos à administração local (16,5%).

Em estudo apresentado no site do Sinduscon-BA, defendeu-se a inserção da Administração Local no custo direto e não no BDI.

No Acórdão nº 1.535/2004-TCU-Plenário ficou consignada como indevida a inclusão da rubrica “administração local”, que são despesas relacionadas à realização de serviços administrativos de apoio no canteiro de obras e dele decorrentes, bem como à execução de todos os serviços de supervisão técnica ligados à produção, na composição do BDI.

Relativamente ao cálculo do BDI, vale trazer exemplo do Manual de Custos Rodoviários do Dnit, no sentido de que a melhor técnica de orçamentação consiste na inclusão do maior número de serviços possíveis de serem medidos diretamente dentro da planilha de preços unitários, fora, portanto da taxa de BDI, conforme preconizado pelo art. 40, inciso XIII, da Lei 8.666/93.

Apesar de o aludido acórdão tratar de obras rodoviárias, não descaracteriza a irregularidade encontrada, tendo em vista que a inclusão do item “administração local” como custo direto ou indireto,

refere-se à metodologia de orçamentação utilizada, de forma a atender ao princípio da economicidade, não importando o tipo de obra em questão.

Ao considerar o custo relativo à administração local como um percentual da taxa de BDI, pode-se onerar desnecessariamente o valor contratado, pois, ao se aumentarem as quantidades ou preços de serviços a executar, os custos de administração local, que por natureza são fixos, por serem calculados como um percentual sobre o custo direto desses serviços, sofrem acréscimo proporcional, sem que tenha de fato havido aumento desses custos para a contratada (Acórdão 1.199/2004-Plenário e Acórdão 1.535/2004-Plenário).

Considerando que, no caso em exame, a composição de BDI da contratada não considerou, como indiretos, os custos de administração local, limitando-se a cotar apenas os custos decorrentes da administração central 8%), não iremos propor audiência aos responsáveis, mas tão somente determinação no sentido de sanear futuras falhas dessa natureza.

Esclarecimentos Adicionais: Contrato – fls. 254/291 do Anexo 1. Termos Aditivos – fls. 292/322 do Anexo 1.

Estimativa de custos elaborada pela Petrobras – fls. 323/338 do Anexo 1. DFP da contratada – fls. 339/345 do Anexo 1.

<http://www.sinduscon-ba.com.br/docs/bdildi.pdf>

http://www.sindusconsp.com.br/downloads/A_POLEMICA_DO_BDI_Macahico_Tisaka.pdf

Manifestação do Órgão/Unidade: A estatal não se manifestou a respeito. **Avaliação Preliminar:** A equipe mantém as conclusões anteriores.

IRREGULARIDADE Nº 9	OI
Classificação: OUTRAS IRREGULARIDADES OU IRREGULARIDADES ESCLARECIDAS	Tipo: Improriedades no processo licitatório
Área de Ocorrência: CONTRATO	Nº Contrato: 101.2.020.90-0

Descrição/Fundamentação: Acordo entre a estatal e sua subsidiária integral em desconformidade com a

atual legislação de licitações e contratos. O contrato vige há 16 anos sem qualquer procedimento licitatório, sem valor determinado e sem justificativa de preços para dispensa de licitações, bem como sem prazo determinado. *Infrações aos seguintes dispositivos legais:*

inciso XXIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93;

incisos III, IV do art. 55 da Lei nº 8.666/93;

inciso II e §§ 3º e 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93;

§§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93.

Dispensada a audiência dos responsáveis em razão de o contrato ter sido firmado antes da edição da Lei

nº 8.666/93, com subsidiária integral. Proposta determinação saneadora.

Esclarecimentos Adicionais:

Acordo – fls. 346/354 do Anexo 1.

Termos Aditivos – fls. 355/401 do Anexo 1.

Manifestação do Órgão/Unidade: Segundo a estatal, o subitem T do item 2.1 do Decreto nº 2.745/98, que regula o Procedimento Licitatório Simplificado no âmbito da Petrobras, deixa expresso que “quando a operação envolver exclusivamente subsidiárias ou controladas da Petrobras, para aquisição de bens ou serviços a preços compatíveis com os praticados no mercado, bem como com pessoas jurídica de direito público interno, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações ou ainda aquelas sujeitas ao seu controle majoritário, exceto se houver empresas privadas que

possam prestar ou fornecer os mesmos bens e serviços, hipótese em que todos ficarão sujeitos a licitação; e quando a operação entre as pessoas antes referidas objetivar o fornecimento de bens ou serviços sujeitos a preço fixo ou tarifa, estipuladas pelo Poder Público”. Logo, não existiria qualquer impropriedade no referido contrato, eis que há amparo da legislação aplicável à situação especial.

Avaliação Preliminar: Não procede a argumentação da estatal. O referido acordo entre esta e sua subsidiária tem natureza de contrato administrativo. Como tal, deveria, após a edição da Lei nº 8.666/93, viger por prazo determinado, após o devido procedimento licitatório, com valor fixado e, principalmente, com as devidas justificativas de preços para a eventual dispensa de licitação. Insta ressaltar que o arcabouço jurídico pátrio, relativo às compras e contratações no âmbito da Administração Pública, prevê sempre a instauração de procedimento licitatório, como mais do que mera formalidade prevista em lei, sendo uma garantia de transparência e moralidade na gestão dos negócios da estatal. Posto isto, a equipe de fiscalização mantém sua opinião, no sentido de ser o referido acordo incompatível com a atual legislação de licitações e contratos.

IRREGULARIDADE Nº 10	OI
Classificação: OUTRAS IRREGULARIDADES OU IRREGULARIDADES ESCLARECIDAS	Tipo: Impropriedades no processo licitatório
Área de Ocorrência: CONTRATO	Nº Contrato: 4500112774

Descrição/Fundamentação: Houve acréscimos no valor originalmente contratado por meio da AFM 191-10-0471/03 (R\$ 2.620.873,97) acima do limite de 25% previsto no item 7.2, b, do Decreto nº 2.745/98, passando o valor para R\$ 4.090.994,36, conforme Pedido 4500112774. Em que pese a extrapolação do limite de 25% ter sido justificada em razão de caso fortuito alheio à Petrobras, constata-se falha formal, visto que a alteração contratual não foi submetida à apreciação do Jurídico da Companhia, contrariando o disposto no item 7.1.2 do Decreto nº 2.745/98. **Esclarecimentos Adicionais:** Pedido nº 4500112774 – fls. 402/409 do Anexo 1. AFM 191-10-0471/03 – fls. 410/420 do Anexo 1.

Andamento processual extraído do site do TJRJ em 28/07/2006 – fl. 421 do Anexo 1. Informação do gerente setorial de compras acerca da desnecessidade de submissão à apreciação do Jurídico da Petrobras em resposta à manifestação em sentido contrário do gerente do contrato – fl. 422 do Anexo 1.

Minuta de DIP elaborada pelo gerente do contrato submetendo o assunto ao Jurídico da Petrobras – fls. 423/424 do Anexo 1.

Relatório de Inspeção acerca do sinistro ocorrido – fls. 425/451 do Anexo 1. Fotos relacionadas ao contrato encaminhadas pela Petrobras – fls. 464/487 do Anexo 1.

Manifestação do Órgão/Unidade: Alega a estatal que a equipe de fiscalização adiantou tratar-se de fato justificado em função de caso fortuito, restando apenas falha formal em razão de a Petrobras não submeter a alteração contratual à apreciação do Jurídico da Cia.

Em que pese a mencionada determinação legal, em que as minutas e respectivos aditamentos aos contratos devem ser previamente analisadas pelo jurídico da Petrobras, o fato de a referida alteração contratual ter seguido um modelo pré-aprovado pelo Jurídico afastaria qualquer irregularidade no ato, encontrado o procedimento da estatal consonância com o Acórdão nº 392/2006-P, cujo voto informa que os princípios da economicidade e da eficiência recomendam a melhor gestão de recursos disponíveis, a qual resulta de adequado planejamento. A utilização de instruções padronizadas para situações recorrentes visa impedir quaisquer equívocos ou desvios na execução de despesas, tornando transparente e célere o procedimento e diminuindo os custos do processo licitatório. Ganha a empresa com a

otimização de recursos financeiros, materiais e humanos desde o início da fase interna, até a assinatura e posterior execução do contrato.”

Portanto, a adoção da sistemática de utilização de minutas-padrão de editais e de contratos comuns que se repetem periodicamente no âmbito da Petrobras, que já contaram com a análise e a aprovação prévia pelo órgão jurídico, e que são inseridos em suas instruções internas, é procedimento adequado a uma administração eficiente como deve ser para quem atua em regime de concorrência com as empresas privadas e termina por concretizar o princípio da eficiência constitucional.

Assim, admitindo-se a existência de procedimentos licitatórios idênticos tanto em relação ao objeto quanto em relação às quantidades ou, então, quanto à modalidade licitatória, a utilização de minutas-padrão não fere o dispositivo legal que impõe a prévia manifestação da assessoria jurídica sobre a regularidade das minutas dos editais e dos contratos.

Dessa forma, ao aprovar minutas-padrão de editais e/ou contratos, a assessoria jurídica mantém sua responsabilidade normativa sobre procedimentos licitatórios em que tenham sido utilizadas. Ao gestor caberá a responsabilidade da verificação da conformidade entre a licitação que pretende realizar e a minuta-padrão previamente examinada e aprovada pela assessoria jurídica. Por prudência, havendo dúvida da perfeita identidade, deve-se requerer a manifestação da assessoria jurídica, em vista das peculiaridades de cada caso concreto.

A despeito de haver decisões do TCU que determinam a atuação da assessoria jurídica em cada procedimento licitatório, o texto legal – parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93 – não é expresse quanto a essa obrigatoriedade. Assim, a utilização de minutas-padrão, guardadas as necessárias cautelas, em que se limita ao preenchimento das quantidades de bens e serviços, unidades favorecidas, local de entrega dos bens ou prestação dos serviços, sem alterar quaisquer das cláusulas desses instrumentos previamente examinados pela assessoria jurídica, atende aos princípios da legalidade e também da eficiência e da proporcionalidade.

Sensível a essa questão, em 28/9/2005, o Plenário deu provimento a Pedido de Reexame interposto pelo Banco do Brasil S.A., ao considerar legal a adoção de minutas-padrão previamente aprovadas pela assessoria jurídica, em cumprimento ao art. 38 da Lei 8.666/93 (Acórdão 1.504/2005 – Plenário). Avaliação Preliminar: Não se ignora que a utilização de editais e minutas-padrão de contratos administrativos deve ser adotada nos procedimentos licitatórios recorrentes, livrando o departamento jurídico da análise e a aprovação em relação ao objeto, às quantidades ou à modalidade licitatória. Contudo, o contrato ora em análise não permite tal liberalidade, haja vista ser a circunstância de caso fortuito, que ensejou a contratação, suficiente para descaracterizar a natureza ordinária e usual da avença. Além do mais, a Decisão TCU nº 215/99-P arrola taxativa e restritivamente as hipóteses em que é cabível a extrapolação do limite normativo de 25% no valor do contrato, sendo tal extrapolação sempre excepcional, o que também exigiria a manifestação do órgão jurídico competente.”

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Plenário Relatório de Levantamento (Fiscobras 2006), visando a verificar a regularidade das ações de manutenção e recuperação dos sistemas de produção de óleo e gás natural na região Sudeste.

2. De plano, registro que acolho em parte as análises da 9ª Secretaria de Controle Externo – Secex/9, relatadas no Relatório que antecede a este voto, à exceção da que trata do pagamento do adicional de periculosidade observado no Contrato 811.2.004.03-7, as quais incorporo às minhas razões de decidir, tecendo alguns comentários que considero relevantes.

3. Foram apontadas irregularidades no relatório preliminar de fiscalização, em razão das quais foram adotadas medidas saneadoras, como a realização audiências, diligências e oitivas pela unidade técnica, remanescendo as irregularidades aqui tratadas.

4. Considerei especialmente relevantes duas questões, motivo por que requeri a realização de inspeção para aprofundar sua análise. Tratavam de irregularidades nos Contratos 564.2.006.03-6 e 0802.0010633.052, firmados, respectivamente, com a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A e Companhia Nacional de Dutos – Conduto.

5. Em relação ao Contrato 564.2.006.03-6, no valor final de R\$ 43.188.961,29, foram apontadas duas questões. A primeira questão tratou da aplicação de taxa de BDI no percentual de 81%, em vez dos 44,68% calculados sobre o custo direto. A unidade técnica, preliminarmente, considerou o índice injustificado perante a natureza dos serviços adicionados no 2º termo aditivo, e atribuiu à irregularidade o acréscimo indevido no valor final do contrato. A segunda questão tratou de irregularidades observadas no processo de distrato do contrato, em decorrência do inadimplemento da contratada.

5.1. Como resultado das análises dos elementos trazidos aos autos, a 9ª Secretaria de Controle Externo concluiu que o índice foi aplicado apenas em relação a alguns itens. O valor pago com a aplicação do fator de 81% foi de R\$ 351.665,58, sendo que, com aplicação de 44,68%, índice considerado adequado, seria R\$ 281.099,28. A diferença de R\$ 70.566,30, que poderia ser considerada como sobrepreço, é bastante inferior aos R\$ 1.842.561,68 acrescidos ao contrato. Ainda que a inserção de custos indiretos relacionados à administração local da obra na taxa de BDI afronte o disposto no art. 40, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência do TCU, em razão de não ter sido registrada outra irregularidade no contrato e da baixa materialidade, que representa 0,17% do valor inicial do contrato com a Mendes Jr., entendo que não deve ser aplicada multa aos gestores, que sequer foram ouvidos em relação a isso.

5.2. Quanto ao distrato do contrato, a unidade conclui pela inexistência de qualquer irregularidade no procedimento, que foi conduzido de forma a minimizar os impactos relativos à mudança de contratado, evitando ações judiciais por parte da Mendes Jr., embargos ao acesso à documentação, às obras e aos equipamentos e permitindo a continuidade das obras em período reduzido.

A negociação foi autorizada e resultou em extinção amigável do contrato, com disponibilização de equipamentos, confissão de dívida da Mendes Jr. e aplicação das sanções devidas em razão da paralisação das obras e do inadimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias. O pleito inicial da empresa era de R\$ 26.965.898,50, sendo considerado procedente pela Petrobras apenas R\$ 3.658.320,63. Finalizadas as negociações, sendo feitas as compensações cabíveis entre ambas as partes, o saldo final pago em favor da empresa foi de R\$ 2.002.909,54.

6. Em relação ao contrato 0802.0010633.052, foi questionada a contratação da empresa Companhia Nacional de Dutos – Conduto, com preterição à ordem de classificação da licitação, por dispensa de licitação, sem que tenha ocorrido consulta ao mercado, e de ter sido gasto ao final do empreendimento valor superior ao custo originalmente orçado pela Petrobras.

6.1 Quanto à primeira questão, acolho a justificativa apresentada pela Petrobras neste caso concreto. A empresa demonstrou a importância estratégica e econômica do término da obra, cuja conclusão era necessária para operação das plataformas P-52 e P-54, eis que o gasoduto existente estava operando no limite de sua capacidade e a geração de energia em usinas termelétricas dependia da oferta gás pela Petrobras, que necessitava aumentar a capacidade instalada do sistema de escoamento de gás da Bacia de Campos. Eventuais atrasos inviabilizariam toda a operação.

A Mendes Jr. informou suas dificuldades de caixa em razão de supostas disparidades entre as negociações estabelecidas na fase de licitação, em 2003, e as supostas exigências adicionais apresentadas pela Petrobras no decorrer da execução do contrato. Não tendo seu pleito atendido, foram paralisadas as obras. Demandada a apresentar uma solução, a Mendes Jr. indicou a empresa Companhia Nacional de Dutos – Conduto para executar o remanescente da obra, responsabilizando-se por deixar mobilizadas as

instalações de canteiros, deixar disponíveis os procedimentos de obra anteriormente aprovados, as áreas de armazenamento e os materiais lá existentes, os equipamentos, além de ceder os recursos humanos mais críticos, reduzindo tempo de paralisação da obra.

A contratação da Conduto foi considerada a melhor solução possível naquele momento de crise, por ser empresa que atenderia aos requisitos técnicos julgados importantes para a Petrobras, sendo especializada na construção de dutos, por possuir canteiro com equipamentos disponíveis na cidade de Macaé, dentro da área de influência da obra, e estar executando excelente trabalho em trecho crítico do Gasoduto Campinas-Rio de Janeiro.

Do que se pode depreender das justificativas, ainda que não tenha ocorrido ampla consulta ao mercado, a escolha da empresa mostrou ser a melhor alternativa disponível. Conjugando-se a excepcionalidade do caso concreto, a premência da continuidade da obra, os fatores de negociação, a avaliação de critérios técnicos e a consulta à base de dados cadastrais da Petrobras, da qual a Conduto fazia parte, considero afastadas as irregularidades em relação à contratação da empresa.

6.2 Em relação ao aumento do custo inicial do contrato, ele de fato ocorreu, tendo, porém, sido justificado, afastando a unidade técnica a possibilidade de sobrepreço.

Apurou-se que o custo original orçado pela Petrobras, em 2003, para a contratação da Mendes Jr. era de R\$ 43.188.961,29, chegando o contrato a R\$ 65.000.262,15, no final da obra, sendo pagos R\$ 28.654.809,29 para a Mendes Jr. e R\$ 36.345.452,86 para a Conduto. Inicialmente, há que se registrar que foram comparados os custos da obra em dois momentos diferentes do tempo, no início e no final, sem que tenha sido feita atualização alguma, o que nos faria concluir que houve um acréscimo de 50% no seu valor.

Analizando, porém, os cálculos apresentados pela Petrobras, fica demonstrado que, à exceção de R\$ 7.235.453,29, relativos a aditivos ao contrato da Conduto, os demais valores que aumentaram o montante final do contrato fizeram parte da negociação celebrada entre a Petrobras, Mendes Jr. e Conduto, condição necessária para dar solução de continuidade à obra, nos termos demonstrados a seguir.

Foi apurado que o saldo remanescente do contrato com a Mendes Jr. era de R\$ 19.015.336,43, a preços de 2003, quando foi celebrado o contrato. Acrescido o valor do reconhecimento de dívida negociado entre a Petrobras e Mendes Jr., de R\$ 3.329.980,01, o contrato alcançaria R\$ 22.345.316,44. Atualizados até fevereiro de 2005, alcançariam R\$ 28.578.698,80, valor do contrato a ser celebrado com a Conduto relativo ao remanescente da obra. Ocorre que durante a negociação foram incluídos serviços adicionais não previstos no escopo original do contrato com a Mendes Jr., no valor R\$ 608.783,48, necessários à transição. O contrato passou, então, para R\$ 29.187.484,28. Posteriormente, foram feitos aditivos contratuais que acresceram em R\$ 7.235.453,59, alcançando o montante final do contrato R\$ 36.345.455,54.

Em suma, comparando o valor final pago, de R\$ 65.000.262,15, com o valor original do contrato atualizado até fevereiro de 2005, de R\$ 52.880.267,21, que representa os R\$ 43.188.961,29 atualizados, o acréscimo contratual é de 23%, compostos de custos decorrentes do acordo celebrado entre as empresas, valores acrescidos ao contrato em razão desta transição e termos aditivos firmados com a Conduto.

Considerando apenas o valor dos aditivos de R\$ 7.235.453,59, o acréscimo representa 24,78% do valor inicial acordado com a Conduto.

Assim, no caso concreto, acompanho a unidade técnica no sentido de considerar que não houve superfaturamento no contato 0802.0010633.05-2.

7. Feitas estas considerações, passo à análise das audiências de Paulo Cesar Cardoso Cavaco e José Orlando Melo de Azevedo, que foram ouvidos em razão de irregularidade na concessão e pagamento do adicional de periculosidade por meio da celebração do 4º Termo Aditivo ao Contrato 811.2.004.03-7. Sobre o assunto, concordo com as análises feitas pela 9ª Secex, discordando em relação ao mérito da questão.

7.1 O que se debate sobre a questão é o fato de ter sido feito pagamento de adicional de periculosidade à empresa SPEC pelos serviços prestados em obras da Estação de Tratamento de Fazenda

Alegre sem que fosse elaborado laudo pericial específico por engenheiro ou médico do trabalho registrado no Ministério do Trabalho e Emprego, afrontando o art. 195 da CLT, motivo por que propôs a rejeição das razões de justificativa e aplicação de multa.

7.2 Inicialmente, cabe registrar que as justificativas apresentadas serviram para demonstrar que do pagamento de R\$ 155.964,64, relativo ao termo aditivo, apenas R\$ 36.659,23 se referia a pagamento de periculosidade.

7.3 No mérito, dissinto da proposta da unidade técnica. Os gestores alegam terem julgado adequado o pagamento da periculosidade uma vez que os funcionários da SPEC sujeitavam-se às mesmas condições de trabalho e risco dos da Construtora Norberto Odebrecht, para os quais foi emitido laudo pela empresa Shemo Star, assinado por engenheiro de segurança do trabalho.

Pautado em itens do laudo, que indicam que “[...] à luz da legislação pertinente Portaria 3214/78 – Norma Regulamentador – NR-16 – Anexo 1 e 2 e os quadros que estabelecem as atividades Perigosas e Áreas de Riscos, concluímos que existe condição de periculosidade pela presença de Gás Natural (produto inflamável) na planta de Estação de Tratamento de Fazenda Alegre”, os responsáveis entenderam que todo e qualquer serviço executado na Estação de Trabalho de Fazenda Alegre deveria ser considerado perigoso, o que demandaria pagamento de periculosidade aos funcionários da SPEC.

Considerando que não se está questionando a periculosidade do local de desempenho da atividade e o seu pagamento, mas a não apresentação de laudo específico, acolho as razões de justificativa dos responsáveis.

Deixo, entretanto, consignado em meu voto que a emissão de laudo específico é de extrema importância, em especial no caso da Petrobras, que gerencia diversos contratos em áreas de risco. Sua inobservância, ainda que pareça ser formalidade de menos importância, pode trazer grandes prejuízos ao erário, que se concretizam pelo pagamento de periculosidade a empregados cujas atividades não são consideradas de risco permanente, ainda que trabalhem em uma mesma área.

8. Por fim, a unidade técnica propôs a expedição de alertas a Petrobras acerca de irregularidades observadas nos contratos 101.2.020.90-0 e 4500112774, os quais entendo que devam ser convertidos em determinações.

8.1 A primeira trata da inserção no BDI de custos diretos relacionados à “Administração Local” da obra, em desacordo com o art. 40, inciso XIII, da Lei 8666/93, no Contrato 4600177569.

Transcrevo trecho da instrução da unidade técnica:

“Ao considerar o custo relativo à administração local como um percentual da taxa de BDI, pode-se onerar desnecessariamente o valor contratado, pois, ao se aumentarem as quantidades ou preços de serviços a executar, os custos de administração local, que por natureza são fixos, por serem calculados como um percentual sobre o custo direto desses serviços, sofrem acréscimo proporcional, sem que tenha de fato havido aumento desses custos para a contratada (Acórdão 1.199/2004-Plenário e Acórdão 1.535/2004-Plenário).”

8.2 A segunda diz respeito ao Contrato 101.2.020.90-0 celebrado entre a Petrobras e sua subsidiária há mais de 16 anos, à época da realização da auditoria em 2006, sem realização de licitação, sem fixação de valores e prazos e sem apresentação de justificativa de preços para sua dispensa. Em que pese ter sido celebrado antes da legislação sobre licitações e contratos, Lei 8.666/93, há que se adequar este contrato às exigências constitucionais e aos normativos vigentes para contratação com a administração pública. Ainda que possível, a dispensa deve ser justificada pelo gestor, que, entre outras, deve explicar as circunstâncias que levaram a sua escolha, os motivos da escolha da contratada e a compatibilidade dos preços oferecidos aos de mercado. A irregularidade afronta o art. 24, inciso XVIII, 55, incisos III e IV, 57, inciso II, e §§ 3º e 4º, 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/3.

8.3 A terceira aponta a celebração de aditivo, no Contrato 4500112774, que prescindiu da apreciação do Departamento Jurídico da Companhia, indo de encontro ao art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93.

8.4 Observa-se que nas duas últimas irregularidades apontadas acima, além de ferir os princípios previstos na Constituição Federal e a Lei 8.666/93, que no entender deste Tribunal regem as contratações com a administração pública, a Petrobras infringiu, também, o regulamento que entende deva ser aplicado a ela, o Decreto 2.745/98, Procedimento Licitatório Simplificado no âmbito da Petrobras.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de deliberação que trago à apreciação deste Colegiado

Sala das Sessões, em 11 de julho de 2012.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1765/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.012/2006-8.
2. Grupo II – Classe V – Relatório de Fiscalização (Fiscobras 2006).
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Congresso Nacional
 - 3.2. Responsáveis: José Orlando Melo de Azevedo (123.807.255-00); Paulo Cesar Cardoso Cavaco (191.596.097-53).
4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 9ª Secretaria de Controle Externo (Secex/9).
8. Advogado constituído nos autos: Renato Otto Kloss – OAB/RJ 117.110; Juliana Cavalcante A.C.da Silva OAB/RJ 149564; Fernando Villela de Andrade Vianna – OAB/RJ 134.601; Cristiana Murano Tarsia OAB/RJ 164957; Torquato Jardim OAB/DF 2881; Eduardo Rodrigues Lopes OAB/DF 29283; Gustavo Cortês de Lima OAB/DF 10.969; Marcos Cesar Veiga Rios OAB/DF 10.610.
 - 8.1. Interessado em sustentação oral: Torquato Jardim (OAB/DF 2.884), em nome de José Orlando Melo de Azevedo e Paulo César Cavaco.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria do Fiscobras 2006 realizado na Petrobras para verificar a regularidade das ações de manutenção e recuperação dos sistemas de produção de óleo e gás natural na região Sudeste.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 43, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II e IV, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas por José Orlando Melo de Azevedo e Paulo Cesar Cardoso Cavaco;

9.2. determinar à Petróleo Brasileiro S/A que:

9.2.1 abstenha-se de efetuar pagamento de adicional de periculosidade sem que haja laudo pericial elaborado especificamente para a empresa cujos funcionários serão beneficiados;

9.2.2 abstenha-se de inserir no BDI custos diretos relacionados à “Administração Local” da obra, tendo em vista que são passíveis de serem medidos diretamente na planilha de preços unitários, desonerando, assim, o valor contratado e permitindo um maior controle dos gastos efetuados;

9.2.3 revise os contratos celebrados anteriormente à vigência da Lei 8.666/1993 sem realização de procedimento licitatório, nos quais não tenham sido apresentadas justificativas de preço para sua dispensa e não tenham sido determinados o valor e o prazo;

9.2.4 submeta à apreciação prévia de seu departamento jurídico os contratos, acordos, convênios e ajustes celebrados pela empresa e suas alterações;

9.3. remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, do relatório e do voto que a acompanharem à Petrobras e aos responsáveis.

9.4 arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1765-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE II - PLENÁRIO

TC-000.048/2012-7.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Entidade: Estado da Paraíba/PB

Interessado: Senado Federal

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. ACOMPANHAMENTO. OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO, COM GARANTIA DA UNIÃO, ENTRE O ESTADO DA PARAÍBA E O BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). VALOR DE ATÉ US\$ 7.479.000,00 (SETE MILHÕES E QUATROCENTOS E SETENTA E NOVE MIL DÓLARES NORTE-AMERICANOS). CONHECIMENTO. COMUNICAÇÃO AO SENADO FEDERAL. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ATENDIMENTO INTEGRAL. ENCERRAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de solicitação do Congresso Nacional (peça 1) no sentido de que o Tribunal proceda ao acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, com garantia da União, a ser firmada entre o Estado da Paraíba e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução nº 23, de 29/12/2011, no valor de até US\$ 7.479.000,00 (sete milhões e quatrocentos e setenta e nove mil dólares norte-americanos).

2. O aludido montante decorrente da operação de crédito destina-se ao financiamento parcial do “Programa de Modernização Fiscal do Estado da Paraíba - Profisco/PB”, razão da Exposição de Motivos nº 196/2011-MF, do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Fazenda (peça 4, p. 2).

3. Instruindo o feito, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) analisou a presente solicitação nos seguintes termos:

“5. A cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), observados os ditames legais, foram realizadas as avaliações abrangendo: (1) Recomendação da Comissão de Financiamentos Externos (Cofix); (2) Objetivos do Programa, Arranjo Institucional e Análise de Custo-Benefício; (3) Fluxo Financeiro; (4) Condições Financeiras; (5) Requisitos Legais e Normativos, compreendendo: (5.1) Verificação dos Limites Previstos no art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal; (5.2) Inclusão no Plano Plurianual; (5.3) Previsão Orçamentária; (5.4) Autorização Legislativa - Contratação e Contragarantias à Garantia da União; (5.5) Limites para Concessão de Garantia da União; (5.6) Capacidade de Pagamento e Aspectos Fiscais do Estado; (5.7) Contragarantias à Garantia da União e Margem Disponível; (5.8) Situação de Adimplência e Antecedentes junto à Secretaria do Tesouro Nacional; (5.9) Alcance das Obrigações Contratuais; (5.10) Demais Exigências Legais: Resolução SF 48/2007 e Lei Complementar 101/2000.

6. Os procedimentos prévios à contratação da operação de crédito foram cumpridos pelo ente demandante, tendo sido o Programa submetido à análise da Cofix, que por meio da Recomendação 1.014, de 27/3/2008 (citada na peça 4, p. 15), recomendou a preparação do Programa.

7) A Lei Estadual 8.484/2008 dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado da Paraíba/PB para o período 2008/2011, relativamente às ações previstas para o Programa em tela (peça 4, p. 17).

8) Quanto à análise da capacidade de pagamento consignada na Nota 770 - Corem/STN, de 1/9/2011 (citada no Parecer 1105/2011 - COPEM/STN, peça 4, p. 18), o Governo do Estado da Paraíba/PB foi classificado na categoria ‘B’, considerada suficiente para a concessão de garantia da União, nos termos da Portaria MF 89, de 25/4/1997.

9) Mediante Declaração, de 15/7/2011 (citada na peça 4, p. 19) o Chefe do Poder Executivo do Governo do Estado da Paraíba informa que todos os números de registros no CNPJ dos órgãos da Administração Direta do Estado estão contidos no Cadastro Único de Convênios (Cauc).

10) Ainda referente à situação de adimplência, informou a STN no Parecer 1105/2011-COPEM/STN, de 16/9/2011, que, em atendimento ao art. 16 da Resolução do Senado Federal 43/2001, a verificação deverá ser feita mediante consulta ao Sistema do Banco Central (Sisbacen/Cadip), tendo por base a lista de CNPJ constante do Cauc. Face ao mandamento legal supracitado, verificou-se que o Governo do Estado da Paraíba encontra-se adimplente com as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, conforme resultado de consulta ao Sisbacen/Cadip, realizada em 16/9/2011 (peça 4, p. 19).

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, de 8/12/2009, que alterou a Resolução do Senado Federal 48, de 21/12/2007 (peça 4, p. 19).

12) O Poder Executivo do Estado da Paraíba está autorizado a vincular como contragarantias à garantia da União, as parcelas necessárias e suficientes das receitas a que se referem os arts. 155, 157 e 159, nos termos do § 4º do art. 167, todos da Constituição Federal, bem como outras garantias em direito admitidas (peça 4, p. 18).

13) Segundo procedimento de consulta estabelecido pela Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (Coafi), mediante Memorando 500/2010/COAFI/SUBSEC4/STN/MF-DF, de 13/8/2010 (citado no Parecer 1105/2011 - COPEM/STN), cumpre informar que não constam, na referida data, em relação ao Governo do Estado da Paraíba, pendências referentes aos financiamentos e refinanciamentos concedidos pela União ou garantias por ela honradas (peça 4, p. 19).

14) A operação produzirá compromissos financeiros ao Estado até 2031 e o estudo foi projetado até 2019 (peça 4, p. 18). Contudo, nada indica que a tendência de crescimento normal das receitas estaduais se reverterá, a não ser na hipótese de algum evento absolutamente imprevisto.

15) Concernente ao pleno exercício da competência tributária do Estado, bem como quanto ao cumprimento dos arts. 198 e 212 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, mediante Certidão de 27/6/2011, atestou o cumprimento destes dispositivos legais no exercício financeiro de 2009, último exercício analisado, e no exercício 2010, ainda pendente de análise (peça 4, p. 20).

16) Em conformidade com o Parecer 1105/2011-COPEM/STN, de 29/12/2011 (peça 4, p. 15-21), a Coordenação-Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios - Copem se pronunciou favoravelmente à contratação de operação de crédito externo pelo Governo do Estado da Paraíba/PB nos termos do inciso II do art. 31 da Resolução do Senado Federal 43/2001, desde que, previamente à assinatura dos instrumentos contratuais, seja verificado pelo Ministério da Fazenda a adimplência do Ente com a União, e também seja formalizado o respectivo contrato de contragarantia.

17) O Secretário do Tesouro Nacional manifestou concordância com a proposta da Coordenação-Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios - Copem (peça 4, p. 21).

18) A operação de obtenção 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 2284/2011 (peça 4, p. 3-12), ressaltando-se que, previamente à assinatura dos instrumentos contratuais, sejam verificados o cumprimento substancial das condições prévias ao primeiro desembolso do contrato de empréstimo, a adimplência do Ente com a União e a formalização do contrato de contragarantia.

19) Mediante Resolução 23, de 29/12/2011 (peça 1, p. 2-3), o Senado Federal autorizou o pleito encaminhado pelo Governo do Estado da Paraíba.”

4. A análise supra orientou a unidade técnica a concluir na forma abaixo transcrita:

“20. 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, de 2007, e ainda as disposições do art. 32, *caput* e § 1º, e art. 40, §§ 1º e 2º, todos da Lei Complementar 101/2000.

21. No âmbito desta Corte de Contas, a Instrução Normativa 59/2009 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. O § 3º do art. 2º dessa Instrução Normativa dispõe:

‘Art. 2º O Tribunal de Contas da União, preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 232 do Regimento Interno, conhecerá da solicitação e dará ciência ao Presidente do Senado Federal sobre os procedimentos já adotados e que adotará para o acompanhamento da operação de crédito externo, dentre outros os previstos na Resolução TCU nº 215/2008, no que couber.

(...)

§ 3º Após as comunicações referidas no caput, considerar-se-á integralmente atendida a Solicitação do Senado Federal, nos termos do art. 17, inciso II, e § 1º, inciso II, da Resolução TCU nº 215/2008, possibilitando o arquivamento do processo.’

22. Conhecida a presente solicitação, será dada ciência ao Presidente do Senado Federal sobre os procedimentos a cargo deste Tribunal para o acompanhamento da presente operação de crédito externo, após o que, os autos deverão ser arquivados com fulcro no § 3º do art. 2º da Instrução Normativa TCU 59/2009.

23. A mesma Instrução Normativa 59/2009, no art. 4º, dispõe:

‘Art. 4º. Para os efeitos do disposto nesta Instrução Normativa, a Secretaria do Tesouro Nacional:

I - comunicará ao Tribunal de Contas da União e ao Senado Federal, no prazo de até dez dias úteis, sempre que ocorrer honra de compromisso em operações de crédito externo firmadas por Estados,

Distrito Federal e Municípios, em razão de garantia prestada pela União, informando ainda as medidas adotadas e a adotar para o ressarcimento dos valores;

II - divulgará em nota explicativa ao Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo:

a) relação dos contratos de garantias em operações de crédito externo efetuadas pela União no período de referência do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, contendo, no mínimo, número do contrato, ente financiado, instituição financeira credora, valor das garantias e das contragarantias;

b) todas as honras de garantias em operações de crédito externo efetuadas pela União no período de referência do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, independentemente de ter ou não havido o respectivo ressarcimento dos valores.'

24. Caberá à Semag, se for o caso, em vista do acompanhamento global a ser efetuado por meio do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, tomar as providências que forem pertinentes, no exercício das atribuições conferidas a esta unidade técnica pelo art. 3º, da mencionada Instrução Normativa."

5. Com base no acima exposto, a Semag formulou proposta de encaminhamento no sentido de:

"I) conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992;

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 em questão, 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) 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 da Paraíba e à Secretaria do Tesouro Nacional;

IV) considerar a solicitação do Senado Federal integralmente atendida e arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 2º, § 3º, 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

Cuida-se de solicitação do Congresso Nacional (peça 1) no sentido de que o Tribunal acompanhe a aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, com garantia da União, a ser firmada entre o Estado da Paraíba e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução nº 23, de 29/12/2011, no valor de até US\$ 7.479.000,00 (sete milhões e quatrocentos e setenta e nove mil dólares norte-americanos).

2. A referida operação de crédito externo destina-se ao financiamento parcial do "Programa de Modernização Fiscal do Estado da Paraíba - Profisco/PB", razão da Exposição de Motivos nº 196/2011-MF, do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Fazenda (peça 4, p. 2).

3. Em sede de admissibilidade, entendo que a presente solicitação deve ser conhecida pelo Tribunal, porquanto atendidos os requisitos legais e regimentais aplicáveis à espécie.

4. No que se refere à atuação do TCU na espécie, registro que o Tribunal proferiu o Acórdão nº 2.328/2008-TCU-Plenário, por meio do qual esclareceu que:

"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."

5. Quanto ao mérito, verifica-se no relatório precedente que à vista dos estudos e avaliações realizados pelos órgãos competentes acerca da operação em exame, aliados aos documentos analisados, foram atendidos os preceitos das Resoluções do Senado Federal 40 e 43, de 2001, e 48, de 2007, e ainda as disposições do art. 32, caput e § 1º, e art. 40, §§ 1º e 2º, todos da Lei Complementar 101/2000.

6. Assim, com fundamento no caput do art. 2º da Instrução Normativa TCU nº 59/2009, entendo que se deva informar à Presidência do Senado Federal acerca da operação de crédito externo em questão que o Tribunal:

a) analisou a documentação pertinente e verificou, quanto aos aspectos legais, que as providências necessárias para a contratação e a garantia da União foram tomadas;

b) acompanhará a condução da referida operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de que seja honrada a garantia prestada pela União.

7. Efetivadas as devidas comunicações, considero integralmente atendida a presente solicitação e manifesto-me pelo encerramento dos presentes autos.

Por todo o exposto, voto por que o Tribunal de Contas da União adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1766/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.048/2012-7.
2. Grupo I - Classe II - Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Senado Federal.
4. Entidade: Estado da Paraíba/PB
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
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 (peça 1) no sentido de que o Tribunal proceda ao acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, com garantia da União, a ser firmada entre o Estado da Paraíba e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução nº 23, de 29/12/2011, no valor de até US\$ 7.479.000,00 (sete milhões e quatrocentos e setenta e nove mil dólares norte-americanos).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal e no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com os arts. 231 e 232, inciso I, do Regimento Interno, e o art. 3º, inciso I, da Resolução TCU nº 215/2008, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade, em especial o estabelecido no art. 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução TCU nº 215/2008;

9.2. com fundamento no *caput* do art. 2º da Instrução Normativa TCU nº 59/2009, informar à Presidência do Senado Federal acerca da operação de crédito externo em questão que o Tribunal:

9.2.1. analisou a documentação pertinente e verificou, quanto aos aspectos legais, que as providências necessárias para a contratação e a garantia da União foram tomadas;

9.2.2. acompanhará a condução da referida operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de que seja honrada a garantia prestada pela União;

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

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

9.5. autorizar o encerramento dos presentes autos, após a efetivação das comunicações cabíveis, em razão do disposto no art. 2º, § 3º, da Instrução Normativa TCU 59/2009 e no art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1766-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC-008.235/2010-4

Apenso TC-015.034/2010-0

Natureza: Embargos de declaração

Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Embargante: Delta Construções S/A

Advogados constituídos nos autos: Ediel Lopes Frazão (OAB/PE 13.497) e outros.

Sumário: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM FACE DO ACÓRDÃO Nº 2421/2011–TCU–PLENÁRIO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. REJEIÇÃO. CORREÇÃO DE ERRO MATERIAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração manejados pela empresa Delta Construções S/A, em face do Acórdão nº 2421/2011–Plenário, assim redigido:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria (Fiscalis 239/2010), originado de trabalho realizado junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes -

DNIT, em cumprimento ao Acórdão nº 442/2010-TCU-Plenário, tendo por objetivo fiscalizar as obras de restauração na BR-364/RO.

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

9.1. acolher as justificativa apresentadas pelos Sres Nilson Celso Machado e José Ribamar da Cruz Oliveira e pela empresa Delta Construções S/A, quanto aos indícios de irregularidades por pagamentos de serviços não prestados e por acréscimo contratual superior ao limite legal;

9.2. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c arts. 250, inciso IV, e 160, § 1º, do RI/TCU, rejeitar as justificativas dos responsáveis indicados no subitem 3.2 acima, quanto às demais ocorrências em razão das quais foram chamados aos autos;

9.3. mediante a criação de processo apartado, determinar à Secob-2 que autue Tomada de Contas Especial destinada à quantificação do dano e apuração dos responsáveis pelo superfaturamento constatado no Contrato 021/2008-00, firmado pelo DNIT com a empresa Delta Construções S/A, autorizando, desde logo, a realização de diligências e/ou inspeções que se fizerem necessárias ao deslinde do feito;

9.4. com fundamento no art. 45, caput, da Lei nº 8.443/92, determinar ao DNIT que:

9.4.1. quando da celebração dos contratos decorrentes do CREMA 2ª Etapa, promova a rescisão dos contratos de conservação então vigentes na BR-364/RO, no segmento entre os km 0,0 e 700,6;

9.4.2. em 45 (quarenta e cinco) dias, contados da ciência, adote as providências necessárias com vistas à revisão dos preços do Contrato 00467/2009-00, pactuado com a empresa Delta Construções S/A, para adequar os preços unitários pactuados aos limites da planilha constante de fl. 259 - R\$ 3.391.493,93 - destes autos, considerando, também, a redução das distâncias médias de transporte relativas ao fornecimento do cimento, considerando-as a partir de Porto Velho/RO;

[...].”

2. Prossigo este relatório com a inserção da instrução (peça 82) lavrada no âmbito da Secob-2 e acolhida pelo corpo dirigente daquela unidade encarregada de atuar no feito nesta fase:

“INTRODUÇÃO

1. A empresa Delta Construções S/A opôs embargos de declaração (peça 38) a fim de corrigir alegado erro material e omissão do Acórdão TCU 2421/2011-P, prolatado em decorrência do relatório de auditoria referente às obras de fiscalização de restauração da BR-364/RO (fiscobras 2010).

2. Interposto o recurso, o despacho de Exmo. Ministro-Relator (peça 42) reconheceu a admissibilidade do apelo e determinou a esta Unidade Técnica que analisasse o mérito da questão, objetivo da presente instrução.

ELEMENTOS APRESENTADOS

3. A embargante, em suma, apontou o seguinte:

3.1 existência de erro material: o item 9.4.2 do Acórdão 2.421/2011-P (abaixo transcrito), erige determinação relativa a contrato que foi pactuado com a empresa Egesa Engenharia S/A, e não com a embargante.

‘9.4.2. em 45 (quarenta e cinco) dias, contados da ciência, adote as providências necessárias com vistas à revisão dos preços do Contrato 00467/2009-00, pactuado com a empresa Delta Construções S/A, para adequar os preços unitários pactuados aos limites da planilha constante de fl. 259 - R\$ 3.391.493,93 – destes autos, considerando, também, a redução das distâncias médias de transporte relativas ao fornecimento do cimento, considerando-as a partir de Porto Velho/RO;’ [grifo meu].

3.2 omissão:

3.2.1 em relação ao item 9.3 do Acórdão em referência, a seguir transcrito, determinou-se a atuação de TCE com fulcro em possível dano ao erário decorrente da aquisição de materiais betuminosos em patamar superior ao estabelecido pela Portaria Dnit 709/2008, a qual normatizou os limites para a aquisição desses insumos.

‘Acórdão nº 2.421/2011-P:

(...)

9.3. mediante a criação de processo apartado, determinar à Secob-2 que autue Tomada de Contas Especial destinada à quantificação do dano e apuração dos responsáveis pelo superfaturamento constatado no Contrato 021/2008-00, firmado pelo DNIT com a empresa Delta Construções S/A, autorizando, desde logo, a realização de diligências e/ou inspeções que se fizerem necessárias ao deslinde do feito;’

3.2.2 nesses termos, considerando que o certame que originou o contrato já se encontrava em vigência à época de publicação da Portaria em referência, o embargante argumenta que o superfaturamento objeto da Tomada de Contas Especial instaurada por força do item 9.3 do Acórdão em menção não encontra fundamento, visto que os referenciais de preços impostos pela referida Portaria, os quais foram utilizados para calcular possível débito junto ao erário, não seriam válidos, nos termos do artigo 2º da mesma Portaria em apreço (abaixo descrito), devendo permanecer o preço contratado e, assim, inexistindo débito.

‘Portaria DNIT nº 709/2008.

(...)

Art.2º Os contratos que tenham sido assinados em data anterior à data da vigência desta Portaria e aqueles decorrentes de processos licitatórios em andamento, com edital já publicado, que tenham seus materiais asfálticos fornecidos pelo DNIT, deverão permanecer com essa forma de fornecimento.’

4. Cabe esclarecer que a gênese dessa Portaria decorreu da prolação do Acórdão 1077/2008-P, o qual fixou o preço de aquisição de material betuminoso nas licitações do Dnit.

EXAME TÉCNICO

5. Em relação à existência de erro material, de fato assiste razão à empresa. Em consulta ao relatório de auditoria (fls. 52-peça 3) e à instrução de mérito (itens 112 a 125 – fls. 1/5 – peça 9), verifica-se que o Contrato 467/2009 foi firmado com a empresa Egesa. Desta forma, é necessária a correção do item 9.4.2 do Acórdão em questão, alterando a referência ao contrato 00467/2009-00 para a empresa Egesa Engenharia S/A (ao invés de Delta Construções S/A).

6. Entretanto, em relação à possível omissão quanto aos efeitos da Portaria-Dnit, tal fato não procede, em virtude da seguinte análise:

6.1 ao contrário do que alega a embargante, na instrução que se destinou à análise das razões de justificativa e reposta à oitiva (fls.40/52-peça 8 e fls. 1/8-peça 9), foram mencionados e analisados aqueles argumentos que a embargante alega agora não terem sido objeto de análise.

6.2 conforme abaixo descrito, a síntese das razões de justificativa dos responsáveis contemplou a argumentação ora alegada omissa (fls. 02-peça 09).

‘101. Informa que a comissão de auditoria teria se equivocado ao considerar na análise a Portaria 709, publicada em 2/7/2008, em face do contrato firmado entre a Delta e o DNIT. Essa portaria não poderia ser aplicada ao presente contrato, pois o processo licitatório estaria em andamento, bem como o edital que rege o contrato celebrado, já teria sido publicado antes da vigência da portaria em questão [estando, pois, enquadrada no artigo 2º da referida Portaria].

102. Continua sua argumentação afirmando que os preços de material asfáltico indicados na Portaria 709/2008 não poderiam ser aplicados em face dos preços apresentados pela Delta estarem em perfeita atenção ao que previa o Edital de Licitação 0163/2008-22, de acordo com a tabela do SICRO II.’

6.3 nesse diapasão, estes argumentos foram analisados, consoante dissertado abaixo, e rechaçados (fls. 3/4-peça 9).

‘116. (...) embora o edital de licitações [o qual originou o contrato Contrato 021/2008-00] fosse anterior à decisão do TCU [Acórdão 1077/2008-P, que resultou na Portaria Dnit 709/2008], a contratação ocorreu três meses depois [da Publicação da Portaria em referência]. Logo, o que se

esperaria do DNIT (ou de seus responsáveis) seria a suspensão do certame licitatório para a correção dos preços dos materiais betuminosos. Tal providência não atrasaria significativamente o certame. Trata-se de uma modificação simples, de elevada repercussão financeira (que afinal de contas, redundou no sobrepreço milionário apontado pela auditoria).

(...)

118. Em face disso, considerando os dados constantes no sistema Siac e refazendo a curva ABC, atualizada para data de 18/3/2011 (após os últimos aditivos), obteve-se a planilha das fls. 245, onde o valor do sobrepreço passa de 15,9 % para 17,6%, com 90,6% do total do contrato.

119. Esse foi o reflexo da decisão dos responsáveis pela licitação de não suspender o edital para promover as correções necessárias.'

6.4 Vê-se, portanto, que a instrução que tratou as manifestações dos interessados, incluindo as da empresa Delta, avaliou e concluiu pelo cabimento dos referenciais de preços estabelecidos pela Portaria Dnit 709/2008 ao Contrato daquela empresa e, assim, propôs a readequação dos preços de aquisição dos materiais betuminosos aos valores estabelecidos pelo referido normativo, o que foi acatado pelo Plenário desta Casa.

6.5 Aquela instrução também concluiu que a Autarquia teve tempo suficiente para adotar as medidas cabíveis para ajustar os preços contratuais de aquisição dos insumos betuminosos pela empresa Delta.

6.6 Esclarece-se, ainda, que, para os processos licitatórios em andamento à época de sua publicação, o artigo 2º da Portaria Dnit 709/2008 somente preservava as relações jurídicas contratuais caso os materiais asfálticos fossem fornecidos pelo Dnit (vide transcrição abaixo), hipótese que não ocorreu no caso em tela, em virtude da própria empresa ter fornecido os referidos insumos (vide boletins de medição - fl. 28, peça 7 e fl. 09, peça 08, por exemplo). Logo, inobstante a publicação da Portaria no decorrer do processo licitatório, os preços de aquisição dos materiais betuminosos deveriam ter obedecido aos limites fixados pelo normativo do Dnit em apreço.

'Portaria DNIT nº 709/2008.

(...)

Art.2º Os contratos que tenham sido assinados em data anterior à data da vigência desta Portaria e aqueles decorrentes de processos licitatórios em andamento, com edital já publicado, que tenham seus materiais asfálticos fornecidos pelo DNIT, deverão permanecer com essa forma de fornecimento.' [grifo meu]

6.7 Dessa forma, fica claro o motivo da referida Portaria se aplicar ao Contrato da empresa embargante, no sentido de impor a readequação dos preços dos materiais betuminosos, e o porquê do artigo 2º, o qual excetua dessa medida determinada situação, não poder ser invocado no presente caso.

6.8 portanto, depreende-se que não houve a referida omissão apontada e o embargo não pode ser provido neste ponto.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

7. Em análise do item 9.4.3 do Acórdão 2421/2011-P, abaixo descrito, constata-se que existe incoerência na redação. Inobstante o comando do item iniciar com a palavra 'doravante', subtendendo-se que a sua instrução se refere a fatos futuros, a parte final contém um ponto final seguido da expressão 'no prazo de 15 (quinze dias), contados da ciência', que não se relaciona gramaticalmente com a sentença anterior, nem tampouco com a idéia que a palavra 'doravante' guarda.

'9.4.3. doravante, como condição para análise e aprovação dos Planos Anuais de Trabalho e Orçamento (PATOs), exija a apresentação do inventário e demais estudos e levantamentos preconizados no Manual de Conservação Rodoviária para a elaboração desses projetos, inclusive com relação aos níveis de esforço adequados ao trecho da rodovia em questão, anexando o Memorial Probatório da Análise no respectivo processo de aprovação do projeto básico/executivo. no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência;' [grifo meu]

8. Em consulta ao relatório do Acórdão em referência, a Unidade Técnica propôs a referida determinação sem a parte final abrangida pela expressão ‘no prazo de 15 (quinze dias), contados da ciência’, inferindo-se, com isso, que ocorreu um erro técnico na redação do Acórdão.

‘d.3) doravante, exija como condição para análise e aprovação dos Planos Anuais de Trabalho e Orçamento (PATOs), a apresentação do inventário e demais estudos e levantamentos preconizados no Manual de Conservação Rodoviária para a elaboração desses projetos, inclusive com relação aos níveis de esforço adequados ao trecho de rodovia em questão, anexando o memorial probatório da análise no respectivo processo de aprovação do projeto básico/executivo.’

9. Portanto, além da correção do erro material objeto do embargo interposto, é necessária a supressão da parte final do item 9.4.3 do Acórdão em apreço, conforme acima demonstrado, de forma a manter a coerência sintático-semântica da determinação.

10. Adicionalmente, o Processo 031.533/2011-6 trata de monitoramento das deliberações do Acórdão em análise, sendo que nos presentes autos existem diversas comunicações do Dnit referentes a essas deliberações, relevando-se razoável, por economia processual, que as respostas do Dnit também constem no processo de monitoramento, tendo em vista a finalidade de sua autuação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior propondo:

11.1 conhecer dos embargos de declaração opostos pela empresa Delta Construções S/A contra o Acórdão 2421/2011-Plenário, nos termos do art. 34 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;

11.2 conferir nova redação ao item 9.4.2 do Acórdão 2421/2011-Plenário, a fim de corrigir a referência ao Contrato 004567/2009-00, pactuado com a empresa Egesa S/A, na forma abaixo descrita. (item 5 desta instrução)

‘9.4.2. em 45 (quarenta e cinco) dias, contados da ciência, adote as providências necessárias com vistas à revisão dos preços do Contrato 00467/2009-00, pactuado com a empresa Egesa Engenharia S/A, para adequar os preços unitários pactuados aos limites da planilha constante de fl. 259 - R\$ 3.391.493,93 – destes autos, considerando, também, a redução das distâncias médias de transporte relativas ao fornecimento do cimento, considerando-as a partir de Porto Velho/RO;’

11.3 conferir nova redação ao item 9.4.3 do Acórdão 2421/2011-Plenário, suprimindo o trecho ‘no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência’ de sua parte final, quedando-se o item com a redação abaixo descrita. (item 9 desta instrução)

‘9.4.3 doravante, como condição para análise e aprovação dos Planos Anuais de Trabalho e Orçamento (PATOs), exija a apresentação do inventário e demais estudos e levantamentos preconizados no Manual de Conservação Rodoviária para a elaboração desses projetos, inclusive com relação aos níveis de esforço adequados ao trecho da rodovia em questão, anexando o Memorial Probatório da Análise no respectivo processo de aprovação do projeto básico/executivo;’

11.4 extrair cópia das peças 28, 31, 46, 47, 52 e 61 destes autos para juntada ao Processo 031.533/2011-6. (item 10 desta instrução)

11.5 retirar o efeito suspensivo do Acórdão 2.421/2011-Plenário em decorrência do julgamento do presente embargo, quedando-se pendente o exame de admissibilidade do pedido de reexame constante à peça R002.

11.6 após julgamento dos embargos opostos, encaminhar os autos à Secretária de Recursos para análise do pedido de reexame interposto pela empresa Egesa Engenharia S/A (peça R002), no forma do artigo 47 da Resolução 191/2006-TCU e artigo 50, I, da Resolução 240/2010-TCU.”

Ouvido o Ministério Público, ofertou manifestação o Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé (peça 86), anuindo à proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica.

É o relatório.

VOTO

Podem ser conhecidos os presentes embargos, posto preencherem os requisitos de admissibilidade.

2. No mérito, contudo, não assiste razão à embargante quanto à matéria que questiona a prolação do item 9.3 do acórdão guerreado.

3. Não há, *in casu*, que se falar em omissão da deliberação embargada.

4. Conforme bem demonstrado pela Secob-2, a instrução que se destinou à análise das razões de justificativa e resposta à oitiva abordou com a devida propriedade os argumentos que a ora embargante afirma não terem sido objeto de análise, com relação ao item 9.3 do Acórdão nº 2421/2011-Plenário, que determinou a instauração de tomada de contas especial. Recupero do relatório precedente, o trecho pertinente:

“6.1 ao contrário do que alega a embargante, na instrução que se destinou à análise das razões de justificativa e reposta à oitiva (fls.40/52-peça 8 e fls. 1/8-peça 9), foram mencionados e analisados aqueles argumentos que a embargante alega agora não terem sido objeto de análise.

6.2 conforme abaixo descrito, a síntese das razões de justificativa dos responsáveis contemplou a argumentação ora alegada omissa (fls. 02-peça 09).

‘101. Informa que a comissão de auditoria teria se equivocado ao considerar na análise a Portaria 709, publicada em 2/7/2008, em face do contrato firmado entre a Delta e o DNIT. Essa portaria não poderia ser aplicada ao presente contrato, pois o processo licitatório estaria em andamento, bem como o edital que rege o contrato celebrado, já teria sido publicado antes da vigência da portaria em questão [estando, pois, enquadrada no artigo 2º da referida Portaria].

102. Continua sua argumentação afirmando que os preços de material asfáltico indicados na Portaria 709/2008 não poderiam ser aplicados em face dos preços apresentados pela Delta estarem em perfeita atenção ao que previa o Edital de Licitação 0163/2008-22, de acordo com a tabela do SICRO II.’

6.3 nesse diapasão, estes argumentos foram analisados, consoante dissertado abaixo, e rechaçados (fls. 3/4-peça 9).

‘116. (...) embora o edital de licitações [o qual originou o contrato Contrato 021/2008-00] fosse anterior à decisão do TCU [Acórdão 1077/2008-P, que resultou na Portaria Dnit 709/2008], a contratação ocorreu três meses depois [da Publicação da Portaria em referência]. Logo, o que se esperaria do DNIT (ou de seus responsáveis) seria a suspensão do certame licitatório para a correção dos preços dos materiais betuminosos. Tal providência não atrasaria significativamente o certame. Trata-se de uma modificação simples, de elevada repercussão financeira (que afinal de contas, redundou no sobrepreço milionário apontado pela auditoria).

(...)

118. Em face disso, considerando os dados constantes no sistema Siac e refazendo a curva ABC, atualizada para data de 18/3/2011 (após os últimos aditivos), obteve-se a planilha das fls. 245, onde o valor do sobrepreço passa de 15,9 % para 17,6%, com 90,6% do total do contrato.

119. Esse foi o reflexo da decisão dos responsáveis pela licitação de não suspender o edital para promover as correções necessárias.’

6.4 Vê-se, portanto, que a instrução que tratou as manifestações dos interessados, incluindo as da empresa Delta, avaliou e concluiu pelo cabimento dos referenciais de preços estabelecidos pela Portaria Dnit 709/2008 ao Contrato daquela empresa e, assim, propôs a readequação dos preços de aquisição dos materiais betuminosos aos valores estabelecidos pelo referido normativo, o que foi acatado pelo Plenário desta Casa.”

5. Conclui-se, assim, que inexistente a omissão alegada.

6. Ademais, a argumentação meritória da embargante também não procede, eis que a Portaria DNIT 709/2008 preserva relações jurídicas pretéritas somente no caso dos materiais asfálticos fornecidos pelo DNIT, hipótese que não se aplicava à situação concreta do contrato celebrado pela empresa Delta.

7. O que a insurgente pretende, utilizando-se inadequadamente da via dos embargos, é rediscutir a matéria já julgada, ou ainda, trazer à discussão conteúdo de mérito que visa atacar os indícios de superfaturamento, ou seja, matéria nitidamente afeta à fase de defesa no âmbito do processo de tomada de contas especial a ser constituído por força da deliberação embargada.

8. Quanto ao item 9.4.2 do Acórdão nº 2421/2011-Plenário, assiste razão à recorrente, devendo ser corrigido o erro material, na forma proposta pela Secob-2.

9. De igual sorte, acolho igualmente a proposta de correção relativamente ao item 9.4.3 do mesmo julgado, bem assim as demais propostas de encaminhamento, ressaltando, contudo, que o fim do efeito suspensivo ao acórdão embargado é consequência natural do julgamento dos embargos, sendo dispensável qualquer menção nesse sentido na deliberação que vier a ser adotada.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1767/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.235/2010-4.
- 1.1. Apenso: 015.034/2010-0.
2. Grupo I, Classe de Assunto I – Embargos de Declaração.
3. Embargante: Delta Construções S/A.
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogados constituídos nos autos: Ediel Lopes Frazão (OAB/PE 13.497) e outros.

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela empresa Delta Construções S/A, em face do Acórdão nº 2421/2011-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 34 da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno, em:

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

9.2. corrigir erro material dos itens 9.4.2 e 9.4.3 do Acórdão nº 2421/2011-Plenário, conferindo-lhes a seguinte redação:

“9.4.2. em 45 (quarenta e cinco) dias, contados da ciência, adote as providências necessárias com vistas à revisão dos preços do Contrato 00467/2009-00, pactuado com a empresa Egesa Engenharia S/A, para adequar os preços unitários pactuados aos limites da planilha constante de fl. 259 - R\$ 3.391.493,93 – destes autos, considerando, também, a redução das distâncias médias de transporte relativas ao fornecimento do cimento, considerando-as a partir de Porto Velho/RO;

9.4.3. doravante, como condição para análise e aprovação dos Planos Anuais de Trabalho e Orçamento (PATOs), exija a apresentação do inventário e demais estudos e levantamentos preconizados no Manual de Conservação Rodoviária para a elaboração desses projetos, inclusive com relação aos

níveis de esforço adequados ao trecho da rodovia em questão, anexando o Memorial Probatório da Análise no respectivo processo de aprovação do projeto básico/executivo;”

9.3. manter inalterados os demais itens do acórdão recorrido;

9.4. autorizar a Secob-2 a extrair cópias das peças necessárias destes autos, para juntada ao TC-031.533/2011-6;

9.5. encaminhar o feito à Serur, para exame de admissibilidade do pedido de reexame interposto pela empresa Egesa Engenharia S/A;

9.6. dar ciência desta deliberação à embargante, ao DNIT e à empresa Egesa Engenharia S/A.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1767-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VALMIR CAMPELO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-010.021/2012-4

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2012)

Órgãos: Secretaria dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba e Ministério da Integração Nacional.

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2012. OBRAS DO CANAL ADUTOR VERTENTE LITORÂNEA, NO ESTADO DA PARAÍBA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES QUE NÃO SE ENQUADRAM NAS HIPÓTESES LEGAIS DE PARALISAÇÃO DO EMPREENDIMENTO. AUDIÊNCIAS. CIENTIFICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria nas obras de construção do Canal Adutor Vertente Litorânea, com 112,5 km, no Estado da Paraíba, com recursos alocados à conta dos PTs 18.544.1036.12G7.0025/2011 e 18.544.2051.12G7.0025/2011.

2. Transcrevo a seguir, com os ajustes considerados necessários, excertos do relatório de levantamento de auditoria lavrado no âmbito da Secob 4, incluindo as propostas de encaminhamento:

“1 - APRESENTAÇÃO

A presente auditoria foi iniciada com o objetivo de fiscalizar as obras do Canal Adutor Vertente Litorânea, na Paraíba. O empreendimento integra a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) e será executado, em grande parte, com recursos federais, mediante termos de compromisso celebrados entre o Ministério da Integração Nacional e o Governo do Estado da Paraíba, sob responsabilidade da Secretaria do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba (Serhmac/PB).

Importância socioeconômica

O Canal Adutor Vertente Litorânea foi planejado como uma das formas de aproveitamento das águas oriundas do rio São Francisco, levadas ao estado da Paraíba pelo Eixo Leste do Programa de Integração do rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF). Com uma capacidade máxima de vazão de 10 m³/s em seu primeiro trecho, o canal visa ao abastecimento humano e industrial e à expansão da agricultura irrigada na região da planície costeira interior do estado da Paraíba.

A área de influência do canal abrange 35 municípios, com uma população de cerca de 400 mil habitantes, segundo dados do IBGE de 2006. Desses, cerca de 169 mil são pessoas que atualmente não dispõem de nenhum tipo de serviço público de abastecimento de água. Os outros 231 mil habitantes são pessoas que, apesar de contarem com serviço público de abastecimento, não têm garantia de qualidade e regularidade no fornecimento. Dessa forma, um dos principais benefícios esperados com a implantação do projeto é a melhoria da saúde da população, como resultado da melhoria da qualidade e do aumento da quantidade de água disponibilizada para as famílias.?

Outro objetivo do projeto é garantir o atendimento aos projetos de irrigação a serem implantados ao longo de seu traçado, uma vez que o canal atravessa uma região da Paraíba com vocação agrícola, de solo de boa qualidade e com aptidão para a agricultura irrigada, numa área estimada em 15.000 hectares.

[...]

2.2 - Visão geral do objeto

A obra de construção do Canal Adutor Vertente Litorânea está contemplada na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). A obra também foi incluída no PPA 2012-2015, com um valor total estimado em R\$ 980 milhões.

O canal foi projetado para captar água no açude Acauã (barragem Argemiro de Figueiredo), no baixo rio Paraíba, transportando-a por uma extensão de 112,5 km até o rio Camaratuba, no norte do estado.

Nesse caminamento, o canal atravessa terras de 13 municípios, todos na Paraíba, os quais são: Itatuba, Ingá, Mogeiro, Itabaiana, São José dos Ramos, Sobrado, Riachão do Poço, Sapé, Mari, Cuité de Mamanguape, Araçagi e Itapororoca e Curral de Cima.

O canal será construído em seção trapezoidal com revestimento em concreto, com capacidade de vazão variando de 10 m³/s, em seu trecho inicial, até 2,5 m³/s, no último trecho. O sistema adutor conta ainda com 22,6 km de trechos em sifões de tubos em aço carbono e 3,4 km de trechos em túneis escavados em rocha.

A elaboração do projeto básico da obra foi licitada pelo Ministério da Integração Nacional, em 2004, por meio de acordo de cooperação técnica com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). A empresa contratada foi o consórcio RCA/Arco.

A licitação para a contratação das empresas responsáveis pela execução das obras de construção do canal foi realizada pelo Governo da Paraíba. Em setembro de 2010 foi publicado o edital de Concorrência 2/2010-Semarh para recebimento das propostas de preços das licitantes previamente qualificadas por meio do Edital 1/2009-Semarh.

A licitação foi dividida em três lotes. O lote um compreendia cerca de 35,6 km em canal e 5,3 km em sifões. O lote dois contemplava aproximadamente 29,0 km em canal, 8,5 km em sifões e 3,4 km em túneis. O lote três previa 21,8 km em canal e 8,8 km em sifão.

O consórcio Acauã, formado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão, Via Engenharia, Construtora Galvão Engenharia e Construtora Marquise, foi vencedor dos lotes um e dois, com propostas nos valores de R\$ 360.337.256,62 (desconto de 0,7% em relação ao orçamento-base) e R\$331.077.421,95 (desconto de 0,3%), respectivamente. O consórcio Vertente Paraibana, formado pelas empresas Carioca Christiani-Nielsen Engenharia, S/A Paulista de Construções e Comércio e Serveng-Civilsan, foi o vencedor do lote três, com proposta no valor de R\$ 203.026.003,89 (desconto de 0,5%).

A fiscalização realizada pelo TCU no âmbito do Fiscobras 2011 ocorreu antes que os contratos de execução das obras fossem assinados. Em decorrência dos achados apontados no relatório de auditoria relativos a sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e a sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado, a Serhmact/PB providenciou junto aos consórcios vencedores a celebração dos contratos em valores abaixo dos valores de suas propostas, elidindo parte do sobrepreço identificado pela equipe de auditoria do TCU.

Assim, o Contrato 4/2011 (lote 1) foi firmado em 24/8/2011 no valor de R\$ 346.543.906,94, o Contrato 5/2011 (lote 2) foi firmado em 24/8/2011 no valor de R\$ 319.131.615,12 e o Contrato 6/2011 (lote 3) foi firmado em 16/9/2011 no valor de R\$ 200.571.955,55. A economia total em relação aos valores das propostas vencedoras resultou em R\$28.193.204,85, enquanto o sobrepreço apontado no relatório de fiscalização de 2011 foi de R\$28.661.026,02 decorrente de quantitativo inadequado e R\$ 95.251.856,16 decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Para a contratação do projeto executivo, foi publicado em 29/9/2011 o edital de Concorrência 1/2011-Serhmact. O consórcio vencedor, formado pelas empresas Arco Projetos e Construções, ABF Engenharia, Projetic Projetos Técnicos e Techne Engenheiros Consultores, apresentou proposta no valor de R\$ 15.715.654,49 (desconto de 3,8%).

A licitação para contratação de empresas responsáveis pelo gerenciamento e pela supervisão da obra estava em andamento durante a realização da presente auditoria, porém não foi incluída no escopo da fiscalização.

Quanto à transferência de recursos federais para a execução da obra, convém mencionar a formalização dos termos de compromisso entre o Ministério da Integração Nacional e o Governo do Estado da Paraíba. Para a realização do projeto executivo, foi celebrado o Termo de Compromisso 112/2011 (Siafi 667611), no valor de R\$ 16.337.942,23, aprovado pelo MI em 12/8/2011, por meio da Portaria 112-SIH/MI. Desse montante, já foram transferidos R\$ 5.740.740,79 para o governo estadual.

Em relação à execução da obra, foi celebrado o Termo de Compromisso 156/2011 (Siafi 667849), no valor de R\$ 933.894.554,96, aprovado pelo MI em 30/9/2011, por meio da Portaria 156/2011-SIH/MI. Posteriormente, houve aditamento desse documento, para a inclusão dos serviços de supervisão e gerenciamento da obra no objeto do plano de trabalho. Com a correção, o valor do termo de compromisso passou para R\$ 956.460.928,09. Até o término desta fiscalização, ainda não haviam sido transferidos recursos por meio desse termo de compromisso.

Convém observar ainda, que o plano de trabalho de construção do canal revela uma sequência de execução em etapas úteis, ou seja, trechos de canal que tenham funcionalidade independente de outras etapas em execução. Assim, prevê-se que antes do término total do empreendimento algumas etapas parciais já sejam colocadas em funcionamento.

Até o término da presente auditoria a obra não havia sido iniciada efetivamente, havendo apenas a ordem de serviço 2/2012 para execução da instalação do canteiro de obras e supressão vegetal do lote um.

[...]

5 - CONCLUSÃO

Para a realização do relatório, foram respondidas todas as questões de auditoria formuladas, sendo que os achados de auditoria são decorrentes de procedimentos de investigação de auditoria, conforme previsto nas questões elaboradas inicialmente. Para as demais questões de auditoria constantes da matriz de planejamento não foram identificados achados de auditoria.

A equipe concluiu pela existência de dois achados de auditoria, um classificado como irregularidade grave que não prejudica a continuidade da obra (IG-C) e outro classificado como ‘outras irregularidades’ (OI).

O primeiro achado refere-se ao julgamento da fase de habilitação da Concorrência 1/2011-Serhmact em desacordo com os critérios do edital ou da legislação. Com base nas informações obtidas, verificou-se que um consórcio foi inabilitado devido a critérios inadequados de julgamento, ferindo cláusulas do próprio certame e os princípios que regem a Lei 8.666/1993. Essa irregularidade gerou propostas de audiência do Secretário de Estado e dos membros da comissão permanente de licitação.

O segundo achado é relativo à falta de cadastramento de aditivo do Termo de Compromisso 156/2011 no Siafi, em desconformidade com a Instrução Normativa-STN 1/1997. Como consequência, a equipe propôs a expedição de ofício de ciência ao Ministério da Integração Nacional sobre a ocorrência.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a melhoria na forma de atuação do Ministério da Integração Nacional quanto ao registro de informações no Siafi e da Serhmact/PB quanto ao julgamento de licitações.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

1) Audiência de responsáveis

Responsável: João Azevedo Lins Filho

1.1) Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência da Sr. João Azevedo Lins Filho, CPF 087.091.304-20, Secretário de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia da Paraíba para que apresente razões de justificativa em virtude de ter aprovado a análise do recurso administrativo que negou provimento ao pedido de revogação da inabilitação do Consórcio Ecoplan-Skill, e ter homologado a Concorrência 1/2011-Serhmact, cuja fase de habilitação violou os critérios do edital e os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo [...], tendo sido violados os arts. 3º, 40, inciso VII, 41, e 43, inciso V, da Lei 8.666/1993. (Achado 3.1).

Responsáveis: Maria Navegante da Silva, Telma Lucia de Almeida Nunes Leite, Washington Luis Soares Ramalho

1.2) Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência da Sra. Maria Navegante da Silva, CPF 132.139.974-04, presidente da comissão de licitação da Serhmact/PB, da Sra. Telma Lucia de Almeida Nunes Leite, CPF 530.852.484-04, membro da comissão de licitação da Serhmact/PB, e do Sr. Washington Luis Soares Ramalho, CPF 468.412.614-53, membro da comissão de licitação da Serhmact/PB, para que apresentem razões de justificativa em virtude de terem inabilitado o Consórcio Ecoplan-Skill na Concorrência 1/2011-Serhmact, em desacordo com os critérios do edital e com os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo [...], tendo sido violados os arts. 3º, 40, inciso VII, 41, e 43, inciso V, da Lei 8.666/1993. (Achado 3.1).

2) Alerta a Órgão/Entidade:

2.1) Dar ciência ao Ministério da Integração Nacional sobre a seguinte impropriedade: ausência de cadastro no Siafi do aditivo ao termo de compromisso celebrado com o Governo do Estado da Paraíba para execução das obras do Eixo de Integração das Bacias Hidrográficas da Vertente Litorânea Paraibana (número Siafi 667849), o que afronta o disposto nos arts. 13 e 16 da Instrução Normativa 1/1997-STN. (Achado 3.2)

3) Determinação de providências internas ao TCU

3.1) Enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à 4ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União e à Secretaria de Controle Externo no estado da Paraíba.”

3. As propostas de encaminhamento foram corroboradas pelo Diretor e pela Secretária da Secob-4.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação relatório de levantamento de auditoria nas obras de construção do Canal Adutor Vertente Litorânea, com 112,5 km, no Estado da Paraíba, com recursos alocados à conta dos PTs 18.544.1036.12G7.0025/2011 e 18.544.2051.12G7.0025/2011.

2. Do relatório precedente, verifica-se que foram identificados dois indícios de irregularidades, no âmbito dos trabalhos de fiscalização do exercício corrente:

a) inabilitação possivelmente indevida do Consórcio Ecoplan-Skill, no âmbito da Concorrência 1/2011-Serhmact, do tipo técnica e preço, que teve como objeto a elaboração do projeto executivo do Canal Adutor Vertente Litorânea;

b) ausência de cadastramento no Siafi do aditivo ao Termo de Compromisso 156/2011 para construção do empreendimento, o que se encontra em desconformidade com o disposto nos arts. 13 e 16 da Instrução Normativa 1/1997 – STN.

3. Deve ser ressaltado que nenhuma dos indícios acima resumidos são passíveis de enquadramento nas hipóteses legais de recomendação para bloqueio da execução física, financeira ou orçamentária da obra, nos termos do art. 91, §1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012).

4. É de se destacar que a licitação objeto da proposta de audiência, destinada à contratação de empresa para a elaboração do projeto executivo da obra, tinha orçamento previsto de R\$ 16.337.900,00, sendo que o consórcio vencedor apresentou proposta com desconto de 3,80%, ou seja, R\$ 15.715.654,49. Esse montante representa cerca de 1,6% do valor estimado para a totalidade dos gastos com o empreendimento, que é de R\$ 980 milhões, ou seja, não se configura em fato materialmente relevante para os fins da LDO/2012. Contudo, configura-se em indício de irregularidade grave que, apesar de não prejudicar a continuidade da obra, reclama a realização de audiência dos responsáveis.

5. Com relação ao segundo indício de irregularidade, cumpre dar ciência à pasta ministerial competente, acerca da desconformidade observada pela equipe de auditores da unidade técnica.

6. Nessas condições, acolho as propostas de encaminhamento alvitadas pela equipe de fiscalização e endossadas pelo corpo dirigente da Secob-4.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1768/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.021/2012-4.
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2012)
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Órgãos: Secretaria dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba e Ministério da Integração Nacional.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secob-4

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-4 nas obras de construção do Canal Adutor Vertente Litorânea, com 112,5 km, no Estado da Paraíba, com recursos alocados à conta dos PTs 18.544.1036.12G7.0025/2011 e 18.544.2051.12G7.0025/2011.

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

9.1. promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência dos responsáveis abaixo arrolados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativas acerca dos seguintes indícios de irregularidades:

9.1.1. Sr. João Azevedo Lins Filho, CPF 087.091.304-20, Secretário de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia da Paraíba, em virtude de ter aprovado a análise do recurso administrativo que negou provimento ao pedido de revogação da inabilitação do Consórcio Ecoplan-Skill, e ter homologado a Concorrência 1/2011-Serhmact, cuja fase de habilitação violou os critérios do edital e os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, em afronta aos arts. 3º, 40, inciso VII, 41, e 43, inciso V, da Lei 8.666/1993 (cf. achado 3.1 do relatório de fiscalização);

9.1.2. Sra. Maria Navegante da Silva, CPF 132.139.974-04, presidente da comissão de licitação; Sra. Telma Lucia de Almeida Nunes Leite, CPF 530.852.484-04, membro da comissão de licitação; e Sr. Washington Luis Soares Ramalho, CPF 468.412.614-53, membro da comissão de licitação, em virtude de terem inabilitado o Consórcio Ecoplan-Skill na Concorrência 1/2011-Serhmact, em desacordo com os critérios do edital e com os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, em afronta aos arts. 3º, 40, inciso VII, 41, e 43, inciso V, da Lei 8.666/1993 (cf. achado 3.1 do relatório de fiscalização);

9.2. notificar, com base no art. 179, § 6º, do Regimento Interno, o Ministério da Integração Nacional acerca da seguinte impropriedade: ausência de cadastro no Siafi do aditivo ao termo de compromisso celebrado com o Governo do Estado da Paraíba para execução das obras do Eixo de Integração das Bacias Hidrográficas da Vertente Litorânea Paraibana (número Siafi 667849), em desconformidade com o disposto nos arts. 13 e 16 da Instrução Normativa 1/1997-STN (cf. achado 3.2 do relatório de fiscalização);

9.3. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o integram, à 4ª Secretaria de Controle Externo e à Secretaria de Controle Externo no estado da Paraíba.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1768-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VI – Plenário.

TC-013.458/2012-4.

Natureza: Representação.

Entidade: Caixa Econômica Federal - CEF.

Representante: Sarah Bompert Pires (CPF 298.738.274-04).

Advogado: Carlos Alberto Mourão Cavalcante (OAB/CE nº 22.408).

Sumário: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM EDITAL DE CONCORRÊNCIA. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. CAUTELAR INDEFERIDA. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação formulada por Sarah Bompert Pires, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993, com pedido de suspensão cautelar do item 02 da Concorrência 616/2012, realizada no âmbito da Caixa Econômica Federal, por meio da Comissão Permanente de Licitação de Fortaleza – CPL/FO, em razão de possíveis irregularidades ocorridas naquele certame.

2. As supostas irregularidades estão relacionadas: a) à inabilitação da representante no certame, por apresentar Certidão Conjunta da Receita Federal com validade vencida; b) ao descumprimento do prazo de resposta a recurso interposto pela licitante, em desatendimento ao preconizado no artigo 109 da Lei 8.666/1993, e; c) a impropriedades processuais, como a falta de registro na ata do atraso ocorrido na abertura da sessão.

3. Transcrevo, a seguir, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo do TCU no Ceará (peça nº 4), que contou com a anuência do dirigente daquela unidade (peça nº 5):

“EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Saliente-se, preliminarmente, que o interessado é legítimo para representar ao Tribunal de Contas da União, conforme previsto no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 e art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU.

4. O art. 235 do RI/TCU estabelece que a denúncia/representação sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito a sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

5. O parágrafo único daquele artigo, por sua vez, dispõe que: “*O relator ou o Tribunal não conhecerá de denúncia que não observe os requisitos e formalidades prescritos no caput, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante*”.

6. No caso em exame, verifica-se que a documentação encaminhada apresenta o relato dos fatos em linguagem clara e objetiva. Dessa forma, considera-se preenchido o requisito de admissibilidade atinente à clareza textual da peça de representação.

7. Relativamente à matéria denunciada, verifica-se, a competência do TCU para atuar nesse processo, tendo em vista abordar possíveis irregularidades atinentes à Concorrência 616/2012, realizada pela Caixa Econômica Federal, por meio da Comissão Permanente de Licitação de Fortaleza – CPL/FO.

8. Dessa forma, considerando que a peça examinada trata sobre matéria de competência do Tribunal, refere-se a órgão sujeito à sua jurisdição, é redigida em linguagem clara e objetiva e está acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada, propõe-se o seu conhecimento como representação.

9. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

10. A seguir será feita a análise dos elementos apresentados pela Representante, com vistas à avaliação da existência dos pressupostos acima mencionados.

EXAME TÉCNICO

11. A Concorrência em questão destina-se a selecionar 09 (nove) pessoas físicas ou jurídicas para comercializar, por meio do regime de permissão, loterias administradas pela CAIXA, pelo prazo de 120 (cento e vinte) meses, na categoria Casa Lotérica (CL), todas localizadas em Fortaleza, no Estado do Ceará.

12. A abertura das propostas ocorreu no dia 20/3/12, para os itens 1 a 5, e no dia 21/3/12, para os itens 6 a 9.

13. A representação em apreço trata especificamente do item 02 da Concorrência 616/2012.

14. O motivo principal desta representação está relacionado à inabilitação da licitante Sarah Bompert Pires, que ficara em primeiro lugar, no item 02 da licitação, com um preço de R\$ 213.000,00.

15. Alega o advogado constituído que a Comissão Permanente de Licitação de Fortaleza – CPL/FO da CEF não aceitou a Certidão Conjunta da Receita Federal apresentada no curso da sessão de abertura da concorrência.

16. O motivo secundário alegado seria o descumprimento do prazo de resposta a recurso interposto pelo citado licitante, indo de encontro ao preconizado no artigo 109 da Lei 8.666/93, além de impropriedades processuais como a falta de registro na ata do atraso ocorrido na abertura da sessão.

17. Diligenciada por meio de e-mail (gilogfo@caixa.gov.br e dorileny.neres@caixa.gov.br), visando ao deslinde da matéria, a Senhora Coordenadora da Gerência de Filial de Logística de Fortaleza – Licitação, da CEF, informou que o resultado da Concorrência 0616/2012 foi publicado no Diário Oficial da União no dia 23/03/2012, sendo aberto prazo de recurso, que encerrou em 30/03/2012 (sexta-feira), conforme peça 3, p-1-30.

18. Concernente ao primeiro ponto questionado, respondeu que a recorrente foi julgada inabilitada pela Comissão Permanente de Licitação porque estava com a Certidão Conjunta da Receita Federal vencida na data da sessão, 20/3/2012, não ficando comprovada sua regularidade fiscal para com a Fazenda Federal.

19. Informou ainda que a licitante não estava presente na abertura da sessão, nem no momento do julgamento do item para o qual estava participando (item 02). Nem havia procurador devidamente estabelecido para representá-la nas fases do procedimento licitatório.

20. Dessa forma, a CPL/FO declarou a licitante Sarah Bompert Pires inabilitada e passou a examinar a documentação da segunda colocada que foi declarada a vencedora do item.

21. E, após o julgamento do item em questão, quando a CPL já estava analisando outro item, a licitante recorrente chegou a sessão com uma nova certidão, porém já havia precluído o prazo para apresentação da referida documentação.

22. Sobre a matéria, o Jurídico da CEF se posicionou no sentido de que: “O prazo final para apresentação da documentação que substituiu aquela com validade vencida consiste no julgamento do item em causa”.

23. Na mesma linha acima, a Comissão julgou pelo não provimento do recurso interposto pela licitante, mantendo a decisão que a julgou inabilitada, em obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

24. Concernente ao segundo ponto questionado, descumprimento do prazo de resposta a recurso interposto pelo citado licitante, indo de encontro ao preconizado no artigo 109 da Lei 8.666/93, informou que o resultado da Concorrência 0616/2012 foi publicado no Diário Oficial da União no dia 23/3/2012, sendo aberto prazo de recurso, que se encerrou em 30/3/2012.

25. Aduziu ainda que no dia 3/4/2012 foi publicado no DOU o comunicado de interposição de recurso, no qual foi dado ciência, aos licitantes, dos recursos impetrados, sendo aberto prazo para contra-razões, que encerrou em 11/4/2012.

26. E que a licitante Sarah Bompert Pires apresentou recurso em 29/03/2012. A licitante Maria Rodrigues Feitosa Agostinho apresentou contra-razões no dia 11/4/2012.

27. Informa que o recurso juntamente com as contra-razões apresentadas pelo Licitante vencedor, após o prazo término do prazo (11/04/2012), foram encaminhados ao Jurídico Regional da Caixa no dia 12/04/2012. Após apreciação jurídica (18/4/2012) e julgamento pela Comissão Permanente de Licitação e pela autoridade superior que ocorreu no dia 27/4/2012, o resultado do julgamento do recurso foi publicado no DOU em 30/04/2012, conforme anexo, peça 3.

28. Quanto à situação atual do certame, informa a referida comissão que o resultado do certame já foi homologado em sua totalidade em 9/5/2012, tendo sido encaminhado para a Superintendência Regional de Fortaleza, para que esta convoque os licitantes para assinatura dos Pré-contratos. A concorrência 0616/2012 é dividida em 9 itens, dos quais o item em questão é o 2, que foi encaminhado à Superintendência em 2/5/2012. Os licitantes têm 8 dias, a contar da data do recebimento do ofício de convocação, para assinar o Pré-contrato.

29. Salaria a Comissão que, muito embora, o resultado do Julgamento do Recurso não ocorreu até 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso/contra-razões, como preconiza o Art 109, § 4º da Lei 8.666/93, não há que se cogitar apuração de responsabilidade, tendo em vista a busca da tempestividade e o empenho no que foi possível para dar retorno ao Licitante com brevidade.

30. Ao final, solicita o arquivamento da presente representação.

Da análise das razões de justificativas apresentadas pela CEF

31. Com base na documentação juntada aos autos (peça 3, p.1-30), verifica-se que a licitante Sarah Bompert Pires foi julgada inabilitada pela Comissão Permanente de Licitação porque estava com a Certidão Conjunta da Receita Federal vencida na data da sessão, 20/3/2012, não ficando comprovada sua regularidade fiscal para com a Fazenda Federal.

32. Entende-se, da mesma forma da CPL/FO, que houve a preclusão temporal para a apresentação de uma nova certidão por parte da mencionada licitante.

33. A administração não pode esperar indefinidamente, senão o objetivo da licitação, previsto no art. 3º da Lei 8.666/93, de selecionar a proposta mais vantajosa não será alcançado.

34. Conclui-se, assim, que a inabilitação acima está devidamente ancorada no princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o qual obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no edital convocatório.

35. No que se refere à demora na análise do recurso da Concorrência 616/2012, segundo ponto questionado, as justificativas apresentadas pela CEF são plenamente aceitáveis. As várias concorrências realizadas ao mesmo tempo dificulta sobremaneira o cumprimento do prazo legal.

36. Por fim, quanto às demais impropriedades processuais alegadas, como a falta de registro na ata do atraso ocorrido na abertura da sessão, não se verifica prejuízo aos licitantes, tampouco à Administração, não merecendo mais desdobramentos.

CONCLUSÃO

37. O documento apresentado na peça inicial deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos artigos 235 e 237 do Regimento Interno/TCU.

38. No que tange ao requerimento de suspensão da Concorrência 616/2012, verifica-se que não há nos autos os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, assim entende-se que o pedido da licitante Sarah Bompert Pires deve ser rejeitado.

39. Diante dos fatos apurados, concluiu-se pela improcedência da presente representação, razão pela qual será proposto o seu arquivamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Pelo o exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

I) conhecer a presente Representação, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666, de 1993, c/c o art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e, no mérito, considerá-la improcedente;

II) indeferir o requerimento de medida cautelar, formulado pela licitante Sarah Bompert Pires, por meio de procurador constituído, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

III) comunicar à Caixa Econômica Federal, por meio da Comissão Permanente de Licitação de Fortaleza – CPL/FO e ao Representante a decisão que vier a ser adotada nestes autos; e

IV) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 235 do Regimento Interno/TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação formulada por Sarah Bompert Pires, com pedido de suspensão cautelar do item 02 da Concorrência 616/2012, realizada no âmbito da Caixa Econômica Federal, por meio da Comissão Permanente de Licitação de Fortaleza – CPL/FO, em razão de possíveis irregularidades ocorridas naquele certame.

2. A concorrência em questão destina-se a selecionar 09 (nove) pessoas físicas ou jurídicas para comercializar, por meio do regime de permissão, loterias administradas pela CAIXA, pelo prazo de 120 (cento e vinte) meses, na categoria Casa Lotérica (CL), todas localizadas em Fortaleza, no Estado do Ceará.

3. No tocante à admissibilidade, uma vez atendidos os requisitos atinentes à espécie e ante o que dispõe o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, entendo que a presente Representação deve ser conhecida, passando-se ao exame de mérito.

4. No que alude ao pedido de medida cautelar, acompanho a unidade técnica no sentido de que deve ser indeferido, ante a ausência dos pressupostos necessários do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*.

5. Quanto ao mérito, acolho a integralidade da proposta encaminhada pela Secex-CE, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir.

6. A inabilitação da representante se deu em razão de que, quando da abertura da sessão de julgamento das propostas, sua Certidão Conjunta da Receita Federal estava com validade vencida. A representante alega que apresentou a nova certidão antes do término da sessão. Contudo, conforme relatado pela Caixa Econômica Federal, a licitante inabilitada não estava presente na abertura da sessão e nem no momento do julgamento do item para o qual estava participando, tampouco enviando procurador devidamente constituído para representá-la. Uma nova certidão apenas foi apresentada quando o item para o qual a licitante participava já havia sido vencido pela segunda colocada. Precluso, portanto, o direito da primeira colocada.

7. No que se refere ao descumprimento do prazo para resposta aos recursos interpostos, não vejo, assim como a unidade técnica, a existência de qualquer prejuízo. Ainda que tenha havido certo

atraso, o fato é que os recursos foram devidamente analisados, não havendo que se falar em impugnação do certame por esta razão.

8. E o mesmo se aplica às alegações relativas a impropriedades processuais, como a ausência de registro, na ata, do atraso ocorrido na abertura da sessão. Não se vislumbra, nestes autos, qualquer prejuízo decorrente das falhas meramente formais, não havendo razão para maiores desdobramentos neste tópico.

Em face do exposto, acolhendo a proposta de encaminhamento alvitada pela unidade técnica, com os ajustes de forma que tenho por necessários, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1769/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.458/2012-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VI – Representação.
3. Representante: Sarah Bompét Pires (CPF 298.738.274-04).
4. Entidade: Caixa Econômica Federal - CEF.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do TCU no Ceará.
8. Advogado: Carlos Alberto Mourão Cavalcante (OAB/CE nº 22.408).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada por Sarah Bompét Pires, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993, em razão de possíveis impropriedades ocorridas na Concorrência 616/2012, realizada no âmbito da Caixa Econômica Federal e destinada a conceder permissão para comercializar loterias na modalidade Casa Lotérica.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, e art. 1º, incisos XXI e XXVI, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da Representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela licitante Sarah Bompét Pires, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à Caixa Econômica Federal e à representante, na pessoa de seu representante legalmente constituído (art. 179, § 7º, do RITCU).

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1769-26/12-P.
13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

VALMIR CAMPELO

Relator

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 016.061/2012-8

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão: Câmara dos Deputados

Interessado: Deputado Danrlei de Deus Hinterholz

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: COPA DO MUNDO DE 2014. SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE TURISMO E DESPORTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. SITUAÇÃO DAS OBRAS DA COPA DO MUNDO EM PORTO ALEGRE/RS. CONHECIMENTO. COMUNICAÇÃO. ATENDIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Em apreciação, solicitação do Congresso Nacional, materializada pelo Ofício nº 278/2012 da Presidência da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, de 5/6/2012, a peticionar informações e documentos a respeito da atual situação das obras para a Copa do Mundo FIFA de 2014, na cidade de Porto Alegre/RS (peça 1). A solicitação atende o requerimento nº 168/2012, de autoria do Deputado Danrlei de Deus Hinterholz.

2. Transcrevo, com os ajustes na forma que entendo adequados, a instrução elaborada no âmbito do Serviço de Coordenação de Redes de Controle, que contou com a anuência do Secretário da Adplan (peças 4 e 5):

"3. O documento denominado *Matriz de Responsabilidades*, assinado por prefeitos, governadores e pelo ministro do Esporte, estabelece as ações de infraestrutura consideradas prioritárias para a realização do campeonato mundial de futebol e tem sido atualizado e revisado pelo Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 – GECOPA, instituído por Decreto Presidencial em 14 de janeiro de 2010.

4. Atualmente, a *Matriz de Responsabilidades*, atualizada pela Resolução GECOPA n.º 7/2012, de 17 de abril de 2012, estabelece as seguintes ações estruturais para a cidade-sede de Porto Alegre/RS:

Ações da Matriz de Responsabilidades em Porto Alegre/RS

R\$ milhões

<i>Empreendimento (obra, projeto, gerenciamento e desapropriação)</i>	<i>Investim Global previsto</i>	<i>Financi a-mento Federal previsto</i>	<i>Investim Federal previsto</i>	<i>Investim Governo Local</i>	<i>Investim Iniciativ a</i>	<i>Fonte (Matriz de Responsa- bidades)</i>

				previsto	Privada previsto	
Estádios						
Reforma do Estádio Beira Rio	330,0	235,0	-	-	95,0	Atualização abr/12
Total	330,0	235,0	-	-	95,0	
Mobilidade Urbana						
Corredor Avenida Tronco	133,6	129,3	-	4,3	-	Atualização jul/10
Corredor 3ª Perimetral (05 obras de arte)	120,4	94,6	-	25,8	-	Atualização jul/10
Corredor Padre Cacique / Av. Beira-Rio (Av. Edvaldo Pereira Paiva)	78,2	78,2	-	0,0	-	Atualização jul/10
Monitoramento dos 3 Corredores	13,7	13,7	-	0,0	-	Atualização jul/10
BRT: Protásio Alves	55,8	53,0	-	2,8	-	Atualização abr/12
BRT: João Pessoa	32,5	28,0	-	4,5	-	Revisão abr/12
Corredor Rua Voluntário da Pátria e Terminal de Ônibus São Pedro	30,0	24,0	-	6,0	-	Atualização jul/10
Prolongamento da Avenida Severo Dullius	40,8	21,6	-	19,2	-	Atualização abr/12
Complexo da Rodoviária	21,0	19,0	-	2,0	-	Atualização jul/10
BRT: Avenida Bento Gonçalves e Terminal Antônio Carvalho	24,2	23,0	-	1,2	-	Atualização abr/12
Total	550,2	484,4	-	65,8	-	
Reforma e Ampliação do Terminal de Passageiros (1ª Fase)	345,8	-	345,8	-	-	Matriz de jul/11
Ampliação da Pista de Pouso e Decolagem	228,2	-	228,2	-	-	Revisão de abr/12
Implantação do Módulo Operacional – MOP	5,2	-	5,2	-	-	Revisão de abr/12
Total	579,2		579,2			
TOTAL GERAL	1.325,8	590,1	579,2	61,5	95,0	

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da Matriz de Responsabilidades atualizada pela Resolução GECOPA n.º 7/2012.

5. Como pode ser verificado na tabela, dos investimentos previstos, apenas os investimentos a serem realizados no Aeroporto Internacional Salgado Filho serão realizados diretamente pelo Governo Federal por meio da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero. Vê-se também que a maior parte do volume de investimentos previstos será realizada por meio de financiamentos.

6. Em relação à Reforma do Estádio Beira Rio, único investimento da matriz que contará com recursos privados, a serem despendidos pelo Sport Club Internacional, a informação atualizada que se têm, confirmada em contato realizado em 19/6/2012, é a de que a contratação do financiamento a ser concedido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, no âmbito do Programa ProCopa Arenas, se encontra em análise pela instituição financeira, não tendo ocorrido, deste modo, qualquer desembolso.

7. Em relação aos investimentos a serem realizados em Mobilidade Urbana, os quais serão financiados em grande parte com recursos da Caixa Econômica Federal – CAIXA, de acordo com informação da instituição financeira, não houve qualquer desembolso para as obras em Porto Alegre/RS até o final de maio de 2012.

8. O 3º Balanço das ações do Governo Brasileiro para a Copa, apresentado em 23/5/2012 pelo Ministério do Esporte, contém as informações mais atualizadas a respeito da contratação e do início das obras na referida cidade-sede.

9. Como pode ser verificado no referido balanço, disponível no sítio na internet copa2014.gov.br, das obras previstas apenas três estão em andamento, tendo sido iniciadas em março de 2012. Outras duas tiveram contratação parcial das obras realizada também em março de 2012.

10. Note-se que, à exceção da obra denominada BRT João Pessoa, os financiamentos para as obras de mobilidade urbana em Porto Alegre/RS encontram-se contratados com a CAIXA, no âmbito do programa Pró-Transporte (PAC Mobilidade – Copa 2014), desde 29 de julho de 2010. Há que se ressaltar, no entanto, conforme já informado, que não foram realizados desembolsos até maio do presente ano.

11. Em relação às obras no Aeroporto de Porto Alegre, convém transcrever a informação recente e ainda atual da publicação “O TCU e a Copa do Mundo de 2014”, edição de junho de 2012.

Aeroporto de Porto Alegre Total do Projeto: R\$ 579,2 milhões			
Tipo de obra	Início da obra previsto na matriz	Previsão para conclusão da obra (matriz)	Situação
Reforma e Ampliação do Terminal de Passageiros (1ª Fase)	Set/12	Dez/13	Em planejamento
Ampliação da Pista de Pouso e Decolagem	Out/12	Mar/14	Em planejamento
Implantação do Módulo Operacional – MOP	Mai/11	Jan/12	Concluída

“O edital licitatório para ampliação da pista está previsto para junho de 2012 e da ampliação do terminal para novembro de 2012”. Ambas as obras devem ser fiscalizadas pelo TCU.

A Implantação do Módulo Operacional, no valor de R\$ 4,2 milhões, foi concluída. Não está prevista fiscalização do TCU devido à baixa materialidade.”

12. Por fim, verifica-se que no âmbito das ações da Copa do Mundo FIFA de 2014, de acordo com a Matriz de Responsabilidades e com o “Balanço da Copa”, não serão realizados investimentos em portos no estado do Rio Grande do Sul e que não há, até o momento, individualização por cidade-sede dos investimentos previstos em Telecomunicações.

Conclusão

13. Ante o exposto, propõe-se encaminhar os autos ao Gabinete do Exmo. Ministro Valmir Campelo, relator dos processos relativos à Copa do Mundo de 2014, propondo:

13.1 Conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, tendo em vista o atendimento da Resolução TCU n.º 215/2008;

13.2 Informar à Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, quanto à situação das obras para a Copa do Mundo em Porto Alegre/RS, em resposta ao Of. P. n.º 278/12, que: o financiamento previsto para a reforma do Estádio Beira Rio ainda não foi contratado; até maio de 2012, não foram realizados desembolsos no âmbito dos financiamentos da Caixa Econômica Federal para as

obras de mobilidade urbana naquela cidade-sede; e que as obras no Aeroporto Internacional Salgado Filho ainda não foram contratadas, à exceção da implantação do Módulo Operacional, já realizada;

13.3 Remeter cópia do relatório, voto e acórdão que vierem a ser proferidos, bem como da publicação “O TCU e a Copa do Mundo de 2014”, ao Deputado Danrlei de Deus Hinterholz, tendo em vista o Requerimento n. 168/2012 de sua autoria;

13.4 Encerrar o presente processo, com fundamento no inc. V, art. 169, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Em exame, solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pela Presidência da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, a peticionar informações e documentos a respeito da atual situação das obras para a Copa do Mundo FIFA de 2014 na cidade de Porto Alegre/RS (peça 1). A solicitação atende o requerimento de autoria do Deputado Danrlei de Deus Hinterholz.

2. A unidade instrutiva, em seu relatório, deu conta do estágio de andamento de cada empreendimento na capital gaúcha, concluindo, ao final, pelo conhecimento da presente solicitação com o posterior envio das informações coligidas ao demandante.

3. Anuindo ao encaminhamento proposto, incluo o Acórdão 1.519/2011-Plenário, de minha relatoria, onde o Tribunal fiscalizou as obras no Aeroporto Internacional Salgado Filho, em Porto Alegre. Adequado que se encaminhe cópia daquela decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentaram à Comissão de Desporto e Turismo da Câmara dos Deputados.

4. Finalmente, nunca é demais assentar, no que concerne às obras de financiamento dos estádios de futebol e às de mobilidade urbana, que a competência fiscalizadora desta Corte de Contas, em seus limites constitucionais, adstringe-se à avaliação da regularidade das operações de financiamento pactuadas entre os bancos públicos federais – no caso o BNDES e a Caixa – e os governos estaduais ou municipais, conforme o caso, bem como a suficiência das garantias oferecidas pelos mutuários. Cabe aos respectivos tribunais de contas daqueles estados e municípios a avaliação da legalidade na execução dos contratos e das licitações que os originaram.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1770/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.061/2012-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: II - Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessado: Comissão de Desporto e Turismo da Câmara dos Deputados.
4. Órgão: Câmara dos Deputados.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimento (Adplan).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional, materializada pelo Ofício nº 278/2012 da Presidência da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados,

de 5/6/2012, a peticionar informações e documentos a respeito da atual situação das obras para a Copa do Mundo FIFA de 2014 na cidade de Porto Alegre/RS, em atendimento à ao requerimento nº 168/2012, de autoria do Deputado Danrlei de Deus Hinterholz.

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 do Congresso Nacional, na forma do art. 3º, inciso II e do art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução TCU nº 215/ 2008;

9.2. informar à Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. o financiamento solicitado ao BNDES para a reforma do Estádio Beira Rio ainda se encontra em análise pelo Banco;

9.2.2. até maio de 2012, não foram realizados desembolsos no âmbito dos financiamentos da Caixa Econômica Federal para as obras de mobilidade urbana naquela cidade-sede;

9.2.3. as obras no Aeroporto Internacional Salgado Filho ainda não foram contratadas, à exceção da implantação do Módulo Operacional, já realizada;

9.3. encaminhar cópia desta decisão, do Acórdão 1.519/2011-Plenário, acompanhadas do relatório e do voto que a fundamentaram, como ainda da publicação “O TCU e a Copa do Mundo de 2014” à Comissão de Desporto e Turismo da Câmara dos Deputados e ao Deputado Danrlei de Deus Hinterholz;

9.4. considerar integralmente atendida a presente solicitação e arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1770-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 007.574/2012-6.

Natureza: Agravo (em processo de Desestatização).

Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Agravante: TIM Celular S.A.

Advogado constituído nos autos: Gabriela Miranda Naves – OAB/DF nº 28.906 e outros (Procuração – docs. 29 e 30).

SUMÁRIO: AGRAVO. PEDIDO DE HABILITAÇÃO COMO INTERESSADA NEGADO POR DESPACHO. AUSÊNCIA DE RAZÃO LEGÍTIMA PARA ATUAR EM PROCESSO DE

ACOMPANHAMENTO DE OUTORGA DE SERVIÇOS PÚBLICOS. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

1. Considera-se interessado aquele que possa ter direito subjetivo próprio prejudicado por decisão do Tribunal ou que demonstre a existência de outra razão legítima para intervir no processo.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto pela empresa TIM Celular S.A. (TIM) contra despacho por mim proferido (doc. 42), abaixo transcrito:

Trata-se de pedido de habilitação da empresa TIM S.A como interessada em processo de licitação conduzido pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para outorga de autorização de uso de radiofrequências e possibilidade de outorga de autorização para exploração do Serviço Telefônico Fixo Comutado para o Uso do Público em Geral (STFC), do Serviço Móvel Pessoal (SMP) e do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM). A empresa requer que seja deferida sua habilitação e que sejam disponibilizados os autos para vistas e extração de cópias (doc. 28).

Em instrução preliminar, a unidade técnica propõe o indeferimento do pedido e assim fundamenta sua proposta (doc. 37):

‘4. O Regimento Interno do TCU (RI-TCU) qualifica o interessado, parte no processo, conforme o art. 144, § 2º:

“Art. 144. São partes no processo o responsável e o interessado.

(...)

§ 2º Interessado é aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo.”

5. Na sequência, o art. 146 do RI-TCU dispõe sobre a habilitação do interessado:

“Art. 146. A habilitação de interessado em processo será efetivada mediante o deferimento, pelo relator, de pedido de ingresso formulado por escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º O interessado deverá demonstrar em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo.”

6. Segundo o art. 163 do RI-TCU, o pedido de cópia do processo poderá ser formulado pelas partes, ou seja, responsável ou interessado:

“Art. 163. As partes poderão pedir vista dos autos ou cópia do processo, mediante solicitação dirigida ao relator, segundo os procedimentos previstos neste capítulo.”

7. Como visto, o interessado deve demonstrar razão legítima e essa razão deve guardar nexo de interdependência entre o interesse de intervir e a relação jurídica a ser apreciada. Além disso, apenas as partes (responsável ou interessado) podem pedir cópias do processo.

8. A TIM S.A. argumenta que é autorizada a prestar o Serviço Móvel Pessoal (SMP) e por tal motivo teria grande interesse no referido processo licitatório. Também alega que a empresa já adquiriu o respectivo edital junto à Anatel (peça 28, p. 1-3).

9. Verifica-se que as alegações trazidas aos autos apresentam caráter geral, não demonstrando qualquer razão específica para que a empresa TIM S.A. seja reconhecida como parte interessada no presente processo. De fato, não resta clara a interdependência entre o interesse de intervir e a relação jurídica em questão. Os argumentos apresentados pela requerente podem ser utilizados por qualquer uma das autorizatárias que prestam o SMP, sem que isso as configure como habilitadas a integrar o processo como parte.

10. Ademais, é importante destacar o caráter sigiloso dado aos documentos enviados pela Anatel para essa Corte de Contas. Por meio do Ofício 27/2012/PVCPR/PVCP/SPV (peça 1, p. 1), de 20/3/2012, a Agência solicitou que “devido à existência de inúmeros dados sensíveis e, relacionados à informações técnicas, operacionais, econômico-financeiras e contábeis,” fosse dado tratamento confidencial ao

Estudo referente ao primeiro estágio previsto na IN-TCU nº 27/98, que dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos processos de desestatização.

11 Nesse contexto, o acesso aos autos por uma das empresas interessadas na licitação pode prejudicar a isonomia do certame, já que terá informações não disponíveis às outras licitantes. Com isso, conclui-se que, além de a TIM não apresentar razão para intervir no processo, seu ingresso como interessada pode colocar em risco a continuidade da outorga tratada nos presentes autos.'

Por não atender aos requisitos de admissibilidade para ingresso como interessado neste processo, previstos no § 1º do art. 146 do Regimento Interno do TCU, acolho a proposta da unidade técnica e indefiro o pedido de habilitação formulado pela empresa TIM S.A.

A agravante alega que é “grande interessada” no processo licitatório promovido pela Anatel e acompanhado pelo TCU, e ressalta que compareceu à sessão pública de recebimento dos documentos de identificação e de regularidade fiscal, das propostas de preço e da documentação de habilitação, bem como à sessão pública de abertura, análise e julgamento das propostas de preço, tendo apresentado à Anatel documentos e propostas de preço e, ainda, disputado lotes de seu interesse.

Citando o § 1º do art. 146 do Regimento Interno do TCU e reafirmando seu interesse “em acompanhar e verificar a regularidade do procedimento licitatório afeito às suas atividades de prestadora do SMP e a relação que mantém enquanto autorizada de serviço sujeito à jurisdição da Anatel”, considera ter demonstrado, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo.

Destaca que, “ao final do referido procedimento, terá de desembolsar quantia significativa para a aquisição dos lotes que vencer, cujos preços mínimos e correlatos estudos constam exatamente do Processo TC nº 007.574/2012-6.”

Argumenta ainda que todas as empresas autorizadas pela Anatel à prestação do SMP que diligenciarem ao TCU demonstrando razão legítima para intervir deveriam ser reconhecidas como interessadas no processo. A análise da habilitação da TIM como interessada não pode estar sujeita à falta de interesse ou omissão das demais proponentes.

Afirma que não compete ao TCU, ao analisar o pedido de habilitação da TIM, avaliar possível prejuízo à “isonomia do certame”, cabendo a cada licitante diligenciar para obter as informações que julgar necessárias.

Quanto ao caráter sigiloso dos documentos enviados pela Anatel ao TCU e juntados ao processo, argumenta que não se enquadram nas hipóteses legais do art. 23 da Lei nº 12.527/2011, que regula o acesso à informação, provido por órgãos públicos. Por isso, julga improcedente o pedido formulado pela Anatel para que o TCU conceda tratamento confidencial aos citados documentos.

Com esses argumentos, a recorrente requer o conhecimento do agravo para que, nos termos do art. 289, § 1º, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 25, parágrafo único, da Resolução nº 36/95, seja reformulada a decisão do despacho recorrido, a fim de reconhecer a TIM como interessada nos autos e para que sejam atendidos seus pedidos de vista e cópia do processo.

VOTO

Com fundamento no art. 289 do Regimento Interno deste Tribunal, conheço do agravo contra despacho por mim proferido, que negou o pedido de habilitação da empresa TIM Celular S.A como interessada em processo de acompanhamento de licitação conduzida pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para outorga de autorização de uso de radiofrequências e possibilidade de outorga de autorização para exploração de serviço telefônico fixo comutado para uso do público em geral, serviço móvel pessoal e serviço de comunicação multimídia.

O processo tem como finalidade a realização de acompanhamento de desestatização, nos termos do art. 7º da Instrução Normativa TCU nº 27/98, de acordo com os seguintes estágios: a) primeiro estágio - exame da viabilidade da concessão ou da permissão; b) segundo estágio - exame da pré-qualificação, se

houver; exame do edital e da minuta dos contratos; c) terceiro estágio - exame da habilitação e do julgamento das propostas; e d) quarto estágio - exame do ato de outorga e dos contratos assinados.

Neste momento, esta Corte nada mais faz do que emitir juízo técnico a respeito da viabilidade da concessão ou permissão (primeiro estágio).

Pelos argumentos apresentados na peça recursal, não resta dúvida de que a agravante tem interesse concreto em atuar no processo de outorga de serviços públicos, conduzido pela Anatel, porque explora a atividade que constitui seu objeto e não porque poderia contribuir com o Tribunal em sua atividade de controle sobre a desestatização em questão.

Da análise do agravo, deduz-se que a solicitação de habilitação como interessada neste processo foi motivada pela pretensão de obter vista e cópia dos estudos de viabilidade realizados pela Anatel, o que interessaria à agravante.

Diferentemente do afirmado na peça recursal, a análise da habilitação da agravante como interessada não está sujeita à falta de interesse ou omissão das demais proponentes.

Não se confunde o conceito de interessado, nos termos da Lei nº 12.527/2011, com o conceito de interessado do art. 144, § 2º, do Regimento Interno do TCU. Considera-se interessado em processos de controle externo aquele que possa ter direito subjetivo próprio prejudicado por decisão do Tribunal ou que demonstre a existência de outra razão legítima para intervir nos autos (art. 2º, § 2º, Resolução nº 36/95). Aos responsáveis e interessados, é deferida a concessão de vista e/ou de cópia dos processos que aqui tramitam.

Como a agravante não é responsável nestes autos, nem demonstrou a possibilidade de ter direito subjetivo próprio prejudicado por decisão do Tribunal neste processo, resta saber se pode ser considerada interessada por outra razão legítima para intervir, conforme o art. 144, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

O exame acerca da legitimidade do interesse para habilitação, como parte no processo, deve levar em conta princípios resguardados na Constituição Federal. Não cabe ao TCU tutelar interesses privados, mas apenas o interesse público de proporcionar à Administração aquisição, venda ou prestação de serviço da forma mais vantajosa, menos onerosa e com melhor qualidade possível, considerando os princípios constitucionais da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Como demonstrado, a fiscalização tratada nestes autos é realizada pelo TCU com fundamento na Instrução Normativa nº 27/98 e visa a verificar a ocorrência de irregularidades na condução do processo de licitação para outorga de autorização de uso de radiofrequências para serviços de comunicação. No exercício dessa competência, o comparecimento da agravante às sessões públicas promovidas pela Anatel, a apresentação de documentos e propostas de preços, o fato de ser autorizada de serviço sujeito à jurisdição da Anatel e a preocupação com o desembolso de quantia significativa para aquisição dos lotes que vencer não indicam razão legítima para a intervenção da agravante nestes autos, razão pela qual nego provimento ao agravo.

Quanto à análise da confidencialidade de informações nestes autos, em face da Lei nº 12.527/2011, questionada pela agravante, julgo ser de competência de quem as classificou, ou seja, a proprietária das informações.

A concessão de acesso pelo TCU aos estudos de viabilidade da Anatel, com informações técnicas, operacionais, econômico-financeiras e contábeis, não só colocaria a agravante em situação privilegiada em relação às demais licitantes, com quebra do princípio constitucional da isonomia, já mencionado no despacho, mas também violaria a confidencialidade das informações de propriedade da Anatel, sob custódia do TCU.

O destinatário mais apropriado para o pedido de acesso da agravante aos estudos de viabilidade técnica e econômica destes autos é a própria Anatel, uma vez que a ela cabe a decisão de conceder ou não acesso às informações de sua propriedade.

Acrescento que os procedimentos de solicitação de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527/2011 estão dispostos no capítulo III da lei, introduzidos pelo art. 10, abaixo transcrito:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

O Tribunal, como custodiante de informações de terceiros, em processos de controle externo, observa o disposto na Resolução – TCU nº 217/2008, Política Corporativa de Segurança da Informação do Tribunal, e na Resolução – TCU nº 191/2006, a qual estabelece procedimentos para recebimento, autuação e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo.

Nesse contexto, transcrevo o § 1º, do art. 11, da Resolução – TCU nº 217/2008, e os arts. 69, 88 e 97, da Resolução – TCU nº 191/2006, alterados pela Resolução – TCU nº 249/2012, que dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei nº 12.527/2011 no Tribunal.

Resolução – TCU nº 217/2008

Art. 11 [...]

§ 1º As informações recebidas de pessoa física ou jurídica externa ao Tribunal serão submetidas, adicionalmente, a medidas de segurança da informação compatíveis com os requisitos pactuados com quem as forneceu.

Resolução – TCU nº 191/2006

Art. 69. São legitimados para solicitar informações ou cópia ao Tribunal de Contas da União:

[...]

III – Qualquer interessado, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Parágrafo único. As informações ou cópias disponibilizadas na forma do inciso III obedecerão normativo específico, aplicando-se subsidiariamente esta Resolução, ressalvada a solicitação formulada por responsável ou interessado nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 144 do Regimento Interno, hipótese na qual devem ser adotados os procedimentos dispostos nesta Resolução.

[...]

Art. 88. Pessoas físicas ou jurídicas podem requerer ao Tribunal certidões ou informações para defesa de seus direitos ou esclarecimentos de interesse particular, coletivo ou geral.

Parágrafo único. O requerimento de que trata o caput será recebido como pedido de acesso a informação nos termos da Lei nº 12.527, de 2011, e seu atendimento obedecerá a normativo específico, aplicando-se subsidiariamente esta Resolução, ressalvada a solicitação formulada por responsável ou interessado nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 144 do Regimento Interno ou por entidade ou órgão que detenha prerrogativa constitucional ou legal, hipótese na qual devem ser adotados os procedimentos dispostos nesta Resolução.

Art. 97 As partes, diretamente ou por intermédio de seus procuradores, poderão pedir vista ou cópia de peça de processo em andamento ou apensado a outro em tramitação, mediante solicitação dirigida ao relator, segundo os procedimentos previstos nesta Subseção.

[...]

§ 2º Qualquer pessoa é parte legítima para solicitar à Presidência vista e/ou cópia de processos encerrados que tenham sido objeto de deliberação pelo Tribunal;

[...]

§ 7º A parte que desejar ter acesso ao processo, para efeito de vista e/ou cópias de elementos, uma vez identificada e credenciada, deverá ser habilitada a compulsar elementos processuais que, no entender do Relator, não ofereçam comprometimento ao princípio consagrado no inciso X do art. 5º da Constituição Federal, relativo à garantia da intimidade e da vida privada dos cidadãos, ou à preservação do sigilo sob a tutela do TCU;

§ 8º A solicitação a que se refere o § 2º deste artigo será recebida como pedido de acesso a informação nos termos da Lei nº 12.527, de 2011, e seu atendimento obedecerá a normativo específico, aplicando-se subsidiariamente esta Resolução, ressalvada a solicitação formulada por responsável ou interessado nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 144 do Regimento Interno ou por entidade ou órgão que

detenha prerrogativa constitucional ou legal, hipótese na qual devem ser adotados os procedimentos dispostos nesta Resolução.

Ante o exposto, não havendo elementos capazes de caracterizar interesse legítimo da agravante em atuar nos presentes autos, VOTO no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1771/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.574/2012-6.
2. Grupo II – Classe I - Assunto: Agravo (em processo de Desestatização).
3. Agravante: TIM Celular S.A.
4. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação 2 (Sefid-2).
8. Advogado constituído nos autos: Gabriela Miranda Naves – OAB/DF nº 28.906 e outros (Procuração – docs. 29 e 30).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo interposto contra despacho que negou pedido de habilitação como interessada no processo;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 289 do Regimento Interno, em:

- 9.1. conhecer do agravo, para, no mérito, negar-lhe provimento.
- 9.2. restituir os autos ao Relator, para prosseguimento do feito.
- 9.3. encaminhar cópia desta deliberação à agravante.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1771-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 006.550/2006-6 [Aposos: TC 035.054/2011-5, TC 035.052/2011-2]

Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)

Órgão: Prefeitura de Bacabal – MA.

Responsável: José Vieira Lins (005.707.452-68)

Advogada constituída nos autos: Bruna Borges da Costa Aguiar – OAB/DF nº 32.590.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO. APLICAÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS ESPECÍFICOS DE ADMISSIBILIDADE. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE DEFERIMENTO DE EFEITO SUSPENSIVO. NÃO CONHECIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuida-se de Recurso de Revisão interposto por José Vieira Lins (peça 32), com fundamento no artigo 35, incisos I e II, da Lei nº 8.443/1992, contra o Acórdão nº 749/2010, mantido pelo Acórdão nº 7496/2010, ambos da 2ª Câmara.

O dispositivo do Acórdão nº 749/2010-2ª Câmara foi expresso nos seguintes termos:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial relativa ao Convênio 1.942/2001 - Funasa (Siafi 445360), tendo como responsável o Sr. José Vieira Lins, ex-Prefeito do Município de Bacabal/MA, instaurada pela Secretaria de Controle Externo do Estado do Maranhão em atendimento ao disposto no subitem 9.4.1 do Acórdão 1.658/2005 - TCU - Plenário, concernente à Solicitação do Congresso Nacional (TC-007.721/2005-1) para que esta Corte promovesse, por seus próprios meios, tomadas de contas nos convênios firmados entre a União e o Município de Bacabal/MA,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c" e 19, caput, todos da Lei 8.443/92, julgar as presentes contas irregulares e condenar o Sr. José Vieira Lins ao pagamento da quantia de R\$ 112.750,00 (cento e doze mil, setecentos e cinquenta reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais, calculados a partir 13/11/2002 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. aplicar ao Sr. José Vieira Lins a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do

presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.4. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e da proposta de deliberação que o fundamentam:

9.4.1. à Procuradoria da República no Estado do Maranhão para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, com fundamento no disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92 e no art. 209, § 6º do RI/TCU, e

9.4.2. à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal - CMA, para conhecimento.”

Ao efetuar o exame prévio de admissibilidade da peça recursal, assim se pronunciou a Secretaria de Recursos (Serur):

‘Preliminarmente, faz-se necessário breve histórico dos autos deste processo.

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex/MA), em atendimento ao subitem 9.4.1 do Acórdão 1658/2005-TCU – Plenário, em razão de irregularidades na execução do Convênio 1.942/2001, firmado entre Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura Municipal de Bacabal/MA, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), objetivando a execução de Sistema de Esgotamento Sanitário, com a implantação de estação de tratamento de esgoto próximo aos Bairros Cohabinha e Alto da Assunção, segundo Plano de Trabalho à peça 1, p. 19-22.

Após apreciar o feito, a Segunda Câmara desta Corte de Contas, por meio do Acórdão 749/2010, julgou irregulares as contas do Sr. José Vieira Lins, condenando-o em débito no valor de R\$ 112.750,00 (cento e doze mil, setecentos e cinquenta reais) e multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Extrai-se dos autos que a condenação do responsável decorreu do fato de o convênio em comento não ter sido executado conforme projeto aprovado pelo concedente, remanescendo, pois, o débito pelo qual o ex-prefeito foi condenado a recolher aos cofres da Funasa, haja vista a constatação de que fora realizado somente 77,45% do objeto conveniado.

Irresignado, o responsável interpôs Recurso de Reconsideração (peça 29, p. 2-12), o qual foi conhecido, porém, quanto ao mérito, negado provimento pelo Acórdão 7496/2010 – TCU – 2ª Câmara.

Neste momento, o Sr. José Vieira Lins interpõe o presente Recurso de Revisão (peça 32).

Ressalte-se, preliminarmente, que a presente peça recursal denota pouca clareza em algumas passagens, isso porque inicialmente o recorrente parece tentar pugnar contra deliberação contida em outro Acórdão, vale dizer, o 3282/2010 (TC 017.356/2005-9), conforme as seguintes passagens:

“O acórdão que analisou os embargos de declaração foi publicado no Diário Oficial da União de 09.03.2011, quarta-feira. Considerando que o prazo para interposição do recurso de revisão é de 5 (cinco) anos contados a partir da publicação do último acórdão, nos termos do art. 35, caput c/c o art. 30, inc. III, ambos da Lei 8.443, de 1992, o seu término dar-se-á somente em 09.03.2016.

Inquestionável, pois, a tempestividade da presente manifestação.

(...)

A presente Tomada de Contas Especial tem por objeto a análise de supostas irregularidades ocorridas na aplicação de recursos no convênio 1.743/1998, firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Bacabal/MA, em 15 de junho de 1998, no valor de R\$ 120.000,00, que visou a aquisição de unidade móvel de saúde.

Em fase de julgamento, a 2ª Câmara desse Egrégio Tribunal entendeu por correto julgar irregulares as contas apresentadas pelo recorrente, Prefeito do Município à data do convênio,

condenando-o ao pagamento do valor de R\$ 588.032,45, atualizado a época, acrescido de multa estipulada em R\$ 10.000,00 (Acórdão 3282/2010).

Contra referido acórdão, o recorrente opôs embargos de declaração, com o intuito de sanar as falhas ocorridas em todo o processo, ora mantidas pelos acórdãos recorridos, **especialmente quanto à ausência de provas a ensejar a condenação do recorrente, bem como omissão na análise dos documentos apresentados que demonstram a inocorrência de irregularidades e dano ao Erário.**

Não obstante, pelo Acórdão 1289/2011, a 2ª Câmara rejeitou os declaratórios por entender que inexistem as falhas apontadas. Data venia, não merece prosperar o entendimento combatido, diante da **nítida deficiência de provas que possam culminar na irregularidade das contas do recorrente, bem como da devida análise daquelas acostadas pelo recorrente na presente TCE,** consoante as seguintes razões.

(...)

A instrução elaborada pela unidade técnica responsável (7ª Secretaria de Controle Externo), o parecer do Ministério Público junto ao TCU e os acórdãos proferidos basearam a condenação do recorrente nas seguintes supostas irregularidades:

‘a) falta de correlação entre os documentos bancários e a prestação de contas;

b) emissão de cheques nominais à Prefeitura/Secretaria Municipal de Saúde;

c) simulação de ato licitatório (pagamento do veículo e Certificado de Registro Veículo em nome da empresa MAETÊ, quando a vencedora da licitação foi a empresa MARTIER Comércio de Materiais Médico e Odontológico Ltda., não houve a publicidade exigida em lei; não há identificação dos representantes das empresas no processo);

d) existência de processo análogo julgado no TCU, no qual se consta registro de funcionários das empresas licitantes no mesmo endereço e parentesco entre os respectivos proprietários’. (fls. 320-321)

A fim de elucidar qualquer dúvida quanto à regularidade do convênio 1743/1998, cabe tecer as seguintes explanações. Quanto ao primeiro ponto, é imperioso reconhecer que todos os documentos possíveis para a comprovação do correto recebimento do repasse do Fundo Nacional de Saúde - FNS para a Prefeitura e posterior pagamento aos credores – vencedores das licitações – dos valores licitados foram apresentados, **os quais demonstram o nexo de causalidade entre os serviços prestados e os pagamentos realizados, quais** sejam:

i) comprovante de recolhimento correspondente aos rendimentos de aplicação financeira (fls 56-57);

ii) edital, propostas, termo de homologação e contrato referentes à primeira licitação – convite nº 115/1998 (fls. 62-78 e 104-110);

iii) edital, propostas, termo de homologação e contrato referentes à segunda licitação – convite nº 117/1998 (fls. 79-103);

iv) declaração de uma das empresas contratadas confirmando sua participação na licitação e o regular pagamento do valor estipulado (fl. 234);

(...)

Frisa-se, com que fundamento afirma-se que o veículo não foi adquirido com os recursos do convênio? **Há fotografias nos autos que atestam a PLENA execução do convênio** (aquisição de unidade móvel de saúde) e a SATISFAÇÃO DA POPULAÇÃO com a nova empreitada (fls. 196-197), o que afasta qualquer prejuízo ao Erário. Contudo, esse Egrégio Tribunal atém-se a pequenas formalidades em detrimento de tamanho benefício implantado pelo recorrente no Município de Bacabal-MA.

Outrossim, constata-se que até mesmo o rendimento no valor ínfimo de R\$ 48,02 foi restituído aos cofres públicos (fl. 56), o que demonstra, por mais uma vez, a ausência de conduta maliciosa do recorrente para se enriquecer indevidamente ou obstar a execução do convênio.

Com efeito, o que se tenta demonstrar é a carência de fundamentos e documentos sobre os quais o acórdão recorrido firmou-se no julgamento para condená-lo ao pagamento integral da quantia do convênio, o que da mesma forma, mostra-se abusivo e desproporcional, consoante será explanado a seguir.

*O fato de o acórdão recorrido ter sido omissivo quanto à documentação apresentada pelo recorrente tempestivamente na ocasião da prestação de contas, questão esta devidamente impugnada em sede de embargos declaratórios e novamente mantida, **evidencia, por si só, a total carência de documentos em que fundamentou o julgamento.***

***A insuficiência de documentos no julgamento viola, inclusive, a ampla defesa e o contraditório,** pois se torna inibida defesa sobre "acusações" infundadas e frágeis. Com o devido respeito, é dessa forma que se encontra a presente TCE, frágil e inapta para ensejar a condenação do recorrente, que sempre atuou de forma legítima e de boa-fé. Tanto e assim, que exerceu cargo de Prefeito por dois mandatos e, no momento, atua como Deputado Federal.*

De outra feita, justifica-se a segunda irregularidade - cheques nominais à prefeitura – pela praxe sempre adotada pelos Municípios em todo o Brasil, que gera mais segurança ao credor. De fato, algumas Prefeituras não conseguem cumprir com suas obrigações financeiras e, por isso, encontram dificuldades para contratações em virtude da emissão de cheques sem provisão de fundos.

*Com isso, considerando que o princípio da confiança ainda rege os atos administrativos, que visa garantir as expectativas e interesses do administrado, em muitos casos os pagamentos são feitos à vista, por depósito ou em dinheiro, mas não significa dizer que os valores não foram repassados ao contratado ou que não houve a execução do contrato, a prefeitura apenas visou **satisfazer pretensão das empresas credoras!***

*No caso dos autos, as empresas confirmam o recebimento dos valores na forma correta, tanto é que não existe qualquer tipo de ação judicial que discuta os fatos em comento, o que atesta a quitação plena perante as empresas. Assim, tem-se mais uma vez que **INEXISTE PREJUÍZO AO ERÁRIO** causado pelo simples procedimento adotado pela Prefeitura de Bacabal. Muito menos má-fé do recorrente, **mesmo porque a finalidade do convênio foi alcançada de forma satisfatória.***

*No que tange à terceira irregularidade - simulação de ato licitatório – da mesma forma **NAO HA QUE SE FALAR EM DANO AO ERÁRIO**. A uma, porque os pagamentos feitos à empresa Maetê, no valor de R\$ 80.000,00 foram autorizados pela empresa Matier em decorrência de débitos anteriores. Tanto que essa última não questiona em momento algum a forma de pagamento ou a sua ausência, tendo declarado inclusive que não restaram pendências quanto ao Convênio 1743/98 (fl. 234). A duas, pois o veículo foi regularmente transferido à Prefeitura, conforme fl. 235.*

*A três, porquanto a prefeitura **DESCONHECIA** qualquer envolvimento das empresas participantes da licitação em irregularidades já constatadas pelo TCU, não sendo possível exigir de um homem médio a ciência dessa situação, inexistindo, portanto, dolo na conduta do recorrente.*

*Nesse ponto insta mencionar que por força do art. 32, § 1º, da Lei 8.666, de 1993 c/c o art. 195, § 3º, da Constituição Federal, **o único documento que deve ser efetivamente exigido das empresas***

licitantes no caso da modalidade convite são as certidões de regularidade perante o INSS, incluído o FGTS, o que foi regularmente cumprido in casu, segundo as certidões de fls. 211-216.

Outrossim, é apontado nos autos como irregularidade a ausência de identificação dos representantes das empresas nos processos licitatórios (convite nº 115/1998 e nº 117/1998). Ora, no próprio edital foi solicitado cópia do contrato social das empresas, bem como inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, o que certamente foi cumprido.

*Ocorre que o certame público foi realizado em **1998**, ou seja, há mais de dez anos, razão pela qual a documentação do processo não se encontra completa. Com todo respeito, não é razoável sustentar que houve simulação de ato licitatório por não haver identificação dos representantes das empresas. A própria alegação demonstra que inexistem anormalidades e se está tentando imputar ao recorrente a prática de ilícitos NAO COMETIDOS E NAO INTENCIONADOS.*

*É concebido que para a condenação do gestor/ordenador de despesas é imprescindível a existência do DOLO na conduta do responsável. **No caso da presente TCE, não restou demonstrado por nenhum documento ou outro meio a má-fé do recorrente em se locupletar dos recursos financeiros.** Registre-se entendimento pacificado dessa Egrégia Corte de Contas, no sentido de que para a responsabilização de gestor público a culpa, em sentido amplo, é indispensável, in verbis:*

(...)

*Por derradeiro, vale estabelecer que a **conduta do recorrente equipara-se com a conduta de qualquer homem considerado médio**, padrão. Silvio Rodrigues preconiza que ‘Para se verificar se existiu, ou não, erro de conduta e, portanto, culpa, por parte do agente causador do dano, mister se faz comparar o seu comportamento com aquele que seria normal correntio em um homem médio, fixado como padrão’.*

Identifica-se, pois, das passagens transcritas supra, que o recorrente está tratando de outro processo no âmbito desta Corte, vale dizer, o TC 017.356/2005-9, sobre o qual este Tribunal já deliberou, conforme os Acórdãos 3282/2010 e 1289/2011, ambos preferidos pela 2ª Câmara, com recurso de revisão interposto, também, em 23/3/2012. Em que pese o equívoco acima relatado, na maior parte de sua peça recursal o recorrente intenta reformar o decisum do Acórdão 749/2010, mantido pelo Acórdão 7496/2010, que deliberaram acerca da tomada de contas especial realizada no âmbito do Convênio 1.942/2001.

Feito esse breve histórico, passa-se ao exame do recurso.

Além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos – tempestividade, singularidade e legitimidade, o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados no art. 35, incisos I, II, III, da Lei n.º 8.443/92, quais sejam: I- erro de cálculo; II- falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; III- superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

No recurso em análise, o recorrente invoca os incisos I e II do supracitado art. 35 da LO/TCU, c/c art. 288, incisos I e II, do RI-TCU, e requer seja recebido com efeito suspensivo, a fim de que sejam anulados os itens do acórdão recorrido, bem como reconhecida a regularidade das contas do recorrente. Para tanto, alega que a obra contratada foi executada em sua plenitude. Explica que na ocasião da segunda visita técnica, as obras contratadas não estavam finalizadas, razão pela qual se conclui pela execução parcial do contrato no percentual de 77,45%. Aduz, ainda, que restou incontroverso que o atraso na execução obras se deu em virtude da falta de repasse de recursos pela Funasa por quase dois anos.

Diz, também, que não houve dano ao erário e que a insuficiência de documentos no julgamento viola a ampla defesa e o contraditório.

Cumprе ressaltar que o recorrente não colaciona aos autos nenhuma documentação.

Com efeito, frise-se que o recorrente alega eventual “erro de cálculo nas contas” porque sustenta que o convênio foi plenamente executado e seria descabida e geradora de enriquecimento sem causa a sua condenação ao pagamento do valor integral do convênio, mesmo porque não houve, segundo ele, qualquer prejuízo ao erário.

O presente recurso não pode ser fundamentado em tal quesito, posto que o quantum do débito imputado ao responsável já foi amplamente discutido por esta Corte, conforme corrobora o seguinte excerto do relatório que acompanhou o Acórdão 749/2010:

*“6. O Relatório de Visita Técnica, fls. 137, e o Relatório de Visita Técnica nº 2, fls. 138/139, respectivamente de visitas realizadas em 08/04/2004 e 02/09/2004, **indicam a execução de 77,45% do objeto conveniado**, destacando que a obra não estava sendo executada no terreno indicado nos projetos; que o canal do afluente não possui grade; que a caixa de areia foi construída em alvenaria, quando o previsto era concreto armado; que o descimbramento fck 15 mpa da planilha de custo não foi executado; que os implementos hidráulicos não foram executados, que o canal de distribuição foi executado em alvenaria de meia vez rebocada com quatro caixas sem vertedores; que parte da tubulação hidráulica da proteção de talude e do emissário por gravidade não foi executado, que a drenagem de águas fluviais não foi executada; e que a obra encontrava-se paralisada.*

*6.1. O Parecer Técnico Final datado de 09/08/2005, fls. 145, destacou que os materiais utilizados são de razoável qualidade e **sugeriu glosa de 22,55% do valor pactuado para a obra.***

(...)

*7.1. Desta forma, como ficou constatada a execução de parte da obra, **deve-se glosar o valor correspondente ao que não foi realizado, correspondente a 22,55%, que totaliza R\$ 112.750,00 (cento e doze mil, setecentos e cinquenta***

reais). Além disso, foram também constatadas irregularidades que devem ser justificadas pelo responsável.” (grifos nossos)

Ademais, reforce-se que tal argumentação quanto ao débito imposto ao responsável foi discutida, também, em sede de apreciação de recurso de reconsideração, conforme o trecho, a seguir transposto, do voto condutor do Acórdão 7496/2010:

“3. Com efeito, suas alegações não têm o condão de elidir o acórdão guerreado, vez que permanecem os autos carentes de qualquer demonstração de que o montante objeto da condenação tenha sido aplicado no objeto do convênio em comento. Vejamos.

*4. **Ao contrário do que aduz o Recorrente, após o término das obras, em virtude de vistoria final que ele próprio solicitou (fls. 134 – Volume Principal), constatou a Funasa a inexecução de 22,55% do que houvera sido pactuado (fls. 137 – Volume Principal).***

5. Tal comprovação, por si só, já é suficiente para a manutenção da condenação do Recorrente.

(...)

8. Destarte, embora de fato tenha se verificado que algumas das inconsistências foram de natureza meramente formal, o fato é que pelos documentos trazidos aos autos não há como comprovar a execução integral do objeto do convênio, razão pela qual imperiosa a manutenção do Acórdão guerreado.

*9. Logo, **ante a ausência de documentação que comprove que o valor referente à condenação foi de fato aplicado no objeto do Convênio nº 1.942/2001, inviável eximir o Recorrente de sua responsabilidade quanto à aludida verba.*** (grifos nossos)

Por seu turno, no que tange ao enquadramento do recurso no inciso II do art. 35 da LO/TCU, verifica-se que o recorrente não demonstra a ocorrência de eventual falsidade ou insuficiência documental para fundamentar a deliberação recorrida, tendo em vista que o recurso se limita a

rediscutir questões que já foram apreciadas por este Tribunal, repetindo muitos dos argumentos já utilizados por ocasião de seu anterior Recurso de Reconsideração.

Importante frisar que a tentativa de se provocar a pura e simples rediscussão de deliberações do TCU fundada, tão-somente, na discordância e no descontentamento do recorrente com as conclusões obtidas por este Tribunal não se constitui em fato ensejador do conhecimento do presente Recurso de Revisão. De fato, tal intento somente poderia ser admitido no manejo de um recurso em sentido estrito, que, nos casos dos processos de contas desta Corte, é unicamente o Recurso de Reconsideração, em respeito ao princípio da singularidade dos recursos. No entanto, o Recorrente já manejou Recurso de Reconsideração (peça 29, p. 2-12), ocorrendo a preclusão consumativa estabelecida no art. 278, §3º, do RITCU.

Convém, ainda, destacar que o Recurso de Revisão, impugnação de índole similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa, somente é cabível em situações excepcionalíssimas, descritas no art. 35 da LOTCU, desde que devidamente caracterizadas, não se prestando, portanto, para a simples rediscussão de questões já exaustivamente analisadas no processo e soberanamente julgadas no âmbito administrativo.

Dessa forma, tendo em vista que as argumentações não possuem o condão, sequer em tese, de modificar o julgado, entende-se que não restam atendidos os requisitos específicos de admissibilidade do recurso.

Ante o exposto, proponho que o presente Recurso de Revisão não seja conhecido, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade previstos para a espécie.

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1. *não conhecer o Recurso de Revisão, nos termos do art. 35, II, da Lei 8.443/92 c/c art. 288, inc. II, do RI-TCU, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade;*

3.2. *encaminhar os autos ao gabinete do relator sorteado para apreciação da admissibilidade do presente recurso, nos termos do caput dos artigos 48 e 50 da Resolução/TCU 191/2006, com redação dada, respectivamente, pelos artigos 40 e 41 da Resolução/TCU 233/2010 e Portaria/Serur 2/2009; e*

3.3. *posteriormente, enviar os autos à Secex/MA, para dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, acompanhada de seu relatório e voto.”*

O representante do Ministério Público junto ao TCU endossou a proposta da Unidade Técnica.

VOTO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada contra José Vieira Lins, ex- Prefeito de Bacabal/MA, em cumprimento ao subitem 9.4.1 do Acórdão 1.658/2005-TCU - Plenário, em virtude de possíveis irregularidades na execução do Convênio 1.942/2001, firmado com a Fundação Nacional de Saúde - Funasa, no valor de R\$ 500.000,00, para execução de Sistema de Esgotamento Sanitário, com implantação de estação de tratamento de esgoto, próximo aos Bairros Cohabinha e Alto da Assunção (Plano de Trabalho fls. 18/21), bem como ações preventivas no âmbito do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS, essas últimas medidas custeadas com recursos de contrapartida do município.

O presente processo fora incluído em relação e objeto de destaque, em virtude da solicitação do Ministro Raimundo Carreiro, para julgamento individual.

No caso concreto, após duas prorrogações *ex officio* da vigência do convênio, por atraso na liberação dos recursos, o prazo para apresentação da prestação de contas venceu em 11 de maio de 2003 (fl. 38).

Em 25 de junho 2003, o Sr. José Vieira Lins encaminhou à concedente a prestação de contas do Convênio 1.942/2001 (fls. 41/125), em que declara o recebimento da execução integral do objeto pactuado em 31 de março 2003.

Em 1º de agosto de 2003, o responsável encaminhou ofício à Funasa, no qual solicitou fosse desconsiderada a anterior prestação de contas e formalizado novo termo aditivo, para dilação do prazo de 90 dias para nova prestação de contas, alegando atraso na execução da obra, em razão de o inverno haver-se estendido até junho de 2003 (fls. 127/128).

Tal pleito foi indeferido pela Fundação Nacional de Saúde (fls. 131/132), do qual o responsável teve inequívoca ciência, conforme documento fl. 133.

No dia 8 de janeiro de 2004, o Sr. José Vieira Lins requereu a realização de vistoria final no objeto do Convênio 1.942/2001 (fl. 134). Na Vistoria Técnica *in loco*, realizada no dia 06 de setembro de 2004, a Divisão de Engenharia de Saúde Pública da Coordenação Regional da Funasa no Maranhão (fls. 138/139) identificou a execução de 77,45% das obras, razão pela qual foi proposta a glosa de 22,55% do valor ajustado para a construção (fl. 145).

O órgão técnico consignou, também, que a contrapartida municipal, no valor de R\$ 4.048,97, destinada a ações no âmbito do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social - PESMS, não havia sido aplicada.

Após regular desenvolvimento do processo, o TCU pronunciou-se, mediante o Acórdão nº 749/2010-TCU-2ª Câmara (Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti), no sentido de que a inexecução parcial das obras do convênio, no percentual de 22,55%, não fora justificada, motivo pelo qual exarou vazado nos seguintes termos:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial relativa ao Convênio 1.942/2001 - Funasa (Siafi 445360), tendo como responsável o Sr. José Vieira Lins, ex-Prefeito do Município de Bacabal/MA, instaurada pela Secretaria de Controle Externo do Estado do Maranhão em atendimento ao disposto no subitem 9.4.1 do Acórdão 1.658/2005 - TCU - Plenário, concernente à Solicitação do Congresso Nacional (TC-007.721/2005-1) para que esta Corte promovesse, por seus próprios meios, tomadas de contas nos convênios firmados entre a União e o Município de Bacabal/MA,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c" e 19, caput, todos da Lei 8.443/92, julgar as presentes contas irregulares e condenar o Sr. José Vieira Lins ao pagamento da quantia de R\$ 112.750,00 (cento e doze mil, setecentos e cinquenta reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais, calculados a partir 13/11/2002 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. aplicar ao Sr. José Vieira Lins a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.4. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e da proposta de deliberação que o fundamentam:

9.4.1. à Procuradoria da República no Estado do Maranhão para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, com fundamento no disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92 e no art. 209, § 6º do RI/TCU, e

9.4.2. *à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal - CMA, para conhecimento.*”

Inconformado, o Sr. José Vieira Lins interpôs Recurso de Reconsideração contra o Acórdão 749/2010 - 2ª Câmara (Anexo 3, fls. 1/11), requerendo "seja reconsiderada a decisão contida no Acórdão n. 749/2010 - 2ª Câmara, e via de consequência, julgadas regulares as contas do Recorrente". (Anexo 3, fl. 11).

Por intermédio do Acórdão nº 7496-TCU-2ª Câmara (Relator: Ministro Raimundo Carreiro), este Tribunal conheceu do Recurso de Reconsideração interposto por José Vieira Lins, para, no mérito, negar-lhe provimento. Do voto condutor do acórdão que negou provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo ex-gestor municipal, extraio a seguinte fundamentação:

“(…)

2. *No mérito, tenta o Recorrente demonstrar que os recursos em análise foram devidamente aplicados, pois atenderam, segundo ele, aos objetivos do convênio e aos anseios da comunidade. Alega que as inconsistências apontadas são meramente formais e que só se verificaram porque a fiscalização da Funasa se deu antes do término das obras.*

3. *Com efeito, suas alegações não têm o condão de elidir o acórdão guerreado, vez que permanecem os autos carentes de qualquer demonstração de que o montante objeto da condenação tenha sido aplicado no objeto do convênio em comento. Vejamos.*

4. *Ao contrário do que aduz o Recorrente, após o término das obras, em virtude de vistoria final que ele próprio solicitou (fls. 134 - Volume Principal), constatou a Funasa a inexecução de 22,55% do que houvera sido pactuado (fls. 137 - Volume Principal).*

5. *Tal comprovação, por si só, já é suficiente para a manutenção da condenação do Recorrente.*

6. *Não obstante, em seu recurso, além de incorrer em manifesta contradição quanto à prova dos autos, não trouxe o Recorrente qualquer elemento novo capaz de ao menos evidenciar que os itens indicados como não executados foram realizados.*

7. *Pelo contrário. Os documentos apresentados não têm vinculação com o Plano de Trabalho, vez que se referem ao exercício de 2007 e o Convênio em análise teve seu termo final em 2003.*

8. *Destarte, embora de fato tenha se verificado que algumas das inconsistências foram de natureza meramente formal, o fato é que pelos documentos trazidos aos autos não há como comprovar a execução integral do objeto do convênio, razão pela qual imperiosa a manutenção do Acórdão guerreado.*

9. *Logo, ante a ausência de documentação que comprove que o valor referente à condenação foi de fato aplicado no objeto do Convênio nº 1.942/2001, inviável eximir o Recorrente de sua responsabilidade quanto à aludida verba.”*

Desta feita, o Sr. José Vieira Lins ingressa com Recurso de Revisão, com fundamento nos arts. 32, inciso III, 35, incisos I e II, da Lei nº 8.443/1992 em que alega, em síntese, os seguintes argumentos:

- a obra contratada foi executada em sua plenitude. Por ocasião da realização da segunda visita técnica, as obras contratadas não estavam finalizadas, fato que ensejou o entendimento quanto à execução parcial do contrato no percentual de 77,45%;

- restou incontroverso, nos autos, que o atraso na execução obras se deu em virtude da falta de repasse de recursos pela Funasa por quase dois anos;

- não houve dano ao erário e a insuficiência de documentos no julgamento viola a ampla defesa e o contraditório;

- o houve “erro de cálculo nas contas”, pois o convênio foi plenamente executado e seria descabida e geradora de enriquecimento sem causa a condenação do recorrente ao pagamento do valor integral do convênio, mesmo porque não houve, segundo ele, qualquer prejuízo ao erário.

Inicialmente, segundo a reiterada jurisprudência deste Tribunal, o Recurso de Revisão tem natureza similar à da ação rescisória. Como tal, distingue-se dos recursos propriamente ditos, pois:

"A ação rescisória tem como finalidade a alteração de um estado jurídico já existente, alcançado com a autoridade da coisa julgada que pesa contra a sentença firme. (...) O recurso, ao revés, objetiva justamente fazer com que seja evitado este estado jurídico, retardando a ocorrência da coisa julgada material".

(NERY JÚNIOR, N. Princípios Fundamentais - Teoria Geral dos Recursos. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. Pág. 192.)

Embora o Recurso de Revisão compartilhe com outras espécies recursais alguns requisitos gerais de admissibilidade, como o cabimento, a legitimidade, o interesse e a tempestividade, exige a demonstração do preenchimento também de requisitos específicos. Estes estão estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos:

"Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei, e fundar-se-á:

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Parágrafo único. A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado."

Pelo visto, os requisitos específicos são bastante restritivos e foram concebidos justamente em razão do princípio da segurança jurídica, para permitir, somente em circunstâncias excepcionalíssimas, a desconstituição de decisões transitadas em julgado administrativo.

No caso vertente, o Sr. José Vieira Lins não apresentou elementos mínimos de convicção, nem carrou aos autos documentação que evidencie a ocorrência de erro de cálculo nas contas (inciso I) ou falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida (inciso II).

O apelante limita-se a deduzir argumentos que, em verdade, buscam rediscutir questões já amplamente apreciadas por este Tribunal, objeto do recurso julgado, repetindo muitas das alegações já utilizadas por ocasião do deliberação inicial e do Recurso de Reconsideração.

Como bem frisou a Unidade Técnica, a tentativa de provocar pura e simples rediscussão de deliberações do TCU fundada, tão-somente, na discordância e no descontentamento do recorrente com as conclusões obtidas por esta Corte de Contas não se constitui fato ensejador do conhecimento do Recurso de Revisão.

As alegações da espécie somente poderiam ser admitidas por meio da interposição de Recurso de Reconsideração ou de Embargos de Declaração, se houvesse os vícios de integração da deliberação recorrida. Porém, essas vias processuais encontram-se obstaculizadas, respectivamente, pela preclusão consumativa e pela preclusão temporal.

Por fim, não vislumbro amparo legal para a concessão de efeito suspensivo ao Recurso de Revisão, requerido pelo Sr. José Vieira Lins. O artigo 35 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 é taxativo neste sentido, *in verbis*:

"Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta lei..."

Feitas essas considerações, acompanho os pareceres uniformes da Secretaria de Recursos e do Ministério Público junto ao TCU para não conhecer do Recurso de Revisão.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

O presente recurso de revisão foi interposto pelo Sr. José Vieira Lins, ex-Prefeito do Município de Bacabal (MA), em relação ao Acórdão nº 749/2010-2ª Câmara, mantido em seus exatos termos pelo Acórdão nº 7496/2010-2ª Câmara.

Trata-se da derradeira oportunidade de que dispõe o gestor de buscar reverter a irregularidade de suas contas e o débito a ele imputado por este Tribunal, que o responsabilizou por ter comprovado a execução de apenas 77,45% das obras do sistema de esgotamento sanitário do município, no âmbito do Convênio nº 1.942/2001, celebrado com a Funasa.

Não faço, nesta oportunidade, qualquer juízo de valor sobre o mérito das questões apontadas nos autos; defendo, apenas, que os argumentos apresentados pelo responsável sejam examinados em sua totalidade pela unidade técnica competente.

Dessa forma, proponho que este Tribunal conheça do recurso de revisão em tela e o encaminhe à Serur para análise.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

RAIMUNDO CARREIRO

Redator

ACÓRDÃO Nº 1772/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.550/2006-6.

1.1. Apensos: 035.054/2011-5; 035.052/2011-2

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: José Vieira Lins (005.707.452-68)

3.2. Responsável/Recorrente: José Vieira Lins (005.707.452-68).

4. Órgão: Prefeitura Municipal de Bacabal - MA.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo - MA (SECEX-MA).

8. Advogada constituída nos autos: Bruna Borges da Costa Aguiar – OAB/DF nº 32.590.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão, interposto por José Vieira Lins, contra o Acórdão nº 749/2010, mantido pelo Acórdão nº 7496/2010, ambos da 2ª Câmara.

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

9.1. não conhecer do Recurso de Revisão;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal - CMA.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1772-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE ____ – Plenário

TC 008.517/2005-2 [Apenso: TC 016.515/2009-5]

Natureza: Embargos de Declaração

Órgão: Comando da 11ª Brigada de Infantaria Leve - MD/CE

Responsáveis: Almirante Pedro Alvares Cabral, CPF n. 453.139.627-87; Antônio Luiz da Costa Burgos, CPF n. 233.680.557-04; Benjamin Acioli Rondon do Nascimento, CPF n. 622.676.047-87; Everton Cesar Seraphim, CPF n. 703.325.097-53; Francisco Damião Trindade de Carvalho, CPF n. 469.774.067-04; Hild Foganholi Motta, CPF n. 533.889.337-15; Ismael Martins de Mello, CPF n. 905.037.917-68; João José Pimenta da Silva, CPF n. 317.413.248-74; Ricardo Fernandes Reinert de Lima, CPF n. 072.939.527-83 e Yoshio Hashimoto, CPF n. 773.173.608-30

Interessado: Vagner Johnson Ribeiro de Carvalho (CPF 020.934.837-26)

Advogados constituídos nos autos: Sérgio Peres Faria, OAB/DF 15.829; Priscila Damásio Simões, OAB/DF 25.691; Eduardo Muniz Machado Cavalcanti, OAB/DF 27.463; Luiz Carlos Ribeiro Borges, OAB/SP 11.463; Moacyr Amâncio de Souza, OAB/DF 17.969; Gabriel de Fassio Paulo, OAB/DF 16.260; Cláudio Alves, OAB/SP 116.692

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

1. Embargos de declaração são espécie de recurso que se destinam a aclarar ou corrigir o teor de julgados com vícios, relativos à obscuridade, omissão ou contradição.

2. A admissão dos embargos declaratórios com efeitos infringentes do julgado é medida excepcional, apenas justificada quando manifesto o equívoco da decisão embargada, nos casos de nulidade absoluta ou de erro material gritante.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos ao Acórdão 1312/2012 – Plenário, mediante o qual o Tribunal decidiu:

9.1. *conhecer do recurso de revisão e dar-lhe provimento;*

9.2. (...)

9.3. *rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos srs. (...) e Vagner Johnson Ribeiro de Carvalho (CPF 020.934.837-26);*

(...)

9.7. *aplicar a Vagner Johnson Ribeiro de Carvalho (CPF 020.934.837-26) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

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

O interessado não aponta omissão, contradição ou obscuridade. Concentra sua argumentação na rejeição da fixação de sua responsabilidade de gestor do Contrato 06/2004, na forma estabelecida no art. 67 da Lei 8.666/1993.

Afirma que a figura do “gestor do contrato”, como se apura do instrumento, se referia apenas a inspeções técnicas nas instalações, com o objetivo de averiguar, eventualmente, se os equipamentos e máquinas utilizados são compostos por materiais adequados, conforme as normas técnicas previamente exigidas no Edital do Pregão nº 0027/2004, passando longe das etapas finais de execução do contrato. (o destaque é do original)

Por outro lado, teria comunicado aos seus superiores a não entrega do material, de quem seria a competência para executar a garantia contratual.

Requer, por isso, o conhecimento dos embargos para, dando-lhes efeitos infringentes, acolher as alegações de defesa do recorrente.

É o relatório.

VOTO

Conheço dos embargos de declaração opostos ao Acórdão 1312/2012 – Plenário, com fundamento nos artigos 34 da Lei 8.443/1992 e 287 do Regimento Interno.

Pelo acórdão embargado, o Tribunal deu provimento a Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União contra o Acórdão 2.323/06 – 2ª Câmara e, entre outras medidas, aplicou multa a Vagner Johnson Ribeiro de Carvalho, recorrente, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00.

O recorrente discorda da responsabilidade que lhe foi atribuída, de gestor do Contrato 6/2004, celebrado entre a União Federal, por intermédio do Comando da 11.ª Brigada de Infantaria Blindada do Exército, e a empresa Gear Technology Equipamentos Táticos de Segurança Ltda., para aquisição de equipamentos de segurança, deixando a contratada de cumprir com sua obrigação.

A atribuição de responsabilidade a Vagner Johnson Ribeiro de Carvalho ocorreu por ter sido designado formalmente para fiscalizar a execução do Contrato 6/2004. Ao ser citado, apresentou

alegações de defesa, examinadas nos itens 92 e seguintes do relatório que fundamentou o acórdão recorrido, sendo mantida a responsabilidade pela fiscalização do contrato, inicialmente a ele atribuída.

A conclusão da Unidade Técnica pode ser sintetizada no seguinte excerto:

94. No entanto, o responsável não possui razão ao afirmar que a atribuição de fiscalização da execução do contrato não era de sua incumbência, pois a subcláusula única da cláusula décima-terceira do Contrato 06/2004 o designou para a fiscalização da execução do contrato, mediante acompanhamento e controle. Logo, o acionamento da garantia contratual consistia em ato de fiscalização do contrato, que era de sua incumbência.

O embargante se insurge contra a rejeição de suas alegações de defesa, mas não aponta a ocorrência de omissão, contradição ou obscuridade.

O teor dos argumentos aduzidos nos presentes embargos, que se limitam, em essência, a repetir argumentações devidamente refutadas pela Corte de Contas, deixa transparecer que a real intenção do embargante é rediscutir o mérito da matéria decidida.

Dessa forma, ausente contradição, omissão ou obscuridade, não há falar em sanear a deliberação recorrida, razão por que rejeito os presentes embargos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1773/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.517/2005-2.

1.1. Apenso: 016.515/2009-5

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Vagner Johnson Ribeiro de Carvalho (CPF 020.934.837-26).

3.2. Responsáveis: Almirante Pedro Alvares Cabral, CPF n. 453.139.627-87; Antônio Luiz da Costa Burgos, CPF n. 233.680.557-04; Benjamin Acioli Rondon do Nascimento, CPF n. 622.676.047-87; Everton Cesar Seraphim, CPF n. 703.325.097-53; Francisco Damião Trindade de Carvalho, CPF n. 469.774.067-04; Hild Foganholi Motta, CPF n. 533.889.337-15; Ismael Martins de Mello, CPF n. 905.037.917-68; João José Pimenta da Silva, CPF n. 317.413.248-74; Ricardo Fernandes Reinert de Lima, CPF n. 072.939.527-83 e Yoshio Hashimoto, CPF n. 773.173.608-30.

4. Órgão: Comando da 11ª Brigada de Infantaria Leve - MD/CE.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Advogados constituídos nos autos: Sérgio Peres Faria, OAB/DF 15.829; Priscila Damásio Simões, OAB/DF 25.691; Eduardo Muniz Machado Cavalcanti, OAB/DF 27.463; Luiz Carlos Ribeiro Borges, OAB/SP 11.463; Moacyr Amâncio de Souza, OAB/DF 17.969; Gabriel de Fássio Paulo, OAB/DF 16.260; Cláudio Alves, OAB/SP 116.692.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes Embargos de Declaração opostos ao Acórdão 1312/2012 – Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/92 c/c o art. 287, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração e rejeitá-los;
- 9.2. dar ciência ao interessado.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1773-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 013.137/2012-3

Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional (fiscalização)

Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Órgão/Entidade: Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado de Pará – Susipe

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, com vistas à apuração de indícios de irregularidades nos contratos de gestão, referentes aos exercícios de 2008 a 2011, conforme item V do Relatório Prévio da Proposta de Fiscalização e Controle nº 29/2011 (Documento Eletrônico nº 1).

A fiscalização solicitada, além da averiguação plena dos fatos anunciados pelo Relator da Solicitação do Congresso Nacional, requer a *“a apuração da eficiência e regularidade dos métodos de descentralização de recursos, em especial acerca dos procedimentos administrativos, licitatórios e operacionais”* da Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado de Pará-Susipe, no período de 2008 a 2011.

Por esse motivo, considerando que a instrução e os Relatórios de Gestão acostados aos autos dão conta de repasses de recursos federais à Susipe, no referido período, determinei à Secex/PA que

encaminhasse ao meu Gabinete proposta de fiscalização com vistas ao atendimento da presente solicitação.

Em cumprimento à determinação, o diretor da Secex/PA manifestou-se nos termos a seguir transcritos:

“Considerando o pronunciamento de que trata a peça 7 dos autos e o Despacho do Ministro-Relator à peça 9, propõe-se a realização de uma auditoria na Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará (Susipe), com o objetivo de apurar a eficiência e regularidade dos métodos de descentralização de recursos, em especial acerca dos procedimentos administrativos, licitatórios e operacionais destinados à (cf. item peça 7, p. 3, item 11):

a) Construção de duas unidades penitenciárias, uma no município de Breves e outra em São Felix do Xingu, num montante de R\$ 6.924.884,45 sendo 90% dos recursos do Tesouro Nacional e 10% em contrapartida do Estado;

b) Construção das Penitenciárias Femininas de Santarém e Marabá, ambas no valor aproximado de R\$ 3 milhões;

c) Aplicação de R\$ 15 milhões na construção da Penitenciária Jovem-Adulto destinado a presos na faixa etária de 18 a 24 anos, além de R\$ 700 mil para construção de um módulo de saúde no complexo penitenciário de Marituba.

Custeiam as obras acima o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronas) e do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

A auditoria deverá ser realizada por uma equipe de dois auditores e observará o seguinte dimensionamento:

a) Dez dias úteis de planejamento;

b) Quinze dias úteis de execução;

c) Dez dias úteis de relatório.

Reafirma-se a inexistência de recursos de origem federal relacionados à denúncia original sobre possíveis irregularidades no fornecimento de alimentação para os detentos e sobre o contrato de gestão firmado entre o Governo do Estado do Pará e a Associação Polo Produtivo Pará (Fábrica Esperança) e a necessidade de se cumprirem os prazos estabelecidos na Resolução TCU 215/2008.”

Em complemento, informou que auditoria poderá ter início no dia 6 de agosto de 2012.

VOTO

Trata-se de solicitação de fiscalização formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, decorrente dos indícios de irregularidades apurados pela 4ª Promotoria de Justiça de Direitos Constitucionais e do Patrimônio Público, do Ministério Público do Estado do Pará, na Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará-Susipe, no período de 2008 a 2011.

Segundo o autor da proposta de fiscalização e controle, foram identificadas *"irregularidades que vão de metas não alcançadas no contrato de gestão, falta de recolhimento das retenções e contribuições previdenciárias, fraudes nos repasses de verbas até falhas nos processos licitatórios"*.

Consoante proposto pelo relator da matéria no âmbito da comissão solicitante, a fiscalização deverá abranger:

“o avolumado montante de recursos que podem estar envolvidos no longo período de tempo em que ocorreram as irregularidades apontadas pela Auditoria Geral do Estado do Pará (2006 a 2011), buscando assim o auxílio do Tribunal de Contas da União, com a participação da Controladoria-Geral da União, conforme prevê a CF art. 74, IV, também pedir-se-á requerimento de informação à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal para averiguação plena dos fatos e a apuração da eficiência e regularidade dos métodos de descentralização de recursos, em especial acerca dos procedimentos

administrativos, licitatórios e operacionais adotados pela Susipe, no período supracitado, podendo assim, com base nos dados levantados por estes órgãos, e enviados para esta Comissão ter os subsídios para elaboração do relatório final.”

A solicitação do Congresso Nacional, portanto, além da averiguação plena dos fatos anunciados, requer a apuração da eficiência e regularidade dos procedimentos administrativos, licitatórios e operacionais da Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado de Pará-Susipe.

Considerando que a instrução e os Relatórios de Gestão acostados aos autos indicam a ocorrência, no período requerido, de repasses federais à Susipe, oriundos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), determinei à Secex/PA que, observadas as disposições da Resolução-TCU nº 215/2008, encaminhasse ao meu Gabinete proposta de fiscalização, com vistas ao atendimento da presente solicitação.

Destacando a inexistência de recursos de origem federal diretamente relacionados à denúncia original, que versa sobre possíveis irregularidades no fornecimento de alimentação para os detentos e sobre o contrato de gestão firmado entre o Governo do Estado do Pará e a Associação Polo Produtivo Pará, a Secex/PA propõe a realização de auditoria na Susipe, abrangendo os recursos federais repassados ao Estado do Pará, destinados à:

a) construção de duas unidades penitenciárias, nos municípios de Breves e São Felix do Xingu, no total de R\$ 6.924.884,45, com previsão de 90% de recursos do Tesouro Nacional e 10% de contrapartida do Estado;

b) construção de Penitenciárias Femininas em Santarém e Marabá, ambas no valor aproximado de R\$ 3 milhões;

c) construção da Penitenciária Jovem-Adulto destinado a presos na faixa etária de 18 a 24 anos, no valor de R\$ 15 milhões;

d) construção de um módulo de saúde no complexo penitenciário de Marituba, no valor de R\$ 700 mil.

A unidade técnica previu 35 dias úteis para realização dos trabalhos de fiscalização, com a possibilidade de início no próximo mês de agosto.

Anuindo à proposta da Secex/PA, nos termos do art. 14, inciso II, da Resolução-TCU nº 215/2008, VOTO no sentido de que este Colegiado determine a imediata realização da auditoria, dando ciência deste Acórdão, acompanhado dos respectivos relatório e voto, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Secretaria-Geral de Controle Externo, para as providências administrativas pertinentes.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1774/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.137/2012-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II - Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Órgão/Entidade: Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará-Susipe.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, na qual se requer que o TCU realize auditoria nos repasses federais destinados à Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará-Susipe, nos exercícios de 2008 a 2011;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos art. 4º, inciso I, alínea "b", 14, inciso II, e 17, inciso III, § 2º, da Resolução-TCU nº 215/2008, em:

9.1. conhecer da presente solicitação;

9.2. determinar a realização de auditoria na Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará (Susipe), com o objetivo de apurar a eficiência e regularidade dos métodos de descentralização de recursos e os procedimentos administrativos, licitatórios e operacionais destinados à aplicação dos recursos federais repassados ao Estado do Pará, nos exercícios de 2008 a 2011, nos termos propostos pela Secex/PA;

9.3. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Secretaria-Geral de Controle Externo e à Adplan, para as providências administrativas pertinentes;

9.4. restituir o processo à Secex/PA, alertando-a quanto à necessidade de observância do prazo previsto no art. 15, inciso II, da Resolução-TCU nº 215/2008.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1774-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 015.575/2011-0.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL NA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT). TEMA DE MAIOR SIGNIFICÂNCIA Nº 7 DE 2011 SOBRE SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GESTÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS. OPORTUNIDADES DE MELHORIA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, trechos da instrução da unidade técnica (doc. 91), com manifestação de acordo do Diretor e do Secretário (docs. 92 e 93), nos seguintes termos:

O presente trabalho de auditoria tem como objetivo avaliar a gestão e o uso do sistema integrado de gestão utilizado na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e encontra-se inserido no escopo do Tema de Maior Significância (TMS) 7/2011 (Sistemas Informatizados de Gestão das Empresas Estatais), que se presta a traçar panorama da utilização de sistemas integrados de gestão das empresas estatais federais.

1.1 *Identificação simplificada do objeto de auditoria*

2. *O objeto da auditoria é o sistema integrado de gestão utilizado na ECT, o JD Edwards EnterpriseOne (JDE), fornecido pela Oracle.*

3. *Esse sistema de gestão empresarial tem como principal característica a integração entre processos de negócio da empresa por ele operacionalizados. Assim, o JDE EnterpriseOne na ECT controla, por meio de recursos computacionais integrados, processos de negócio, como contabilidade, contas a pagar, contas a receber, faturamento, compras, gestão de contratos, gestão de patrimônio, gestão de tributos, orçamento, suprimento e estoques.*

4. *A vantagem desse tipo de sistema é a integração nativa dos processos, tendo em vista o alto grau de informações compartilhadas entre eles.*

1.2 *Antecedentes*

5. *Em 30/3/2011, por meio da Ata 10 do Plenário do TCU, foi autorizado o Plano de Fiscalização de 2011, determinando a execução do TMS 7/2011 – Sistemas Informatizados de Gestão das Empresas Estatais.*

6. *No intuito de conhecer melhor o objeto de auditoria, foi autuado processo de levantamento (TC 028.400/2010-0) em que se aplicou questionário em sessenta empresas estatais com questões relacionadas à utilização de sistemas integrados de gestão.*

7. *As respostas ao questionário foram consolidadas e analisadas levando em conta critérios de relevância, risco, materialidade e oportunidade, o que possibilitou a escolha das entidades a serem auditadas no âmbito desse tema de maior significância.*

8. *Assim, foram escolhidas cinco empresas que receberam auditorias específicas, para que se pudesse traçar panorama da utilização de sistemas integrados de gestão das empresas estatais federais.*

9. *O presente relatório abordará o sistema integrado de gestão ERP (Enterprise Resource Planning), implantado na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, da fabricante Oracle, sistema integrado de gestão JDE EnterpriseOne – Oracle. As outras empresas selecionadas foram Eletronorte, Eletrobras, BR Distribuidora e Casa da Moeda do Brasil.*

1.3 *Objetivo e escopo da auditoria*

10. *O objetivo da auditoria é avaliar a gestão e o uso do sistema integrado de gestão da ECT, com vistas a apresentar conclusões acerca de temas como gestão, planejamento, processos de sustentação, controles de segurança e modelos de contratação.*

11. *Além disso, as conclusões do presente trabalho têm como objetivo subsidiar a consolidação que será empreendida no TMS, em conjunto com as demais fiscalizações.*

12. *O escopo do trabalho contempla a análise de aspectos ligados à gestão e ao uso do sistema ERP na ECT. Foram elaboradas dez questões de auditoria (Colunas 2 e 3), agrupadas neste relatório em sete seções (Coluna 1), de acordo com a pertinência temática, conforme ilustra a tabela a seguir:*

GESTÃO DO SISTEMA ERP E	Q1	A gestão do sistema ERP está embasada em planos e

PLANEJAMENTO TECNOLOGIA INFORMAÇÃO (TI)	DE		políticas de TI?
	DA	Q2	É realizada análise da relação custo versus benefício sobre os investimentos no sistema ERP?
PROCESSOS E MÉTODOS PARA A SUSTENTAÇÃO DO SISTEMA ERP		Q3	Os profissionais que suportam e utilizam o sistema ERP recebem treinamento e informações de auxílio adequados para a realização de suas atividades?
		Q4	A área de TI dispõe de processos e métodos para a sustentação do sistema ERP?
ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA NO AMBIENTE ERP		Q5	A gestão e o uso do sistema ERP são fiscalizados pela auditoria interna?
CONTRATOS E ASPECTOS LEGAIS		Q6	Os contratos relacionados ao sistema ERP atendem aos dispositivos legais?
CONTROLES DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO RELACIONADOS AO ERP		Q7	Os controles gerais de TI associados à segurança do sistema ERP estão implementados segundo as boas práticas?
		Q8	Os controles de acesso ao sistema ERP estão implementados segundo as boas práticas?
SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS COM O SISTEMA ERP		Q9	Os usuários estão satisfeitos com o sistema ERP?
AVALIAÇÃO DE PROCESSO DE NEGÓCIO – MÓDULO DE AQUISIÇÕES		Q10	Os controles existentes no sistema ERP para a realização de aquisições públicas estão implementados segundo a legislação e as boas práticas?

Tabela 1 – Seções do relatório e questões de auditoria

1.4 Critérios

13. Como critérios de auditoria, foram utilizados normativos da área de segurança da informação, especialmente a Instrução Normativa (IN) nº 1/2008, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), as melhores práticas de segurança da informação e gestão de riscos: ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005 e ABNT NBR ISO 31.000:2009, respectivamente.

14. Além desses critérios, foram utilizados a jurisprudência do TCU e a Lei nº 8.666/93, os contratos vigentes relacionados ao ERP da ECT (Contratos 57/2007 e 77/2009), e normativos internos da empresa, na análise de aspectos contratuais, de sustentação e controles de segurança da informação, e avaliação do processo de aquisições.

15. O Control Objectives for Information and Related Technology (Cobit) 4.1, compêndio de boas práticas de governança de tecnologia da informação, elaborado pelo Information Technology Governance Institute (ITGI), foi o critério mais utilizado nos achados. Foram referenciados objetivos de controle de processos do Cobit 4.1, agrupados em quatro domínios:

- Planejar e Organizar (PO);
- Adquirir e Implementar (AI);
- Entregar e Suportar (DS); e
- Monitorar e Avaliar (ME).

16. A indicação dos critérios dos achados de auditoria fará referência à versão do Cobit utilizada (4.1) e à sigla do domínio seguida da numeração e denominação do processo, e da numeração do objetivo de controle e respectiva denominação.

1.5 Metodologia

17. Este trabalho seguiu as Normas de Auditoria do TCU, bem como as orientações do Manual de Auditoria Operacional deste Tribunal.

18. A matriz de planejamento utilizada foi definida em conjunto pela coordenação da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) composta para atender o TMS 7/2011, com o intuito de

que todas as equipes executassem os mesmos procedimentos, uma vez que foram definidos de forma independente da tecnologia utilizada nos sistemas ERP analisados.

19. *Para elaborar as questões de auditoria, foram identificadas as boas práticas de governança de TI e a legislação aplicáveis ao contexto dos sistemas ERP das empresas estatais.*

20. *A equipe, ainda durante a fase de planejamento, solicitou documentos relacionados à governança de tecnologia da informação e ao sistema ERP (Ofício TCU/Sefti 254/2011, peça 1; Ofício de Requisição 1-588/2011, peça 7) e se deslocou até a sede da ECT, em Brasília, para complementação do entendimento dos insumos inicialmente pedidos. Durante a execução dos procedimentos de auditoria, informações adicionais foram identificadas e solicitadas por meio de ofícios de requisição.*

21. *As técnicas utilizadas para colher evidências foram entrevista, pesquisa de satisfação, teste substantivo de controles, observação direta e análise documental.*

22. *Durante os trabalhos de campo, a equipe realizou reuniões com áreas distintas da ECT:*

a) *titular e respectivo substituto do Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicações, da Diretoria de Tecnologia (Detic/Ditec);*

b) *titular, respectivo substituto e técnicos da Gerência Corporativa de Sustentação ao ERP (Gerp) da Central de Sistemas (Cesis/Ditec);*

c) *titular e técnicos da Gerência Corporativa de Serviços de TIC (Gest) da Central de Serviços de Produção (Cesep/Ditec);*

d) *representantes da unidade de Auditoria Interna (Audit);*

e) *titular e técnicos do Departamento de Gestão da Cadeia de Suprimento (Deges/Dirad);*

f) *titular e técnicos da Central de Compras (Cecom/Dirad);*

g) *titular e técnicos da Central de Serviços Gerais (Ceser/Dirad).*

23. *Também foram apresentados à equipe o ambiente de produção de sistemas da ECT e equipamentos de contingência para falta de energia elétrica.*

24. *Vale ressaltar a realização de pesquisa de satisfação dos usuários do sistema ERP (peça 16), mediante questionário no portal do TCU (<http://www.tcu.gov.br/pesquisar>), com envio de convite por e-mail aos usuários do ERP. As perguntas versaram sobre tempo de uso do sistema, necessidade de cadastramento paralelo, relevância do sistema ERP em relação aos demais sistemas da casa, principais problemas observados, treinamentos efetuados, manual de usuário, dentre outros. As principais conclusões podem ser observadas na seção 8. Comentários também foram adicionados nos textos dos achados, nos casos de correlação.*

25. *Os contratos relacionados à aquisição de licenças, manutenção do software, suporte técnico e direito de atualização de versão do software do sistema ERP foram analisados quanto à conformidade legal do modelo de gestão, do modelo de remuneração, da justificativa de preços e da monitoração técnica. Para essa análise, foram compulsados os autos dos processos administrativos dos contratos e amostras dos processos de pagamento dos contratos vigentes.*

26. *Após o entendimento geral da equipe de auditoria e ao final da etapa de execução da auditoria, a equipe realizou reunião de encerramento na sede da ECT, em 29/9/2011, a qual contou com a presença do vice-presidente de tecnologia e de infraestrutura da ECT e de gestores da casa, além de representantes da unidade de auditoria interna.*

27. *Em seguida, foi elaborada versão preliminar do relatório de auditoria, enviada para manifestação do gestor, nos termos do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria nº 4/2010, da Secretaria Geral de Controle Externo do TCU (Segecex). As manifestações dos gestores foram analisadas em instrução acostada aos autos (peça 90) e incorporadas a esta versão final.*

1.6 *Limitações*

28. *Não houve limitações consideráveis para a execução desta fiscalização.*

1.7 *Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)*

29. *Apesar de não ser auditoria de conformidade, na qual os dispêndios decorrentes dos contratos analisados (peças 14 e 37) constituiriam o objetivo principal do trabalho, consideraram-se*

como VRF os valores das execuções dos contratos relacionados ao sistema ERP vigentes à época dos trabalhos de campo (Contratos 57/2007 e 77/2009).

30. O valor total previsto para o Contrato 57/2007 foi de R\$ 48.044.102,40, conforme tabela 2:

Eventos contratuais	Período	Valor
Contrato iniciado em 2/2007 por R\$ 7.679.508,48 (peça 14, p. 5), com valor alterado no primeiro termo aditivo em 12/2007 (peça 56, p. 6).	2/2007 a 2/2008	R\$ 8.724.441,60
Prorrogado pelo segundo termo aditivo em 2/2008 (peça 56 p. 11).	2/2008 a 2/2009	R\$ 9.073.290,24
Prorrogado no terceiro termo aditivo por R\$ 9.608.823,05 em 2/2009 (peça 56, p. 14), com valor alterado pelo quarto termo aditivo em 9/2009 (peça 56, p. 17).	2/2009 a 2010	R\$ 9.608.659,20
Prorrogado pelo quinto termo aditivo em de 2/2010 (peça 56, p. 20) e alterado pelo sexto termo aditivo que manteve o valor, em 11/2010 (peça 56, p. 24).	2/2010 a 2/2011	R\$ 10.022.745,60
Prorrogado pelo sétimo termo aditivo em 2/2011 (peça 56, p. 30).	2/2011 a 2/2012	R\$ 10.614.965,76
TOTAL	2/2007 a 2/2012	R\$ 48.044.102,40

Tabela 2 – Volume de recursos fiscalizados no Contrato 57/2007

31. O valor total previsto para o Contrato 77/2009 foi de R\$ 11.630.193,23, conforme tabela 3:

Eventos contratuais	Período	Valor
Contrato iniciado em 11/2009 por R\$ 4.452.209,92 (peça 37, p. 5).	11/2009 a 11/2010	R\$ 4.452.209,92
Prorrogado pelo primeiro termo aditivo em 11/2010 (peça 38, p. 11).	11/2010 a 11/2011	R\$ 3.505.886,40
Prorrogado pelo segundo termo aditivo em 11/2011 (peça 70, p. 1).	11/2011 a 11/2012	R\$ 3.672.096,91
TOTAL	11/2009 a 11/2012	R\$ 11.630.193,23

Tabela 3 – Volume de recursos fiscalizados no Contrato 77/2009

32. Portanto, o VRF previsto desta fiscalização foi de R\$ 59.674.295,63, referente aos Contratos 57/2007 e 77/2009, relacionados ao sistema ERP e vigentes à época dos trabalhos de campo.

2 VISÃO GERAL

33. O objeto desta fiscalização é a gestão e o uso do sistema do tipo Enterprise Resource Planning (ERP), da JDE EnterpriseOne – Oracle, implantado na ECT e cuja principal característica é a integração entre processos de negócio da empresa por ele operacionalizados.

34. O sistema ERP da ECT, utilizado pela maioria dos funcionários, controla processos vitais na empresa, como aquisições, gestão de contratos, patrimônio, comercial, contabilidade, contas a pagar, contas a receber, faturamento, orçamento, tributos.

35. À época dos trabalhos, os serviços de suporte técnico e de atualização de versão eram mantidos por meio do Contrato 77/2009, enquanto os serviços de manutenção do sistema ERP eram geridos no Contrato 57/2007. As licenças de usuários do sistema ERP foram adquiridas por meio do Contrato 13.180/2004, segundo modelo de licenciamento de uso perpétuo e com quantidade ilimitada de usuários.

36. Para obter mais informações sobre o uso do sistema ERP na ECT, a equipe aplicou pesquisa de satisfação a usuários ativos do sistema.

37. Conforme dados fornecidos pela ECT, dos 31.842 usuários ativos do sistema, 8.400 não possuíam endereço eletrônico cadastrado, de maneira que o universo da pesquisa foi reduzido a 23.442 usuários do sistema (peça 13, p. 3; peça 24, p. 500). Além disso, dos 23.442 e-mails cadastrados na lista de usuários do sistema ERP encaminhada pela ECT, foi constatada a existência de 995 e-mails que não pertenciam ao domínio da ECT ou foram cadastrados com endereços eletrônicos malformados e, portanto, inexistentes (peça 23). Ademais, a lista continha pessoas com mais de um login cadastrado (peça 24, p. 1). Essa situação foi considerada, pelo gestor do controle de acesso ao sistema ERP, como conforme com as regras de controle de acesso ao sistema. Desse modo, o universo da pesquisa de satisfação dos usuários do sistema ERP na ECT foi de 21.604 usuários.

38. O percentual de respostas foi satisfatório: 5.833 usuários (equivalente a 27% do total pesquisado) responderam as catorze perguntas do questionário.

39. Nas figuras 1 a 3, as respostas relacionadas à visão geral do sistema (peça 16).

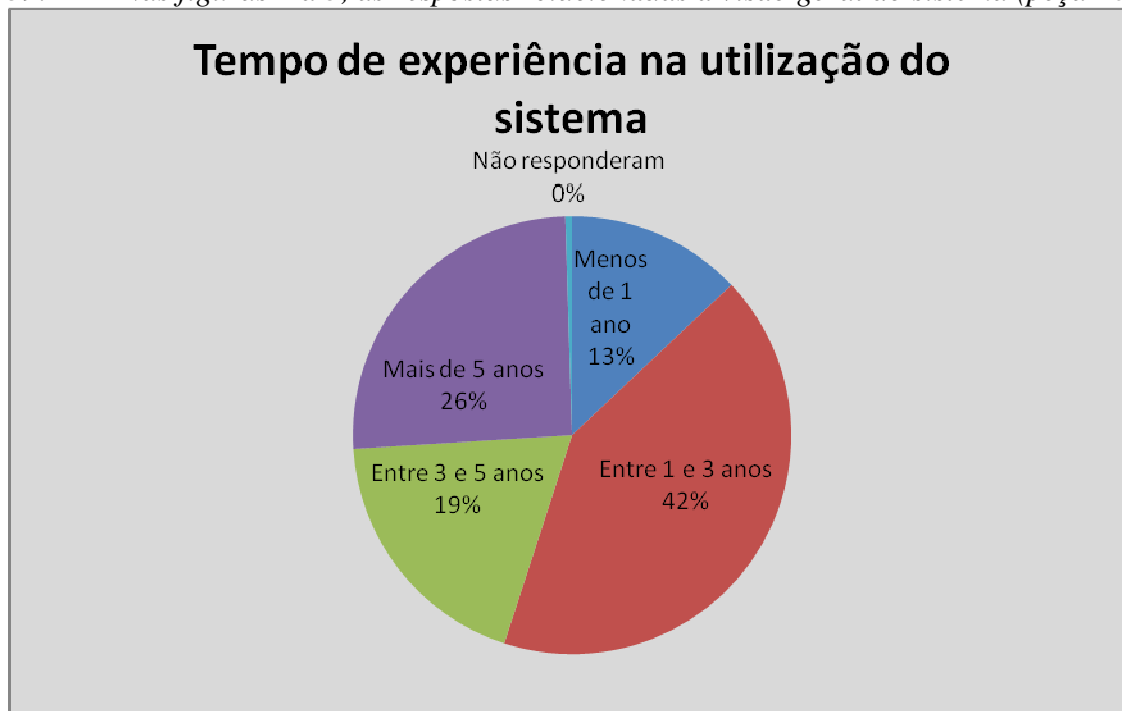


Figura 1 – Tempo de experiência na utilização do sistema

40. Conforme a Figura 1, a maior parte dos usuários é novata ou pouco experiente na utilização do sistema ERP (55% têm até três anos de uso). Quanto à distribuição do tempo de uso do ERP, observa-se que a maioria dos usuários respondentes (63%) informa utilizar pouco o ERP e muito os outros sistemas, desconsiderando as ferramentas de escritório e internet (Figura 2).

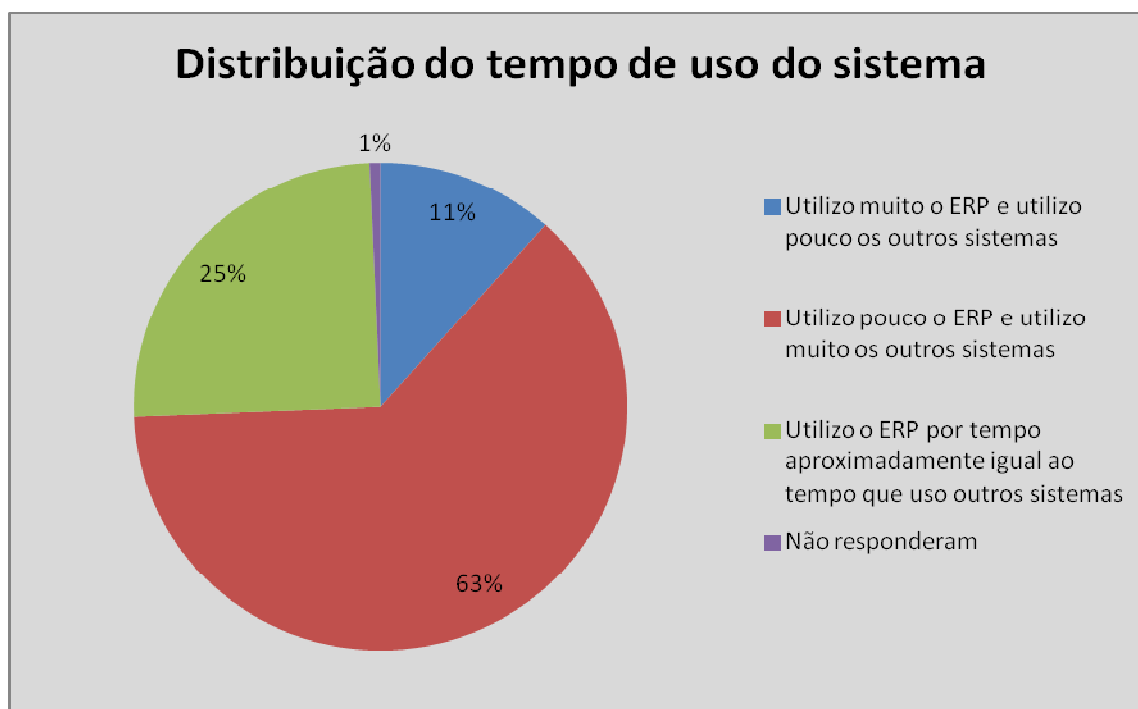


Figura 2 – Distribuição de tempo de uso no sistema

41. A maioria das respostas sobre a percepção que os usuários têm a respeito das consequências que falhas no sistema ERP podem acarretar indicou que o principal risco refere-se a prejuízos econômicos e financeiros (41%), seguido do risco ao negócio da empresa, que aparece em 36% das respostas (Figura 3). Isso demonstra a percepção dos usuários em relação à importância do sistema.

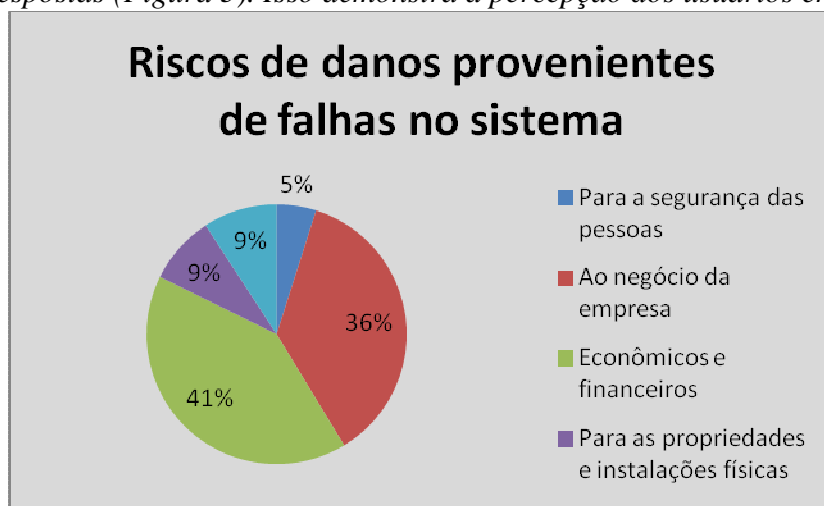


Figura 3 – Riscos de danos provenientes de falhas no sistema

GESTÃO DO SISTEMA ERP E PLANEJAMENTO DE TI

Objetivos do capítulo

42. O presente capítulo aborda o quanto a gestão do sistema ERP está embasada nos planos e políticas de TI da ECT, envolvendo aspectos afetos ao planejamento estratégico de TI, à regulamentação referente à atuação de contratados, ao processo de gestão de riscos de TI e à análise da relação custo versus benefício sobre os investimentos no ERP.

43. A razão da análise desse tema é a preocupação em se identificar a maneira como a TI pode melhor contribuir para o alcance dos objetivos de negócio da organização e como as práticas conduzidas nesse processo impactam a gestão do sistema ERP e mitigam os riscos de falhas na implantação e na alocação de investimentos.

Contextualização

44. A ECT não conta com comitês estratégicos ou executivos de TI formalmente definidos, sendo que as decisões correspondentes são tomadas pelo Comitê Executivo (Comex), do qual participam os Superintendentes Executivos e o Gabinete da Presidência (peça 44, p. 1).

45. A ECT aprovou, em reunião de diretoria realizada em 18/11/2009 (peça 17), o Manual de Tecnologia da Informação e Comunicação (Mantic), que contém, em seu Módulo 2, Capítulo 2, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) da empresa (peça 20).

46. Por outro lado, a estatal não formalizou processo de gestão de riscos de TI nem realizou avaliações de custo versus benefício nos investimentos efetuados por meio das contratações relacionadas ao sistema ERP.

3.1 Falhas no planejamento estratégico de TI

47. Não foi identificado no PDTI ou em qualquer outro artefato de planejamento de TI da ECT a vinculação entre os objetivos de expansão/manutenção do sistema ERP e os objetivos estratégicos de negócio da ECT.

Critérios

a) Cobit 4.1, processo PO1 – Definir um Plano Estratégico de TI, objetivos de controle PO 1.2 – Alinhamento entre TI e Negócio e PO 1.6 – Gerenciamento do Portfólio de TI.

Análise das evidências

48. Por meio do Ofício de Requisição 1-588/2011 (peça 7, p. 1, item 1), foram solicitados os planos de TI vigentes na ECT em nível estratégico e tático.

49. Em resposta, a estatal encaminhou os documentos do Mantic, que contém o PDTIC da empresa (peça 20) e mais três documentos, chamados planos essenciais: plano de sistemas (peça 8, p. 6-24), plano de necessidades de contratação (peça 8, p. 25-36) e plano de projetos (peça 8, p. 37-62).

50. Em seguida, por meio do Ofício de Requisição 2-588/2011 (peça 11, p. 1, item “a”), foi solicitada a confirmação do seguinte apontamento observado durante entrevistas: “não há, no PDTI ou em outro documento oficial, vinculação entre os objetivos de expansão do ERP e os objetivos de negócio da ECT”.

51. Pelo Ofício 11.0198.0056/2011-AUDIT (peça 13, p. 3), a ECT respondeu que a vinculação entre os objetivos de negócio da empresa e os objetivos de expansão do ERP, quando requerida, evidencia-se nos planos essenciais e no plano de treinamento (peça 50), conforme estabelece o Mantic, em seu módulo 2, capítulo 3 (peça 21, p. 2; peça 43, p. 2).

52. Ao analisar os planos essenciais, verificou-se que o plano de necessidades de contratação 2010 execução 2011 menciona a necessidade de contratação de evolução de versão, manutenção on site e suporte técnico do sistema ERP (peça 8, p. 29, 34 e 35). Contudo, não foi identificada vinculação direta entre os objetivos institucionais esperados pela continuidade e evolução do sistema ERP (peça 8, p. 29, 34 e 35) e os objetivos estratégicos e de negócio da ECT, uma vez que os planos encaminhados não mencionam os referidos objetivos estratégicos e de negócio (peça 8, p. 3 e 6-73).

53. Já os capítulos 2 e 3 do módulo 2 do Mantic descrevem o processo de planejamento de TI na empresa e mencionam, como subprodutos desse processo, os planos essenciais e o mapa estratégico de TIC. O texto não faz referência direta ao sistema ERP nem aos objetivos de negócio relacionados ao sistema (peça 21, p. 2; peça 43, p. 2-10).

54. De forma semelhante, não foi identificada vinculação entre os objetivos de expansão do sistema ERP e os objetivos de negócio da ECT no plano de treinamento citado pelo gestor (peça 13, p. 3). De fato, o plano anual de educação – 2010 (PAE-2010) menciona alguns objetivos estratégicos da ECT, mas não os vincula aos objetivos de expansão do sistema ERP. O PAE-2010 apenas associa as ações de educação envolvendo o sistema ERP a alguns objetivos estratégicos, a exemplo do objetivo estratégico “5 - ter pessoas satisfeitas e com as competências requeridas” (peça 50, p. 6 e 11).

Causas

a) não identificadas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) *potencial falta de entendimento comum acerca das prioridades de TI e de negócio, gerando conflitos sobre alocação dos recursos e prioridades;*
- b) *ausência de identificação de possíveis desvios nos planos de TI em relação aos objetivos de negócio.*

Conclusão

55. A ECT possui processo de planejamento estratégico de TI, tendo elaborado um PDTI e planos com seu desdobramento, tais como os planos essenciais: plano de sistemas; plano de necessidades de contratação 2010 execução 2011; e plano de projetos 2011/2014. Todavia, os objetivos institucionais relacionados ao sistema ERP não foram formalmente vinculados aos objetivos de negócio ou estratégicos da empresa no PDTI nem em qualquer plano essencial ou de treinamento.

Propostas de encaminhamento

56. Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que aperfeiçoe o processo de planejamento estratégico de TI, de maneira que o plano diretor de tecnologia da informação torne explícita a vinculação entre os objetivos a serem atendidos com o uso do sistema integrado de gestão e os objetivos de negócio contidos no plano estratégico institucional, incluindo o dimensionamento dos esforços necessários para evolução do sistema, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 1.2 – Alinhamento entre TI e Negócio e PO 1.6 – Gerenciamento de Portfólio de TI.

Benefícios esperados

a) *melhor identificação e alinhamento entre os objetivos de expansão, evolução e manutenção do sistema ERP e os objetivos institucionais, de maneira a demonstrar que os investimentos no sistema contribuem para o alcance dos objetivos de negócio da empresa.*

3.2 *Inexistência de comitê estratégico de TI*

57. Na ECT, os comitês estratégicos ou executivos de TI não foram formalmente definidos. As decisões correspondentes são tomadas pelo Comitê Executivo (Comex), do qual participam os Superintendentes Executivos e o Gabinete da Presidência (peça 44, p. 1).

Crítérios

a) *Cobit 4.1, processo PO4 – Definir os Processos, Organização e Relacionamentos de TI, objetivo de controle PO 4.2 – Comitê estratégico de TI.*

Análise das evidências

58. Por meio do Ofício 254/2011-TCU/Sefti (peça 1, item 1), foram solicitadas as evidências de deliberações do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação ou equivalente nos últimos dois anos. Em resposta (peça 2, p. 4 e 6), a ECT encaminhou amostra de atas de reunião do Comex que trataram de assuntos relacionados ao ERP, dentre elas:

a) *Ata da 14ª reunião do Comex, a qual tratou da ratificação da contratação da empresa Oracle do Brasil Sistemas Ltda. para prestação dos serviços de suporte técnico e direito de atualização de versão do software JD Edwards EnterpriseOne – Oracle (peça 45); e*

b) *Ata da 47ª reunião do Comex, a qual tratou da avaliação de pontos de auditoria não solucionados, incluída auditoria específica no sistema ERP (peça 46).*

59. O Ofício de Requisição 1-588/2011 solicitou à ECT que encaminhasse à equipe de auditoria normativos que descrevessem estrutura, composição e funcionamento do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação (peça 7, p. 1, item 2). Em resposta, a empresa informou que o normativo está em fase final de elaboração (peça 8, p. 3).

60. A inexistência de comitês estratégicos ou executivos de TI formalmente definidos foi confirmada também por meio de entrevistas com gestores da área de TI da empresa.

Causas

a) *não identificadas.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) *risco de falta de representação da TI nos comitês de governança da organização;*

b) *desconhecimento potencial dos riscos e valores relacionados a TI pela alta administração da organização;*

c) *risco de a governança de TI estar desalinhada da governança corporativa.*

Conclusão

61. *Constatou-se que os comitês estratégicos ou executivos de TI não foram formalmente definidos na ECT, o que fragiliza o arcabouço que dá suporte à governança de TI na organização.*

Propostas de encaminhamento

62. *Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que implante formalmente comitê estratégico de Tecnologia da Informação que envolva as diversas áreas da empresa, e que se responsabilize por alinhar os investimentos de Tecnologia da Informação com os objetivos institucionais e por apoiar a priorização de projetos a serem implantados, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.2 – Comitê estratégico de TI e PO 4.3 – Comitê diretor de TI.*

Benefícios esperados

a) *fortalecimento dos mecanismos de governança de TI na ECT;*

b) *aumento da representação da TI nas instâncias superiores de governança da organização;*

c) *maior alinhamento entre as ações de TI com os objetivos institucionais.*

3.3 *Falhas na definição de papéis e responsabilidades para a sustentação do sistema ERP*

63. *Os papéis e responsabilidades relativos à sustentação, à evolução, ao gerenciamento de riscos e à segurança do ERP não estão formalmente definidos.*

Critérios

a) ***Cobit 4.1, processo PO4 – Definir os Processos, Organização e Relacionamentos de TI, objetivos de controle PO 4.6 – Definição de papéis e responsabilidades, PO 4.8 – Responsabilidade por Risco, Segurança e Conformidade e PO 4.9 – Proprietários de Dados e Sistemas.***

Análise das evidências

[...]

67. *Por meio do Ofício de Requisição 2-588/2011 (peça 11, p. 2, item “e”), foi solicitada confirmação do seguinte apontamento observado durante entrevistas: “não há definição formal dos papéis e responsabilidades relativos à sustentação e evolução específicos do ERP; ao gerenciamento de risco e segurança específicos do ERP; e aos dados do ERP”.*

68. *Pelo Ofício 11.0198.0056/2011-AUDIT (peça 13, p. 2), a ECT respondeu que, de fato, não há definição formal dos papéis e responsabilidades específicos para o sistema ERP, embora haja normativos que versam, de forma genérica, sobre o assunto. A ECT mencionou ainda que os dados do sistema ERP são considerados de responsabilidade da área funcional, conforme estabelecido no Mantic.*

69. *O módulo 3, capítulo 1, anexo 1, do Mantic, define a responsabilidade dos dados por áreas gestoras, ou seja, cada área gestora é responsável pelos dados referentes aos assuntos envolvidos na respectiva área (peça 47, p. 3, 17 e 18). Como exemplo, a área gestora de contratação e administração de material e serviços gerais é responsável pelos dados relativos aos assuntos licitação e contratação; patrimônio e serviços gerais (peça 47, p. 18).*

Causas

a) *não identificadas.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) *proteção insuficiente dos ativos de informação relacionados ao sistema ERP;*

b) *dificuldade no entendimento dos papéis e responsabilidades associados aos aspectos de manutenção, evolução, segurança e riscos do sistema ERP.*

Conclusão

70. *Observou-se que o Mantic estabelece a responsabilidade dos profissionais quanto aos dados institucionais (independentemente de estarem armazenados no sistema ERP). Não estão formalmente definidos papéis e responsabilidades relativos à sustentação, à evolução, ao gerenciamento de riscos e à segurança do sistema ERP.*

Propostas de encaminhamento

71. *Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que defina formalmente atribuições e responsabilidades dos cargos afetos à área de TI, especialmente aqueles relacionados com a sustentação do sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.6 – Estabelecimento de papéis e responsabilidades, PO 4.8 – Responsabilidade por riscos, segurança e conformidade e PO 4.9 – Proprietários de dados e sistemas.*

Benefícios esperados

a) *melhoria no processo de definição dos papéis e da responsabilização quanto a ações importantes para a sustentação do sistema ERP.*

3.4 *Inexistência de regulamentos que normatizem a atuação de consultorias e contratados*

72. *Embora haja menção às obrigações da contratada nos editais e contratos firmados pela ECT, a empresa não dispõe de regulamentos formais que normatizam a atuação de terceirizados que prestam serviços de TI para a ECT.*

Critérios

a) *Cobit 4.1, processo PO4 – Definir os Processos, Organização e Relacionamentos de TI, objetivo de controle PO 4.14 – Políticas e Procedimentos para Pessoal Contratado.*

Análise das evidências

[...]

74. *Por meio do Ofício 254/2011-TCU/Sefti, foi solicitada cópia dos normativos que definem regras de conduta e responsabilidades dos profissionais de empresas contratadas que prestam serviços de TI na ECT, especificamente aqueles relacionados ao sistema ERP (peça 1, p. 3, item 17).*

75. *Como resposta (peça 2, p. 6), a ECT informou que “as normas de conduta estão presentes na cláusula segunda do contrato de manutenção do ERP vigente”. Tal cláusula versa sobre as obrigações da contratada e contém itens relativos à conduta e às responsabilidades dos profissionais. Como exemplo, cita-se o item 2.10 do referido contrato, referente à obrigação de manter sigilo sobre serviços contratados e dados processados (peça 14, p. 3).*

76. *Em entrevista com os gestores, foi confirmado que as obrigações com as empresas e profissionais contratados constam somente dos instrumentos contratuais e que não existem regulamentos específicos que estabeleçam regras de conduta dos contratados.*

77. *As exigências do contrato, embora apropriadas, são aplicáveis somente àquela relação entre a ECT e o contratado. Convém que existam regulamentos gerais da organização que estabeleçam critérios e diretrizes para a atuação de empresas prestadoras de serviços de TI. Esses regulamentos configuram instrumento de institucionalização de regras e controles a serem aplicados no caso dos profissionais contratados externamente, para que possam ser exigidos como obrigação da contratada em qualquer contrato.*

78. *Um exemplo é a criação de códigos de ética e de confidencialidade genéricos que possam ser exigidos de todo aquele com acesso ao ambiente ou a informações da ECT, inclusive profissionais externos ao ambiente da empresa. Tais códigos definiriam formalmente, além das exigências contratuais firmadas, as responsabilidades dos profissionais terceirizados no tocante a outras formas de infração das políticas de acesso e de segurança da informação.*

79. *A existência de regulamentos gerais que orientem e normatizem a atuação de consultorias e contratados visa estabelecer e formalizar critérios e procedimentos gerais para avaliação e controle das atividades de profissionais na instituição, visando assegurar, por exemplo, a proteção dos ativos de informação da organização, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, processo PO 4.14 – Políticas e Procedimentos para o Pessoal Contratado.*

Causas

a) *não identificadas.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) *falhas dos profissionais contratados em aderirem às políticas organizacionais de proteção dos ativos de informação;*

b) *custos de litígio originados de divergências sobre expectativas e responsabilidades.*

Conclusão

80. *Constatou-se que não há regulamentos formais que orientem e normatizem a atuação de consultorias e contratados. As diretrizes referentes à atuação de terceirizados constam somente dos contratos.*

Propostas de encaminhamento

81. *Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que defina formalmente regulamento(s) que contenha(m) atribuições e responsabilidades dos profissionais contratados para atuarem na sustentação e evolução do sistema integrado de gestão, de modo a definir sanções aplicáveis para o caso de infrações das políticas de acesso e de segurança da informação, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.14 – Políticas e Procedimentos para Pessoal Contratado.*

Benefícios esperados

a) *melhoria dos controles das atividades de terceirizados, mediante formalização e padronização de atribuições e responsabilidades das consultorias e dos funcionários de empresas contratadas no âmbito da instituição.*

3.5 *Inexistência de processo de gestão de riscos de TI*

82. *Não há processo de gestão de riscos de TI definido na ECT.*

Critérios

a) *Norma ABNT NBR ISO 31.000:2009;*

b) *Cobit 4.1, processo PO4 – Definir os Processos, Organização e Relacionamentos de TI, objetivos de controle PO 4.8 – Responsabilidade por Riscos, Segurança e Conformidade e PO 9.1 a PO 9.6 – Alinhamento da gestão de riscos de TI e de Negócios, Estabelecimento do Contexto de Risco, Identificação de Eventos, Avaliação de Risco, Resposta ao Risco e Manutenção e Monitoramento do Plano de Ação de Risco.*

Análise das evidências

[...]

84. *Por meio do Ofício 254/2011-TCU/Sefti, foi solicitada cópia do documento que descrevesse o processo de gestão de riscos de TI (peça 1, p. 3, item 9). Como resposta (peça 2, p. 5), a ECT informou que não dispõe de tal documento.*

[...]

Causas

a) *não identificadas.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) *proteção potencialmente insuficiente dos ativos de informação;*

b) *prováveis dificuldades no entendimento do apetite a risco da organização;*

c) *riscos de TI e organizacionais podem ser gerenciados de maneira independente;*

d) *impacto de um risco de TI para o negócio não ser considerado;*

e) *ausência de controle dos custos para gestão de riscos;*

f) *suporte insuficiente para a avaliação do risco pelos gestores.*

Conclusão

86. *Verificou-se que não há processo de gestão de riscos de TI definido na ECT.*

Propostas de encaminhamento

87. *Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que implante formalmente processo de gestão de riscos de TI, observando princípios e diretrizes da Norma ABNT NBR ISO 31.000:2009 e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.8 – Responsabilidade por Riscos, Segurança e Conformidade e PO 9.1 a PO 9.6 – Alinhamento da gestão de riscos de TI e de Negócios,*

Estabelecimento do Contexto de Risco, Identificação de Eventos, Avaliação de Risco, Resposta ao Risco e Manutenção e Monitoramento do Plano de Ação de Risco.

Benefícios esperados

a) *melhoria no controle e mitigação da ocorrência de eventos com potencial impacto negativo nos objetivos da organização.*

3.6 *Falhas na avaliação da relação de custo versus benefício nos investimentos do sistema ERP*

88. *A ECT não realizou avaliações de custo versus benefício nos investimentos efetuados por meio das contratações relacionadas ao sistema ERP. A avaliação não foi feita à época da contratação inicial (Contrato 13.353/2000) nem da contratação de licenciamento perpétuo com quantidade ilimitada de usuários (Contrato 13.180/2004).*

Critérios

a) *Cobit 4.1, processo PO5 – Gerenciar o Investimento de TI, objetivo de controle PO 5.5 – Gerenciamento de Benefícios.*

Análise das evidências

[...]

94. *Por meio Ofício 254/2011-TCU/Sefti (peça 1, p. 3-4, itens 18 a 21), foi solicitado à ECT que apresentasse as seguintes informações:*

a) *estudos que estabeleceram a expectativa de retorno sobre o investimento na implantação do sistema ERP;*

b) *estudos que estabeleceram a expectativa de retorno sobre o investimento nas contratações realizadas nos últimos três anos que envolveram produtos ou serviços associados ao sistema ERP (consultoria, suporte, expansão, manutenção etc.);*

c) *estudos que estabeleceram a expectativa de retorno sobre o investimento nas futuras contratações planejadas e que envolvem produtos ou serviços associados ao sistema ERP (consultoria, suporte, expansão, manutenção etc.);*

d) *estudos que evidenciem a avaliação posterior dos indicadores de retorno sobre o investimento definidos para os produtos e serviços associados ao sistema ERP.*

95. *Em resposta (peça 2, p. 6-7), a ECT informou que a empresa não dispõe dos documentos solicitados, referentes à expectativa de retorno sobre o investimento na implantação e nas futuras contratações do ERP, nem mesmo quanto à avaliação posterior dos indicadores de retorno sobre o investimento.*

96. *A empresa acrescentou que, nos últimos três anos, não ocorreram novas contratações de produtos e serviços relativos ao sistema ERP, com exceção dos contratos de “Atualização de versões do software JDE Oracle e suporte técnico do fabricante”, qual seja, o Contrato 77/2009 (peça 37, p. 3 e 5), e de “Serviços de Manutenção para os ambientes e produtos do ERP” (peça 2, p. 7), objeto do Contrato 57/2007 (peça 14, p. 2).*

97. *A ECT informou que essa mesma questão foi apontada em um dos trabalhos da auditoria interna da empresa. Na ocasião, o Comex e o Conselho de Administração entenderam que, em função de a demanda ter ocorrido quatro anos após o início dos trabalhos de implantação do sistema ERP, o resultado da análise não mais se faria eficaz e, portanto, o ponto de auditoria foi “baixado” (peça 2, p. 6; retirado do status “pendente”).*

98. *Com relação a esse ponto, após a fase de execução dos trabalhos, a ECT encaminhou documentação adicional à equipe de auditoria, que se trata de metodologia de análise de viabilidade econômico-financeira de projetos e contratos de investimento (peça 48), instrumento de apoio à tomada de decisões na ECT.*

99. *A metodologia está descrita no capítulo 2, módulo 2 do Manual de Orçamento e Custo (Manorc) da ECT e considera, em sua análise, as seguintes informações, dentre outras (peça 48, p. 2-3):*

a) *data de início e fim da implantação e data inicial de operação;*

- b) custos do anteprojeto;
- c) data da efetivação das receitas e despesas;
- d) vida útil dos equipamentos;
- e) previsão da quantidade mensal a ser comercializada;
- f) previsão dos preços a serem praticados;
- g) previsão de redução de despesas geradas;
- h) valor residual dos bens ao final da vida útil.

100. A partir desses e de outros dados, a análise avalia o total dos investimentos previstos, gastos com implantação e com custos mensais, e elabora parecer técnico (resultado final da análise) a ser encaminhado ao solicitante. Segundo a metodologia, um projeto/contrato de investimento será considerado viável do ponto de vista econômico-financeiro se o seu fluxo de caixa descontado apresentar valor presente líquido maior do que zero.

101. A metodologia aborda, em essência, a avaliação econômica dos projetos, sendo importante subsídio para a tomada de decisão quanto à sua implantação. Contudo, com relação ao ponto ora tratado, não foi possível identificar genericamente na metodologia a análise custo versus benefício propriamente dita de um projeto/contrato de investimento, bem como não foi identificada previsão de indicadores que permitissem avaliação posterior do retorno sobre o investimento (ou dos parâmetros que consideram um projeto/contrato de investimento viável). Assim, entende-se que a metodologia poderia ser aprimorada no sentido de englobar avaliação da relação do custo versus o benefício, bem como considerar a criação de indicadores de avaliação dos investimentos para projetos relevantes, tais como a implantação de novos módulos do sistema ERP.

Causas

a) ausência de processo de avaliação da relação do custo versus o benefício do investimento para a contratação de novos serviços e produtos relacionados ao sistema integrado de gestão.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) ausência de percepção objetiva da contribuição do valor do sistema ERP aos processos de negócio da empresa;

b) investimentos realizados de forma potencialmente ineficiente, uma vez que seu retorno em termos do negócio não é avaliado.

Conclusão

102. Houve falha na avaliação da relação de custo versus benefício nos investimentos do sistema ERP, por não terem sido apresentadas evidências da utilização de método para justificar a compra ou manutenção do sistema na ECT.

103. No entanto, embora a ECT não tenha realizado estudos que estabelecessem a expectativa de retorno sobre os investimentos na implantação do sistema ERP ou que evidenciassem a avaliação posterior dos indicadores de retorno sobre tais investimentos, foi apresentada à equipe metodologia de análise de viabilidade econômico-financeira de projetos.

Propostas de encaminhamento

104. Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que adote processo formal de avaliação da relação do custo versus o benefício do investimento para contratação de novos serviços e produtos relacionados ao sistema integrado de gestão, prevendo a criação de indicadores de avaliação dos investimentos alinhados com o cumprimento dos objetivos estratégicos e o monitoramento periódico desses indicadores, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 5.5 – Gerenciamento de Benefícios.

Benefícios esperados

a) melhoria na percepção da contribuição do valor do sistema ERP para processos de negócio da empresa, bem como na análise dos preços dos produtos e serviços;

b) maior eficiência dos investimentos, sendo priorizados aqueles com maior potencial de retorno.

PROCESSOS E MÉTODOS PARA A SUSTENTAÇÃO DO SISTEMA ERP

Objetivos do capítulo

105. Este capítulo objetiva avaliar processos e métodos utilizados na sustentação do sistema ERP da ECT.

106. Apresenta-se, nos tópicos seguintes, a análise de quatro dos principais processos de sustentação do ERP na ECT: gerenciamento de requisitos, gerenciamento de mudanças, metodologia de testes do sistema e gerenciamento de configuração de artefatos.

Contextualização

107. A adequação de um sistema ERP às regras de negócio dos processos corporativos da organização que o adquire se dá por meio de customização e parametrização.

108. A atividade de customização de um sistema ERP assemelha-se aos processos de desenvolvimento e manutenção de software. As fases de especificação técnica, codificação e testes estão presentes tanto na customização de um sistema ERP quanto no desenvolvimento ou manutenção de software. Tais alterações envolvem, por exemplo, disponibilização de funcionalidades novas, alterações de funcionalidades antigas ou relatórios não previstos pela versão disponibilizada pelo fabricante.

109. Existe ainda, nos sistemas ERP, uma atividade denominada parametrização, que consiste na alteração de parâmetros configuráveis do sistema de modo a ajustá-lo aos processos da corporação.

110. Nesse sentido, os processos de sustentação do sistema ERP analisados estão diretamente relacionados ao escopo de aplicação de controles que deveriam ser implantados durante a customização e a parametrização do sistema.

111. Na ECT, até o ano de 2010, o processo de software que deveria ser seguido pelas equipes de TI responsáveis pela manutenção do software (customização e parametrização) do sistema ERP era diferente do processo de software adotado nos demais sistemas da estatal. Ocorre que, a partir de 2011, foi iniciado o treinamento das equipes de desenvolvimento e manutenção no processo de software vigente na empresa, definido no Mantic (peça 22). À época dos trabalhos de fiscalização, parte das equipes havia sido treinada no Mantic, de modo que as customizações implementadas por essas equipes treinadas já utilizavam o processo de software definido no Manual de TIC da ECT, enquanto aquelas implementadas por equipes ainda não treinadas seguiam o processo de software específico do sistema ERP.

112. Salienta-se que não foi apresentada pelo gestor da área de sustentação do ERP a documentação com a descrição do processo de software específico do ERP, tendo sido encaminhados tão somente artefatos utilizados pelas equipes na documentação de amostras de customizações do sistema, realizadas à luz desse processo de software específico (peça 5, p. 2; peças 5 e 25).

113. Além do processo de software, que abrange o gerenciamento de requisitos e a metodologia de testes do sistema ERP, a ECT conta com processos formalizados de gerenciamento de mudanças, gerenciamento de configuração, os quais também constam do Mantic e foram analisados neste capítulo.

4.1 Falhas no gerenciamento de requisitos

114. Não é realizado rastreamento das mudanças dos requisitos da aplicação, necessário para avaliação do impacto e dos riscos gerados quando da realização de manutenção (customização) do sistema ERP. Além disso, os requisitos das modificações efetuadas no sistema ERP (customizações) nem sempre são formalmente aprovados pelo usuário da área de negócio requisitante.

Critérios

a) Cobit 4.1, processo AI2 – Adquirir e Manter Software Aplicativo, objetivo de controle AI 2.9 – Gestão dos Requisitos das Aplicações.

Análise das evidências

[...]

116. Por meio do Ofício 254/2011-TCU/Sefti (peça 1, p. 2, item 13), foi solicitado documento que descrevesse o processo formal de gerenciamento de requisitos do sistema ERP. Em resposta (peça 2, p. 4), a ECT encaminhou o processo de manutenção de software da ECT, constante do módulo 3, capítulo 5 do Mantic (peça 22).

117. No entanto, em entrevistas realizadas com o gestor da área de TI responsável pelo sistema ERP, verificou-se que apenas parte das equipes que atuam na manutenção do ERP foram treinadas na utilização do processo de manutenção de software descrito no Mantic, restando equipes que ainda seguem o processo de manutenção de software específico do sistema ERP.

118. Dessa forma, por intermédio do Ofício 2-588/2011 (peça 11, p. 1, item 4), foi solicitada a documentação técnica de uma manutenção evolutiva (customização) do sistema ERP realizada à luz do processo de software constante do Mantic e de uma realizada à luz do processo de manutenção de software específico do sistema ERP.

119. Da análise da documentação técnica encaminhada pela ECT por meio do Ofício 11.0198.0056/2011-AUDIT (peça 13, p. 2), constatou-se que o processo de manutenção de software específico do ERP, no tocante à atividade de especificação dos requisitos, apresenta apenas o artefato Especificação Funcional Técnica (EFT). A EFT, além de informações referentes à descrição das funcionalidades desejadas do sistema, também inclui resultados de outras atividades do processo de software, tais como especificação de código, telas, base de dados, esforço.

120. Cabe registrar que no TC 028.400/2010-0 – Levantamento para coleta de insumos para a realização do TMS 7/2011 – foi solicitado, por meio do Ofício 171/2011-Sefti, as especificações de regras de negócio do sistema ERP na ECT. Em resposta, por meio do Ofício 0213/PRESI (peça 5, p. 2), de 28/4/2011, a empresa encaminhou diversas EFT, mas não encaminhou documentos de regras de negócio elaborados segundo o processo de software definido no Mantic. Nessa amostra, foram encaminhadas EFT elaboradas em customizações de 2010 e 2011, relativas a módulos do sistema, agrupadas conforme o critério abaixo:

120.1. administrativo: gestão de contratos, patrimônio e suprimento;

120.2. comercial;

120.3. financeiro: contabilidade, contas a pagar, contas a receber, faturamento, orçamento e tributos.

121. A(s) seção(ões) do tipo de documento EFT referente(s) ao gerenciamento de requisitos, apesar de conter campos para preenchimento de impacto e riscos, não evidencia(m) a existência de mecanismo de rastreabilidade dos requisitos da aplicação para fins de análise de impacto e dos riscos associados. É o que se observa nos exemplos da tabela 4 de EFT constantes da amostra (peça 25):

Módulo	Funcionalidade	Páginas
Contas a receber	Processamento de Retenções R5503B02	6
Gestão de contratos	Gerar e enviar extrato para publicação de contratos e termos aditivos	23
Gestão de contratos	Gerar pedidos com dados enviados do portal de serviços para o documento de bloqueio de pequenas despesas	40
Patrimônio	Relatório Reserva PIB	48
Patrimônio	R5512115	53
Patrimônio	Avaliação Automática de Bens para Baixa	62
Estoque e suprimentos	Geração de Nota Fiscal (Pré-Nota)	75
Estoque e suprimentos	Correção do cálculo do dígito verificador do cadastro do Item	87

Tabela 4 – Exemplos de especificações funcionais técnicas em que não há mecanismo de rastreamento das mudanças dos requisitos da aplicação

122. Ademais, a análise da amostra encaminhada evidenciou que, na prática, a EFT é elaborada sem padronização quanto às seções de seu conteúdo (peça 25, p. 1-8; 23-39; 83-89). Apesar de existirem EFT que identificam o usuário da área de negócio requisitante da customização e que

preveem a devida aprovação formal dos requisitos e da solução escolhida pelo usuário funcional, a exemplo da EFT – Processamento de Retenções R5503B02 (peça 25, p. 1-8), evidenciaram-se diversas EFT que não preveem aprovação formal por parte do usuário funcional, a exemplo das demais especificações listadas na tabela 4 (peça 25, p. 9-22; 23-39; 40-47; 48-52; 53-60; 61-69; 70-82). Além disso, há EFT que sequer identifica o usuário funcional demandante da customização, tal como a EFT – Correção do cálculo do dígito verificador do cadastro do Item, relativa ao módulo de suprimentos (peça 25, p. 83-89).

123. *Como comentado no parágrafo 111, à época dos trabalhos da equipe de auditoria, a ECT estava iniciando o uso do processo de software da ECT (definido no Mantic) pelas equipes que realizam customizações do sistema ERP. Desse modo, quanto às ações de manutenção do sistema ERP que utilizam o processo de software previsto no Mantic, foi analisada apenas uma customização, relativa à inclusão da funcionalidade Consultar Expedição – Unitizador Aeronáutico, referente ao pacote de software Unitizador Automático, do menu Gestão das Linhas Aéreas, do subsistema Gestão de Linhas, do módulo operacional do sistema ERP (peça 26, p. 1; peça 58, p. 1).*

124. *A documentação de requisitos da customização implementada segundo o processo do Mantic continha: uma especificação de caso de uso (peça 26), com a devida indicação de aprovação pelo usuário funcional (peça 26, p. 6), um documento de regras de negócio (peça 27) e um documento de rastreabilidade de requisitos (peça 28). Nessa customização, verificou-se que o documento de rastreabilidade de requisitos continha funcionalidades, atores, casos de uso e regras de negócio. Contudo, não estavam preenchidos os relacionamentos entre os requisitos de modo a se rastrear o impacto e os riscos gerados pela customização, como exige o processo de software da ECT no item 9.6.1.4 (peça 22, p. 32). Evidenciou-se, portanto, que a atividade de análise de impacto e risco dos requisitos das customizações implementadas pelas equipes treinadas no processo de software do Mantic não foi realizada no caso analisado, descumprindo passo previsto na tarefa “detalhar as especificações de evolução” do subprocesso de manutenção perfectiva – projeto de evolução (peça 22, p. 30-32) do referido processo de software.*

125. *A falta ou a não utilização de mecanismo de rastreabilidade das mudanças nos requisitos da aplicação do sistema ERP, com a consequente ausência da análise do impacto e dos riscos provocados pelas alterações e evoluções do software, revela que não é seguida a recomendação do Cobit, objetivo de controle AI 2.9 – Gestão dos Requisitos das Aplicações, de que a situação dos requisitos seja acompanhada individualmente durante as fases do ciclo de vida do software.*

126. *Frisa-se, também, que a falta de participação do usuário da área de negócio na aprovação formal dos requisitos não se coaduna com a orientação do Cobit 4.1, objetivo de controle AI 2.9 – Gestão dos Requisitos das Aplicações, de que as mudanças nos requisitos sejam aprovadas pelo usuário no processo de gestão dos requisitos da aplicação.*

Causas

- a) *processo de manutenção de software específico do sistema ERP não prevê a atividade de rastreamento de requisitos;*
- b) *as equipes de TI responsáveis pela sustentação do sistema ERP e treinadas no processo de manutenção de software definido no Mantic não cumprem plenamente o referido processo.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) *risco de desenvolvimento de solução incorreta com base no entendimento inadequado dos requisitos;*
- b) *possibilidade de que os requisitos relevantes sejam descobertos tardiamente, causando aumento de custo de retrabalho e atrasos;*
- c) *prováveis mudanças nos requisitos não identificadas;*
- d) *risco do surgimento de soluções que falham em atender aos requisitos de negócio;*
- e) *possibilidade de que soluções alternativas não sejam identificadas apropriadamente.*

Conclusão

127. Com a inexecução da atividade de rastreamento das mudanças nos requisitos da aplicação nas manutenções do sistema ERP, não é realizada análise do impacto e dos riscos associados às mudanças nos requisitos. Dessa maneira, as soluções adotadas nesses casos podem não atender às necessidades do negócio ou mesmo trazer resultados inesperados para a organização.

128. Acrescenta-se que se constatou falta de aprovação formal dos requisitos por parte do usuário da área de negócio demandante em diversas customizações realizadas à luz do processo de software específico do sistema ERP. Essa situação pode conduzir à constatação tardia de que os requisitos não foram adequadamente entendidos ou de que não houve identificação de soluções alternativas, dentre outros efeitos.

Propostas de encaminhamento

129. Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que aperfeiçoe o processo de construção de novas funcionalidades no sistema integrado de gestão, de modo que contemple as atividades de gestão dos requisitos da aplicação, em especial as relacionadas à implantação de mecanismos de rastreamento das mudanças dos requisitos da aplicação e à aprovação formal dos requisitos por parte da área demandante, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 2.9 – Gestão dos Requisitos das Aplicações.

Benefícios esperados

a) redução dos riscos decorrentes de mudanças não controladas sobre os requisitos do sistema ERP.

4.2 Falhas no gerenciamento de mudanças

130. Em que pese existir processo formal de gerenciamento de mudanças na ECT, com realização de avaliação de impacto, priorização e autorização por comitê de mudanças, assim como procedimento especial para mudanças emergenciais, foi constatado que não há controle de versão do sistema ERP, atualizado pela implantação de mudanças corretivas e evolutivas e que algumas mudanças foram implantadas sem a devida autorização, descumprindo o próprio processo de gestão de mudanças da empresa.

Critérios

a) ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005, seção 12 – Aquisição, Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas de Informação, categoria 12.5 – Segurança em Processos de Desenvolvimento e Suporte, item 12.5.1 – Procedimentos para Controle de Mudanças;

b) Cobit 4.1, processo AI6 – Gerenciar Mudanças, objetivo de controle AI 6.2 – Avaliação de Impacto, Priorização e Autorização;

c) processo de software definido no Mantic.

Análise das evidências

131. Por meio do Ofício 254/2011-TCU/Sefti (peça 1, p. 2, item 12), foi solicitado documento que descrevesse o processo formal de gerenciamento de mudanças nos sistemas de informação da ECT. Em resposta (peça 2, p. 6), a ECT encaminhou o documento Módulo 4, Capítulo 5, Anexo 7, do Mantic, que trata do gerenciamento de mudanças (peça 29). Posteriormente, a empresa encaminhou o documento módulo 4, capítulo 5, do Mantic, que aborda o gerenciamento de serviços de TI (peça 57).

132. Da análise desses documentos e da realização de entrevistas com o gestor e técnicos da Gerência Corporativa de Serviços de TIC da Central de Serviços de Produção (Gest/Cesep/Ditec), verificou-se que no processo formal de gerenciamento de mudanças da ECT:

a) as solicitações de mudança e as intervenções dos responsáveis por conduzir o processo são registradas por meio de uma ferramenta de suporte; as solicitações de mudança e intervenções são atualizadas por meio da criação e atualização de boletim de intervenção técnica no sistema E-bit (peça 30);

b) um comitê de mudanças, multidisciplinar e interno à Cesep, analisa o impacto, prioriza e autoriza a execução das mudanças programadas (peça 29, p. 8, item 12.4; peça 57, p. 19, item 8.1.1.4,

letra “e”). Cita-se um exemplo em que o comitê cancela mudança registrada sob o número do bit “2225” por não atender ao fluxo do processo; tal mudança afetaria o sistema ERP (peça 66, p. 51);

c) há procedimento especial para mudanças emergenciais, denominadas “não-aprovadas” no processo da ECT (peça 29, p. 8 e 15, itens 12.1.3 e 14.1), conforme se observa em relatório de mudanças emergenciais executadas em 2011 (peça 67, p. 15). Segundo relatório elaborado pela Gest/Cesep, em 5/9/2011, as mudanças emergenciais corresponderam a 23,09% do total de mudanças realizadas em 2011 (peça 31);

d) há tratamento específico para mudanças não aprovadas, consubstanciado nos subitens 12.4.3 e 12.4.4 da atividade “Aprovar Mudança Programada” (peça 29, p. 8), no item 12.5, da atividade “Comunicar Solicitante” (peça 29, p. 9), e no subitem 12.7.1.2 da atividade “Aprovar Mudança Programada Escalada” (peça 29, p. 10). Como exemplo, tem-se registro do resultado de uma mudança no próprio sistema E-bit (peça 30, p. 6), bem como registro em e-mail do cancelamento de uma mudança programada (peça 32, p. 1).

133. O processo de implantação de uma mudança se inicia com o solicitante da mudança preenchendo uma solicitação de intervenção técnica no sistema E-bit, encaminhando-a à Cesep. Um colaborador da Cesep, chamado dono da mudança, que acompanha a mudança desde o recebimento da solicitação até a sua implantação, recebe a mudança e realiza três atividades: classifica-a em programada, não-programada (emergencial) ou padrão (peça 57, p. 18, item 8.1.1.3); verifica se as informações foram preenchidas corretamente; e valida ou cancela a solicitação de mudança (peça 29, p. 8, item 12.1.2). No caso de mudanças emergenciais, o bit deve ser assinado pelo chefe do departamento ou da central da área solicitante (peça 29, p. 8, item 12.1.3). Se a solicitação for cancelada, o solicitante é comunicado pelo gestor da mudança (peça 29, p. 9 e 15, itens 12.5.1 e 14.1).

134. Depois disso, o dono da mudança verifica com o executor se os procedimentos estão claros para execução. Se a mudança for classificada como programada, após a validação da solicitação a equipe responsável pelo processo de gestão de mudanças (Gmud), composta pelo gestor de mudanças e donos de mudanças, encaminha a programação das mudanças para aprovação pelo Comitê de mudanças (peça 29, p. 8, item 12.3), que, por sua vez, avalia o impacto destas em relação à aplicação, ao sistema e à infraestrutura de TI (peça 29, p. 8, item 12.4.2; peça 57, p. 19, item 8.1.1.4).

135. Caso o comitê, por consenso, não aprove a mudança, ela é cancelada e o solicitante, comunicado (peça 29, p. 8 e 15, itens 12.4.4 e 14.1). Caso não seja aprovada por falta de consenso, ela deve ser escalada para o respectivo gestor técnico, representado pelos gerentes de área técnica e/ou gerentes de negócio (peça 29, p. 8 e 15, itens 12.4.3 e 14.1). Se aprovada pelo gestor técnico, segue a execução do processo como se a mudança tivesse sido aprovada pelo comitê de mudanças. Se não for aprovada pelo gestor técnico, o solicitante deve ser comunicado da não aprovação (peça 29, p. 10 e 15, itens 12.7.1 e 14.1; peça 57, p. 19, item 8.1.1.4).

136. No caso das mudanças emergenciais, depois de verificado que os procedimentos de execução estão claros, a mudança é executada (peça 29, p. 15). Posteriormente, o dono da mudança valida sua execução, finalizando-a. Caso haja incidente, o dono da mudança o comunica à gerência de incidentes (peça 29, p. 15).

137. Contudo, foram constatados casos de execução de mudanças que não cumpriram o processo de gerenciamento definido no Mantic, implantadas sem a devida autorização do comitê de mudanças, ou do chefe do departamento ou da central da área solicitante (peça 68, p. 1), não observando a orientação do Cobit 4.1, objetivo de controle A6.2 – Avaliação de impacto, priorização e autorização, que estabelece que seja assegurado que todas as mudanças sejam categorizadas, priorizadas e autorizadas.

138. Além disso, entrevistas com os gestores da Gerência de Sustentação do ERP da Central de Sistemas (Gerp/Cesis) e da Gest/Cesep revelaram que não há meio de se associar o conjunto de itens de configuração (código-fonte e demais artefatos) que compõem uma determinada versão do sistema ERP

instalado no ambiente de produção com a respectiva solicitação de mudança que resultou na implantação dessa versão do sistema.

139. *O controle das mudanças relacionadas ao sistema ERP é prejudicado porque, apesar de a solicitação de mudança permitir ao solicitante descrever a mudança, informando as partes do código-fonte e demais artefatos do sistema que serão alterados ou corrigidos, não há processo de controle de versão das atualizações do software do sistema ERP. O gestor da Gerp/Cesis complementou que não há, no ambiente de produção, repositório em que seja possível recuperar o histórico das versões do sistema ERP, nem associar as versões do sistema aos seus respectivos artefatos de solicitações de mudança. Assim, a cada nova implantação de mudança envolvendo customização do sistema ERP, como não há o citado controle de versão das atualizações do software do sistema, não há registro de qual versão anterior do sistema ERP representa ponto de verificação seguro para eventual retorno após a mudança, de modo que uma versão anterior e estável do sistema ERP somente pode ser recuperada mediante procedimentos de backup.*

140. *Tal fato demonstra que a recomendação prevista na NBR 27.002:2005, item 12.5.1, letra “h”, concernente a procedimentos para controle de mudanças, não é implementada no processo de gerenciamento de mudanças do sistema ERP da ECT, haja vista que não há controle de versão das atualizações do software do ERP promovidas pelas customizações realizadas no sistema.*

Causas

a) *não identificadas.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) *mudanças não autorizadas podem não ser detectadas em ambiente de produção;*
- b) *ausência de rastreabilidade entre as mudanças implantadas e as versões do software do sistema ERP em ambiente de produção;*
- c) *possibilidade de existirem mudanças que não estão documentadas.*

Conclusão

141. *O processo formal de gerenciamento de mudanças na ECT implementa boas práticas atinentes ao tema. No entanto, foram constatadas mudanças implantadas em 2011 que não foram devidamente autorizadas, descumprindo o próprio processo de gestão de mudanças.*

142. *O processo de gerenciamento de mudanças seguido na ECT não permite associar a versão do software do sistema ERP implantada no ambiente de produção com a solicitação de mudança que motivou sua implantação. Uma vez que a ECT não possui, no contexto do gerenciamento de configuração, controle de versão das atualizações do sistema ERP promovidas nas customizações do sistema, por conseguinte, não possui associação entre as solicitações de mudança e as versões implantadas em ambiente de produção.*

Propostas de encaminhamento

143. *Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que aperfeiçoe o processo formal de gestão de mudanças, de modo a implantar controles específicos que tratem as situações de risco associadas a mudanças do sistema integrado de gestão, a exemplo daqueles relacionados à aprovação formal de todas as mudanças e à manutenção de controle de versões das atualizações do sistema ERP, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 6.2 – Avaliação de Impacto, Priorização e Autorização e no item 12.5.1 da Norma NBR ISO/IEC 27.002:2005.*

Benefícios esperados

- a) *melhoria no processo de gerenciamento de mudanças referentes ao software do sistema ERP pela possibilidade de se recuperar, a partir da identificação da versão do sistema implantada em produção, o código-fonte e demais artefatos que caracterizam a mudança efetuada no sistema ERP;*
- b) *redução dos riscos associados a falhas na implantação de novas funcionalidades do sistema ERP.*

4.3 *Falhas nos testes associados a mudanças no sistema ERP*

144. Não foram realizados testes de regressão anteriormente à implantação das mudanças no sistema ERP analisadas. Nem sempre há participação do usuário funcional na validação da homologação das customizações do sistema ERP relacionadas às mudanças.

Critérios

a) Cobit 4.1, processo AI7 – Instalar e homologar soluções e mudanças, objetivos de controle AI 7.2 – Plano de Teste e AI 7.7 – Teste de Aceitação Final;

b) processo de software definido no Mantic.

Análise das evidências

[...]

147. Por meio do Ofício 254/2011-TCU/Sefti (peça 1, p. 2, item 14), foi solicitado documento que descrevesse o processo formal de testes aplicado ao sistema ERP da ECT. Em resposta (peça 2, p. 4), a ECT encaminhou o documento módulo 3, capítulo 5, do Mantic (peça 22).

148. Da análise do documento encaminhado e da realização de entrevistas com o gestor e técnicos da Gerp/Cesis, constatou-se que há processo formal de testes descrito do Mantic, aplicável aos sistemas da ECT, inclusive o ERP, bem como ambiente específico para testes e homologação.

149. O processo de testes do Mantic prevê a execução das atividades e tarefas de elaboração de planos de testes; elaboração de casos de teste; realização de testes unitários e de regressão (peça 22, p. 42-43, item 9.6.5.4, letras “c” a “e” e item 9.6.7.4) e participação do usuário da área de negócio (usuário funcional) demandante da mudança no processo de aceitação da customização nos ambientes de teste, homologação e produção (peça 22, p. 43-44; peça 59, p. 65; 68-69).

150. Foi analisada uma customização implementada segundo o processo de testes do Mantic. Trata-se de evolução do sistema, pela inclusão de uma nova funcionalidade, comentada nos parágrafos 123 e 124 deste relatório. Nessa análise, identificou-se que não foram executados testes de regressão. Cabe ressaltar que os testes de regressão são previstos no Mantic na atividade “teste de qualificação de evolução”, para projetos de evolução (peça 22, p. 43, item 9.6.7.4, letras “f” e “i”). Convém sinalar ainda que os testes de regressão demandariam como insumo a análise do impacto gerado pela customização (peça 22, p. 33; 43, itens 9.6.2.4.5 e 9.6.7.3), tarefa também não realizada, conforme exposto no Achado 4.1 – Falhas no gerenciamento dos requisitos (parágrafo 124).

151. Além disso, na documentação de teste apresentada para o caso analisado, não foi encontrada a formalização do aceite da homologação por parte do usuário funcional (peça 33, p. 1-16). Segundo o gestor da Gerp/Cesis, a formalização do aceite da homologação, nesse caso, se deu por meio de mensagem eletrônica.

152. Registra-se que o processo de manutenção de software do Mantic prevê o uso do documento “termo dos testes de aceitação” para obtenção do aceite do usuário (peça 22, p. 44, item 9.6.8.5; peça 59, p. 65, item 7.12.5.3), não foi identificado no caso em análise.

153. Conforme comentado no parágrafo 111, à época dos trabalhos de campo, parte significativa das customizações eram implementadas segundo o processo de manutenção de software específico do sistema ERP, não usando o processo de testes definido no Mantic. A análise de uma amostra aleatória dessas customizações, obtida com a equipe da Gerp/Cesis, também revelou falta de execução de testes de regressão (peça 34, p. 5; 19 e 20) e casos em que as mudanças foram implantadas em ambiente de produção sem que a Gerp/Cesis mantivesse o registro do aceite da homologação pelo usuário funcional da ECT, conforme evidenciado nos documentos de teste abaixo relacionados:

a) evidência de teste de customização de 2010, em que o usuário funcional do Deger, identificado como participante na realização dos testes (peça 34, p. 4, item 3), não consta do respectivo termo de aceite de homologação (peça 34, p. 15). O termo elenca apenas analistas da área de TI responsáveis pelos testes (peça 34, p. 5, item 5);

b) roteiro e script de teste de customização de 2011, em que não consta identificação dos responsáveis pela validação dos documentos (peça 34, p. 16 e 19). A solicitação de aceite da

homologação pelo usuário final, nesse caso, deu-se por e-mail (peça 60, p. 1-2), mas o gestor da Gerp/Cesis declarou que a área não mantém o referido aceite.

154. Segundo o gestor da Gerp/Cesis, nos casos em que a referida área dispõe do aceite de homologação do usuário funcional da ECT, em geral, esse aceite foi obtido por e-mail.

Causas

a) falhas no processo de manutenção de software específico do ERP, que não prevê a realização de testes de regressão nem a realização sistemática de testes de aceitação nos ambientes de homologação e de produção pelo usuário demandante.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) potenciais problemas de desempenho não detectados;
- b) potencial rejeição de funcionalidades por parte da área de negócios;
- c) risco de a documentação de sistema não refletir a situação real.

Conclusão

155. Constatou-se que não foram realizados testes de regressão anteriormente à implantação das mudanças no sistema ERP analisadas pela equipe de auditoria. Não há participação do usuário funcional da ECT na validação da homologação de todas as mudanças associadas ao sistema ERP, o que descumpra recomendações do Cobit 4.1, AI 7.2 – Plano de Teste e AI 7.7 – Teste de Aceitação Final, bem como o que estabelece o próprio processo previsto no Mantic.

Propostas de encaminhamento

156. Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que aperfeiçoe o processo formal de testes das funcionalidades implementadas no sistema integrado de gestão, de modo a contemplar as atividades de verificação e validação dos softwares entregues, em especial aquelas relacionadas à execução de testes de regressão e à participação do usuário final no processo de homologação de novas funcionalidades, de acordo com o processo de testes definido no Manual de Tecnologia da Informação e Comunicação (Mantic) da empresa, e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 7.2 – Plano de Teste e AI 7.7 – Teste de Aceitação Final.

Benefícios esperados

- a) possibilidade de que as mudanças de software sejam testadas de forma controlada no ambiente em que serão implantadas;
- b) redução dos riscos associados a falhas na implantação de novas funcionalidades do sistema ERP.

4.4 Falhas no gerenciamento de configuração dos artefatos do sistema ERP

157. O processo de gerenciamento de configuração dos artefatos do sistema ERP não abrange informações sobre o software (código-fonte, licenças, manuais etc.) do sistema. Igualmente, o processo de gerenciamento de configuração dos artefatos do sistema ERP não está integrado ao processo de gerenciamento de mudanças da empresa.

Critérios

- a) Cobit 4.1, processo DS9 – Gerenciar a Configuração, objetivos de controle DS 9.1 – Repositório de Configuração e Perfis Básicos, DS 9.2 – Identificação e Manutenção dos Itens de Configuração e DS 9.3 – Revisão da Integridade de Configuração.

Análise das evidências

[...]

161. Por meio do Ofício 1-588/2011 (peça 7, p. 1, item 4), foi solicitado documento que descrevesse o processo formal de gerenciamento de configuração da ECT. Em resposta (peça 2, p. 4), a ECT encaminhou o processo de gerenciamento de configuração descrito no Mantic, módulo 4, capítulo 5, anexo 8 (peça 8, p. 74-83).

162. Com o intuito de mitigar os riscos de falhas na documentação e no sistema ERP em si, é imprescindível que exista adequada gestão de toda a documentação dos processos de customização e

parametrização do sistema em produção. Contudo, foi evidenciado que há falhas no gerenciamento de configuração dos artefatos do sistema ERP em produção.

163. *O processo de gerenciamento de configuração da ECT abrange apenas itens de configuração relacionados a recursos de rede e aos servidores de produção (peça 8, p. 75, item 5), não contemplando itens relativos a software (código-fonte, licenças, manuais) e mudanças ocorridas sobre eles, tais como os itens relativos ao sistema ERP. O gerenciamento de configuração dos artefatos não está integrado ao processo de gerenciamento de mudanças da empresa.*

164. *Uma vez que a gerência de configuração da ECT não abrange itens de configuração do sistema ERP, tais como os relativos ao software, não há processo de controle de versão das atualizações do sistema ERP promovidas pelas customizações no sistema. Como declarado pelo gestor e técnicos responsáveis pela sustentação da solução ERP, não há repositório em que seja possível recuperar histórico das versões do sistema ERP, nem meio de associar as versões do sistema aos seus respectivos artefatos de solicitações de mudança, o que prejudica o controle das mudanças relativas ao sistema, principalmente no caso de necessidade de retorno de versão após a implantação de uma mudança, conforme registrado no Achado 4.2 – Falhas no gerenciamento de mudanças.*

165. *Para ilustrar, podem ser citadas telas da ferramenta de suporte ao processo de gerenciamento de configuração da ECT, o aplicativo SCCD, desenvolvido internamente e não integrado às ferramentas de suporte aos demais processos de gerenciamento de serviços de TI da empresa, como o aplicativo “e-bit”, usado para gerenciamento de mudanças, e o aplicativo “registro de incidentes”, para gerenciamento de incidentes. O SCCD registra informações sobre contratos, serviços, empresas, redes, servidores, storages e segurança, conforme menus da ferramenta (peça 35, p. 1), mas não registra informações relativas aos itens de configuração dos softwares dos sistemas de informação instalados nos servidores. Por exemplo, o SCCD registra que em determinado servidor de produção está instalado o banco de dados de produção do sistema ERP, identificando que se trata do sistema gerenciador de banco de dados “Oracle 10g” (peça 35, p. 1-2), mas não registra informações adicionais sobre esse software, tais como aquelas concernentes às licenças do software (peça 35, p. 2).*

166. *Como efeito dessa ausência de registro de informações, tais como as relativas às licenças dos softwares, pode haver prejuízos à realização de análise crítica periódica da política de uso de software da empresa, a qual deveria verificar a existência de software em uso de maneira não autorizada ou excedente ao contrato de licenças vigente, conforme definido no Cobit 4.1, objetivo de controle DS 9.3 – Revisão da Integridade de Configuração.*

167. *Vale ressaltar que, no que concerne à avaliação periódica da quantidade de licenças utilizadas do sistema ERP, o Contrato 13.180/2004, ajuste celebrado para aquisição de licenças de software do ERP da ECT vigente à época da presente fiscalização, previu a aquisição de licença de uso perpétuo com quantidade irrestrita de usuários, não seguindo o modelo de licenciamento por usuário. Dessa maneira, não há, para o caso do sistema ERP, que se considerar o risco descrito no parágrafo anterior.*

Causas

a) *não identificadas.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) *potenciais falhas nas mudanças implementadas;*

b) *risco de inconsistência entre o que estabelece a documentação do sistema ERP e a operação do sistema em ambiente de produção;*

c) *falha em identificar componentes críticos para o negócio, tais como as regras de negócio do sistema;*

d) *inviabilidade de inventariar todos os ativos de informação associados ao sistema ERP.*

Conclusão

168. *O processo de gerenciamento de configuração de artefatos da ECT abrange apenas itens de configuração relacionados aos recursos de rede e aos servidores de produção, não contemplando*

informações sobre itens de configuração relativos ao sistema ERP (código-fonte, licenças, manuais). O processo de gerenciamento de configuração dos artefatos do sistema ERP não está integrado ao processo de gerenciamento de mudanças.

Propostas de encaminhamento

169. *Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que aperfeiçoe o processo de gerenciamento de configuração dos artefatos do sistema integrado de gestão, em especial as atividades relacionadas ao registro das alterações nos itens de configuração e à integração desse processo com o processo de gerenciamento de mudanças, bem como preveja a utilização de ferramenta automatizada e integrada de suporte à gestão de configuração, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS 9.1 – Repositório de Configuração, DS 9.2 – Identificação e Manutenção dos Itens de Configuração e Perfis Básicos e DS 9.3 – Revisão da Integridade de Configuração.*

Benefícios esperados

- a) *mitigação do risco de perda de integridade dos itens de configuração do sistema ERP;*
- b) *mitigação do risco de falhas nas mudanças implantadas.*

5 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA NO SISTEMA ERP

Objetivos do capítulo

170. *O presente capítulo tem como finalidade apresentar a avaliação da atuação da auditoria interna da ECT quanto ao uso e à gestão do sistema ERP.*

171. *Vislumbrou-se a necessidade de se avaliar de que forma e em que medida a atuação da auditoria interna da empresa está voltada para a avaliação dos controles internos de TI e, especificamente, para os controles de aplicação do sistema ERP.*

Contextualização

172. *A auditoria interna (Audit) da ECT está vinculada ao Conselho de Administração da empresa, tendo sua estrutura organizacional prevista no Manual de Organização (Manorg), Módulo 20 (peça 62, p. 1-3), e os procedimentos a serem observados em suas atividades definidos no Manual de Auditoria (Manaud; peça 63).*

5.1 Falhas na atuação da auditoria interna com relação ao sistema ERP

173. *O processo de planejamento das ações da Audit não contempla a avaliação periódica dos controles de segurança e de segregação de funções conflitantes associados ao sistema ERP.*

174. *Os auditores internos da Audit necessitam da intermediação da área de TI para obter parte dos dados do sistema do ERP necessários aos trabalhos de auditoria, seja por falta de consultas pré-formatadas que possam ser utilizadas pela Audit, seja por falta de conhecimento e habilidades que permitam à Audit obter dados do ERP sem essa intermediação.*

CrITÉRIOS

- a) *Cobit 4.1, processo ME2 – Monitorar e Avaliar os Controles Internos, objetivo de controle ME 2.1 – Monitoramento da Estrutura de Controles Internos.*

Análise das evidências

[...]

176. *Por meio do Ofício de Requisição 2-588/2011 (peça 11, p. 1-2, item “c”), foi solicitada a confirmação da informação recolhida em entrevistas, qual seja, de que não há previsão normativa para que a Audit realize avaliação periódica de controles de segurança e de segregação de função do sistema ERP.*

177. *Como resposta (peça 13, p. 8), a empresa informou que a seleção de unidades auditáveis baseia-se em processo de classificação de risco, o qual estabelece a priorização de segmentos da empresa que são auditados ao longo de cada exercício. Informou ainda que, por força de regulamentação ou de cláusulas contratuais, algumas auditorias têm que ser realizadas anualmente, tais como auditoria de segurança da informação e nos serviços Dinheiro Certo (Vale Internacional Eletrônico) e Certificação Digital, as quais são regularmente incluídas nos planos de auditoria, não passando por avaliação de risco. A empresa finalizou declarando que as auditorias no sistema ERP são*

realizadas segundo o processo de classificação de risco e não estariam inseridas no grupo de auditorias anuais (peça 13, p. 9).

178. *De fato, foi demonstrado que a Audit realiza anualmente auditorias de segurança da informação e comunicações, tal como registrado no Relatório de Auditoria 40/2009, acerca do qual essa equipe de fiscalização teve acesso ao acompanhamento das recomendações relacionadas ao sistema ERP (peça 64, p. 7-15), bem como nos Relatórios de Auditoria 15/2010 e 15/2011, o último elaborado após os trabalhos de campo dessa equipe (peças 87-88). No entanto, as auditorias de segurança da informação realizadas pela Audit nem sempre abordam controles de segurança do sistema ERP. Isso se observa no Relatório de Auditoria 15/2010, que menciona o sistema ERP apenas em um ponto (peça 87, p. 10; 13), e no Relatório de Auditoria 15/2011, que sequer menciona o sistema ERP (peça 88).*

179. *No que tange aos controles de segregação de funções associados ao sistema ERP, a despeito da seleção das unidades auditáveis basear-se em risco, a única evidência de auditoria e monitoramento desses controles se deu no Relatório de Auditoria 39/2009, item 4.5.3 (peça 69, p. 30-32).*

180. *Entende-se, assim, que a avaliação dos controles de segurança da informação e de segregação de funções associados ao sistema ERP não é realizada periodicamente.*

181. *Ao mesmo tempo, na entrevista com auditores internos da empresa, foi indicado que o pessoal da área não detém conhecimentos específicos suficientes para obtenção de todas as informações necessárias aos trabalhos de auditoria.*

182. *Por meio do Ofício de Requisição 2-588/2011 (peça 11, p. 1, item “b”), foi solicitada a confirmação da informação de que a área de auditoria interna da empresa (Audit) não possui, em alguns casos, conhecimento suficiente da ferramenta para extrair, do sistema ERP, as informações disponíveis e necessárias aos trabalhos de auditoria.*

183. *Em resposta (peça 13, p. 8, item “b”), a ECT ratificou que os dados constantes da base de dados do sistema ERP são, muitas vezes, extraídos pela área técnica a partir de solicitação de auditoria dirigida ao órgão gestor da matéria auditada.*

184. *Como exemplo, dados sobre a folha de pagamento são solicitados pela Audit à Central de Gestão de Pessoas, que, por sua vez, requer à área técnica a extração dos dados diretamente da base de dados do módulo correspondente do ERP.*

185. *Foi informado que a solicitação de extração de dados se dá especialmente quando não há consultas pré-formatadas que possam ser utilizadas pela auditoria, bem como pela falta de conhecimento e habilidades que permitam à Audit obter dados do ERP sem intermediação da área de tecnologia.*

186. *Dessa forma, essa dificuldade de obtenção dos dados traz o risco de não identificação de falhas nos controles de TI associados ao sistema ERP, o que pode acarretar prejuízo à efetividade da execução dos processos de negócio suportados pelo sistema.*

187. *A própria Audit reconhece os riscos de tal procedimento, tais como o de não serem fornecidos dados na totalidade ou de haver manipulação destes. Por outro lado, esclareceu que os dados obtidos dessa forma são confrontados com outras informações fora do escopo do sistema ERP, havendo, portanto, controles compensatórios (peça 13, p.8, item “b”).*

Causas

a) *falta de consultas pré-formatadas no sistema ERP que possam ser utilizadas pela auditoria interna;*

b) *falta de conhecimento e habilidades que permitam à auditoria interna obter dados do sistema ERP sem intermediação da área técnica.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) *risco de mau funcionamento dos controles de segurança e de segregação de funções conflitantes associados ao sistema ERP, acarretando possível prejuízo à efetividade da execução dos processos de negócio;*

b) *falhas na detecção de um provável mau funcionamento de controles internos associados ao sistema ERP;*

- c) *dados para trabalhos de auditoria não serem fornecidos na sua totalidade;*
- d) *possibilidade de manipulação de dados antes do envio para a auditoria interna.*

Boas práticas

188. *Observou-se que a auditoria interna da ECT já realizou auditorias no sistema ERP e que a equipe de auditores conta com profissionais com formação na área de TI. A auditoria interna demonstrou ainda procedimento de follow-up (acompanhamento das deliberações), sendo possível rastrear as recomendações e correspondentes providências tomadas com relação a cada achado.*

Conclusão

189. *A ECT não realiza satisfatoriamente o monitoramento contínuo da estrutura dos controles de segurança e de segregação de funções do sistema integrado de gestão por meio de trabalhos de avaliação periódica desses controles.*

190. *O fato de os auditores internos da ECT, por vezes, necessitarem da intermediação da área de TI para obter dados do sistema do sistema ERP necessários aos trabalhos de auditoria faz que não haja garantia da necessária integridade dessas informações, mesmo que confrontadas com outras informações fora do escopo do sistema ERP.*

Propostas de encaminhamento

191. *Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que aperfeiçoe o processo de auditoria interna de modo a fornecer subsídios normativos, tecnológicos e pessoais necessários para que a área de auditoria interna acesse diretamente informações provenientes do sistema integrado de gestão e execute trabalhos de fiscalização nos controles internos e de aplicação associados ao sistema, a exemplo dos controles de segurança e daqueles relacionados à segregação de funções conflitantes, à semelhança do Cobit 4.1, ME 2.1 – Monitoramento da Estrutura de Controles Internos.*

Benefícios esperados

a) *melhoria no processo de planejamento das ações da auditoria interna, ao propiciar que controles importantes como os relativos à segurança e à segregação de funções do sistema ERP sejam periodicamente avaliados;*

b) *monitoramento e aprimoramento da contribuição dos trabalhos desempenhados pela auditoria interna para os processos de negócio.*

6 CONTRATOS E ASPECTOS LEGAIS

Objetivos do capítulo

192. *Apesar de ser auditoria de natureza operacional, a matriz de planejamento da FOC previu a realização de procedimentos relacionados aos contratos de serviços de TI referentes ao sistema ERP vigentes à época dos trabalhos de campo.*

193. *Foram realizados procedimentos de auditoria para avaliar o modelo de gestão contratual, a execução (monitoramento técnico) e a fase de pesquisa de mercado com as justificativas para contratação direta.*

Contextualização

194. *O sistema ERP originalmente denominado OneWorld foi desenvolvido pela empresa J.D. Edwards, e adquirido pela ECT mediante o Contrato 10.353/2000 com a empresa Unisys Brasil Ltda. (peça 18), após a realização da Concorrência 1/99 (peça 82, p. 18).*

195. *Posteriormente, a ECT celebrou, novamente com a Unisys, o Contrato 11.826/2003, para aquisição de 2.690 licenças adicionais (peça 83, p. 7).*

196. *Após realizar reavaliação da estratégia de contratação de licenças do sistema ERP, a estatal deixou de contratar licenças do sistema pelo modelo de licenciamento por usuário para contratar de acordo com a modalidade de licenciamento – uso perpétuo e usuários ilimitados. Com isso, a ECT celebrou o Contrato 13.180/2004 com a empresa PeopleSoft, detentora dos direitos de uso do sistema ERP à época, para aquisição de licença de uso perpétuo com quantidade irrestrita de usuários do sistema ERP PeopleSoft EnterpriseOne. Também fizeram parte do objeto do Contrato 13.180/2004 os*

respectivos serviços de suporte técnico e de manutenção (atualização da versão do software do sistema ERP oferecida pela fabricante; peça 19, p. 2).

197. Após o término da vigência do Contrato 13.180/2004, os citados serviços de suporte técnico e de atualização da versão do software do sistema ERP restaram sem cobertura contratual de 23/12/2008 a 26/11/2009 (peça 37, p. 17).

198. Em 26/11/2009, os direitos de comercialização das licenças de uso do sistema ERP já pertenciam à empresa Oracle do Brasil Sistemas Ltda. Nessa data, a ECT celebrou o Contrato 77/2009, com a Oracle, por inexigibilidade de licitação, para prestação dos serviços de suporte técnico e de atualização de versão do software do sistema ERP. Esses serviços foram agrupados da seguinte forma (peça 37, p. 5, 17 e 18):

Serviços	Período
Atualização: contempla atualização de versão do software (JDE EnterpriseOne – Oracle) do sistema ERP e suporte técnico para instalação dessa atualização.	23/12/2008 a 26/11/2009
Manutenção: contempla suporte técnico e atualização de versão do software (JDE EnterpriseOne – Oracle) do sistema ERP.	13/11/2009 a 13/11/2010

Tabela 5 – Serviços contemplados originalmente no Contrato 77/2009

199. Conforme a tabela 5, o Contrato 77/2009 formalizou, além dos serviços de suporte técnico e de atualização de versão do software JDE EnterpriseOne – Oracle, a atualização da versão do software prestada sem cobertura contratual de 23/12/2008 a 26/11/2009. O Contrato 77/2009 somou o valor de R\$ 4.454.209,92, sendo R\$ 3.386.672,16 pelo serviço de suporte técnico e atualização do software que seria prestado pelo período de um ano a partir da celebração, e R\$ 1.065.537,76, pela atualização do software prestada anteriormente ao contrato (peça 37, p. 5).

200. Em novembro de 2010, foi pactuado o primeiro termo aditivo ao Contrato 77/2009, dessa vez contemplando estritamente o serviço de suporte técnico ao sistema ERP. Dessa forma, o valor total foi de R\$ 3.505.886,40, resultante da aplicação de reajuste de 3,5201%, com base no Índice de Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, sobre o valor original do contrato do serviço de suporte técnico, R\$ 3.386.672,16, (peça 38, p. 2).

201. Em novembro de 2011, posteriormente ao término dos trabalhos de campo, o contrato foi mais uma vez prorrogado, dessa vez pelo valor de R\$ 3.672.096,91, resultante da aplicação de reajuste de 4,7409% sobre o valor do primeiro aditivo com base no IPCA (peça 70, p. 1).

202. Além das contratações referentes aos serviços de suporte técnico e de atualização de versão do software prestados pela fabricante, a ECT contratou com a empresa CTIS, vencedora do pregão eletrônico 6000112/2006-CPL AC, a prestação de serviço de manutenção funcional do sistema ERP mediante a celebração do Contrato 57/2007, no valor total de R\$ 7.679.508,48 (peça 14). O Contrato 57/2007 vem sendo prorrogado e o aditivo de prorrogação vigente à época dos trabalhos, o sétimo, tem período de vigência de 20/2/2011 a 16/2/2012. Dessa forma, o valor total previsto nesse contrato com seus aditivos soma a monta de R\$ 48.044.102,40 (parágrafo 30).

203. A manutenção do sistema ERP objeto do Contrato 57/2007 refere-se à atividade de adequá-lo para atender às regras de negócio dos processos corporativos da empresa, materializando-se por meio das atividades de customização e parametrização do sistema.

6.1 Falhas no modelo de gestão do contrato

204. Foram verificadas falhas no modelo de gestão do Contrato 57/2007 relativo ao serviço de manutenção funcional (customização e parametrização) do sistema ERP e no modelo de gestão do Contrato 77/2009, referente ao serviço de suporte técnico e atualização de versão do software do sistema. No primeiro caso, a métrica utilizada, embora vinculada a resultados, não está prevista ou descrita no contrato ou no edital. No segundo, a métrica não é vinculada a resultados, de modo que o serviço é cobrado mediante valor fixo mensal, baseado no valor da licença de uso perpétuo com

quantidade irrestrita de usuários do software, independente do volume e da qualidade do serviço prestado.

205. *Outra falha refere-se à inexistência de níveis mínimos de serviço definidos para ambos os contratos referentes ao sistema ERP.*

206. *Registra-se, como boa prática, a iniciativa de utilizar métrica objetiva para medição dos serviços de manutenção do sistema no âmbito do Contrato 57/2007.*

Critérios

- a) *Lei nº 8.666/1993, art. 54, § 2º, c/c art. 15, § 7º, inciso II;*
- b) *Acórdãos 1.163/2008 (item 9.3.2), 1.603/2008 (itens 9.1.5 e 9.4.4) e 265/2010 (itens 9.1.2 e 9.1.6), todos do Plenário do TCU (níveis de serviço em contratações de TI);*
- c) *Acórdãos 1.163/2008 (item 9.3.2), 1.330/2008 (itens 9.4.8 e 9.4.9), 265/2010 (item 9.1.7), todos do Plenário do TCU (contratação vinculada a resultados).*

Análise das evidências

207. *Com base nas informações dos processos administrativos dos contratos mencionados, a equipe de auditoria seguiu os procedimentos de verificação quanto ao modelo de remuneração, método de mensuração, critério de aceitabilidade dos entregáveis, níveis mínimos de serviço, cláusulas de rescisão, titularidade dos dados e outros aspectos.*

208. *Dessa análise e das informações coletadas nas entrevistas, observou-se, em síntese, que a métrica utilizada na mensuração dos serviços do Contrato 57/2007, embora vinculada a resultados, não está prevista ou descrita no contrato ou no respectivo edital.*

209. *Com relação ao modelo de remuneração e à métrica utilizada na mensuração dos serviços, observa-se que o Contrato 57/2007 tem como unidade de medida a hora de trabalho. Foram contratadas inicialmente 64.512 horas para os serviços de customização e parametrização do sistema, conforme cláusula 1.1, item 1.1, do contrato (peça 14, p. 2). Em cada prorrogação, desde a primeira, no segundo aditivo, até a quarta, celebrada mediante o sétimo aditivo, foram contratadas 72.576 horas (peça 56, p. 11 e 30).*

210. *Em entrevistas com os gestores da ECT, foi apresentada à equipe a métrica utilizada pela empresa para aferir os resultados dos serviços prestados, para efeito de ateste e pagamento. No caso, é feita contagem de pontos de função referente a cada serviço prestado. Sobre esse cálculo, é aplicado um fator de “produtividade ajustada” em função do serviço específico (linguagem ERP), para se chegar ao correspondente em horas de desenvolvedor e de consultor. Em uma das amostras encaminhadas, os fatores de produtividade ajustada foram de 2,24 para consultor e de 1,82 para desenvolvedor (peça 15, p. 1).*

211. *Entende-se que a métrica utilizada atende ao requisito de pagamento por resultado, uma vez que utiliza forma objetiva e com critérios predefinidos para mensurar o resultado (mesmo que posteriormente seja convertido em horas) e que os pagamentos são realizados em função desses resultados medidos (e não somente por horas trabalhadas).*

212. *Contudo, verifica-se que a métrica, com todos os seus detalhes (procedimento de contagem de pontos de função, critérios para aplicação dos fatores de produtividade, modelos) não está contemplada no contrato analisado ou mesmo no respectivo edital.*

213. *Registra-se que, pelo art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/93, cabe ao contrato estabelecer condições de execução em termos de direitos, obrigações e responsabilidades.*

214. *O assunto ora tratado já foi objeto de deliberação do TCU, conforme Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário, item 9.4.8, transcrito abaixo:*

“9.4.8. em todos os contratos de prestação de serviço de tecnologia da informação, mensure com critérios objetivos a qualidade e a quantidade dos serviços contratados, utilizando unidades de medição previstas no edital e no termo contratual, conforme prescreve o caput do art. 3º da Lei nº 8.666/1993;”

215. *Cabe aqui também mencionar o Acórdão 265/2010-TCU-Plenário, item 9.1.7:*

“9.1.7. proceda a mensuração dos serviços prestados por intermédio de parâmetros claros de aferição de resultados, fazendo constar os critérios e a metodologia de avaliação da qualidade dos serviços no edital e no contrato, conforme disposto no art. 6º, inciso IX, alínea “e”, da Lei nº 8.666/93, no art. 3º, § 1º, do Decreto nº 2.271/97;”

216. *Sem essa previsão editalícia, o procedimento de mensuração dos resultados fica descoberto contratualmente, podendo inclusive ser modificado em função de alterações dos gestores ou mesmo não cumprido, por não ser obrigação formal. É pertinente, portanto, que a empresa preveja a metodologia de mensuração de resultados nas eventuais prorrogações do Contrato 57/2007 e nas contratações que as sucederem.*

217. *No outro contrato analisado, o Contrato 77/2009, constatou-se que os serviços de suporte técnico e atualização de versão do software do sistema ERP são cobrados anualmente mediante o pagamento de valor fixo mensal, baseado no valor da licença de uso perpétuo com quantidade irrestrita de usuários do software, adquirida por meio do Contrato 13.180/2004, independente do volume e da qualidade dos serviços prestados no período.*

218. *Ressalta-se que desde o Contrato 13.180/2004 havia vinculação entre a precificação dos serviços de suporte técnico e atualização de versão do software e o valor de aquisição da licença de uso perpétuo com usuários ilimitados. No Contrato 13.180/2004, o valor desses serviços (R\$ 3.381.924,20; peça 19, p. 5) correspondeu a 20,7% do valor da licença de uso perpétuo com quantidade irrestrita de usuários do software (R\$ 16.338.028,17; peça 19, p. 5), conforme equação da tabela 6:*

$$\text{Valor da licença} / \text{Valor do serviço de suporte técnico} = 3.381.924,20 / 16.338.028,17 = 0,207 \text{ (20,7\%)}$$

Tabela 6 – Relação entre valor da licença e valor do serviço de suporte técnico e atualização de versão do software no contrato anterior ao 77/2009

219. *Da mesma forma, as cláusulas 6.2 e 6.3 do Contrato 13.180/2004 estabeleceram que, em eventual renovação, a contratada garantiria, mantido o número base de empregados da ECT, que, pelo período de três anos, o valor dos serviços de suporte corresponderia a um percentual máximo de 20% do valor atualizado das licenças (peça 19, p. 8).*

220. *No Contrato 77/2009, o valor cobrado pelos serviços de suporte técnico e atualização de versão do software foi de R\$ 3.386.672,16, no primeiro ano, montante que ainda corresponde a 20,7% do valor da licença de uso perpétuo com quantidade irrestrita de usuários do software, como se observa na equação da tabela 7:*

$\text{Valor da licença} / \text{Valor do serviço de suporte técnico} = 3.386.672,16 / 16.338.028,17 = 0,207 \text{ (20,7\%)}$

Tabela 7 – Relação entre valor da licença e valor do serviço de suporte técnico e atualização de versão do software no Contrato 77/2009

221. *Portanto, durante a vigência inicial do Contrato 77/2009, a precificação dos serviços de suporte técnico e atualização de versão do software estava vinculada ao valor da licença de uso perpétuo com quantidade irrestrita de usuários do software e não guardava estrita correlação com o volume e a qualidade dos serviços prestados no período. Depois disso, em cada prorrogação, o valor desses serviços foi reajustado pelo IPCA (3,5201% no primeiro aditivo e 4,7409% no segundo).*

222. *Verificou-se, também, que não há cláusulas de níveis de serviço para os Contratos 57/2007 e 77/2009.*

223. *Com relação a esse aspecto, registra-se que tal lacuna foi observada na análise dos processos administrativos referentes aos Contratos 57/2007 e 77/2009, e confirmada em entrevista com os gestores. Por meio do Ofício de Requisição 2-588/2011, foi solicitado que a ECT confirmasse tal informação recebida durante as entrevistas, referente à inexistência de cláusulas de níveis de serviço para os contratos (peça 11, p. 2, item “g”).*

224. Em resposta (peça 13, p. 3, item “g”), o Departamento de TIC (Detic) apresentou amostra do controle efetuado para recebimento dos entregáveis do Contrato 57/2007. Tal amostra, contudo, apresenta informações relativas à nota fiscal (peça 80, p. 3-4), valores e horas trabalhadas (peça 80, p. 6-7), com atesto do recebimento dos produtos pelo profissional da área técnica de TI (peça 80, p. 5). Não há, contudo, menção a critérios de recebimento ou a níveis mínimos de serviço (peça 80, p. 1-7).

225. Na mesma resposta encaminhada (peça 13, p. 5, item 3), o chefe do Departamento de Gestão da Cadeia de Suprimento (Deges/Dirad) informou que a definição de critérios de aceitabilidade ou níveis de serviço consta da documentação referente ao projeto básico e/ou especificação técnica de cada processo de contratação da empresa e que a ECT adota os critérios de aceitabilidade definidos na Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Não foram apresentados, contudo, critérios de aceitabilidade ou níveis mínimos de serviço para os serviços analisados dos contratos referentes ao sistema ERP, conforme solicitado.

226. Cabe aqui também mencionar o Acórdão 265/2010-TCU-Plenário, item 9.1.2:

“9.1.2. realize um adequado planejamento das contratações, de forma a prever na minuta contratual um nível mínimo de serviço exigido (NMSE) a fim de resguardar-se quanto ao não cumprimento de padrões mínimos de qualidade, especificando os níveis pretendidos para o tempo de entrega do serviço, disponibilidade, performance e incidência de erros, entre outros, bem como estabelecendo graus de prioridades e penalidades, à luz dos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 6º, inciso IX, alínea “d”, da Lei 8.666/93 e do art. 8º, inciso I, do Decreto 3.555/2000.”

227. Diante de tal diretriz de remunerar fornecedores com base nos resultados entregues, torna-se necessário elaborar mecanismos que permitam à Administração planejar suas contratações de serviços alinhadas a esse conceito. Nesse sentido, a Norma ABNT NBR ISO/IEC 20.000-1:2008 traz o conceito de Gestão do Nível de Serviço (GNS), que vincula o pagamento do fornecedor ao alcance de metas de resultado que, em conjunto, constituem o nível de serviço contratado.

[...]

Causas

a) ausência do processo de gestão de níveis de serviço.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) descontinuidade da métrica aplicada, por não estar prevista no contrato;

b) serviços prestados sem a qualidade almejada pela Administração;

c) ausência de critérios de qualidade para a avaliação dos serviços prestados;

d) dificuldade na avaliação de situações de descumprimento total ou parcial do objeto por parte da contratada.

Boas práticas

232. Observou-se esforço da área responsável pela sustentação do ERP na determinação de métrica objetiva para os serviços de customização e parametrização do sistema, com critérios predefinidos para mensurar o resultado (mesmo que posteriormente convertido em horas), e pagamentos realizados em função desses resultados medidos (e não somente por horas trabalhadas).

Conclusão

233. A métrica utilizada no Contrato 57/2007, embora vinculada a resultados, não está prevista ou descrita no contrato ou no edital. Entende-se que o instrumento contratual deve descrever o modelo de remuneração da contratada e o método de mensuração dos serviços, o qual deve efetivamente vincular a remuneração a resultados e descrever os níveis mínimos de serviços a serem atingidos pela contratada.

234. De outro lado, o modelo de remuneração do serviço de suporte técnico prestado no Contrato 77/2009 não é vinculado a resultados, sendo cobrado valor fixo, independente do volume e da qualidade do serviço prestado, uma vez que o Contrato 77/2009 também não define os níveis mínimos de serviços a serem alcançados pela contratada.

235. *Em adição, constatou-se que não há cláusulas de níveis mínimos de serviço a serem atendidos nos Contratos 57/2007 e 77/2009.*

Propostas de encaminhamento

236. *Dar ciência à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos sobre as seguintes impropriedades:*

236.1. *não ter especificado no Contrato 57/2007 critérios de mensuração dos serviços prestados por intermédio de parâmetros claros de aferição de resultados nem metodologia de avaliação da qualidade dos serviços, o que afronta o disposto nos Acórdãos 1.163/2008-TCU-Plenário, item 9.3.2; 1.330/2008-TCU-Plenário, item 9.4.8; 265/2010-TCU-Plenário, item 9.1.7;*

236.2. *ter contratado e realizado pagamentos sem vinculação a resultados e/ou entregáveis, no que se refere aos serviços de suporte técnico e atualização de versão do sistema ERP no âmbito do Contrato 77/2009, o que afronta o disposto na jurisprudência deste Tribunal nos Acórdãos 1.163/2008, item 9.3.2, 1.330/2008, item 9.4.9 e 265/2010, item 9.1.7, todos do Plenário do TCU;*

236.3. *não ter especificado nos Contratos 57/2007 e 77/2009 níveis mínimos de serviço aceitáveis nem as respectivas penalidades por descumprimento pela contratada, o que afronta o estabelecido nos Acórdãos 1.163/2008 (item 9.3.2), 1.603/2008 (itens 9.1.5 e 9.4.4) e 265/2010 (itens 9.1.2 e 9.1.6), todos do Plenário do TCU.*

Benefícios esperados

a) *maiores garantias de que as horas trabalhadas geram resultados mensuráveis;*
b) *melhoria no controle da qualidade dos serviços prestados;*
c) *melhoria nos controles internos pela formalização dos procedimentos de mensuração dos serviços prestados.*

7 CONTROLES DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO RELACIONADOS AO ERP

Objetivos do capítulo

237. *O presente capítulo tem como objetivo apresentar os resultados da avaliação dos controles gerais de TI associados à segurança do sistema ERP. Desse modo, serão abordados aspectos relacionados com continuidade dos recursos de TI, diretrizes de segurança da informação e controles de acesso ao sistema ERP.*

Contextualização

[...]

240. *A ECT ainda não implementou diversos dos controles de segurança da informação avaliados neste trabalho, tais como plano de continuidade de TI e política de segurança da informação. Não obstante, há documentos que equivalem a uma política de controle de acesso, a qual apresenta falhas por não definir requisitos de segurança específicos do sistema ERP nem perfis de acesso de usuário-padrão para trabalhos comuns na organização. Especificamente em relação ao sistema ERP, há falhas na aplicação dos controles de segurança relacionados ao acesso, nos controles físicos de proteção das informações do ambiente de produção e no controle sobre atividades conflitantes no âmbito do sistema.*

7.1 Inexistência de plano de continuidade de TI

241. *Em que pese haver anteprojeto de plano de continuidade de serviços de TI, não foram elaborados planos com os serviços essenciais de TI, análise dos riscos a que a organização está exposta com o mau funcionamento de tais serviços nem estratégias de continuidade desses serviços.*

Critérios

a) *Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005, seção 14 – Gestão da Continuidade do Negócio;*

b) *Cobit 4.1, processo DS4 – Assegurar a Continuidade dos Serviços, objetivo de controle DS 4.2 – Planos de Continuidade de TI.*

Análise das evidências

[...]

245. Por meio do Ofício 254/2011-TCU/Sefti, foi solicitada cópia do plano de continuidade de negócio vigente (peça 1, p. 3, item 11).

246. Em resposta, por intermédio do Ofício 11.0198.0027/2011-AUDIT (peça 2, p. 5), a ECT encaminhou o anteprojeto de plano de continuidade de serviços de TIC, que teria o objetivo de atender parte do escopo de um plano de continuidade de negócio, por meio da implementação de estratégias e planos (peça 39).

247. Esses planos teriam o condão de elencar ações, roteiros, sequência de recuperação em caso de parada não programada por evento impactante no ambiente de produção da ECT, modelos de comunicação interna e externa, dentre outros pontos. No entanto, inicialmente a empresa focaria na elaboração de três planos que comporiam o plano de continuidade de TI: plano de resposta a incidentes cibernéticos, plano de contingência operacional de TIC e plano de recuperação de desastres (peça 39, p. 1).

248. Porém, foram encaminhados apenas documentos com recomendações e diretrizes para elaboração dos planos de resposta a incidentes cibernéticos (peça 71), plano de contingência operacional de TIC (peça 72) e plano de recuperação de desastres (peça 73), não tendo sido apresentada a definição dos serviços críticos de TI, a análise dos riscos a que tais serviços estão expostos nem as estratégias de continuidade para esses serviços.

249. Ademais, é preciso que o plano de continuidade de TI envolva necessariamente o sistema ERP, levando em consideração questões que lhe são afetas, uma vez patente a dependência da empresa quanto à continuidade do funcionamento do sistema.

Causas

a) não identificadas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) possível interrupção das atividades operacionais e administrativas da ECT em casos de sinistros;

b) falhas na recuperação de sistemas ou serviços de TI de maneira oportuna e em tempo hábil;

c) potenciais falhas dos processos alternativos para tomada de decisão;

d) provável falta de recursos para a recuperação dos serviços de TI em caso de desastre;

e) potenciais falhas na comunicação entre os stakeholders sobre a continuidade dos serviços de TI.

Conclusão

250. Não há, na ECT, plano de continuidade de TI vigente.

Propostas de encaminhamento

251. Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que elabore e aprove formalmente plano de continuidade de TI, de modo a contemplar operações e serviços de TI que deverão estar disponíveis em situação de interrupções ou falhas dos processos críticos de negócio, atividades previstas para manutenção e recuperação das operações e respectivos responsáveis por sua execução, observando as práticas do item 14.1.3 da NBR ISO/IEC 27.002:2005 e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS 4.2 – Planos de Continuidade de TI.

Benefícios esperados

a) mitigação do impacto de uma grande interrupção de serviços essenciais de TI nos processos críticos de negócio.

7.2 Inexistência de política de segurança da informação (PSI)

252. A direção da ECT não aprovou nem publicou política de segurança da informação que estabeleça o enfoque da empresa para gerenciar a segurança da informação de modo alinhado aos objetivos do negócio.

Critérios

a) *Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005, seção 5 – Política de Segurança da Informação, categoria 5.1 – Política de Segurança da Informação, item 5.1.1 – Documento da Política de segurança da informação;*

b) *Cobit 4.1, processo DS5 – Garantir a Segurança dos Sistemas, objetivo de controle DS 5.2 – Plano de Segurança de TI;*

c) *Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSI/PR.*

Análise das evidências

[...]

256. *Por meio do Ofício 1-588/2011 (peça 7, p. 1, item 3), foi solicitada a política de segurança da informação vigente na ECT.*

257. *Em resposta (peça 8, p. 3), a ECT declarou que o documento estava em fase final de elaboração.*

Causas

a) *falhas no processo de gestão de segurança da informação.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) *processos de negócio expostos a ameaças não são tratados;*

b) *baixa compreensão dos usuários quanto aos aspectos de segurança da informação;*

c) *potenciais falhas ou atrasos no tratamento de incidentes de segurança de informação;*

d) *falta de clareza dos papéis e responsabilidades dos envolvidos no processo de gestão da segurança da informação.*

Conclusão

258. *A ECT não tem política de segurança da informação estabelecida.*

Propostas de encaminhamento

259. *Determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que elabore e aprove formalmente política de segurança da informação que contemple, em especial, declaração de princípios de segurança da informação alinhados com os objetivos do negócio, definição de responsabilidades, documentação que servirá de referência para apoiar a execução das políticas e previsão de revisão periódica da política em intervalos planejados, em atendimento ao que estabelece a Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSI/PR, observando as práticas do item 5 da Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005 e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS 5.2 – Plano de Segurança de TI.*

Benefícios esperados

a) *melhoria do enfoque dado pela empresa ao gerenciamento da segurança da informação corporativa;*

b) *definição de responsabilidades quanto à segurança da informação;*

c) *melhoria do nível de conscientização dos usuários quanto aos aspectos de segurança da informação;*

d) *diminuição dos riscos de segurança da informação.*

7.3 *Falhas nos controles físicos de proteção das informações do ambiente de produção do sistema ERP*

260. *Foram verificadas falhas nos controles físicos no ambiente de produção do sistema ERP atinentes à revisão, atualização e revogação dos direitos de acesso às áreas seguras; e falta de plano de contingência contendo as providências a serem tomadas em caso de falta de energia elétrica.*

CrITÉRIOS

a) *Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005, seção 9 – Segurança Física e do Ambiente, categoria 9.1 – Áreas Seguras, item 9.1.2 – Controles de Entrada Física, categoria 9.2 – Segurança de Equipamentos, item 9.2.2 – Utilidades.*

Análise das evidências

[...]

263. A segurança física do ambiente de produção do sistema ERP foi avaliada por meio de entrevistas com os técnicos da Gerência Corporativa de Operação da TIC (Geot/Cesep/Ditec) e visitas técnicas à Sala de Segurança Física (SSL) da ECT em Brasília.

264. Constatou-se que foram estabelecidos perímetro de segurança para a SSL, controles de entrada para assegurar que somente pessoas autorizadas tenham acesso e registro de entrada e saída de visitantes (peça 74). Observou-se também a existência de procedimento para descarte de mídias de armazenamento de dados antes do descarte, com vistas a que sejam destruídas ou apagadas/sobregravadas por meio de técnicas que tornem impossível a recuperação das informações originais, descrito no Manual de TIC da empresa, módulo 5, capítulo 7, item 4.6 (peça 40, p. 3) e módulo 4, capítulo 6, anexo 5, item 5.9.13 (peça 40, p. 10). Quanto a esse ponto, não foi possível verificar a aplicação do procedimento, uma vez que os técnicos da Cesep informaram ainda não terem realizado, até à época dos trabalhos dessa equipe, o descarte efetivo de mídia de armazenamento de dados.

265. No entanto, as entrevistas com os técnicos da Geot/Cesep revelaram que não há revisão, atualização nem revogação dos direitos de acesso de pessoas à SSL em intervalos regulares.

266. Outra falha encontrada foi a ausência de plano de contingência em caso de falta de energia elétrica, incluindo tratamentos para casos de falha ou incapacidade da Uninterruptible Power Supply (UPS) ou no-break. Essa situação foi confirmada em entrevista pelo gestor e técnicos da Central de Serviços Gerais (Ceser/Dirad).

Causas

a) não identificadas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) potencial exposição de informações sensíveis a pessoas não autorizadas;

a) maior risco de ocorrência de desastres e sinistros;

b) potencial diminuição do grau de confiança de outras organizações com relação à ECT.

Conclusão

267. Em que pese o estabelecimento de perímetro de segurança para as salas-cofre, bem como controles de entrada para assegurar que somente pessoas autorizadas tenham acesso e registro de entrada e saída de visitantes, foram constatadas falhas em relação à ausência de revisão, atualização e, quando necessário, revogação dos direitos de acesso às áreas seguras em intervalos regulares e ausência de plano de contingência em caso de falta de energia elétrica.

Propostas de encaminhamento

268. Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que aperfeiçoe os mecanismos de proteção das áreas que contenham informações e instalações associadas ao sistema integrado de gestão nos moldes do que estabelecem os itens 9.1 e 9.2 da NBR ISO/IEC 27.002:2005, de modo a considerar a revisão, atualização e revogação dos direitos de acesso às áreas protegidas, bem como a formalização de ações de contingência para o caso de falta de energia elétrica.

Benefícios esperados

a) potencial redução do risco de acesso indevido a informações do sistema ERP;

b) potencial aumento da disponibilidade e da resiliência do ambiente de produção do sistema ERP.

7.4 Falhas na política de controle de acesso

269. A política de controle de acesso (PCA) vigente na ECT não contempla requisitos de segurança específicos do sistema ERP nem define perfis de acesso de usuário-padrão para trabalhos comuns na organização.

Critérios

a) Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005, seção 11 – Controle de Acessos, categoria 11.1 – Requisitos de Negócio para Controle de Acesso, item 11.1.1 – Política de Controle de Acesso;

b) Norma Complementar 07/IN01/DSIC/GSIPR.

Análise das evidências

[...]

273. Nas entrevistas com o gestor e técnicos da Cesep/Ditec, foi apresentado como política de controle de acesso o documento constante do Mantic, módulo 5, capítulo 18 (peça 41), que trata do controle de acesso aos sistemas da ECT, e documentos relacionados, tal como o capítulo do Mantic que trata da administração de contas de acesso aos ambientes operacionais da ECT (peça 77).

274. Tendo em vista que o Mantic foi aprovado em decisão de diretoria (peça 17, p. 1) e que o documento apresentado contempla parte dos elementos esperados nessa avaliação, considerou-se que os documentos analisados equivalem a uma política de controle de acesso vigente na ECT.

275. Quanto aos elementos essenciais do documento, em consonância com as orientações do item 11.1.1, letras “h” e “i”, da NBR 27.002:2005, a PCA da ECT leva em consideração:

275.1. segregação de funções para controle de acesso, tal como no caso de pedido de acesso, autorização de acesso e administração de acesso aos sistemas da ECT (peça 41, p. 2-3, itens 5.1.1, 6.1 e 6.2; peça 77, p. 1-2; 4-5, item 5.5); e

275.2. requisitos para autorização formal de pedidos de acesso (peça 41, p. 2-3; peça 75, p. 1).

276. Contudo, não foi possível identificar na PCA requisitos de segurança de aplicações de negócio individuais, previsto no item 11.1.1, letra “a”, da NBR 27.002:2005. Um exemplo disso é a ausência de menção aos requisitos de segurança para o sistema ERP da estatal. Ademais, a política não define perfis de acesso de usuário-padrão para trabalhos comuns na organização, previsto no item 11.1.1, letra “f”, da NBR 27.002:2005, tais como perfis de acesso para usuários com a finalidade de auditoria de sistemas.

277. Por fim, constatou-se que a PCA não explicita privilégios dos usuários administradores no que se refere ao gerenciamento de perfis de acesso dos usuários dos sistemas.

Causas

a) falhas no processo de gestão do controle de acesso.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) risco de descumprimento dos requisitos de negócio e comprometimento da segurança de sistemas críticos;

b) falta de especificação de requisitos de segurança para os sistemas.

Conclusão

278. Foram encontradas duas falhas na PCA da ECT: ausência dos requisitos de segurança específicos das aplicações de negócio mais importantes da ECT, a exemplo dos requisitos de segurança do sistema ERP; e ausência de definição dos perfis de acesso de usuário-padrão para trabalhos comuns na organização.

Propostas de encaminhamento

279. Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que aperfeiçoe o processo de gestão do controle de acesso, de modo que a política de controle de acesso contemple diretrizes contidas na Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSIPR e as melhores práticas presentes no item 11.1 da NBR ISO/IEC 27.002:2005, em especial, que inclua requisitos individuais de segurança de acesso das aplicações de negócio e definição de perfis de acesso de usuário-padrão para trabalhos comuns na organização.

Benefícios esperados

a) regras de controle de acesso de aplicações de negócio individuais, a exemplo do sistema ERP, estabelecidas em conformidade com os requisitos de negócio;

b) uniformização das regras de controle de acesso de usuário-padrão para trabalhos comuns nos sistemas da ECT.

7.5 Falhas na aplicação de controles de segurança relacionados ao acesso do sistema ERP

280. Embora a ECT tenha formalizado procedimentos de controle de acesso aos seus sistemas de forma geral, foram identificadas falhas na aplicação de controles de segurança relacionados ao

acesso ao sistema ERP: dificuldade no rastreamento das modificações e inexistência de análise crítica periódica dos direitos de acesso dos usuários; compartilhamento de login e senha; ausência de processo de remoção ou bloqueio imediato dos direitos de acesso de usuários que mudaram de lotação, cargo ou função; e ausência de processo de revisão periódica da base de usuários.

Crítérios

- a) *NBR 27.002:2005, itens 11.2 e 11.3;*
- b) *Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005, seção 11 – Controle de Acessos, categoria 11.2 – Gerenciamento de Acesso do Usuário, item 11.2.1 – Registro de Usuário;*
- c) *Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005, seção 11 – Controle de Acessos, categoria 11.2 – Gerenciamento de Acesso do Usuário, item 11.2.2 – Gerenciamento de Privilégios;*
- d) *Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005, seção 11 – Controle de Acessos, categoria 11.2 – Gerenciamento de Acesso do Usuário, item 11.2.4 – Análise Crítica dos Direitos de Acesso de Usuário;*
- e) *Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005, seção 11 – Controle de Acessos, categoria 11.3 – Responsabilidades dos Usuários, item 11.3.1 – Uso de Senhas;*
- f) *Norma Complementar 07/IN01/DSIC/GSI/PR, item 5 – Diretrizes para Controle de Acesso lógico.*

Análise das evidências

Dificuldade no rastreamento das modificações e inexistência de análise crítica periódica dos direitos de acesso dos usuários

281. *Quanto à rastreabilidade das atividades de gerenciamento dos usuários do sistema ERP, verificou-se que são registradas no sistema ERP apenas as modificações de login e senha desses usuários, não se mantendo no sistema o registro das alterações de seus perfis de acesso, os quais são denominados “grupos” no sistema ERP.*

282. *O único mecanismo utilizado para registrar e realizar rastreamento das mudanças nos perfis de acesso dos usuários são os formulários de solicitação de acesso a sistemas, que estão fora do sistema ERP. As ordens de serviço referentes às mudanças de perfil de acesso de usuários do ERP são mantidas pela Cesep/Ditec da ECT.*

283. *O formulário de solicitação de acesso contém apenas os direitos de acesso a serem concedidos ao usuário. Não registra os direitos de acesso concedidos anteriormente ao usuário (peça 41, p. 2-3, itens 5.1.1, 6.2 e 6.3.1; peça 75). Dessa forma, são registradas apenas as solicitações de direitos de acesso dos usuários, sem que sejam registradas as modificações atinentes à remoção de direitos de acesso, o que não atende ao disposto na NBR 27.002:2005, item 11.2.4, letra “e”, a qual recomenda que todas as modificações nos direitos de acesso dos usuários devem ser registradas para fins de análise crítica periódica.*

284. *Em entrevista, o gestor do controle de acesso dos usuários do sistema ERP informou ainda que não é realizada verificação em intervalo de tempo regular dos direitos de acesso dos usuários e que os formulários de solicitação de acesso nem sempre estão disponíveis, o que é contrário ao disposto na NBR 27.002:2005, item 11.2.4.*

Compartilhamento de login e senha

285. *No que tange à responsabilidade dos usuários quanto ao uso de senhas, constatou-se a existência de contas impessoais, com provável compartilhamento de contas de usuário. Essas contas não identificam usuários, e sim áreas da estrutura organizacional da ECT (peça 24, p. 2-133). Além disso, por vezes, mais de uma pessoa compartilha um único login e senha de acesso ao sistema ERP, não seguindo o disposto na NBR 27.002:2005, item 11.3.1, letra “h”. A prática de compartilhamento de login e senha foi evidenciada no item 4.5.3 do Relatório de Auditoria 39/2009 (peça 69, p. 30-32) e no seu respectivo acompanhamento (peça 42, p. 32), elaborados pela Audit, em que foi registrado que um único login e senha de acesso ao módulo de faturamento e um único login de acesso ao módulo de contas a*

receber do ERP eram compartilhados por sete usuários da Diretoria Regional do Estado do Ceará (DR/CE) que precisavam acessar esses dois módulos do sistema.

Ausência de processo de remoção ou bloqueio imediato dos direitos de acesso de usuários que mudaram de lotação, cargo ou função

286. *Quanto ao gerenciamento de acesso dos usuários do sistema ERP, especificamente registro e cancelamento de usuários quando da mudança de cargo/função ou desligamento da organização, em que pese haver rotina automática semanal que desabilita os usuários que porventura tenham se desligado da empresa nesse período, não há mecanismo automatizado para alteração de perfil de acesso de usuário quando da alteração de lotação. Na prática, quando ocorre alteração de lotação de usuário, a iniciativa de solicitação de alteração do perfil do usuário é do gerente funcional da lotação de destino do usuário (peça 41, p. 2-3; peça 77, p. 4-5), não ocorrendo bloqueio automático ou solicitação de remoção de direitos de acesso por parte do gerente funcional da lotação de origem. Isso pode acarretar problemas no controle e na atualização tempestiva do perfil do usuário, contrariando a recomendação da NBR 27.002:2005, item 11.2.1, letra “h”, de que sejam removidos imediatamente ou bloqueados os direitos de acesso de usuários que mudaram de cargos ou funções.*

287. *Ainda nesse ponto, embora não fosse objetivo da pesquisa com os usuários do sistema ERP identificar desconformidades nos controles de segurança aplicados no sistema, a pesquisa permitiu constatar a existência de pelo menos dois usuários que mudaram de lotação, cargo ou função e não tiveram seu perfil atualizado na base de usuários do sistema ERP. Esses usuários encaminharam mensagens eletrônicas à Audit, justificando o fato de não responderem à pesquisa por não mais utilizarem o sistema ERP: no primeiro caso (peça 24, p. 378; peça 76, p. 4); e no segundo (peça 24, p. 399; peça 76, p. 2).*

Ausência de processo de revisão periódica da base de usuários

288. *O gestor do controle de acesso dos usuários do sistema ERP confirmou, em entrevista, que não há processo de revisão periódica da base de usuários do sistema. A ausência de revisão periódica da base de usuários do sistema ERP dificulta a verificação dos casos em que usuários estejam operando o sistema ERP com perfis de acesso não autorizados para a sua função atual, estando em desacordo com a recomendação da NBR 27.002:2005, item 11.2.1, letra “h”.*

Causas

a) *inexistência de ferramenta de controle do gerenciamento dos perfis de acesso dos usuários do sistema ERP.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) *risco de execução de operações indevidas devido a violações na segregação de funções;*
- b) *potenciais dificuldades na resolução de incidentes de segurança da informação;*
- c) *risco de comprometimento da segurança da informação.*

Conclusão

289. *No tocante aos controles de segurança relacionados ao acesso ao sistema ERP, foram constatadas as seguintes falhas: dificuldade no rastreamento das modificações e inexistência de análise crítica periódica dos direitos de acesso dos usuários; compartilhamento de login e senha por usuários do sistema; ausência de processo de remoção ou bloqueio imediato dos direitos de acesso de usuários que mudaram de lotação, cargo ou função; e ausência de processo de revisão periódica da base de usuários do sistema ERP.*

Propostas de encaminhamento

290. *Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que aperfeiçoe os controles de segurança relacionados ao acesso ao sistema ERP, de modo que considerem as práticas dos itens 11.2 e 11.3 da NBR ISO/IEC 27.002:2005, em especial, a implantação de mecanismos que garantam a rastreabilidade do acesso às atividades de gestão de usuários do sistema, a restrição ao compartilhamento de logins e senhas do sistema ERP e a definição do processo de revogação e alteração*

de perfis para os casos de mudança de lotação, bem como a revisão periódica da base de usuários do sistema ERP.

Benefícios esperados

- a) registro e controle eficiente das atividades de concessão de acesso ao sistema ERP;*
- b) redução do risco de falhas ou violações no sistema ERP.*

7.6 Falhas no controle sobre atividades conflitantes

291. Não há mapa nem documento explicitando atividades e funções conflitantes no sistema ERP, bem como não foi encontrado outro mecanismo de gerenciamento de perfis de acesso para garantir o bloqueio de casos de violação de segregação de função no sistema ERP.

Critérios

- a) Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005, seção 11 – Gerenciamento das Operações e Comunicações, categoria 10.1 – Procedimentos e Responsabilidades Operacionais, item 10.1.3 – Segregação de Funções;*
- b) Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005, seção 11 – Controle de Acessos, categoria 11.1 – Requisitos de Negócio para Controle de Acesso, item 11.1.1 – Política de Controle de Acesso;*
- c) Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005, seção 11 – Controle de Acessos, categoria 11.2 – Gerenciamento de Acesso do Usuário, item 11.2.1 – Registro de Usuário.*

Análise das evidências

[...]

295. Por meio do Ofício 254/2011-TCU/Sefti (peça 1, item 5), foi solicitado mapa ou documento que estabelecesse atividades, tarefas ou perfis conflitantes no sistema ERP. Em resposta (peça 2, p. 5), a ECT declarou que não dispunha de mapa nem documento.

296. Em entrevista com o gestor do controle de acesso ao sistema ERP, foi também constatado que não há outro mecanismo, aplicativo ou processo, que garanta o bloqueio de casos de segregação de função no sistema ERP.

297. Não foi objetivo deste trabalho verificar as possibilidades de segregação de funções que poderiam ser estabelecidas a partir do uso do sistema ERP da ECT, mas tão somente avaliar se a estatal realizava esse tipo de controle e, em caso afirmativo, como ele estaria implementado no sistema ERP.

298. Entretanto, por ocasião da execução dos procedimentos da questão de auditoria 10 (parágrafos 377 a 378), a equipe pôde identificar um caso de violação às regras de segregação de funções no módulo do sistema ERP que suporta o processo de aquisições da empresa. Foi encontrado usuário com perfis de acesso que lhe permitem criar e autorizar requisições de materiais e serviços (RMS), conforme se observa em tela do sistema ERP com transações do menu “Operações diárias” acessíveis ao usuário em questão, dentre as quais as transações RMS e Autoriza RMS (peça 78). A RMS é o documento do sistema ERP que registra a solicitação de compra de material ou serviço, sendo que a partir da sua aprovação (feita via sistema ERP) a contratação desse tipo de objeto está autorizada, conforme parágrafo 357, letra “a” deste relatório.

299. As possíveis consequências da ausência de segregação das atividades de solicitação de compras e posterior aprovação são várias, a exemplo de falhas na priorização das compras a serem efetuadas, possibilidade de pedidos desconexos ou equivocados, bem como maior risco da ocorrência de fraudes.

Causas

- a) inexistência de controles para gerenciamento de perfis de acesso conflitantes;*
- b) inexistência de ferramenta de gerenciamento de perfis de acesso e controle de segregação de função.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) risco de perda de confidencialidade e integridade das informações;*

b) *risco de operações indevidas em virtude de violações nas regras de segregação de funções.*

Conclusão

300. *Foi identificada a inexistência de mapa ou documento explicitando atividades e funções conflitantes no sistema ERP. Não foi encontrado qualquer outro mecanismo de gerenciamento de perfis de acesso que garanta o bloqueio de casos de violação de segregação de função no referido sistema.*

Propostas de encaminhamento

301. *Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que elabore ou aperfeiçoe mecanismos de controle sobre atividades conflitantes relacionadas ao sistema integrado de gestão, nos moldes do que estabelecem os itens 10.1.3, 11.1 e 11.2 da NBR ISO/IEC 27.002:2005 e, em especial, mapa que discrimine atividades e perfis de usuários conflitantes, procedimentos que garantam o cumprimento das regras sobre as atividades estabelecidas no mapa, bem como processo de revisão e avaliação periódica dos perfis de acesso dos usuários para verificar a ocorrência de atividades conflitantes.*

Benefícios esperados

- a) *melhoria dos processos e controles no sistema ERP;*
- b) *redução do risco de falhas ou violações no sistema ERP.*

8SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS COM O SISTEMA ERP

Objetivos do capítulo

302. *O presente capítulo apresenta os resultados da pesquisa de satisfação realizada com usuários finais do sistema ERP.*

Contextualização

303. *Foi aplicada pesquisa com catorze questões sobre tempo de uso do sistema, dificuldades na operação do sistema, treinamentos realizados e manual do sistema, entre outros assuntos. Os resultados integrais, perguntas e respostas possíveis, bem como o quantitativo absoluto dos optantes por cada resposta podem ser observados na peça 16.*

304. *A pesquisa foi enviada a 21.604 funcionários da ECT e foram obtidas 5.833 respostas, o que corresponde a uma taxa de resposta de 27% (peça 16, p. 5).*

305. *Além disso, foi avaliado o plano de capacitação de TI da estatal, com vistas a avaliar o grau de cumprimento das atividades de treinamento envolvendo o sistema ERP planejadas ao longo de 2010.*

306. *Constatou-se, com a consolidação dos dados das respostas do questionário e com a avaliação do nível de execução do plano anual de educação, que a opinião dos usuários indica relativa satisfação com o sistema ERP na ECT.*

8.1 Dificuldades na operação do sistema ERP

307. *Por meio de pesquisa eletrônica aplicada aos usuários ativos do sistema ERP na ECT, descrita nos parágrafos 36-41, foram avaliados aspectos da satisfação do usuário com o sistema. Constatou-se que a impressão geral é de que o sistema, apesar de não ser de fácil operação, é confiável e melhora a produtividade dos funcionários.*

Critérios

a) *Cobit 4.1, processos PO2 – Definir a Arquitetura da Informação, objetivo de controle PO 2.1 – Modelo de Arquitetura da Informação da Organização e PO 2.4 – Gerenciamento de Integridade; PO3 – Determinar as Diretrizes da Tecnologia (requisitos de negócio para a TI: ter sistemas aplicativos, recursos e capacidades padronizados, integrados, estáveis, com boa relação custo versus benefício, que atendam os requisitos atuais e futuros do negócio); ME1 – Monitorar e Avaliar o Desempenho de TI, objetivo de controle ME 1.1 – Abordagem de Monitoramento.*

- b) *pesquisa de satisfação (peça 16).*

Análise das evidências

308. *Serão apresentados gráficos e breve análise sobre os resultados coletados.*

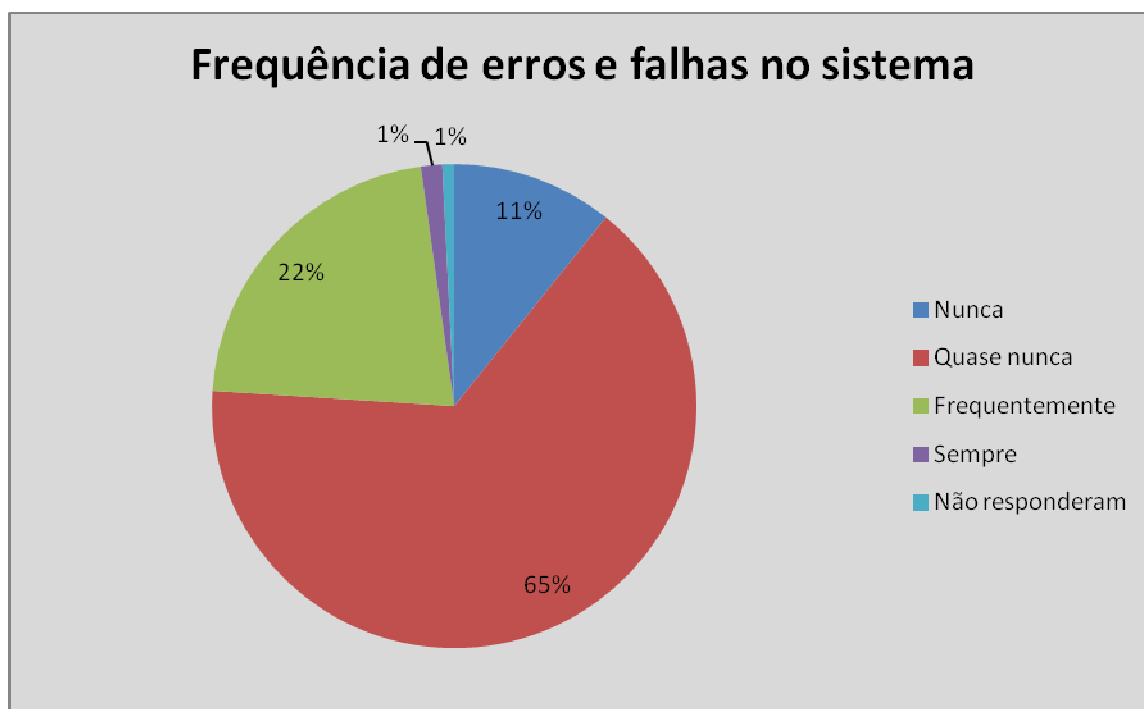


Figura 4 – Frequência de erros e falhas no sistema

309. Consta-se que a incidência de erros no sistema ERP é percebida de forma diferente pelos usuários do sistema (Figura 4).

310. Para 76% dos usuários, o sistema nunca ou quase nunca apresenta erros. Por outro lado, 23% dos usuários afirmaram que o ERP apresenta erros frequentemente ou sempre.

311. Essa divergência provavelmente decorre do fato de que os usuários de sistemas ERP normalmente utilizam apenas uma parte dos módulos do sistema. Desse modo, a hipótese mais aceitável seria a de que os usuários com pior experiência de uso estejam concentrados em módulos específicos do sistema ERP. Assim, não é possível, com os dados levantados, concluir sobre esse assunto.

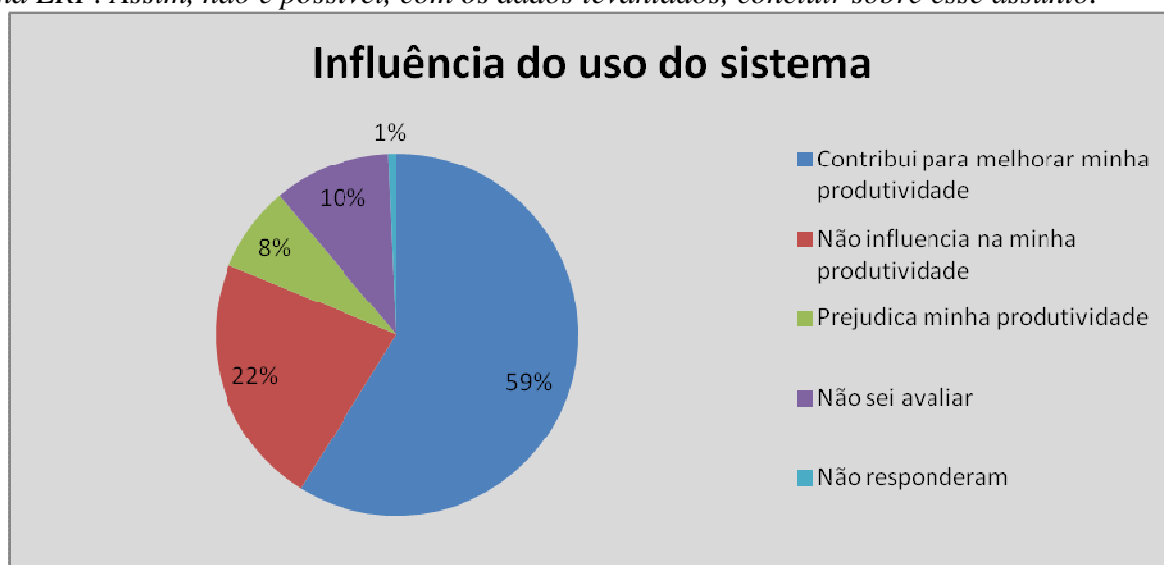


Figura 5 – Influência do uso do sistema

312. A respeito da influência do uso do sistema na rotina dos usuários (Figura 5), a maioria dos respondentes considerou que o sistema contribui para aumentar a produtividade (59%), enquanto 8% manifestaram que o sistema ERP prejudica a produtividade. Registra-se que, para 22% dos respondentes, o sistema não tem influência no nível de produtividade. Dessa forma, depreende-se que a

percepção geral dos usuários respondentes da ECT é a de que o sistema ERP contribui para aumentar a produtividade desses usuários em sua rotina de trabalho.

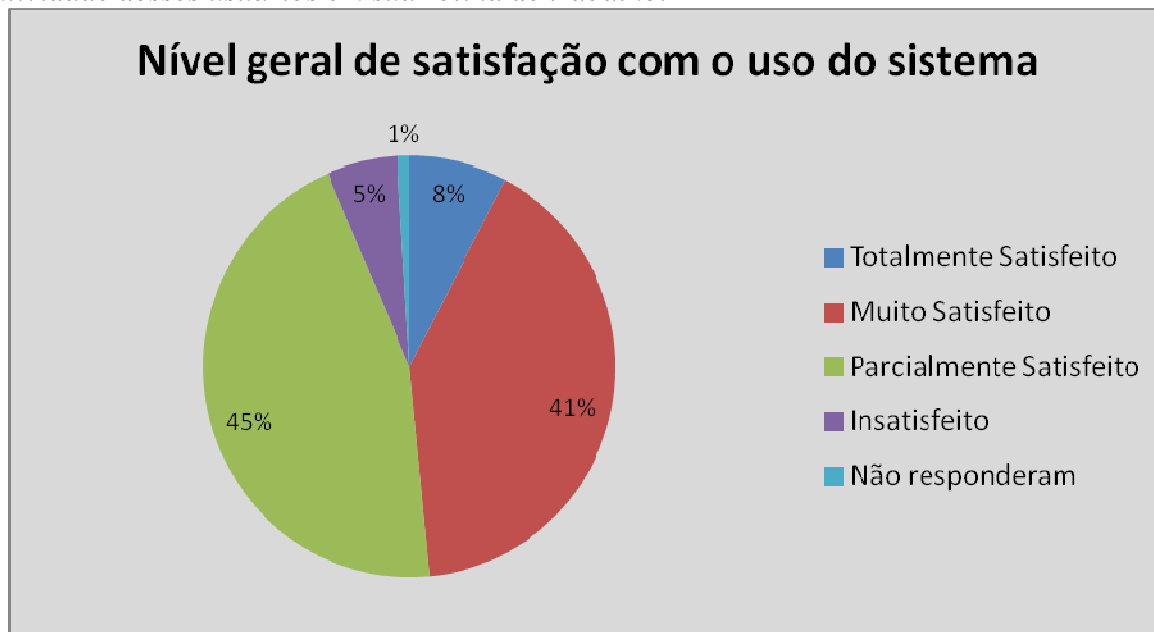


Figura 6 – Nível de satisfação com o uso do sistema

313. Outro ponto positivo observado na pesquisa é o grau de satisfação com o uso do sistema (Figura 6). Apenas 5% dos usuários disseram estar insatisfeitos com o ERP, enquanto 49% estão muito ou totalmente satisfeitos. Outros 45% responderam que estão parcialmente satisfeitos.

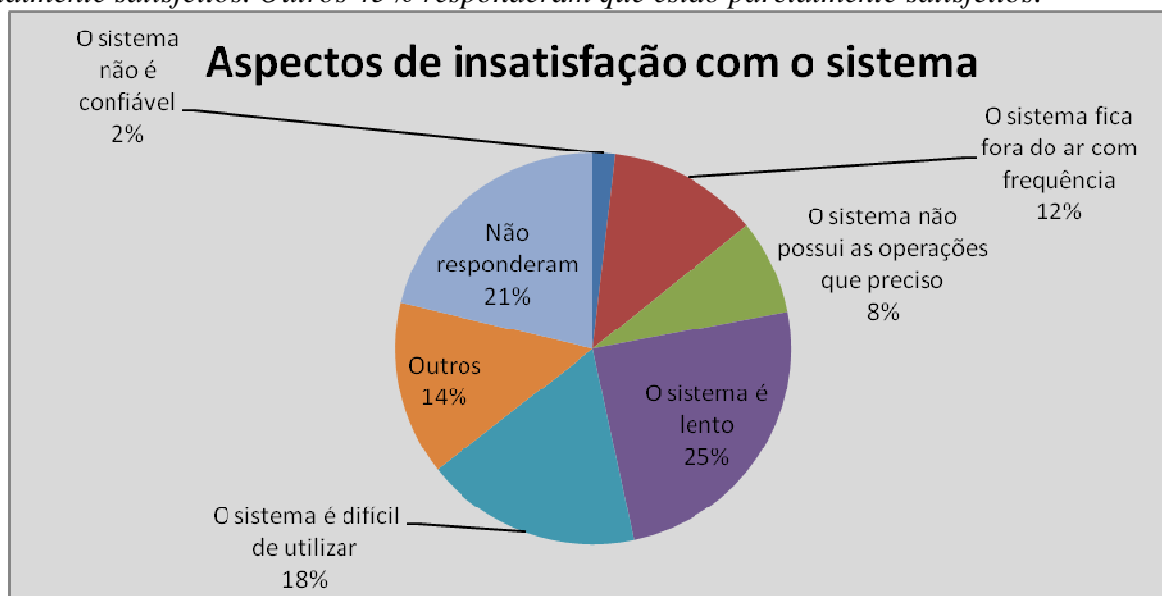


Figura 7 – Aspectos de insatisfação com o sistema

314. A Figura 7 ilustra aspectos de insatisfação do sistema por parte dos respondentes. Deve-se considerar que as opções levantadas constavam de lista fechada, portanto, os pesquisados não puderam inserir outras opções, as quais ficaram agregadas na resposta “outros”, com 14% das respostas. Dentre as opções disponíveis, a que figura como fonte de insatisfação para o maior percentual de respondentes é a lentidão do sistema ERP, mencionada por 25%, seguida pela dificuldade de utilização, escolhida por 18% desses usuários.

[...]

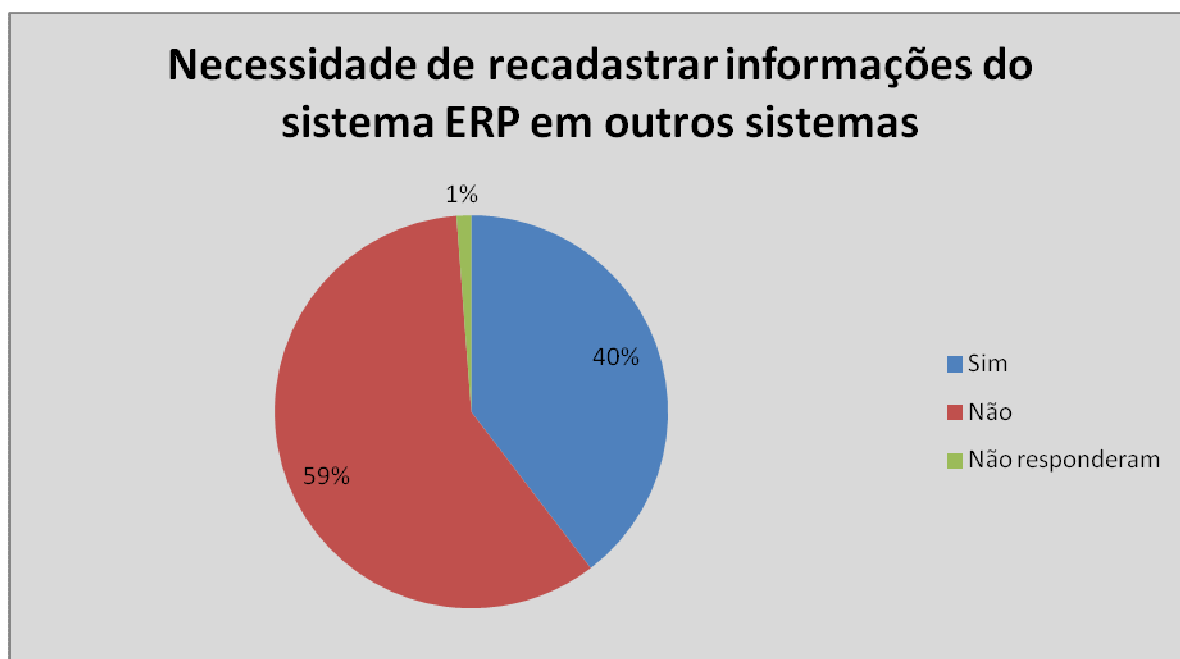


Figura 8 – Necessidade de recadastramento de informações do sistema ERP em outros sistemas

316. Quanto à integração de sistemas, a pesquisa revelou a necessidade de recadastramento de informações do sistema ERP em outros sistemas da ECT. De acordo com a Figura 8, 40% dos respondentes afirmaram que precisam fazer esse recadastramento.

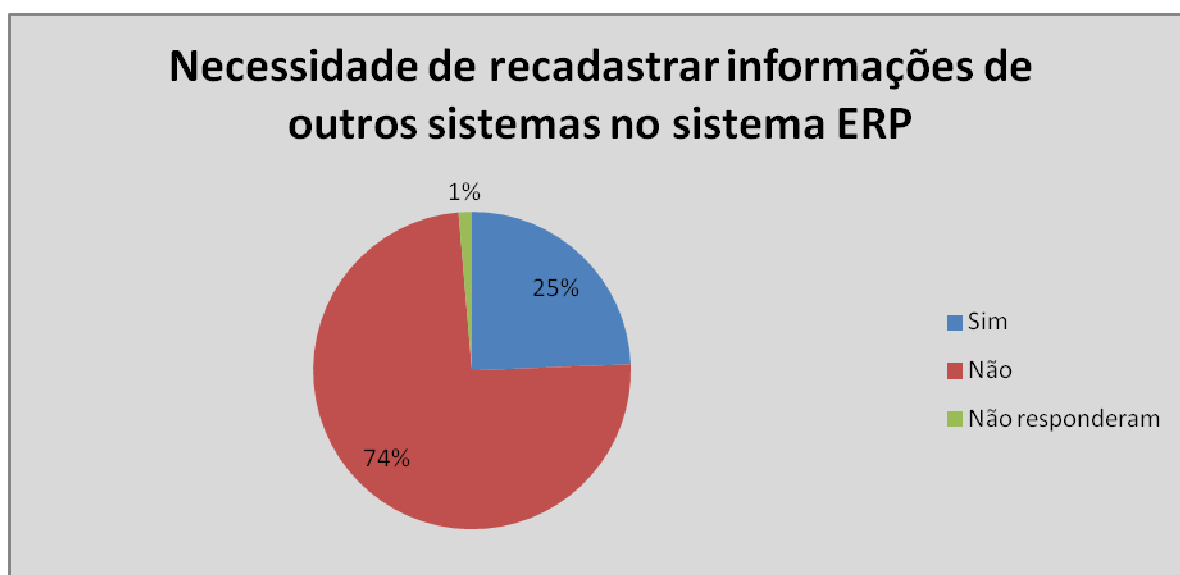


Figura 9 – Necessidade de recadastramento de informações de outros sistemas no sistema ERP

317. O recadastramento no outro sentido (informações presentes em outros sistemas que precisam ser redigitadas no sistema ERP) apresenta índice um pouco melhor, mas ainda preocupante: 25% dos usuários, conforme Figura 9.

318. Em princípio, um sistema integrado de gestão deve evitar duplicação de dados e de operações. Essa seria uma das vantagens do uso desse tipo de sistema que, pelas respostas obtidas, não é atingida plenamente no ambiente da ECT.

319. Outro aspecto que a pesquisa abordou foi o treinamento oferecido aos usuários, bem como a utilização dos manuais de usuário do sistema.

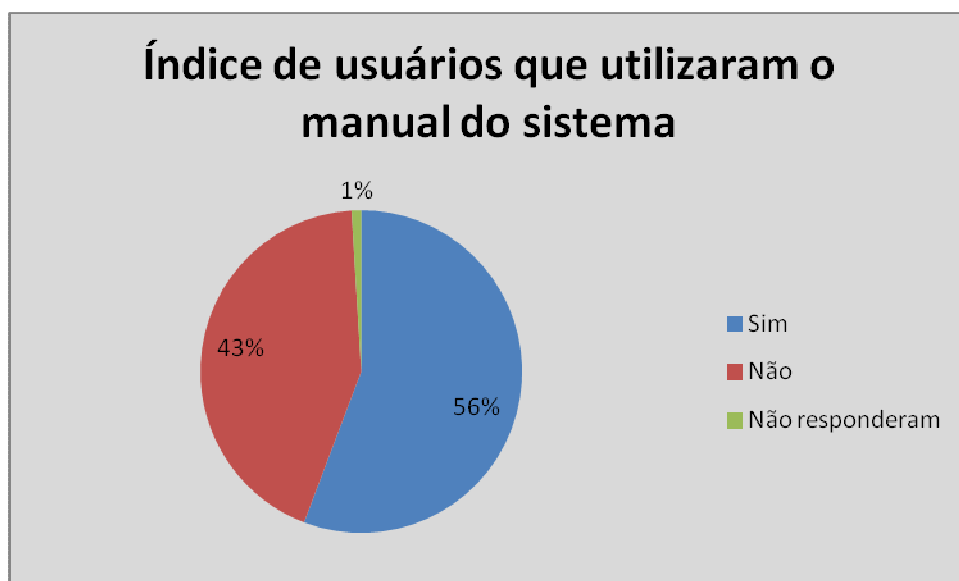


Figura 10 – Índice de usuários que utilizaram o manual do sistema

320. Verificou-se que quase metade dos usuários nunca utilizou o manual de usuário do sistema ERP (43%), conforme Figura 10. Uma das possíveis explicações para o baixo uso dos manuais do sistema é tratada no Achado 8.3 – Falhas nos manuais de uso do sistema ERP.

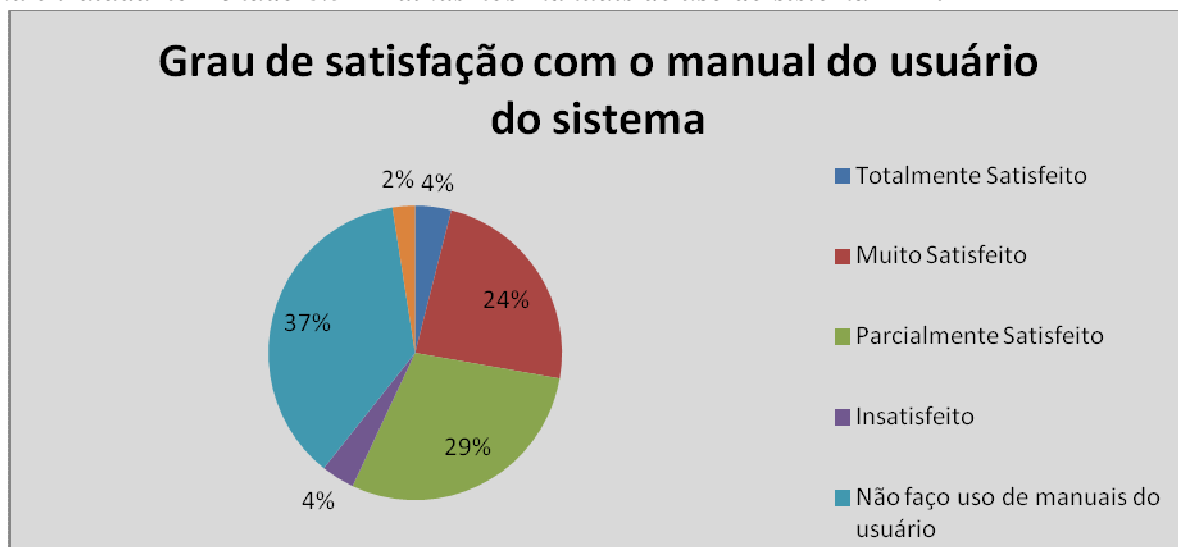


Figura 11 – Grau de satisfação com o manual de usuário do sistema ERP

321. Quando questionados sobre o grau de satisfação com o manual de usuário do sistema ERP, 37% dos usuários revelaram que não fazem uso de manuais do sistema ERP. Dentre os 61% de respondentes que informaram utilizar o manual de usuário do sistema ERP, 28% se declararam muito ou totalmente satisfeitos, contra apenas 4% insatisfeitos. Há ainda 29% que se disseram parcialmente satisfeitos.

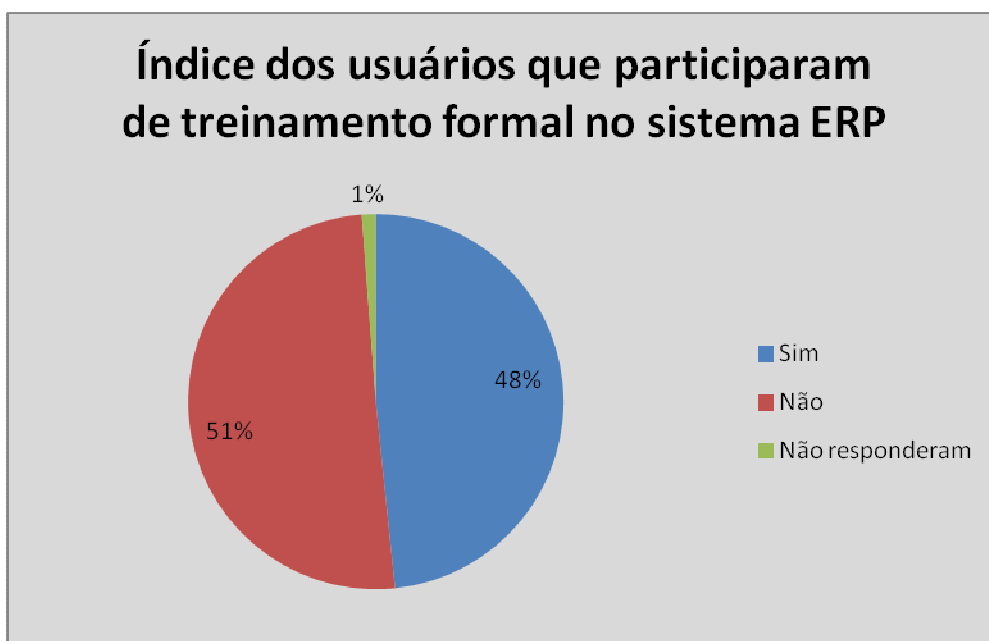


Figura 12 – Índice dos usuários que participaram de treinamento formal no sistema ERP

322. Já em relação ao treinamento formal para uso do sistema, 48% dos usuários mencionaram que não foram treinados formalmente no sistema ERP para execução de tarefas sob sua responsabilidade (Figura 12).

[...]

Causas

a) não identificadas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) usuários apresentarem baixa produtividade nas tarefas que envolvem o sistema ERP.

Conclusão

324. Os usuários do sistema ERP na ECT consideram o sistema confiável e capaz de contribuir com sua produtividade. Porém, alguns aspectos do sistema, tais como lentidão e dificuldade de utilização, geram insatisfação dos usuários. Os usuários também declararam que o sistema gera retrabalho, uma vez que há necessidade de cadastramento de informações.

325. Ademais, verificou-se baixa porcentagem de usuários que declararam ter sido treinados para usar a ferramenta, bem como baixo percentual dos que declararam utilizar o manual do sistema para sanar dúvidas na sua operação.

Propostas de encaminhamento:

326. Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que:

326.1. envide esforços no sentido de promover a integração dos dados dos sistemas legados internos com o sistema ERP, de modo a mitigar o risco de inconsistência nas informações e a facilitar a utilização pelos usuários, à semelhança das orientações dos objetivos de controle PO 2.1 e PO 2.4, e do requisito de negócio para a TI do processo PO3 do Cobit 4.1.

326.2. elabore processo de avaliação periódica do grau de satisfação dos usuários em relação ao uso do sistema ERP, de modo a obter insumos para a melhoria contínua do sistema, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, ME 1.1 – Abordagem de Monitoramento.

Benefícios esperados

- a) redução do percentual de retrabalho na utilização do sistema;
- b) aumento na produtividade dos usuários.

8.2 Falhas na implementação do plano de capacitação de TI

327. Apesar de a ECT planejar suas ações de educação de TI anualmente e acompanhar a execução dos planos anuais de educação, constatou-se baixo índice de implementação das ações de educação envolvendo o uso ou a manutenção e suporte do sistema ERP da ECT.

Critérios

a) Cobit 4.1, processo DS7 – Educar e Treinar os Usuários, objetivos de controle DS 7.1 – Identificação das Necessidades de Ensino e Treinamento e DS 7.2 – Entrega de Treinamento e Ensino.

Análise das evidências

[...]

329. Por meio do Ofício 254/2011-TCU/Sefti (peça 1, p. 3, item 6), foram solicitados os planos de capacitação de TI vigentes em 2010 e 2011.

330. Por meio do Ofício 11.0198.0027/2011-AUDIT (peça 2, p. 3), a ECT encaminhou apenas um plano de capacitação da área responsável pela sustentação do ERP (Gerp/Cesis/Ditec) para o ano de 2011 (peça 49). Posteriormente, encaminhou todas as ações de educação previstas pela empresa para o biênio 2011/2012.

331. Como a ECT não havia encaminhado seu plano de capacitação de TI para o ano de 2010, ele foi novamente requisitado por meio do Ofício de Requisição 2-588/2011 (peça 11, p. 1, item 3). Em resposta, a ECT encaminhou o Plano Anual de Educação 2010 (PAE-2010), atualizado até 29/9/2010 (peça 50).

332. No PAE-2010, foram previstas dezesseis ações de educação envolvendo o sistema ERP, sendo quinze referentes a treinamentos para uso do sistema e uma para suporte do sistema.

333. As dezesseis ações de educação para o sistema ERP foram distribuídas, conforme as áreas demandantes, da seguinte forma: nove para Cesis/Ditec (peça 50, p. 11), duas para o Deges/Dirad (peça 50, p. 8-9), uma para a Cesup/Dirad (peça 50, p. 9), uma para o Depec/Diefi (peça 50, p. 6), duas para o Deger/Diefi (peça 50, p. 6) e uma ação de autodesenvolvimento (peça 50, p. 12).

334. Segundo acompanhamento registrado no próprio PAE-2010, apenas três dessas ações de educação haviam sido concluídas até 29/9/2010: ERP – Cadastro de Veículos e Teav e ERP – Controle de Estoque Mectri, ambas do Cesis/Ditec; e a ação ERP – Módulo Gestor, de autodesenvolvimento (peça 50, p. 11-12). Além disso, relatório analítico de participação em ações de educação voltadas para o sistema ERP de 21/6/2009 a 21/6/2011, elaborado pela universidade corporativa da ECT (peça 51), evidencia que, das dezesseis ações, foram realizadas apenas as três citadas acima (peça 51, p. 23, 28 e 135) e mais a ação ERP – Gestão de Contratos, do Deges/Dirad, que se encontrava em planejamento segundo o PAE-2010 (peça 50, p. 8; peça 51, p. 6-20).

335. Portanto, apenas quatro das dezesseis ações de educação envolvendo o ERP foram realizadas no ano de 2010.

336. Esse baixo índice de implementação do plano de capacitação de TI no que tange às ações relativas ao sistema ERP é corroborado pelo resultado da pesquisa aplicada aos usuários do sistema na ECT, em que 50,44% dos respondentes afirmaram não terem recebido treinamento formal na utilização do sistema para a execução de tarefas sob sua responsabilidade, e 47,03% não receberam qualquer treinamento na utilização do sistema ERP.

Causas

a) não identificadas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) funcionários com competências inadequadas para executarem suas funções no sistema ERP.

Conclusão

337. Constatou-se baixo índice de implementação das ações de educação previstas no plano de capacitação de TI da ECT, para o ano de 2010, relativas à manutenção e ao suporte do sistema ERP. A não execução de ações de treinamento previstas pode afetar a produtividade dos usuários e reduzir seu nível de satisfação em relação ao citado sistema.

Propostas de encaminhamento

338. *Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que:*

338.1. *aperfeiçoe a implementação do plano de capacitação de TI de modo que os treinamentos previstos no plano sejam executados de maneira efetiva e tempestiva, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS 7.1 – Identificação das Necessidades de Ensino e Treinamento e DS 7.2 – Entrega de Treinamento e Ensino.*

Benefícios esperados

a) *usuários do sistema ERP com treinamento adequado para execução de suas tarefas, o que também pode induzir a um maior nível de satisfação em relação ao sistema.*

8.3 *Falhas nos manuais de uso do sistema ERP*

339. *Os manuais de uso do ERP encontram-se em suas versões originais, não sendo atualizados pela implementação de mudanças que geram novas versões do sistema.*

Critérios

a) *Cobit 4.1, objetivo de controle AI 4.2 – Transferência de Conhecimento ao Gerenciamento do Negócio, AI 4.3 – Transferência de Conhecimento aos Usuários Finais e AI 4.4 – Transferência de Conhecimento às Equipes de Operação e Suporte.*

Análise das evidências

340. *Os objetivos de controle AI4.2, AI4.3 e AI4.4 do Cobit tratam da necessidade de transferência de conhecimento às pessoas responsáveis pelo gerenciamento do negócio, aos usuários finais e às equipes de operações e suporte. Com base nesses critérios, foram executados procedimentos de auditoria para verificar se os manuais de uso do sistema ERP são capazes de proporcionar a aquisição de conhecimento sobre o sistema pelos funcionários da ECT.*

341. *No caso em tela, no qual o contratante adquiriu um software de terceiro, nota-se que a contratada disponibilizou manual de usuário com o aplicativo de execução.*

342. *Entretanto, um sistema do tipo ERP geralmente possui adaptações ao produto original, as quais se dão por meio da atividade de customização. Desse modo, os manuais de uso devem refletir as funcionalidades originais do sistema e aquelas desenvolvidas a partir de customizações.*

343. *Por meio do Ofício de Requisição 2-588/2011 (peça 11, p. 2, item “d”), foi solicitada confirmação do seguinte apontamento observado durante entrevistas:*

“os manuais de uso do ERP não são atualizados mediante implantação de mudanças que geram nova versão do sistema. As alterações são documentadas por meio de ‘comunicados’, documentos não padronizados cujo conteúdo inclui objetivo, procedimentos, telas e considerações sobre as atualizações efetuadas. Dessa forma, não existe uma ferramenta que garanta 100% da atualização dos manuais de uso do ERP.”

344. *Pelo Ofício 11.0198.0056/2011-AUDIT (peça 13, p. 2), a ECT ratificou que os manuais de uso do ERP não são atualizados mediante implantação de mudanças que geram nova versão do sistema. Como evidência, a ECT encaminhou a versão original de um dos manuais do sistema – módulo de cadastros – (peça 52) e um conjunto de comunicados, que versariam sobre as customizações realizadas no referido módulo (peça 53). A ECT também confirmou que não existe ferramenta na empresa que garanta 100% de atualização dos manuais de uso do sistema ERP.*

345. *Chama à atenção o resultado da pesquisa aplicada aos usuários do sistema revelar que, dos respondentes, 43% nunca usam manuais de usuário do ERP para efetuar operações no sistema; 37% não usam manuais do ERP; mas 28% estão muito ou totalmente satisfeitos com o manual do usuário do ERP.*

Causas

a) *falhas nos processos de gerenciamento de mudanças e de requisitos.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) *risco de uso inadequado ou errôneo do sistema ERP;*

b) *risco de sobrecarga nas operações de suporte prestado aos usuários do sistema ERP.*

Conclusão

346. Constatou-se que os manuais de uso do ERP não são atualizados pela implementação de mudanças que geram novas versões do sistema.

Propostas de encaminhamento

347. Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que aperfeiçoe os manuais de uso do sistema integrado de gestão, de modo que sejam atualizados tempestivamente após a ocorrência de mudanças nas funcionalidades do sistema, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 4.2 – Transferência de Conhecimento ao Gerenciamento do Negócio, AI 4.3 – Transferência de Conhecimento aos Usuários Finais e AI 4.4 – Transferência de Conhecimento às Equipes de Operações e Suporte.

Benefícios esperados

a) usuários do sistema ERP com conhecimento adequado para a execução de suas tarefas.

9 AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE NEGÓCIO – MÓDULO DE AQUISIÇÕES

Objetivos do capítulo

348. Os sistemas do tipo ERP se propõem a fornecer gestão integrada dos processos de negócio das empresas, ou seja, consolidar todos os dados e processos de uma organização em um único sistema, para reduzir redundâncias e aumentar os controles em processos de negócio.

349. Para uma avaliação mais substantiva do nível dessa integração, propôs-se verificação da automatização do processo corporativo de aquisições na ECT, por meio do sistema ERP.

Contextualização

350. O presente capítulo trata da efetividade da integração promovida pelo sistema ERP em uma área com processos e legislação notadamente distintos daqueles aplicáveis ao mercado privado.

351. Cabe ressaltar que a empresa auditada submete-se aos preceitos da legislação correlata ao tema aquisições públicas, em especial às Leis nº 8.666/93 e 10.520/2002, devendo, então, conduzir suas aquisições por meio do processo licitatório definido nos citados normativos.

352. Constatou-se que grande parte das atividades previstas no processo de aquisições públicas não foram informatizadas por meio do sistema ERP, evidenciada pela necessidade de uso de outros sistemas para suportar partes importantes do processo, tais como os sistemas Licitações-e do Banco do Brasil, para realização de licitações (peça 55), e Portal de Serviços, no suporte a pequenas compras (peça 79, p. 1 e 28).

9.1 Artefatos e informações relevantes do processo de aquisições não são contemplados pelo sistema ERP

353. Vários dos artefatos e informações produzidos pelo processo de aquisições públicas da ECT não são contemplados e geridos pelo sistema ERP.

Critério

a) Lei nº 8.666/93.

Análise das evidências

354. Por meio do item 22 do Anexo I do Ofício de Requisição 254/2011-TCU-Sefti, de 13/6/2011, a equipe de auditoria solicitou informações relacionadas ao processo de aquisições de bens e serviços implementado no sistema ERP – módulo de aquisições (peça 1, p. 4).

355. Em resposta, encaminhada por intermédio do Ofício 11.0198.0027/2011-AUDIT (peça 2, p. 7-8), de 4/7/2011, a ECT encaminhou o Manual de Licitação e Contratação da empresa (Manlic) e representação gráfica do processo. Especificamente com relação à solicitação de envio da listagem dos artefatos produzidos e mantidos pelo sistema ERP, a ECT encaminhou arquivos referentes a extratos de contratos e termos aditivos, dentre outros documentos.

356. A equipe realizou entrevista com o pessoal da área de contratações, a fim de entender melhor o processo de aquisições e seu grau de automatização pelo sistema ERP.

357. Nas entrevistas, os gestores da área de contratação (Cecom/Dirad e Deges/Dirad) fizeram uma exposição do processo de aquisições na ECT e da correspondente implementação no sistema ERP.

Verificou-se que algumas funcionalidades do processo de aquisições estão contempladas pelo sistema, como:

- a) Requisição de Materiais e Serviços (RMS) – documento do sistema ERP que registra a solicitação de material ou serviço, a partir de dados do termo de referência. A RMS é a fonte para a requisição de crédito e, a partir da sua aprovação (feita via sistema ERP), a contratação está autorizada;*
- b) cálculo do preço de referência, realizado pelo sistema ERP a partir de informações de preço recebidas (cotações, fornecedores consultados). Para o cálculo, é utilizada metodologia desenvolvida em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e inserida no sistema;*
- c) bloqueio do orçamento efetuado pelo gestor orçamentário via sistema ERP;*
- d) geração do modelo de extrato de publicação no Diário Oficial da União (DOU);*
- e) estimativas preliminares de preços, consubstanciado em Quadro Estimativo de Preços (QEP).*

358. Verificou-se ainda que o sistema ERP fornece informações de suporte à decisão relativas ao processo de aquisições, tais como:

- a) informações sobre contratações, indicando em que fase a contratação se encontra, possibilitando também consulta por valor, área, objeto, modalidade ou fase;*
- b) andamento dos gastos do orçamento, oferecendo informações sobre a proporção do orçamento em cada fase das contratações;*
- c) tempo médio de contratação, por tipo de contratação, desde o planejamento até a implantação da solução;*
- d) quantidade de contratos em vigor, com a respectiva quantidade de pessoas alocadas na sua gestão.*

359. Contudo, verificou-se que vários dos documentos relativos ao processo de aquisições previstos na legislação brasileira não estão inseridos no sistema ERP, nem automatizados. Como exemplos, podem-se mencionar:

- a) estudos técnicos preliminares, uma vez que o RMS formaliza a necessidade e apresenta síntese da justificativa, mas não traz o documento referente aos estudos técnicos (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX);*
- b) justificativa para parcelamento ou não da solução (Lei nº 8.666/93, art. 23, §§ 1º e 2º);*
- c) projeto básico/termo de referência (Lei nº 8.666/93, art. 40, § 2º);*
- d) contrato (Lei nº 8.666/93, art. 40, § 2º);*
- e) edital de licitação (Lei nº 8.666/93, art. 38, inciso I, art. 40);*
- f) parecer técnico ou jurídico sobre o edital (Lei nº 8.666/93, art. 38, inciso VI); o sistema registra apenas o número do parecer e indica se foi negativo ou positivo;*
- g) aviso de convocação (Lei nº 8.666/93, art. 21);*
- h) homologação da licitação (art. 38, inciso VII, e art. 43, inciso VI, da Lei nº 8.666/93); o sistema registra apenas o número da homologação.*

360. Identificou-se ainda, nas entrevistas, que a ECT desenvolveu um sistema chamado Portal de Serviços, como suporte para pequenas compras. Esse sistema gera facilidades que otimizam o trabalho do usuário, como, por exemplo, geração de edital a partir da inserção de dados básicos. Constatou-se a necessidade de integração entre o sistema ERP e o sistema Portal de Serviços para instrumentalizar o processo de aquisições. Essa necessidade de integração foi evidenciada em duas especificações de requisitos de customizações do sistema ERP relacionadas à integração com o sistema Portal de Serviços (peça 79, p. 1 e 28).

361. Observa-se, assim, que, embora o sistema ERP possua módulo de compras que automatiza alguns controles e disponibiliza algumas informações sobre aquisições públicas da ECT, alguns artefatos referentes ao processo não são gerados automaticamente por meio do sistema ERP. Essa situação

evidencia que o processo corporativo de aquisição na ECT não está automatizado completamente pelo sistema ERP, sendo necessários controles fora do seu escopo.

Causas

a) *sistema ERP não possui funcionalidades referentes às aquisições públicas de modo nativo, sendo necessárias customizações para atendimento à legislação aplicável ao setor público.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) *risco de informações relevantes sobre o processo de aquisições serem indevidamente geridas;*

b) *baixo nível de automatização dos controles implementados nos processos de aquisições;*

c) *incapacidade de fornecimento pleno de informações gerenciais sobre o processo de compras;*

d) *necessidade de gerir e manter mais de um sistema de informação para apoiar as atividades relativas ao processo de aquisições.*

Conclusão

362. *Em que pese o sistema ERP automatizar algumas operações do processo de aquisições da ECT, alguns dos artefatos referentes ao processo de aquisições públicas são produzidos fora do sistema ERP, levando a ECT a estabelecer controles paralelos e utilizar outros sistemas para gerenciar o processo.*

363. *Por ser questão de interesse da consolidação do presente TMS, o qual terá a oportunidade de analisar de forma mais ampla essa problemática, opta-se aqui por não propor encaminhamento, deixando-se as devidas propostas de encaminhamento a cargo do relatório final do TMS 7/2011 (TC 015.570/2011-8).*

Propostas de encaminhamento

364. *Sem proposta de encaminhamento.*

9.2 *Falhas nos controles internos relacionados ao processo de aquisições implementado pelo sistema ERP*

365. *O sistema ERP da ECT não implementa controles internos que deveriam estar implementados, tais como: listas de verificação para cada artefato (projeto básico, edital, contrato) produzido no processo de aquisições; memorial de cálculo das estimativas de quantidade dos itens a contratar; revisão dos artefatos por usuário sênior; bloqueio de casos de violação de segregação de funções; registro das interações realizadas com os fornecedores durante o processo licitatório; e controles sobre prazos legais aplicáveis.*

Critério

a) *Lei nº 8.666/93 (diversos).*

Análise das evidências

366. *O sistema ERP da ECT implementa alguns controles internos relativos ao processo de aquisições, tais como definição formal do gestor do contrato, registro dos dados da execução contratual por parte do fiscal do contrato, controle de valor versus modalidade de licitação, publicação do contrato e manutenção da rastreabilidade das alterações nas informações do processo de aquisições.*

367. *No entanto, outros controles internos que deveriam estar implantados não foram encontrados no sistema ERP da ECT. Como exemplos, citam-se:*

a) *listas de verificação para cada artefato produzido no processo de aquisições;*

b) *memorial de cálculo das estimativas de quantidade dos itens a contratar;*

c) *revisão dos artefatos por usuário sênior;*

d) *bloqueio de casos de violação de segregação de funções;*

e) *registro das interações realizadas com as empresas fornecedoras;*

f) *controles sobre prazos legais.*

Verificação de apenas alguns dos artefatos produzidos no processo de aquisições

368. Por meio do Ofício de Requisição 2-588/2011 (peça 11, p. 2, item “h”), foi solicitada a confirmação do seguinte apontamento observado durante entrevistas: “As listas de verificação (checklist) existentes no âmbito do processo de contratação da ECT, tais como as referentes aos documentos do processo de licitação, constantes do Manlic, módulo 2, capítulo 2, anexo 2 (peça 54) e módulo 5, capítulo 2, anexo 3 (peça 81), não estão implementadas no sistema ERP”.

369. Em resposta, o titular do Deges/Dirad (peça 13, p. 5) afirmou que não há funcionalidade específica para registro da execução das listas de verificação normatizadas no Manlic.

370. O gestor acrescentou que alguns documentos e/ou rotinas de aprovação relacionadas nas listas de verificação têm seu preenchimento e/ou verificação em menus vinculados à alteração de status do processo de contratação. Citou, como exemplo, a verificação realizada no menu de homologação do processo de contratação em que é obrigatório o preenchimento de informações sobre o número de chancela jurídica do edital e data de sua publicação no DOU (peça 13, p. 5-6).

371. Dessa forma, constata-se que apenas alguns dos artefatos relacionados nas listas de verificação do manual de aquisições da ECT são verificados no sistema ERP, não existindo listas de verificação de cada artefato produzido no processo de aquisições da ECT.

Ausência de memorial de cálculo das estimativas de quantidade dos itens a contratar

372. Por meio do Ofício de Requisição 2-588/2011 (peça 11, p. 2, item “i”), foi solicitada a confirmação do seguinte apontamento observado durante entrevistas: “Não há documentação, no ERP, do método aplicado para cálculo das estimativas de quantidade dos itens a contratar (memorial de cálculo)”.

373. Pelo Ofício 11.0198.0056/2011-AUDIT (peça 13, p. 6), o Deges/Dirad respondeu que, no módulo de aquisições do sistema ERP, não são registradas informações de cálculo da quantidade a contratar (memorial de cálculo).

374. Em complemento, o gestor da área acrescentou que poderia existir registro das informações de memorial de cálculo em outros módulos do sistema ERP, como, por exemplo, o módulo de estoques do sistema ERP, em que são registradas informações para formatação das necessidades dos materiais administrados pelos almoxarifados da ECT.

375. Portanto, no módulo de aquisições, não há memorial de cálculo das estimativas de quantidade dos itens a contratar.

Ausência de revisão dos artefatos por usuário sênior

376. Nas entrevistas com o titular e os técnicos do Deges/Dirad, constatou-se que os artefatos produzidos por um usuário no processo de aquisições não são revisados por outro usuário para fins de validação ou aprovação. O sistema não possui funcionalidade que permita a revisão de um artefato produzido no processo de aquisições por usuário sênior diferente do usuário que produziu o citado artefato.

Ausência de bloqueio dos casos de violação de segregação de funções

377. Nas entrevistas com o titular e os técnicos do Deges/Dirad, constatou-se que não há mecanismo implantado no sistema ERP que assegure o bloqueio dos casos de violação de segregação de funções no processo de aquisições.

378. Para ilustrar, tem-se tela do sistema ERP JDE EnterpriseOne da ECT com parte das operações do módulo de aquisições acessíveis a um usuário da Gerência Corporativa de Planejamento, Orçamento e Controle (Gpog/Deges/Dirad), cujo perfil de acesso permite realizar as operações de criação e de autorização de RMS, as quais deveriam ser segregadas no processo de aquisições (peça 78).

Falha no registro das interações com as empresas fornecedoras

379. Em que pese o sistema ERP manter o quadro estimativo de preços, com as cotações propostas pelas empresas durante a fase de pesquisa de preços de mercado, o sistema ERP não registra as demais interações com as empresas ocorridas durante o processo de compras, uma vez que a empresa utiliza o sistema de licitações do Banco do Brasil, chamado Licitações-e, para realização de compras por

dispensas de licitação, pregão, convite, cotação de preço, e regime diferenciado de contratação (RDC; peça 55).

Ausência de controles sobre prazos legais aplicáveis ao processo de aquisições

380. *Nas entrevistas com o titular e os técnicos do Deges/Dirad, constatou-se que o sistema ERP não controla os prazos legais da Lei nº 8.666/93 no processo de aquisições.*

Causas

a) *não identificadas.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) *risco de perda de confidencialidade e integridade das informações;*
b) *risco de ocorrência de impropriedade e/ou irregularidades no curso do processo de aquisições;*

c) *potenciais brechas de segurança no sistema ERP.*

Conclusão

381. *Embora, o sistema ERP implemente alguns controles internos relativos ao processo de aquisições, constatou-se a ausência de outros controles internos inerentes às fases de planejamento, execução da licitação e execução contratual que deveriam estar implementados no sistema, tais como: lista de verificação de cada artefato produzido no processo de aquisições; memorial de cálculo das estimativas de quantidade dos itens a contratar; revisão dos artefatos por usuário sênior; bloqueio de casos de violação de segregação de funções; registro das interações realizadas com os fornecedores durante o processo licitatório; e controles sobre prazos legais aplicáveis.*

382. *Por ser questão de interesse da consolidação do presente TMS, o qual terá a oportunidade de analisar de forma mais ampla essa problemática, opta-se aqui por não propor encaminhamento, deixando-se as devidas propostas de encaminhamento a cargo do relatório final do TMS 7/2011 (TC 015.570/2011-8).*

Propostas de encaminhamento

383. *Sem proposta de encaminhamento.*

10 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

384. *Nos termos do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU 4/2010, a versão preliminar do relatório (peça 85) da auditoria, realizada no sistema de gestão empresarial da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), foi remetida à estatal por meio do Ofício 80/2012-TCU/Sefti (peça 84), com a finalidade de obter comentários dos gestores sobre os aspectos analisados por esta equipe de auditoria.*

385. *Por meio do Ofício 574/GAPRE (peça 75), encaminhado em nome do Presidente da ECT, foram encaminhados os Memorandos 00740/2012 – AUDIT e 0614/2012-GAB/CESIS, por meio dos quais as áreas de Auditoria (Audit) e de Tecnologia e Infraestrutura (Cesis), respectivamente, apresentaram manifestações julgadas pertinentes. As manifestações dos gestores foram analisadas na instrução acostada aos autos na peça 90.*

386. *Foram apresentados três comentários ao item do relatório preliminar que tratou da atuação da auditoria interna no sistema ERP. Dois dos comentários implicaram em alterações no relatório, já incorporadas a esta versão final, razão pela qual não é necessário seu registro, em acordo com o Manual de Auditoria Operacional.*

387. *O outro comentário apresentado não implicou em mudança no relatório, apenas acrescentou informações, apresentadas de maneira resumida no parágrafo seguinte.*

388. *Com relação ao Achado 5.1 – Falhas na atuação da auditoria interna com relação ao sistema ERP, a ECT informou que realizou processo de recrutamento interno e que espera a apresentação, até 1º/6/2012, de dois profissionais ocupantes do cargo de Analista de Correios – Analista de Sistemas, especialistas em sistemas ERP, com vistas a contribuir para a eliminação da dependência em relação à área de TI (peça 86, p. 2).*

389. Não se verificou quaisquer outros comentários ou objeções às análises de mérito do presente relatório de auditoria.

11 CONCLUSÃO

390. O presente trabalho foi realizado em cumprimento ao despacho do Ministro Walton Alencar Rodrigues, TC 012.023/2011-6, e está inserido no TMS 7/2011, cujo objetivo era avaliar o uso de sistemas integrados de gestão, também chamados de Enterprise Resource Planning (ERP) nas empresas públicas. A fiscalização foi realizada na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e objetivou avaliar o tratamento dado aos riscos existentes e às práticas de governança adotadas pela empresa estatal no uso de sistemas ERP.

391. No que diz respeito ao planejamento de TI, a ECT aprovou o PDTI em 2009, desdobrando-o em iniciativas de curto e médio prazos constantes dos planos essenciais: plano de sistemas; plano de necessidades de contratação 2010 execução 2011; e plano de projetos 2011/2014. No entanto, não há, nesses documentos, menção de vinculação entre os objetivos de manutenção/expansão do ERP e os objetivos de negócio da organização (parágrafo 55).

392. Constatou-se que não foi formalizado comitê estratégico ou executivo de TI, potencialmente fragilizando o arcabouço que dá suporte à governança de TI na organização (parágrafo 61).

393. Observou-se que o Mantic estabelece a responsabilidade dos profissionais quanto aos dados institucionais, independentemente de estarem armazenados no sistema ERP. Todavia, não estão formalmente definidos papéis e responsabilidades relativos à sustentação, à evolução, ao gerenciamento de riscos e à segurança do sistema ERP (parágrafo 70).

394. No que concerne a regulamentos que orientem e normatizem a atuação de consultorias e contratados, tem-se que as diretrizes referentes à atuação desses profissionais constam somente dos contratos, sendo, portanto, específicas a essas avenças (parágrafo 80).

395. Ademais, a estatal ainda não formalizou processo de gestão de riscos de TI (parágrafo 86).

396. Quanto à avaliação dos investimentos relacionados ao sistema ERP, a ECT não elaborou estudos que estabelecessem a expectativa de retorno sobre os investimentos na implantação do sistema ERP ou que evidenciassem a avaliação posterior dos indicadores de retorno sobre tais investimentos. No entanto, apresentou metodologia de análise de viabilidade econômico-financeira de projetos que pode ser aprimorada no sentido de englobar avaliação da relação do custo versus o benefício, bem como indicadores de avaliação dos investimentos para projetos relevantes, tais como o sistema ERP (parágrafos 102 e 103).

397. Quanto à sustentação do sistema ERP na ECT, foram analisados quatro dos principais processos: gerenciamento de requisitos, gerenciamento de mudanças, metodologia de testes do sistema e gerenciamento de configuração dos artefatos.

398. Foram identificadas falhas no processo de gerenciamento de requisitos, em virtude de não ser realizado rastreamento das mudanças nos requisitos da aplicação nas customizações do sistema ERP, o que resulta na falta de análise do impacto e dos riscos associados a essas mudanças. Dessa maneira, as soluções adotadas nesses casos podem não atender às necessidades do negócio ou mesmo trazer resultados inesperados para a organização. Além disso, em diversas customizações realizadas à luz do processo de software específico do sistema ERP, evidenciou-se falta de aprovação formal dos requisitos por parte do usuário da área de negócio demandante, o que pode conduzir à constatação tardia de que os requisitos não foram adequadamente entendidos ou de que não houve identificação de soluções alternativas, dentre outros efeitos (parágrafos 127 e 128).

399. O processo formal de gerenciamento de mudanças na ECT implementa boas práticas. No entanto, foram constatadas falhas na autorização de algumas mudanças implantadas em 2011, que não foram devidamente autorizadas, descumprindo o próprio processo de gestão de mudanças formalizado na empresa. Ademais, o processo de gerenciamento de mudanças da ECT não permite associar a versão

do software do sistema ERP implantada no ambiente de produção com a solicitação de mudança que motivou sua implantação (parágrafos 141 e 142).

400. No processo de testes associados a mudanças no sistema ERP, não foram realizados testes de regressão relativos às mudanças analisadas pela equipe de auditoria. Além disso, constatou-se que não há participação do usuário funcional da ECT na validação da homologação de todas as mudanças associadas ao sistema ERP, o que descumpra o próprio processo de software da empresa (parágrafo 155).

401. O processo de gerenciamento de configuração da ECT abrange apenas itens de configuração relacionados aos recursos de rede e aos servidores de produção, não contemplando informações sobre itens de configuração relativos ao sistema ERP (código-fonte, licenças, manuais etc). Ademais, o processo de gerenciamento de configuração não está integrado ao processo de gerenciamento de mudanças da empresa (parágrafo 168).

402. Registra-se boa prática na atuação da auditoria interna da ECT, por contar com profissionais com formação na área de TI e por ter realizado auditorias no sistema ERP, com procedimento de follow-up (acompanhamento das deliberações), sendo possível rastrear as recomendações e correspondentes providências tomadas com relação a cada achado (parágrafo 188).

403. Entretanto, a área de auditoria interna da ECT não avalia periodicamente os controles de segurança e de segregação de funções do sistema ERP. Também, por vezes, os auditores internos da ECT necessitam da intermediação da área de TI para obter dados do sistema ERP necessários aos trabalhos de auditoria (parágrafos 189 e 190).

404. Em relação aos aspectos legais dos contratos, foi evidenciado que a métrica utilizada no modelo de remuneração do contrato de serviços de manutenção funcional do sistema ERP, embora vinculada a resultados, não está prevista ou descrita no contrato ou no respectivo edital (parágrafo 233). Nesse sentido, registra-se, como boa prática, a iniciativa de utilizar métrica objetiva para medição dos serviços demandados à contratada (parágrafo 232). Já no caso do contrato de serviços de suporte técnico e atualização de versão do software ERP prestado pela fabricante, a métrica de mensuração dos serviços adotada não é vinculada a resultados (parágrafo 0). Também foi constatado que não há níveis mínimos de serviços definidos para os referidos contratos (parágrafo 235).

405. No aspecto da segurança da informação, a ECT ainda não implementou diversos dos controles de segurança da informação avaliados nesse trabalho, tais como plano de continuidade de TI e política de segurança da informação (parágrafos 250 e 258). Também foram identificadas falhas na PCA ao não definir requisitos de segurança específicos das aplicações de negócio mais importantes da ECT, a exemplo dos requisitos de segurança do sistema ERP, nem definir perfis de acesso de usuário-padrão para trabalhos comuns na organização (parágrafo 278).

406. Quanto aos controles físicos de proteção das informações do ambiente de produção do sistema ERP, em que pese o estabelecimento de controles como perímetro de segurança para as salas cofres, controles de entrada para assegurar que somente pessoas autorizadas tenham acesso e registro de entrada e saída de visitantes, foram constatadas ausência de revisão, atualização e, quando necessário, revogação, dos direitos de acesso às áreas seguras em intervalos regulares, e ausência de plano de contingência para o caso de falta de energia elétrica (parágrafo 267).

407. No tocante aos controles de segurança relacionados ao acesso ao sistema ERP, foram constatadas as seguintes falhas: dificuldade no rastreamento das modificações e inexistência de análise crítica periódica dos direitos de acesso dos usuários; compartilhamento de login e senha por usuários do sistema; ausência de processo de remoção ou bloqueio imediato dos direitos de acesso de usuários que mudaram de lotação, cargo ou função; e ausência de processo de revisão periódica da base de usuários do sistema ERP (parágrafo 289).

408. Em relação à segregação de funções no sistema ERP, constatou-se que não há mapa ou documento explicitando as atividades e funções que seriam conflitantes no sistema ERP, bem como não

foi encontrado qualquer outro mecanismo de gerenciamento de perfis de acesso que garanta o bloqueio de casos de violação de segregação de função no referido sistema (parágrafo 300).

409. *Foi aplicada pesquisa relacionada ao uso do sistema ERP a 21.604 funcionários da ECT, obtendo-se 5.833 respostas (peça 16, p. 5), o que corresponde a uma taxa de resposta de cerca de 27% (parágrafos 37 e 38). Por meio da pesquisa, constatou-se que os usuários respondentes consideraram o sistema confiável e capaz de contribuir com sua produtividade, mesmo que alguns aspectos do sistema, tais como lentidão e dificuldade de utilização, gerem insatisfação (parágrafo 324). Segundo a pesquisa, 49% dos respondentes estavam satisfeitos com o sistema (parágrafo 313).*

410. *Ainda em relação à satisfação dos usuários com o sistema ERP, foram aplicados testes de auditoria relacionados aos treinamentos realizados e aos manuais de uso do sistema. Nessa análise, constatou-se baixo índice de implementação das ações de educação previstas no plano de educação da ECT para 2010 relativas à manutenção e ao suporte do sistema ERP (parágrafo 337), bem como falta de atualização dos manuais de uso pela implementação de mudanças que geram novas versões do sistema (parágrafo 346). Esses achados são reforçados pelos resultados da pesquisa, uma vez que baixa porcentagem dos respondentes declarou ter sido treinada para usar o sistema ERP, bem como baixo percentual desses usuários declarou utilizar o manual do sistema para sanar dúvidas na sua operação (parágrafo 325).*

411. *A análise da implementação do processo de aquisições públicas no sistema ERP identificou que algumas operações desse processo não foram automatizadas, de modo que alguns artefatos são produzidos fora do escopo do sistema ERP. Essa situação determina a necessidade de a ECT estabelecer controles paralelos e de utilizar outros sistemas para gerenciar o processo de aquisições (parágrafo 326).*

412. *Embora o sistema ERP implemente alguns controles internos relativos ao processo de aquisições públicas, constatou-se ausência de outros inerentes às fases de planejamento, execução da licitação e execução contratual que deveriam estar implementados no sistema, tais como: listas de verificação de cada artefato produzido no processo de aquisições; memorial de cálculo das estimativas de quantidade dos itens a contratar; revisão dos artefatos por usuário sênior; bloqueio de casos de violação de segregação de funções; registro das interações realizadas com os fornecedores durante o processo licitatório; e controles sobre prazos legais aplicáveis (parágrafo 381).*

12 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

413. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:*

414. *Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443/92, art. 43, inciso I, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que:*

414.1. *elabore e aprove formalmente política de segurança da informação que contemple, em especial, declaração de princípios de segurança da informação alinhados com os objetivos do negócio, definição de responsabilidades, documentação que servirá de referência para apoiar a execução das políticas e previsão de revisão periódica da política em intervalos planejados, em atendimento ao que estabelece a Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSI/PR, observando as práticas do item 5 da Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005 e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS 5.2 – Plano de Segurança de TI (Achado 7.2);*

414.2. *no prazo de trinta dias, a contar da ciência do acórdão que vier a ser proferido, encaminhe plano de ação para a implementação da medida constante do parágrafo 414.1, contendo o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;*

415. *Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), e com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:*

415.1. *aperfeiçoe o processo de planejamento estratégico de TI, de maneira que o plano diretor de tecnologia da informação torne explícita a vinculação entre os objetivos a serem atendidos com o uso*

do sistema integrado de gestão e os objetivos de negócio contidos no plano estratégico institucional, incluindo o dimensionamento dos esforços necessários para evolução do sistema, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 1.2 – Alinhamento entre TI e Negócio e PO 1.6 – Gerenciamento de Portfólio de TI (Achado 3.1);

415.2. implante formalmente comitê estratégico de Tecnologia da Informação que envolva as diversas áreas da empresa, e que se responsabilize por alinhar os investimentos de Tecnologia da Informação com os objetivos institucionais e por apoiar a priorização de projetos a serem implantados, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.2 – Comitê estratégico de TI e PO 4.3 – Comitê diretor de TI (Achado 3.2);

415.3. defina formalmente atribuições e responsabilidades dos cargos afetos à área de TI, especialmente aqueles relacionados com a sustentação do sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.6 – Estabelecimento de papéis e responsabilidades, PO 4.8 – Responsabilidade por riscos, segurança e conformidade e PO 4.9 – Proprietários de dados e sistemas (Achado 3.3);

415.4. defina formalmente regulamento(s) que contenha(m) atribuições e responsabilidades dos profissionais contratados para atuarem na sustentação e evolução do sistema integrado de gestão, de modo a definir sanções aplicáveis para o caso de infrações das políticas de acesso e de segurança da informação, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.14 – Políticas e Procedimentos para Pessoal Contratado (Achado 3.4);

415.5. implante formalmente processo de gestão de riscos de TI, observando princípios e diretrizes da Norma ABNT NBR ISO 31.000:2009 e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.8 – Responsabilidade por Riscos, Segurança e Conformidade e PO 9.1 a PO 9.6 – Alinhamento da gestão de riscos de TI e de Negócios, Estabelecimento do Contexto de Risco, Identificação de Eventos, Avaliação de Risco, Resposta ao Risco e Manutenção e Monitoramento do Plano de Ação de Risco (Achado 3.5);

415.6. adote processo formal de avaliação da relação do custo versus o benefício do investimento para contratação de novos serviços e produtos relacionados ao sistema integrado de gestão, prevendo a criação de indicadores de avaliação dos investimentos alinhados com o cumprimento dos objetivos estratégicos e o monitoramento periódico desses indicadores, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 5.5 – Gerenciamento de Benefícios (Achado 3.6);

415.7. aperfeiçoe o processo de construção de novas funcionalidades no sistema integrado de gestão, de modo que contemple as atividades de gestão dos requisitos da aplicação, em especial as relacionadas à implantação de mecanismos de rastreamento das mudanças dos requisitos da aplicação e à aprovação formal dos requisitos por parte da área demandante, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 2.9 – Gestão dos Requisitos das Aplicações (Achado 4.1);

415.8. aperfeiçoe o processo formal de gestão de mudanças, de modo a implantar controles específicos que tratem as situações de risco associadas a mudanças do sistema integrado de gestão, a exemplo daqueles relacionados à aprovação formal de todas as mudanças e à manutenção de controle de versões das atualizações do sistema ERP, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 6.2 – Avaliação de Impacto, Priorização e Autorização e no item 12.5.1 da Norma NBR ISO/IEC 27.002:2005 (Achado 4.2);

415.9. aperfeiçoe o processo formal de testes das funcionalidades implementadas no sistema integrado de gestão, de modo a contemplar as atividades de verificação e validação dos softwares entregues, em especial aquelas relacionadas à execução de testes de regressão e à participação do usuário final no processo de homologação de novas funcionalidades, de acordo com o processo de testes definido no Manual de Tecnologia da Informação e Comunicação (Mantic) da empresa, e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 7.2 – Plano de Teste e AI 7.7 – Teste de Aceitação Final (Achado 4.3);

415.10. aperfeiçoe o processo de gerenciamento de configuração dos artefatos do sistema integrado de gestão, em especial as atividades relacionadas ao registro das alterações nos itens de configuração e à integração desse processo com o processo de gerenciamento de mudanças, bem como

preveja a utilização de ferramenta automatizada e integrada de suporte à gestão de configuração, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS 9.1 – Repositório de Configuração, DS 9.2 – Identificação e Manutenção dos Itens de Configuração e Perfis Básicos e DS 9.3 – Revisão da Integridade de Configuração (Achado 4.4);

415.11. aperfeiçoe o processo de auditoria interna de modo a fornecer subsídios normativos, tecnológicos e pessoais necessários para que a área de auditoria interna acesse diretamente informações provenientes do sistema integrado de gestão e execute trabalhos de fiscalização nos controles internos e de aplicação associados ao sistema, a exemplo dos controles de segurança e daqueles relacionados à segregação de funções conflitantes, à semelhança do Cobit 4.1, ME 2.1 – Monitoramento da Estrutura de Controles Internos (Achado 5.1);

415.12. elabore e aprove formalmente plano de continuidade de TI, de modo a contemplar operações e serviços de TI que deverão estar disponíveis em situação de interrupções ou falhas dos processos críticos de negócio, atividades previstas para manutenção e recuperação das operações e respectivos responsáveis por sua execução, observando as práticas do item 14.1.3 da NBR ISO/IEC 27.002:2005 e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS 4.2 – Planos de Continuidade de TI (Achado 7.1);

415.13. aperfeiçoe os mecanismos de proteção das áreas que contenham informações e instalações associadas ao sistema integrado de gestão nos moldes do que estabelecem os itens 9.1 e 9.2 da NBR ISO/IEC 27.002:2005, de modo a considerar a revisão, atualização e revogação dos direitos de acesso às áreas protegidas, bem como a formalização de ações de contingência para o caso de falta de energia elétrica (Achado 7.3);

415.14. aperfeiçoe o processo de gestão do controle de acesso, de modo que a política de controle de acesso contemple diretrizes contidas na Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSIPR e as melhores práticas presentes no item 11.1 da NBR ISO/IEC 27.002:2005, em especial, que inclua requisitos individuais de segurança de acesso das aplicações de negócio e definição de perfis de acesso de usuário-padrão para trabalhos comuns na organização (Achado 7.4);

415.15. aperfeiçoe os controles de segurança relacionados ao acesso ao sistema ERP, de modo que considerem as práticas dos itens 11.2 e 11.3 da NBR ISO/IEC 27.002:2005, em especial, a implantação de mecanismos que garantam a rastreabilidade do acesso às atividades de gestão de usuários do sistema, a restrição ao compartilhamento de logins e senhas do sistema ERP e a definição do processo de revogação e alteração de perfis para os casos de mudança de lotação, bem como a revisão periódica da base de usuários do sistema ERP (Achado 7.5);

415.16. elabore ou aperfeiçoe mecanismos de controle sobre atividades conflitantes relacionadas ao sistema integrado de gestão, nos moldes do que estabelecem os itens 10.1.3, 11.1 e 11.2 da NBR ISO/IEC 27.002:2005 e, em especial, mapa que discrimine atividades e perfis de usuários conflitantes, procedimentos que garantam o cumprimento das regras sobre as atividades estabelecidas no mapa, bem como processo de revisão e avaliação periódica dos perfis de acesso dos usuários para verificar a ocorrência de atividades conflitantes (Achado 7.6);

415.17. envide esforços no sentido de promover a integração dos dados dos sistemas legados internos com o sistema ERP, de modo a mitigar o risco de inconsistência nas informações e a facilitar a utilização pelos usuários, à semelhança das orientações dos objetivos de controle PO 2.1 e PO 2.4, e do requisito de negócio para a TI do processo PO3 do Cobit 4.1 (Achado 8.1);

415.18. elabore processo de avaliação periódica do grau de satisfação dos usuários em relação ao uso do sistema ERP, de modo a obter insumos para a melhoria contínua do sistema, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, ME 1.1 – Abordagem de Monitoramento (Achado 8.1);

415.19. aperfeiçoe a implementação do plano de capacitação de TI de modo que os treinamentos previstos no plano sejam executados de maneira efetiva e tempestiva, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS 7.1 – Identificação das Necessidades de Ensino e Treinamento e DS 7.2 – Entrega de Treinamento e Ensino (Achado 8.2);

415.20. aperfeiçoe os manuais de uso do sistema integrado de gestão, de modo que sejam atualizados tempestivamente após a ocorrência de mudanças nas funcionalidades do sistema, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 4.2 – Transferência de Conhecimento ao Gerenciamento do Negócio, AI 4.3 – Transferência de Conhecimento aos Usuários Finais e AI 4.4 – Transferência de Conhecimento às Equipes de Operações e Suporte (Achado 8.3).

416. Dar ciência à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos sobre as seguintes impropriedades:

416.1. não ter especificado no Contrato 57/2007 critérios de mensuração dos serviços prestados por intermédio de parâmetros claros de aferição de resultados nem metodologia de avaliação da qualidade dos serviços, o que afronta o disposto nos Acórdãos 1.163/2008-TCU-Plenário, item 9.3.2; 1.330/2008-TCU-Plenário, item 9.4.8; 265/2010-TCU-Plenário, item 9.1.7 (Achado 6.1);

416.2. ter contratado e realizado pagamentos sem vinculação a resultados e/ou entregáveis, no que se refere aos serviços de suporte técnico e atualização de versão do sistema ERP no âmbito do Contrato 77/2009, o que afronta o disposto na jurisprudência deste Tribunal nos Acórdãos 1.163/2008, item 9.3.2, 1.330/2008, item 9.4.9 e 265/2010, item 9.1.7, todos do Plenário do TCU (Achado 6.1);

416.3. não ter especificado nos Contratos 57/2007 e 77/2009 níveis mínimos de serviço aceitáveis nem as respectivas penalidades por descumprimento pela contratada, o que afronta o estabelecido nos Acórdãos 1.163/2008 (item 9.3.2), 1.603/2008 (itens 9.1.5 e 9.4.4) e 265/2010 (itens 9.1.2 e 9.1.6), todos do Plenário do TCU (Achado 6.1).

417. Encaminhar cópia deste Acórdão, do voto e do relatório que o fundamentaram à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de natureza operacional associada ao Tema de Maior Significância nº 7 de 2011 (TMS 7 - Sistemas Informatizados de Gestão das Empresas Estatais), cujo objetivo foi avaliar o uso e as práticas administrativas sustentadoras do sistema integrado de gestão da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

Os sistemas integrados de gestão abrangem funcionalidades e processos de negócio empresariais e caracterizam-se pela integração de processos com rigoroso tratamento de segurança, manutenção e evolução de sistemas.

A fiscalização pautou-se no planejamento do TMS 7, que, por sua vez, baseou-se em experiências internacionais de fiscalização de ambientes integrados de gestão e em manuais de boas práticas, como o Control Objectives for Information and Related Technology (Cobit) e a Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005.

Por meio de entrevistas, pesquisa de satisfação, teste substantivo de controles, observação direta, análise documental e análise de dados, foram avaliados aspectos de gestão e planejamento, processos e métodos de tecnologia da informação (TI), aspectos legais em contratos com fornecedores de serviços, controles de segurança da informação, bem como a atuação da auditoria interna, a satisfação dos usuários e a implementação do processo de negócio de aquisições públicas no sistema integrado de gestão.

A equipe de fiscalização concluiu que a ECT possui ambiente organizado e boas práticas para sustentação do sistema integrado de gestão, porém com oportunidades de melhoria, destacadas como achados de auditoria no relatório que acompanha este voto. O sistema é estável e possui grau razoável de aceitação e satisfação entre os usuários.

Como achados de auditoria destacam-se falhas nos processos de planejamento estratégico de TI e na gestão de riscos dessa área. Não foram definidos papéis e responsabilidades relativos à sustentação, à evolução, ao gerenciamento de riscos e à segurança do sistema integrado de gestão, nem há regulamentos

que normatizem a atuação de consultorias e contratados. Os processos de gestão de requisitos, mudanças, configuração e testes associados a mudanças também foram objeto de ressalvas.

Não há mecanismos para avaliação de custo-benefício dos investimentos empreendidos no sistema integrado de gestão, definição de níveis mínimos de serviços nem critérios de aceitabilidade. A métrica utilizada no modelo de remuneração do contrato de serviços de manutenção funcional do sistema integrado de gestão, embora vinculada a resultados, não está prevista ou descrita no contrato ou no respectivo edital. No caso do contrato de suporte técnico e atualização de versão do software prestado pela fabricante, a métrica de mensuração dos serviços adotada não é vinculada a resultados.

Sob o aspecto de segurança, a equipe de fiscalização observou falhas na política de controle de acesso, bem como na aplicação de controles de acesso ao sistema integrado de gestão, controles físicos de proteção das informações no ambiente de produção e controles sobre atividades conflitantes. Não há plano de continuidade de TI nem política de segurança da informação.

Foram identificadas boas práticas na atuação da auditoria interna, tais como a realização de auditorias, profissionais com formação na área de TI e acompanhamento de deliberações. Mesmo assim, há falhas na obtenção de dados do sistema integrado de gestão necessários aos trabalhos de auditoria e no planejamento das ações da auditoria interna por não contemplar avaliação periódica de controles de segurança e de segregação de funções associados ao sistema integrado de gestão.

Na pesquisa de satisfação com 5.833 respondentes (aproximadamente 27% do total de 21.604 funcionários da ECT), 59% afirmaram que o sistema contribui para melhorar sua produtividade, 49% estão satisfeitos com o sistema, ao passo que apenas 5% estão insatisfeitos. Parcela relevante dos entrevistados (25%) reclamou de lentidão no seu uso. As causas da lentidão – se por deficiência resultante do ambiente de rede e de processamento de dados, ou de aspectos relacionados à usabilidade do sistema – não foram avaliadas. A necessidade de recadastramento de informações por falta de integração entre os dados dos sistemas legados internos e o sistema integrado de gestão foi uma das falhas apontadas pelos respondentes da pesquisa.

O processo de elaboração e implementação do plano de capacitação na ECT e a divulgação de conhecimento também apresentam falhas, tendo em vista a baixa execução dos treinamentos previstos no plano de capacitação e a falta de atualização dos manuais de uso após mudanças que geram novas versões do sistema.

Registro que as falhas observadas pela equipe de fiscalização quanto à implementação do processo de aquisições públicas no sistema integrado de gestão da ECT serão tratadas no processo consolidador do TMS 7 - Sistemas Informatizados de Gestão das Empresas Estatais.

Ante o exposto, concordo com as determinações e recomendações propostas pela unidade técnica e voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1775/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.575/2011-0.
2. Grupo I – Classe V - Assunto: Relatório de auditoria.
3. Responsável: Wagner Pinheiro de Oliveira.
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional para avaliar o uso e as práticas administrativas sustentadoras do sistema integrado de gestão da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;

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

9.1. determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, que elabore e aprove formalmente política de segurança da informação, em atendimento à Norma Complementar nº 3 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, observando as práticas do item 5 da Norma Técnica ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2005 e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS5.2 – Plano de segurança de Tecnologia da Informação (TI);

9.2. Recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que:

9.2.1. aperfeiçoe o processo de planejamento estratégico de TI, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 1.2 – Alinhamento entre TI e negócio e PO 1.6 – Gerenciamento de portfólio de TI;

9.2.2. implante formalmente comitê estratégico de Tecnologia da Informação, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.2 – Comitê estratégico de TI e PO 4.3 – Comitê executivo de TI;

9.2.3. defina formalmente atribuições e responsabilidades dos cargos afetos à área de TI, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.6 – Estabelecimento de papéis e responsabilidades, PO 4.8 – Responsabilidade por riscos, segurança e conformidade e PO 4.9 – Proprietários de dados e sistemas;

9.2.4. defina formalmente regulamento(s) que contenha(m) atribuições e responsabilidades dos profissionais contratados para atuarem na sustentação e evolução do sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.14 – Políticas e procedimentos para pessoal contratado;

9.2.5. implante formalmente processo de gestão de riscos de TI, observando princípios e diretrizes da Norma ABNT NBR ISO 31.000:2009 e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 4.8 – Responsabilidade por riscos, segurança e conformidade e PO 9.1 a PO 9.6 – Alinhamento da gestão de riscos de TI e de negócios, estabelecimento do contexto de risco, identificação de eventos, avaliação de risco, resposta ao risco e manutenção e monitoramento do plano de ação de risco;

9.2.6. adote processo formal de avaliação da relação do custo *versus* o benefício do investimento para contratação de novos serviços e produtos relacionados ao sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, PO 5.5 – Gerenciamento de benefícios;

9.2.7. aperfeiçoe o processo de construção de novas funcionalidades no sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 2.9 – Gestão dos requisitos das aplicações;

9.2.8. aperfeiçoe o processo formal de gestão de mudanças, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 6.2 – Avaliação de impacto, priorização e autorização e no item 12.5.1 da Norma NBR ISO/IEC 27.002:2005;

9.2.9. aperfeiçoe o processo formal de testes das funcionalidades implementadas no sistema integrado de gestão, de acordo com o processo de testes definido no Manual de Tecnologia da Informação e Comunicação da empresa, e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 7.2 – Plano de teste e AI 7.7 – Teste de aceitação final;

9.2.10. aperfeiçoe o processo de gerenciamento de configuração dos artefatos do sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS 9.1 – Repositório de configuração, DS 9.2 – Identificação e manutenção dos itens de configuração e perfis básicos e DS 9.3 – Revisão da integridade de configuração;

9.2.11. aperfeiçoe o processo de auditoria interna, à semelhança do Cobit 4.1, ME 2.1 – Monitoramento da estrutura de controles internos;

9.2.12. elabore e aprove formalmente plano de continuidade de TI, observando as práticas do item 14.1.3 da NBR ISO/IEC 27.002:2005 e à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS 4.2 – Planos de continuidade de TI;

9.2.13. aperfeiçoe os mecanismos de proteção das áreas que contenham informações e instalações associadas ao sistema integrado de gestão, nos moldes do que estabelecem os itens 9.1 e 9.2 da NBR ISO/IEC 27.002:2005;

9.2.14. aperfeiçoe o processo de gestão do controle de acesso, em atendimento às diretrizes da Norma Complementar nº 7 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e as práticas do item 11.1 da NBR ISO/IEC 27.002:2005;

9.2.15. aperfeiçoe os controles de segurança relacionados ao acesso ao sistema integrado de gestão, de modo que considerem as práticas dos itens 11.2 e 11.3 da NBR ISO/IEC 27.002:2005;

9.2.16. elabore ou aperfeiçoe mecanismos de controle sobre atividades conflitantes relacionadas ao sistema integrado de gestão, nos moldes do que estabelecem os itens 10.1.3, 11.1 e 11.2 da NBR ISO/IEC 27.002:2005;

9.2.17. promova a integração dos dados dos sistemas legados internos com o sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações dos objetivos de controle PO 2.1 – Modelo de arquitetura da informação da organização e PO 2.4 – Gerenciamento de integridade, e do requisito de negócio para a TI do processo PO3 – Determinar as diretrizes da tecnologia, do Cobit 4.1;

9.2.18. elabore processo de avaliação periódica do grau de satisfação dos usuários em relação ao uso do sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, ME 1.1 – Abordagem de monitoramento;

9.2.19. aperfeiçoe a implementação do plano de capacitação de TI, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, DS 7.1 – Identificação das necessidades de ensino e treinamento e DS 7.2 – Entrega de treinamento e ensino;

9.2.20. aperfeiçoe os manuais de uso do sistema integrado de gestão, à semelhança das orientações do Cobit 4.1, AI 4.2 – Transferência de conhecimento ao gerenciamento do negócio, AI 4.3 – Transferência de conhecimento aos usuários finais e AI 4.4 – Transferência de conhecimento às equipes de operações e suporte;

9.2.21. nos futuros contratos de manutenção e suporte das licenças do sistema integrado de gestão, estabeleça critérios de mensuração dos serviços prestados por intermédio de parâmetros claros de aferição de resultados, metodologia de avaliação da qualidade dos serviços, níveis mínimos de serviço a serem prestados, bem como as respectivas penalidades por seu descumprimento, conforme jurisprudência deste Tribunal nos Acórdãos 265/2010, 1.163/2008, 1.330/2008 e 1.603/2008, todos do Plenário.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1775-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE ____ - Plenário

TC 021.465/2010-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos: Banco Central do Brasil; Secretaria do Tesouro Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. RESULTADO FISCAL DO SETOR PÚBLICO. CONTROLE DE ENDIVIDAMENTO. TRÊS MÉTODOS. 1) LEI 9.496/97 PARA ENTES QUE ASSINARAM ACORDOS ANTES DA LRF. 2) CRITÉRIO “ABAIXO DA LINHA” DO BACEN PARA LIMITES DO ENDIVIDAMENTO DA UNIÃO. 3) MANUAIS DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS DA STN PARA OS DEMAIS ENTES. AUSÊNCIA DA NORMA PREVISTA NO ART. 30, § 1º, INCISO IV, DA LRF. RECOMENDAÇÃO PARA APRIMORAMENTO DA METODOLOGIA DA STN. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Para compor a parte expositiva desta deliberação, transcrevo o relatório do Auditor da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), cuja proposta foi endossada pelo Titular da Unidade Técnica (peças 21 e 22):

“1. INTRODUÇÃO

1.1. Deliberação

1. A presente Auditoria de Conformidade, realizada no Banco Central do Brasil (Bacen) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), decorreu do Acórdão 1.293/2010-TCU-Plenário (TC 013.395/2010-6). O resultado fiscal é uma medida do impacto das operações do setor público (receitas e despesas) sobre a economia.

2. Por força da Lei Complementar 101, de 4/5/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os entes da Federação são obrigados a estabelecer metas de resultado a cada exercício financeiro. É de se esperar que haja uma harmonização das regras de apuração desse resultado para permitir um melhor acompanhamento das finanças públicas.

1.2. Objetivo e questões de auditoria

3. O objetivo da auditoria foi identificar os critérios, regimes e conceitos estabelecidos pela LRF para o cálculo do resultado fiscal do setor público e verificar se referidos critérios, regimes e conceitos estão sendo aplicados de forma correta e uniforme pelos entes da Federação. Para tanto, foram formuladas as seguintes questões.

a) Quais os critérios, regimes e conceitos estabelecidos pela LRF para o cálculo do resultado fiscal do setor público?

b) Quais os critérios, regimes e conceitos que os entes da Federação têm aplicado para o cálculo de seus respectivos resultados fiscais?

c) Os critérios, regimes e conceitos aplicados pelos entes da Federação são aderentes à lógica de controle do endividamento constante da LRF?

1.3. Metodologia utilizada

4. Para realização desta auditoria, foram observados os Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pela Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009. As informações constantes dos manuais

publicados pelo Banco Central do Brasil (Bacen) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), assim como as documentações encaminhadas a este Tribunal em resposta às diligências efetuadas, foram confrontadas com as normas e conceitos atinentes à apuração do resultado fiscal. Destarte, o procedimento básico foi a análise documental.

5. Dadas a complexidade e a abrangência do tema, foi realizado, em 27/6/2011, Painel de Referência que contou com a presença de representantes da STN, do Bacen, da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE), da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), das Consultorias Legislativas e de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Ministério Público Federal (MPF).

6. Por intermédio dos Ofícios 1/2012-TCU/Semag (peça 7) e 2/2012-TCU/SEMAG (peça 6), ambos de 2/1/2012, o Senhor Secretário de Macroavaliação Governamental, com vistas ao saneamento deste processo e em razão da relevância, complexidade e materialidade das questões tratadas nos autos, solicitou à STN e ao Bacen, respectivamente, que se manifestassem em relação ao teor da versão preliminar do Relatório de Fiscalização (peça 4).

7. Por meio do Ofício Audit/Gabin-2012/0045 (peça 13), de 8/2/2012, e do Ofício 126/2012/COGER/GABIN/STN/MF-DF (peça 19), de 2/5/2012, o Bacen e a STN, respectivamente, encaminharam suas considerações em relação às conclusões e inferências contidas no corpo da versão preliminar do Relatório de Fiscalização.

8. Referidas sugestões mostraram-se extremamente importantes para o desenvolvimento do trabalho aqui apresentado e para as conclusões que dele foram extraídas. Desse modo, quando consideradas pertinentes, as observações e sugestões foram trazidas ao corpo do relatório, incorporando-se a ele no desenvolvimento de seus parágrafos.

1.4. Volume de recursos fiscalizados

9. O volume de recursos fiscalizados foi da ordem de R\$ 107.963 milhões, correspondente ao montante do resultado nominal do setor público consolidado no exercício de 2011, conforme divulgado na Nota para a Imprensa de Política Fiscal de 31/1/2012, elaborada pelo Bacen.

1.5. Benefícios estimados

10. Como benefícios decorrentes da auditoria, destaca-se o incremento da efetividade do Bacen e da STN, a partir do aumento da transparência da gestão fiscal e da melhoria dos processos de trabalho relativos à apuração e divulgação das informações econômicas, financeiras e contábeis do setor público.

1.6. Processo Conexo

11. No âmbito do TC 004.817/2006-9 estão sendo analisados Embargos de Declaração interpostos contra o Acórdão 2.190/2011-TCU-1ª Câmara que manteve inalterada determinação constante do subitem 1.1.c do Acórdão 3.424/2007-TCU-1ª Câmara, por intermédio do qual foi determinado ao Bacen, à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para que, in verbis:

[...] providenciem a edição de Portaria conjunta, ou instrumento normativo assemelhado conjunto, na qual estejam definidas as bases conceituais e metodológicas relativas aos critérios de apuração do resultado fiscal conhecido como ‘abaixo da linha’, [...]

1.7. Visão geral do objeto

12. A edição da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - tem como fundamento os arts. 169 e 163 da Constituição da República, sendo que este último reclama lei complementar para fixar as normas gerais de finanças públicas.

13. A LRF foi delineada como instrumento para auxiliar os governantes a gerir com responsabilidade os recursos públicos dentro de regras claras e precisas, aplicadas a todas as esferas de governo, em todos os níveis, relativamente à gestão da receita e despesa públicas, endividamento e

gestão do patrimônio, sob a ótica transparente dos resultados fiscais alcançados pelo administrador público.

14. Eis a importância de se exercer o controle do cumprimento do Estatuto Fiscal e legislação concernente, pois é marco regulatório da administração pública responsável. Qualquer desequilíbrio ou permissividade aos limites nela estabelecidos, ou incompreensão de suas características, preceitos, ditames e essência, tenderá a desvirtuar as contas públicas e comprometer os resultados alcançados desde a sua edição.

15. Nesse contexto, os Tribunais de Contas exercem papel fundamental para o alcance dos objetivos da LRF, uma vez que os mesmos, em razão do disposto no art. 59 de referida lei complementar e no art. 5º da Lei 10.028/2000, passaram a ser responsáveis pelo exercício de novas e sensíveis atribuições, tais como:

a) Fiscalizar o alcance de metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (LDO);

b) Fiscalizar as providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

c) Alertar o Poder Executivo quando os montantes das dívidas consolidada ou mobiliária estiverem acima de 90% dos limites; e

d) Processar e julgar eventuais infrações administrativas cometidas pelos gestores públicos contra as finanças públicas, em especial quando os mesmos deixarem de expedir ato determinando a limitação de empenho e movimentação financeira.

16. A Constituição, a LRF e as Resoluções do Senado Federal (RSFs) estabelecem o arcabouço legal básico relacionado aos conceitos, regimes, métodos e diretrizes a serem observados para se compilar, apurar, calcular e evidenciar o montante do endividamento público e dos resultados fiscais, bem como sistemáticas para o acompanhamento do alcance das metas de resultado e de dívida estabelecidas para determinado período.

1.7.1. Das competências relacionadas ao estabelecimento de limites de endividamento

17. O art. 52 da Constituição da República informa que compete ao Senado Federal estabelecer limites para a ‘dívida consolidada’ da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e definir o montante da dívida mobiliária das esferas estadual e municipal.

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

[...]

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (Grifou-se)

18. Por sua vez, o art. 48 da Carta Magna informa que o Congresso Nacional deve dispor sobre o montante da dívida mobiliária da União.

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal. (Grifou-se)

1.7.2. Das competências relacionadas ao estabelecimento dos conceitos de endividamento

19. Conforme estabelece o inciso II do art. 48 da Constituição da República, compete ao Congresso Nacional dispor sobre dívida pública, in verbis:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; (Grifou-se)

20. Mais adiante, no art. 163, a Carta Magna determinou que lei complementar disporá sobre dívida pública, ou seja, o conceito de dívida consolidada, cujo limite deve ser estabelecido pelo Senado Federal, deve ser definido por intermédio de lei complementar, in verbis:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

[...]

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; (Grifou-se)

1.7.3. Das normas atinentes ao estabelecimento de metas para controle do endividamento

21. Com o objetivo de controlar o saldo do endividamento, a LRF determina que cada ente federado, quando da aprovação da LDO, deverá elaborar Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas metas de endividamento e de resultado fiscal, in verbis:

LRF - Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: [...]

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. (Grifou-se)

22. Com o propósito de assegurar o alcance de referidas metas, a LRF, em seu art. 9º, determina que, ao final de cada bimestre, seja efetuada análise sobre a realização das receitas, determinando, caso seja necessário, o contingenciamento de dotações orçamentárias, in verbis:

LRF - Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Grifou-se)

23. De outro lado, no art. 31, a LRF estabelece regra para reconduzir o montante da dívida ao seu respectivo limite, caso, ao final de um quadrimestre, o mesmo tenha sido ultrapassado. Para tanto, deve ser promovida a limitação de empenho a que se refere o art. 9º já transcrito acima.

LRF - Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

[...]

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º. (Grifou-se)

1.7.4. Do conceito de desempenho fiscal ou de resultado fiscal

24. De início, necessário se faz observar as palavras de Antonio d'Ávila Jr. (AFO & Finanças Públicas, 2004), no que tange aos ambientes de apuração de resultados, in verbis: 'existem distintas óticas sob as quais podem ser estabelecidos conceitos de receitas e despesas, quais sejam: orçamentária, patrimonial e fiscal'.

25. No caso específico da ótica fiscal, o objetivo precípua é controlar a variação de determinado estoque de endividamento. Assim, nesse ambiente, os conceitos atinentes ao cálculo do resultado fiscal derivam de respectiva necessidade, qual seja: controlar o endividamento; tenha sido ele estabelecido de forma bruta (obrigações, apenas) ou de forma líquida (obrigações deduzidas de certos haveres financeiros).

26. Em geral, costuma-se falar sobre o desempenho fiscal de um ente federado utilizando-se como referência, qualquer que seja o desempenho, a palavra 'déficit'. De acordo com Valdir Ramalho, in

verbis: *‘déficit orçamentário é o montante em que a despesa supera a receita’* (Revendo a Variedade de Conceitos de Déficit Público. In *Finanças Públicas*. Ipea/Fundap: Brasília, 1997).

27. No entanto, além da situação deficitária, é preciso observar que é possível, e muito provável, que as contas de determinado governo apresentem-se superavitárias ou equilibradas. O mais correto, portanto, é concluir que o desempenho fiscal (ou resultado fiscal) de um determinado ente federado pode apresentar ‘déficit’, ‘superávit’ ou ‘equilíbrio’. Ou seja, governos podem gastar mais, menos ou até o mesmo montante que conseguem arrecadar.

28. É importante ressaltar, por oportuno, que não existe apenas um ou outro conceito de ‘déficit’ ou de resultado fiscal, pelo contrário: existem inúmeros conceitos que podem ser apurados, dependendo do objetivo estabelecido. Valdir Ramalho (op. cit.) alerta para o seguinte, in verbis: *‘apesar da extrema simplicidade dessa noção (de déficit), há uma ilimitada gama de possibilidades de definir vários conceitos mais específicos de déficit público’*. (Grifou-se)

29. Continuando, afirma Valdir Ramalho (op. cit.) que, in verbis:

[...] o resultado é que vários de tais conceitos ‘fazem sentido’, isto é, encaixam-se em algum tipo de raciocínio técnico, ou pelo menos fornecem alguma indicação importante sobre a entidade a que se refere o conceito. Isso ocorre porque o desempenho econômico e financeiro de uma entidade, do qual o déficit é um indicador, tem muitos ângulos e aspectos que podem ser enfocados. (Grifou-se)

30. Assim, com relação aos inúmeros conceitos de resultado fiscal, pode-se utilizar o pensamento de Valdir Ramalho (op. cit.) e concluir que:

[...] em suma, há variados objetivos a satisfazer na medição do déficit, para alguns dos quais certos conceitos se casam melhor do que outros. Isso leva a uma multiplicidade de medidas que podem ser válidas (ao menos relativamente a certas hipóteses), mas não equivalentes ou substituíveis entre si. (Grifou-se)

31. Portanto, não há uma medida de déficit que seja melhor ou pior do que a outra. O que existem são medidas de resultado ou desempenho fiscal que, para determinados objetivos, são mais apropriadas que outras, como bem observado por Valdir Ramalho (op. cit.), in verbis:

[...] o que seja conceito apropriado depende de algum aspecto da vida da entidade governamental, bem como de algum objetivo da investigação, diferentemente do que sugerem asserções de unicidade da medida correta de déficit’. (Grifou-se)

32. Apesar de não existir uma unicidade de medida correta de resultado fiscal, pode-se afirmar que um dos objetivos da apuração de resultados fiscais é mensurar o efeito da execução das receitas e despesas públicas sobre a variação de determinado montante de endividamento.

1.7.5. Dos juros, do resultado primário e do resultado nominal

33. Por força da ‘restrição orçamentária’ (rendas limitadas), o desempenho ou o resultado fiscal apresentam uma propriedade geral importantíssima, qual seja: só é possível gastar além do montante que se arrecada se houver alguma fonte de financiamento (empréstimos, alienação de patrimônio, etc). É correto, portanto, escrever a seguinte igualdade:

$Despesa(t) - Receita(t) = Financiamento(t)$

34. A igualdade acima pode ser utilizada para concluir que as receitas e despesas realizadas durante um determinado período implicam, ao mesmo tempo, alterações na situação do endividamento de uma determinada entidade.

$Financiamento(t) = Variação\ do\ endividamento(t)$

35. Referidas alterações no endividamento, por sua vez, produzirão efeitos (receitas e/ou despesas) para os próximos períodos, quais sejam: os juros. Valdir Ramalho (op. cit.) assim se manifesta em relação aos juros, in verbis: *‘tal como ocorre com o gasto de correção monetária, o dispêndio com juros reais é predeterminado em cada período pela dívida do período anterior e pela taxa de juros estabelecida em contrato’*.

36. Dessa forma, receitas e/ou despesas com juros incorridas atualmente são predeterminadas pela situação de endividamento (estoques e custos do endividamento) gerada em função das operações (receitas e despesas) realizadas nos períodos anteriores.

37. Significa dizer que o financiamento necessário para o período corrente é função das receitas e despesas geradas pelas operações realizadas no próprio período ('não juros') e das receitas e despesas (com juros) decorrentes da situação de endividamento originada pela execução das operações de exercícios anteriores, como segue:

$$\text{Despesa(juros + não juros) - Receita(juros + não juros) = Financiamento}$$

38. Portanto, como informa Valdir Ramalho (op. cit.), in verbis: 'isso torna pertinente indagar qual a possível trajetória das contas públicas na ausência de mudanças naquele dispêndio'. Em outras palavras: se o custo dos financiamentos e a remuneração dos haveres fossem iguais a zero, qual seria a contribuição das operações realizadas no período atual para o montante do financiamento e, conseqüentemente, do endividamento público?

39. Conclui Ramalho, afirmando que, in verbis: 'é para responder a essa indagação que se calcula o déficit primário, uma medida de déficit público que omite do lado da despesa não só o gasto de correção monetária, mas também aquele com juros reais'. (Grifou-se)

$$\text{Despesa(não juros) - Receita(não juros) = Financiamento(Primário)}$$

40. Além disso, existe outro motivo para se analisar, em separado, as receitas e despesas com juros e as receitas e despesas com 'não juros'. É que os juros, conforme ensina Valdir Ramalho (op. cit.), in verbis: 'afetam diretamente o montante da dívida pública dos períodos futuros, independentemente do efeito dos outros gastos e da receita'. Ou seja, os juros são um mecanismo pelo qual o endividamento público cresce (ou varia) por si mesmo, exigindo também que sejam financiados.

$$\text{Despesa(juros) - Receita(juros) = Financiamento(Juros)}$$

41. Por fim, vale observar que o conceito de déficit nominal ou resultado nominal nada mais é do que o resultado total, o que significa dizer que o resultado nominal é aquele que evidencia o resultado primário e o resultado com juros, fornecendo o montante do financiamento total necessário no período e, por conseguinte, o montante da variação total do endividamento público naquele espaço de tempo, como segue.

$$\text{Resultado(Nominal) = Resultado(Primário) + Resultado(Juros)}$$

Ou

$$\text{Despesa(juros + não juros) - Receita(juros + não juros) = Financiamento(Nominal)}$$

ou

$$\text{Financiamento(Nominal) = Financiamento(Primário) + Financiamento(Juros)}$$

ou

$$\text{Resultado(Nominal) = Variação do Endividamento}$$

2. ACHADOS DE AUDITORIA

2.1. Métodos de controle de endividamento

42. Pesquisando como a União e os demais entes federados apuram o resultado fiscal (primário) e como, a partir disso, controlam a variação do endividamento, é possível listar três métodos, a saber:

- a) o estabelecido pela Lei 9.496/1997;
- b) o utilizado pelo Banco Central do Brasil; e
- c) o presente nos Manuais da STN.

43. As metodologias mencionadas apresentam importantes pontos divergentes entre si e nenhuma delas, a priori, está integralmente concordante com os conceitos e aderente à lógica do controle do endividamento previsto pela LRF e pelas RSFs, como se procurará demonstrar neste relatório.

2.1.1 Da lógica do resultado primário no controle do endividamento bruto - Lei 9.496/1997

44. Os dados seguintes foram extraídos dos Termos de Entendimento (peça 20) assinados entre alguns Estados e a União ao amparo da Lei 9.496/1997, a qual, no âmbito do Programa de Apoio à

Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, estabeleceu critérios para a assunção e o refinanciamento, pela União, das dívidas de responsabilidade de Estados e do Distrito Federal.

45. Referidos termos foram encaminhados à equipe de auditoria por intermédio dos Ofícios 351/2010/COGER/GABIN/STN/MF-DF e 352/2010/COGER/GABIN/STN/MF-DF (peça 1, p. 10-16), de 21 e 22/10/2010, respectivamente.

46. De acordo com o art. 2º da Lei 9.496/1997, os entes federados que aderissem ao referido Programa deveriam, entre outros aspectos, passar a estabelecer e cumprir metas de endividamento, como segue, in verbis:

Art. 2º O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, além dos objetivos específicos para cada unidade da Federação, conterà, obrigatoriamente, metas ou compromissos quanto a:

I - dívida financeira em relação à receita líquida real - RLR; (Grifou-se)

47. O conceito de Dívida Financeira (DF) está estabelecido, de forma idêntica, em cada um dos Termos de Entendimento, e representa um endividamento bruto, ou seja, um conjunto de obrigações assumidas pelo respectivo ente federado, sem qualquer tipo de redução de montante ou de dedução de valores registrados em haveres financeiros.

Dívida Financeira - saldo das dívidas assumidas por meio de contrato ou de emissão de títulos, exigíveis no curto ou no longo prazo, na posição de 31 de dezembro, em que o mutuário é o Estado. (Grifou-se)

48. Significa, portanto, que o controle de endividamento estabelecido pela Lei 9.496/1997 - e aplicado aos entes federados por ela abrangidos - deve ser efetuado para determinado estoque de endividamento bruto, qual seja: a DF.

49. Outra característica importante que se pode extrair do conceito de DF é que as obrigações que compõem seu estoque podem ser de curto ou de longo prazo. Ou seja, a DF não utiliza o critério do 'prazo de amortização' para efetuar qualquer filtro ou exclusão de obrigações.

50. O art. 2º da Lei 9.496/1997 também determinou que os entes federados que aderissem ao Programa deveriam estabelecer e cumprir metas de resultado fiscal primário, como segue, in verbis:

Art. 2º O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, além dos objetivos específicos para cada unidade da Federação, conterà, obrigatoriamente, metas ou compromissos quanto a:

II - resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras; (Grifou-se)

51. Assim, dado que resultados fiscais sempre estão associados ao controle do endividamento (bruto ou líquido) e que a DF é uma espécie de endividamento bruto, é possível afirmar que a meta de resultado fiscal estabelecida ao amparo da Lei 9.496/1997 tem como objetivo controlar a variação de um endividamento bruto.

52. Nesse tipo de controle, em regra, as metas de resultado fiscal servem para reduzir o saldo das obrigações, por intermédio do pagamento do principal e dos juros. Assim, como é o caso da Lei 9.496/1997, o resultado primário - calculado pela diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras - representa o conjunto de recursos financeiros a ser gerado para, em determinado exercício financeiro, fazer frente ao pagamento dos juros e do principal da DF.

53. De acordo com os Termos de Entendimento referenciados acima, as 'despesas não financeiras', cujo conceito é transcrito a seguir, são apuradas pelo regime de competência orçamentária, ou seja, computa-se o total das despesas empenhadas no período. Como pode ser visto abaixo, o conceito de 'despesas não financeiras' não inclui os dispêndios com juros, in verbis:

Despesas Não Financeiras - montante das despesas orçamentárias empenhadas (equivalente ao somatório das despesas liquidadas e os restos a pagar não processados), excluídas as despesas com transferências constitucionais e legais aos Municípios, encargos e amortização de dívidas, aquisição de títulos de crédito, capitalização de fundos previdenciários e despesas para financiar o saneamento de bancos estaduais. (Grifou-se).

54. A 'receita não financeira', referenciada pelos Termos de Entendimento como sendo a 'receita líquida', é apurada de acordo com o regime contábil de caixa, e tem o seguinte conceito, in verbis:

Receita Líquida - receita resultante da diferença entre os montantes de receita bruta e de despesas com transferências constitucionais e legais aos Municípios.

55. Importa observar que a 'receita bruta' é definida pelos Termos de Entendimento como sendo, in verbis:

Receita bruta - montante da receita orçamentária, excluídos os valores correspondentes a receitas financeiras, operações de crédito e alienação de ativos.

56. E a 'receita financeira', também apurada pelo regime de caixa, possui o seguinte conceito, de acordo com os Termos de Entendimento:

Receitas financeiras - correspondem às receitas de juros de títulos de renda, remuneração de depósitos bancários, remuneração de depósitos especiais, remuneração de saldos de recursos não desembolsados, outras receitas de valores mobiliários e receitas de serviços financeiros.

57. Então, o resultado primário é a diferença entre o total da receita líquida e o total da despesa não financeira. Se o resultado primário é superavitário, ou seja, se as receitas líquidas (não financeiras) forem suficientes para o pagamento de todas as despesas não financeiras, então referida sobra de recursos permite que seja paga alguma parte dos 'juros líquidos' no período, os quais correspondem à diferença entre as 'despesas com juros', apurada pelo regime de competência orçamentária (empenho) e as 'receitas financeiras', como definido pelos Termos de Entendimento, in verbis:

Despesa com Juros - montante correspondente à despesa com o pagamento de juros, comissões e outros encargos relativos à dívida financeira.

58. Dá-se o nome de 'Necessidade de Financiamento (NF) líquida' à diferença entre o resultado primário e o resultado dos juros líquidos. Se o resultado primário for menor que o montante dos juros líquidos, então haverá uma necessidade de financiamento positiva. Se o resultado primário for maior que o montante com juros líquidos, então haverá uma necessidade de financiamento negativa, o que significa dizer que o resultado primário ainda fornecerá recursos para amortizar parcelas do principal do endividamento.

59. De acordo com os Termos de Entendimento, os conceitos de 'NF líquida' e 'NF bruta' são os seguintes, in verbis:

Necessidade de Financiamento Líquida - montante necessário para o pagamento dos juros, após a dedução do valor apurado de resultado primário. Valores positivos indicam necessidade adicional de recursos para manter a adimplência com esses compromissos. Valores negativos mostram que foram gerados recursos suficientes tanto para o pagamento dos encargos como para o pagamento, pelo menos parcial, das amortizações.

Necessidade de Financiamento Bruta - montante correspondente ao somatório dos valores da necessidade de financiamento líquida e da despesa com amortização de dívida. Valores positivos indicam necessidade adicional de recursos para manter a adimplência com esses compromissos. Valores negativos mostram que foram gerados recursos mais do que suficientes para as referidas obrigações.

60. Com base no exposto, é possível extrair as seguintes conclusões a respeito do controle do endividamento trazido pela Lei 9.496/1997:

- a) controle do endividamento pela lógica bruta: a dívida financeira;
- b) endividamento engloba valores tanto de curto quanto de longo prazo;
- c) engloba endividamento originado de contratos e da emissão de títulos;
- d) conceito de fluxo compatível com a variação do endividamento a ser controlado;
- e) receita primária apurada de acordo com o regime de arrecadação; e
- f) despesa primária apurada de acordo com o regime de empenho.

2.1.2. Da lógica do resultado primário no controle do endividamento líquido - Bacen

61. Na União, por força do que tem sido constantemente estabelecido pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias e inserido no texto das Mensagens Presidenciais que encaminham o Projeto de Lei

Orçamentária Anual ao Congresso Nacional, o controle do endividamento é efetuado com base em metodologia utilizada pelo Bacen, in verbis:

*LDO 2012 - Art. 11. A Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2012 conterá:
[...]*

IV - indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas; (Grifou-se)

62. De acordo com referido método - conhecido como 'abaixo da linha' -, o endividamento a ser controlado é o da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), cujo montante é apurado e publicado mensalmente pelo Departamento Econômico do Bacen.

63. Por intermédio do Manual de Estatísticas Fiscais, publicado em sua página na rede mundial de computadores (disponível no endereço <http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>), o Bacen assim define a DLSP, in verbis: 'a DLSP é definida como o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro (exceto Petrobras e Eletrobras) e do Banco Central'.

64. De acordo com a metodologia oficial adotada pelo Bacen, para que possam compor a DLSP, os ativos financeiros e as obrigações precisam apresentar, necessariamente, as seguintes características:

a) devem ter se originado de operações sancionadas ou intermediadas por instituições do sistema financeiro;

b) devem representar contas cuja variação de saldo ocorre em função de operações caixa; e

c) devem estar registradas no ativo ou no passivo das entidades credoras ou devedoras.

65. É possível concluir, então, que o controle do endividamento na União é efetuado com base em endividamento líquido, e não em endividamento bruto. Outra conclusão importante que se pode extrair do conceito da DLSP é que não há qualquer critério referente a prazos de vencimento ou de realização, para a apuração e compilação, respectivamente, das obrigações e haveres que a compõem.

66. Como os resultados fiscais estão associados ao controle do endividamento, é possível afirmar que, na União, as metas estabelecidas pelos Anexos de Metas Fiscais das Leis de Diretrizes Orçamentárias - todas ao amparo do § 1º do art. 4º da LRF - têm como objetivo controlar a variação de um endividamento líquido: a DLSP.

67. Desse modo, nesse tipo de controle, o objetivo de redução do endividamento líquido pode ser alcançado tanto pelo aumento do saldo de haveres financeiros quanto pela redução do saldo de obrigações. Assim, os recursos financeiros gerados pelo superávit primário não precisam, necessariamente, ser utilizados para o resgate do principal da dívida ou para o pagamento de seus juros; bastando, para tanto, que permaneçam acumulados em ativos financeiros.

68. Não à toa, informa o Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen que o resultado fiscal por ele apurado - as chamadas Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) - são calculadas a partir da variação da DLSP, in verbis:

As informações sobre Necessidades de Financiamento são calculadas a partir da variação da Dívida Líquida, utilizando o critério conhecido como 'abaixo da linha'. Por esse critério, o resultado fiscal do setor público é medido pela variação do estoque do endividamento líquido do setor público não-financeiro, ou seja, pelo financiamento concedido pelo sistema financeiro e pelos setores privado e externo ao setor público não-financeiro.

69. As receitas primárias e as despesas primárias são apuradas pelo regime de caixa, enquanto os juros são apurados pelo regime de competência, como determina o Manual de Estatísticas Fiscais, in verbis:

As NFSP apuram o resultado pelo regime de caixa, à exceção dos resultados de juros, que são apurados pelo regime de competência. Isso significa que as despesas públicas (exceto os juros) são consideradas como déficit no momento em que são pagas, e não quando são geradas. O mesmo vale para as receitas, que são computadas no momento em que entram no caixa do governo, e não no momento em que ocorre o fato gerador.

[...]

Já os juros nominais referem-se ao fluxo de juros, apropriados por competência, incidentes sobre a dívida interna e externa.

70. Com base no exposto, é possível extrair as seguintes conclusões a respeito do controle do endividamento utilizado atualmente pela União e apurado pelo Bacen:

- a) controle do endividamento pela lógica líquida: a DLSP;*
- b) endividamento engloba valores tanto de curto quanto de longo prazo;*
- c) endividamento engloba apenas os valores sancionados pelo sistema financeiro;*
- d) conceito de fluxo compatível com a variação do endividamento a ser controlado;*
- e) receita primária apurada de acordo com o regime de caixa; e*
- f) despesa primária apurada de acordo com o regime de caixa.*

2.1.3. Da lógica do resultado primário presente nos Manuais da STN

71. Enquanto não constituído o Conselho de Gestão Fiscal de que trata o art. 67 da LRF, compete à STN a edição de normas de consolidação das contas públicas. Nesse sentido, os Manuais de Demonstrativos Fiscais (MDFs) representam orientações emanadas a todos os entes federados, para, entre outros aspectos, padronizar os demonstrativos fiscais nos três níveis de governo. A versão mais recente de referidos manuais (4ª edição), aprovada por intermédio da Portaria 407/2011 da STN, está dividida nos seguintes volumes (disponíveis em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF_4edicao.pdf):

- a) Parte I - Anexo de Riscos Fiscais;*
- b) Parte II - Anexo de Metas Fiscais;*
- c) Parte III - Relatório Resumido da Execução Orçamentária;*
- c) Parte IV - Relatório de Gestão Fiscal.*

72. De acordo com informação contida na página 13 da 'Parte I - Anexos de Riscos Fiscais', respectivo manual estabelece, in verbis:

[...] regras de harmonização a serem observadas, de forma permanente, pela Administração Pública para a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais - ARF, do Anexo de Metas Fiscais - AMF, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO e do Relatório de Gestão Fiscal - RGF, e define orientações metodológicas, consoante os parâmetros definidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. (Grifou-se)

73. A leitura de referido manual permite identificar que o mesmo, para o controle do endividamento da União, incorporou os conceitos, parâmetros e método utilizado pelo Bacen para o cálculo do resultado fiscal e para a apuração do saldo da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).

74. No que tange aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, observa-se que o conceito de endividamento a ser controlado é o de Dívida Consolidada Líquida (DCL), cuja definição foi exarada pelo art. 1º da Resolução 40/2001 do Senado Federal, in verbis:

Resolução Senado 40/2001 - Art. 1º [...]

§ 1º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

[...]

V - dívida consolidada líquida: dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. (Grifou-se)

75. Desse modo, dado o conceito de dívida consolidada estabelecido pelo inciso I do art. 29 da LRF, transcrito a seguir, é possível afirmar que, em regra, somente obrigações com prazo de amortização superior a doze meses é que podem estar registradas na DCL, in verbis:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses; (Grifou-se)

76. Referida forma de controle, na realidade, representa apenas a observação de determinação exarada pelo Senado Federal, o qual, no exercício de competência constitucional privativa plasmada no art. 52 da Carta Magna, estabeleceu limites para a dívida de Estados, Distrito Federal e Municípios, in verbis:

Resolução Senado 40/2001 - Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º. (Grifou-se)

77. Com relação ao cálculo do resultado fiscal, a 'Parte III - Relatório Resumido da Execução Orçamentária' contempla informações - no formato de tabelas, transcritas a seguir - que permitem concluir que as receitas, sejam elas primárias ou não, devem ser apuradas de acordo com o regime de arrecadação orçamentária; e as despesas, primárias ou não, devem ser registradas de acordo com o regime de liquidação orçamentária.

Tabela 1: Resultado Primário (Estados, DF e Municípios)

<i>Discriminação</i>	<i>Receitas Realizadas</i>
<i>Receita Primária Total = (I) + (VI)</i> <i>Receitas Primárias Correntes (I)</i> <i>Receitas Correntes</i> <i>Receitas Tributárias</i> <i>Receitas de Contribuições</i> <i>Receita Patrimonial Líquida</i> <i>Receita Patrimonial</i> <i>(-) Aplicações Financeiras</i> <i>Transferências Correntes</i> <i>Demais Receitas Correntes</i> <i>Receitas de Capital (II)</i> <i>Operações de Crédito (III)</i> <i>Amortização de Empréstimos (IV)</i> <i>Alienação de Bens (V)</i> <i>Transferências de Capital</i> <i>Outras Receitas de Capital</i> <i>Receitas Primárias de Capital (VI) = (II) – (III) – (IV) – (V)</i>	

<i>Discriminação</i>	<i>Despesas Liquidadas</i>
<i>Despesa Primária Total = (I) + (IV)</i> <i>Despesas Primárias Correntes (I) = (II) – (III)</i> <i>Despesas Correntes (II)</i> <i>Pessoal e Encargos Sociais</i> <i>Juros e Encargos da Dívida (III)</i> <i>Outras Despesas Correntes</i> <i>Despesas Primárias de Capital (IV) = (V) – (VI) – (VII) – (VIII)</i> <i>Despesas de Capital (V)</i> <i>Investimentos</i> <i>Inversões Financeiras</i> <i>Concessão de Empréstimos (VI)</i> <i>Aquisição de Título de Capital já Integralizado (VII)</i>	

<i>Demais Inversões Financeiras</i>	
<i>Amortização da Dívida (VIII)</i>	

<i>Resultado Primário = Receita Primária Total – Despesa Primária Total</i>	

Fonte: elaboração própria a partir de informações do MDF 2012 (STN).

78. Com base no exposto, é possível extrair as seguintes conclusões a respeito do controle do endividamento presente nos Manuais da STN e utilizados por Estados, DF e Municípios:

- a) controle do endividamento pela lógica líquida: a DCL;
- b) endividamento engloba apenas valores de longo prazo;
- c) endividamento engloba leis, contratos, convênios, tratados e operações de crédito;
- d) conceito de fluxo não é compatível com a variação do endividamento a ser controlado;
- e) receita primária apurada de acordo com o regime de arrecadação; e
- f) despesa primária apurada de acordo com o regime de liquidação.

2.2. LRF E RSF - Conceitos de dívida e método de cálculo do resultado fiscal

2.2.1. Dos conceitos de Dívida Consolidada (DC) e de Dívida Consolidada Líquida (DCL)

79. Como visto nesta instrução, compete privativamente ao Senado Federal estabelecer limites para a dívida consolidada dos entes federados, bem como cabe à lei complementar dispor sobre o conceito de dívida consolidada.

80. O art. 3º do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal (PLRF), encaminhado ao Congresso Nacional pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, procurava estabelecer, por intermédio do seu inciso VIII, o conceito de dívida pública, como segue, in verbis:

Art. 3º, VIII - Dívida pública: o montante das obrigações financeiras assumidas em virtude de tratados, leis, contratos, acordos ou convênios; (Grifou-se)

81. De outro lado, para que o Senado Federal pudesse estabelecer os limites para a dívida consolidada dos entes federados, o art. 18 do PLRF apresentou, em termos líquidos, o conceito de dívida consolidada, como segue, in verbis:

Art. 18 A dívida consolidada de cada ente da federação compreende o total da respectiva dívida pública, deduzidas:

I - as disponibilidades de caixa;

II - os valores das aplicações em títulos de crédito, públicos ou privados, desde que registrados em sistema centralizado de liquidação e custódia;

III - os créditos derivados da concessão de mútuos e financiamentos, desde que prévia e expressamente autorizada por lei e prevista no Orçamento. (Grifou-se)

82. No entanto, o conceito de dívida consolidada não foi aprovado como proposto no PLRF, restando positivado como uma espécie de endividamento bruto, in verbis:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses; (Grifou-se)

83. Analisando o teor do relatório apresentado pelo então Deputado Pedro Novais - Relator do PLRF - verifica-se, na parte referente à 'dívida pública e endividamento', a seguinte manifestação em relação ao conceito de 'dívida consolidada', in verbis:

[...] procuramos interpretar a Constituição, assimilando dívida consolidada à noção de dívida fundada, de que trata a Lei 4.320/64, [...].

84. O art. 98 da Lei 4.320/1964 determina que serão classificados como dívida fundada os compromissos cuja exigibilidade seja superior a doze meses, in verbis:

Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos' (Grifou-se).

85. Assim, é possível tecer duas afirmações: a) o conceito de dívida consolidada estabelecido pela LRF não alterou o conceito de dívida fundada de que trata a Lei 4.320/1964 e b) o conceito de dívida consolidada estabelecido pela LRF está positivado sem qualquer tipo de dedução, ou seja, foi estabelecido de forma bruta, e não de forma líquida, como previsto pelo art. 18 do PLRF.

86. Além disso, revendo a parte final do inciso I do art. 29 da LRF, observa-se que foi inserida a expressão 'para amortização em prazo superior a doze meses', o que significa que o legislador, ao assimilar 'dívida consolidada à noção de dívida fundada', deixou evidenciado que o parâmetro 'prazo de amortização maior que doze meses' deve ser utilizado quando da classificação de dívidas no conceito de 'dívida consolidada', tanto para as operações de crédito quanto para as demais obrigações financeiras, in verbis:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: [...], para amortização em prazo superior a doze meses; (Grifou-se)

87. Referido entendimento é reforçado ao se analisar novamente o teor do Relatório do Deputado Pedro Novais, na continuidade de seus comentários em relação à dívida pública, in verbis:

[...], admitindo, contudo, que, para fins de apuração de seu valor total fossem incluídos o resultado de operações de crédito de prazo inferior a 12 meses que tenham constado do orçamento (art. 29).

88. Referida preocupação restou positivada no § 3º do próprio art. 29 da LRF, in verbis:

LRF - Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

[...]

§ 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento. (Grifou-se)

89. Tendo estabelecido o conceito de dívida consolidada em termos brutos, a LRF firmou prazo para que fossem encaminhadas ao Senado propostas de limites para a dívida consolidada dos entes federados. Ao fazê-lo, permitiu que as essas fossem apresentadas em termos de dívida líquida, in verbis:

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

[...]

§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do caput também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração. (Grifou-se)

90. Com isso, o Senado Federal aprovou a Resolução 40, em 20/12/2001, por intermédio da qual restou positivado o conceito de Dívida Consolidada Líquida (DCL), trazendo para referida definição as deduções que estavam contidas no conceito de dívida consolidada presente no art. 18 do PLRF, in verbis:

Resolução Senado 40/2001 - Art. 1º [...]

§ 1º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

[...]

V - dívida consolidada líquida: dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. (Grifou-se)

91. Ocorre que referido conceito de DCL somente se aplica aos entes federados objeto de referida Resolução, ou seja, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Isso porque, até o presente momento, conforme art. 3º da Resolução do Senado Federal 40/2001, foram estabelecidos apenas os limites para o endividamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os limites para as

dívidas consolidada e mobiliária da União ainda não foram aprovados, respectivamente, pelo Senado Federal e pelo Congresso Nacional. In verbis:

Resolução Senado 40/2001 - Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º. (Grifou-se)

2.2.2. Do método de apuração do resultado fiscal

92. Ao fixar prazo para que o Chefe do Executivo da União enviasse ao Poder Legislativo propostas para o estabelecimento dos limites de endividamento já anotados acima, a LRF, no § 1º do art. 30, determinou que as essas deveriam se fazer acompanhar da metodologia de cálculo dos resultados fiscais primário e nominal, in verbis:

LRF - Art. 30. [...]

*§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do caput e suas alterações conterão:
[...]*

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

93. No entanto, o Congresso Nacional ainda não aprovou a proposta encaminhada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Significa dizer que, até o presente momento, não existe norma que tenha estabelecido, formalmente, os critérios, conceitos, métodos, especificidades, regras, etc relacionados à apuração dos resultados fiscais primário, nominal e com juros nominais.

94. Observe-se, por oportuno, que, dada a natural interação entre o resultado fiscal e o controle do endividamento, o método a ser utilizado para o cálculo do resultado fiscal deve ser compatível com a escolha do conceito de dívida a controlar: bruto ou líquido. Ou seja, o cálculo do resultado fiscal deve, entre outros aspectos, servir para que o ente federado controle seu endividamento.

95. Desse modo, se o objetivo for controlar o estoque do endividamento bruto, então a metodologia de apuração do resultado fiscal deveria refletir a geração de recursos a serem destinados ao resgate do principal e ao pagamento dos juros de referido endividamento. Mas se o objetivo for controlar o estoque do endividamento líquido, o resultado fiscal deveria refletir a variação desse endividamento líquido, independentemente da preocupação em se gerar recursos financeiros necessários ao pagamento da dívida bruta.

96. Assim, dado que os limites para o endividamento de Estados, Distrito Federal e Municípios foram estabelecidos em termos líquidos pelo Senado Federal, então é de se esperar que o resultado fiscal a ser calculado em cada um dos respectivos entes federados esteja associado à variação do endividamento, e não necessariamente à preocupação em se gerar recursos financeiros para o pagamento efetivo, no exercício, de suas respectivas dívidas brutas.

2.3. Da aderência ou não dos métodos de apuração de resultado fiscal às regras estabelecidas pela LRF

97. Os parágrafos seguintes comparam as características principais de cada método utilizado pelos entes federados brasileiros para o controle de seu endividamento e para a apuração do respectivo resultado fiscal com os conceitos estabelecidos de forma explícita ou implícita pela LRF ou pela Resolução 40/2001 do Senado Federal, evidenciando, se for o caso, as eventuais discrepâncias.

2.3.1. Do método estabelecido pela Lei 9.496/1997

98. Referido método é utilizado para o controle do endividamento e para a obtenção de metas de resultado fiscal dos Estados que, na década de 1990 - antes da publicação da LRF, portanto -, renegociaram suas dívidas ao amparo de referido diploma legal.

99. Para a Lei 9.496/1997, o endividamento deve ser controlado em termos brutos (a dívida financeira), enquanto que a lógica estabelecida pelo Senado Federal, ao amparo de conceitos trazidos pela LRF, é para o controle do endividamento em termos líquidos (a DCL).

100. Outra diferença existente está na abrangência temporal dos itens que compõem o endividamento. Enquanto a dívida financeira engloba valores com qualquer prazo de amortização, a DCL somente registra, em regra, obrigações com prazo de amortização superior a doze meses.

101. No que tange aos conceitos relacionados ao cálculo do resultado fiscal - método, regime contábil, etc - é preciso observar que os esses ainda não foram formalmente aprovados pelo Senado, como já anotado nesta instrução. Desse modo, em relação a referido tema, não há como efetuar qualquer tipo de comparação entre referidas normas.

102. No entanto, é possível afirmar que o método de que trata a Lei 9.496/1997 é perfeitamente compatível com a lógica de controle de endividamento por ela estabelecida, ou seja, o resultado fiscal representa a geração de recursos financeiros necessários ao pagamento dos juros e ao resgate do principal da dívida financeira.

103. Por fim, apesar das diferenças apontadas, vale frisar que os mandamentos contidos na Lei 9.496/1997 foram estabelecidos em momento anterior à aprovação da LRF. Desse modo, os Estados que assinaram acordos com base em referido diploma legal devem continuar a utilizar referida sistemática de controle de endividamento, ainda que não totalmente compatível com os parâmetros estabelecidos pela LRF e pelas Resoluções do Senado Federal.

2.3.2. Do método utilizado pelo Bacen e aplicado à União

104. Para a União, como já observado nesta instrução, ainda não foram estabelecidos os limites para a dívida consolidada, tampouco o conceito de endividamento a ser controlado. Em resumo, não existe definição formal sobre a lógica de controle de endividamento a ser utilizada: líquida ou bruta.

105. No entanto, como mero exercício de analogia, é possível comparar os conceitos aplicados pelo Bacen com aqueles que já foram estabelecidos pela LRF e pela Resolução 40/2001 do Senado Federal para o controle da dívida dos demais entes federados.

106. A metodologia 'abaixo da linha' utilizada pelo Bacen efetua o controle do endividamento em termos líquidos (a DLSP). No que tange, portanto, à lógica do controle, referida metodologia é compatível com a Resolução do Senado e a LRF.

107. No entanto, existem diferenças entre o escopo dos ativos financeiros e das obrigações que integram o endividamento apurado pelo Bacen e aquele da DCL conceituada pelo Senado Federal. Para o Bacen, apenas os estoques que tenham se originado de operações intermediadas pelo sistema financeiro é que podem integrar o saldo da DLSP, enquanto que, para o conceito de DCL positivado pelo Senado, não existe referida restrição.

108. Outra diferença relacionada ao endividamento está no parâmetro 'prazo de amortização'. Para o Bacen, não existe referida restrição, enquanto que, para o Senado e a LRF, somente as operações com prazo de amortização superior a doze meses é que, em regra, seriam registradas como DCL.

109. No que tange aos conceitos relacionados ao cálculo do resultado fiscal, como observado anteriormente, não há como efetuar qualquer tipo de comparação. No entanto, é possível afirmar que o método trazido pelo Bacen é perfeitamente compatível com a lógica de controle de endividamento por ele estabelecida, ou seja, o resultado fiscal representa a variação da DLSP.

2.3.3. Do método presente nos Manuais da STN e aplicado aos Estados, ao DF e aos Municípios

110. Como já observado neste relatório, devem seguir as orientações constantes de referidos Manuais todos os entes federados, com exceção da União.

111. No que tange ao endividamento, não há qualquer discrepância do teor de referidos Manuais em relação ao que foi estabelecido pela LRF e pela Resolução 40/2001 do Senado Federal.

a) controle do endividamento pela lógica líquida: a DCL;

b) endividamento engloba apenas valores de longo prazo;

c) endividamento engloba leis, contratos, convênios, tratados e operações de crédito.

112. Em relação aos aspectos atinentes ao resultado fiscal, como já informado, não há como efetuar qualquer comparação, posto que não aprovada ainda a norma que estabelece a metodologia de cálculo.

113. No entanto, há que se frisar que o método de cálculo do resultado fiscal apresentado pelos Manuais da STN, o qual considera como despesas primárias aquelas que forem liquidadas, não se mostra compatível, ao que parece, com a lógica de controle do endividamento líquido (DCL). Isso porque, dada a composição da DCL, o ato de liquidar uma despesa não provoca, por si, qualquer alteração no saldo da DCL.

114. Por exemplo: se, em determinado período, o ente federado arrecadar 100 (cem) unidades monetárias de certo tributo e liquidar despesas de custeio no montante de 80 (oitenta) unidades monetárias, então, de acordo com o regime contábil utilizado pelos Manuais da STN, terá obtido resultado fiscal superavitário no valor de 20 (vinte) unidades monetárias. No entanto, a variação de seu endividamento líquido, ao longo de referido período, evidenciará uma redução de 100 (unidades monetárias).

115. Isso ocorrerá porque o ato de 'liquidar' as despesas de custeio, embora seja considerado como despesa fiscal pelos Manuais da STN, não provoca qualquer alteração no saldo da DCL.

116. Referida incompatibilidade, portanto, pode gerar problemas para a administração da DCL do ente federado. Isto porque, nem sempre, o resultado fiscal apresentado em determinado período estará refletido na variação do endividamento líquido do respectivo ente federado. Essa situação, ao que parece, não se coaduna com a lógica de controle de endividamento idealizada pela LRF, positivada, entre outros, no seguinte dispositivo, in verbis:

LRF - Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

[...]

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º. (Grifou-se)

3. CONCLUSÃO

117. A presente Auditoria de Conformidade teve por objetivo identificar os critérios, regimes e conceitos estabelecidos pela LRF para o cálculo do resultado fiscal do setor público e verificar se tais critérios, regimes e conceitos estão sendo aplicados de forma correta e uniforme pelos entes da Federação.

118. Com base nas análises efetuadas, verificou-se que as metodologias de controle de endividamento adotadas pela União, pelos Estados que assinaram acordos de refinanciamento ao amparo da Lei 9.496/1997 e pelos demais entes federados apresentam importantes divergências entre si e nenhuma delas, a priori, está integralmente concordante com os conceitos e aderentes à lógica do controle do endividamento previsto na LRF.

119. Os mandamentos contidos na Lei 9.496/1997 foram estabelecidos em momento anterior à aprovação da LRF. Desse modo, os Estados que assinaram acordos com base em referido diploma legal devem continuar a utilizar referida sistemática de controle de endividamento, ainda que não totalmente compatível com os parâmetros estabelecidos pela LRF e pelas Resoluções do Senado Federal.

120. Na União, atualmente, o estoque de endividamento que se controla é o da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), apurado e publicado mensalmente pelo Banco Central do Brasil, com base no critério 'abaixo da linha', ou seja, a partir da variação do saldo da DLSP. O método do Bacen é compatível com a lógica de controle de endividamento por ele estabelecida, ou seja, o resultado fiscal representa a variação da DLSP. Ademais, dado que o Senado ainda não estabeleceu os limites de endividamento consolidado e mobiliário da União, não há qualquer conceito definido com base na LRF para o controle do endividamento desse ente.

121. *Com exceção da União e dos Estados que assinaram acordos de refinanciamento ao amparo da Lei 9.496/1997, todos os demais entes federados procuram seguir as orientações dos Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN. No que tange ao endividamento, não há qualquer discrepância do teor de referidos Manuais em relação ao que foi estabelecido pela LRF e pela Resolução 40/2001 do Senado Federal. Em relação aos aspectos atinentes ao resultado fiscal, não há como efetuar qualquer comparação, posto que não aprovada ainda a norma que estabelece sua metodologia de cálculo.*

122. *No entanto, o método de cálculo do resultado fiscal apresentado pelos Manuais da STN não se mostra compatível com a lógica de controle do endividamento líquido. Isso porque, dada a composição da DCL, o ato de liquidar uma despesa não provoca, por si, qualquer alteração no saldo da DCL. Nesse sentido, foi formulada proposta de deliberação à STN, visando à melhoria da apuração e divulgação das informações fiscais do setor público.*

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, e com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992, propõe-se ao Tribunal de Contas da União:

a) recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na qualidade de responsável pela edição de normas de consolidação das contas públicas, conforme estabelecido pelo § 2º do art. 50 da Lei Complementar 101/2000, que adote providências no sentido de harmonizar o cálculo do resultado fiscal de que trata a 'Parte III - Relatório Resumido da Execução Orçamentária' do Manual de Demonstrativos Fiscais com a variação do estoque da Dívida Consolidada Líquida (conforme itens '71 a 78' e '110 a 116');

b) encaminhar cópia da Decisão que vier a ser proferida, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, às seguintes autoridades:

b.1) Presidente do Banco Central do Brasil;

b.2) Ministro de Estado da Fazenda;

b.3) Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;

b.4) Secretário da STN - Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; e

b.6) Secretário da SOF - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

b.7) Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

c) Arquivar os presentes autos."

VOTO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria, do tipo conformidade, realizada no Banco Central do Brasil (Bacen) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em cumprimento ao Acórdão 1.293/2010 - TCU - Plenário, tendo por objetivo identificar os critérios, regimes e conceitos estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 (LRF) para o cálculo do resultado fiscal do setor público e verificar se tais medidas estão sendo aplicadas de forma correta e uniforme pelos entes da federação.

Ao propor a presente fiscalização, a Unidade Técnica:

1) identificou que as medidas adotadas para atenuar os efeitos da crise econômica mundial (renúncia de receitas e aumento de gastos) afetam o equilíbrio fiscal;

2) observou que os critérios de cálculo do resultado fiscal foram constantemente alterados nos últimos anos, e de forma não simétrica entre os entes da federação;

3) destacou a necessidade de verificar se recentes alterações promovidas no regime contábil das receitas públicas pela STN implicaria em alteração da lógica desenhada na Resolução 40/2001 do Senado Federal para o controle do endividamento público;

4) advertiu sobre os riscos de perda do controle sobre a capacidade de endividamento e sobre os limites de contratação de operações de crédito dos entes da federação; e

5) ressaltou a expectativa de haver uma harmonização das regras de apuração desse resultado para permitir um melhor acompanhamento das finanças públicas.

Com base nesses pressupostos, formularam-se três questões de auditoria:

1) Quais os critérios, regimes e conceitos estabelecidos pela LRF para o cálculo do resultado fiscal do setor público?

2) Quais os critérios, regimes e conceitos que os entes da Federação têm aplicado para o cálculo de seus respectivos resultados fiscais?

3) Os critérios, regimes e conceitos aplicados pelos entes da Federação são aderentes à lógica de controle do endividamento constante da LRF?

Antecipando as conclusões da Unidade Técnica acerca dos “métodos” como a União e os demais entes federados apuram o resultado fiscal e controlam a variação do endividamento, chega-se à seguinte tabela:

	Lei 9.496/97	Bacen	Manuais STN
Controle do endividamento	Pela lógica bruta: a dívida financeira	Pela lógica líquida: a DLSP	Pela lógica líquida: a DCL
Endividamento	Valores tanto de curto quanto de longo prazo, englobando os originados de contratos e da emissão de títulos	Valores tanto de curto quanto de longo prazo, apenas os sancionados pelo sistema financeiro	Apenas valores de longo prazo, englobando leis, contratos, convênios, tratados e operações de crédito
Conceito de fluxo compatível com a variação do endividamento a ser controlado	Sim	Sim	Não
Apuração da receita primária	Regime de arrecadação	Regime de caixa	Regime de arrecadação
Apuração da despesa primária	Regime de empenho	Regime de caixa	Regime de liquidação

Deste modo, vê-se que as metodologias mencionadas apresentam pontos divergentes entre si e que nenhuma delas está integralmente concordante com os conceitos e aderente à lógica do controle do endividamento previsto pela LRF e pelas Resoluções do Senado Federal, que estabelecem o arcabouço legal básico relacionado ao assunto ora tratado.

A Lei 9.496/97 estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Os mandamentos nela contidos foram fixados em momento anterior à aprovação da LRF. Destarte, os Estados que assinaram acordos com base em referido diploma legal devem continuar a utilizar referida sistemática de controle de endividamento, ainda que não totalmente compatível com os parâmetros estabelecidos pela LRF e pelas Resoluções do Senado Federal.

Na União, por força do que tem sido constantemente estabelecido pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias (a exemplo do art. 11, inciso IV, da Lei 12.465/2011 - LDO/2012) e inserido no texto das Mensagens Presidenciais que encaminham o Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Congresso Nacional, o controle do endividamento é efetuado com base em metodologia utilizada pelo Bacen.

Nessa linha, o estoque de endividamento que se controla é o da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), apurado e publicado mensalmente pelo Bacen, com base no critério “abaixo da linha”, ou seja, a partir da variação do saldo da DLSP. O método do Bacen é compatível com a lógica de controle de endividamento por ele estabelecida, ou seja, o resultado fiscal representa a variação da DLSP. Ademais, não há qualquer conceito definido com base na LRF para o controle do endividamento da União, dado

que a Resolução 40/2001 do Senado Federal estabeleceu os limites para o endividamento apenas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Considero pertinente registrar que por intermédio do item 1.1.c do Acórdão 3.424/2007 - TCU - 1ª Câmara, mantido em sede de pedido de reexame pelo Acórdão 2.190/2011 - TCU - 1ª Câmara, no âmbito do TC 004.817/2006-9, esta Corte determinou ao Bacen, à STN e à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) que *“providenciem a edição de Portaria conjunta, ou instrumento normativo assemelhado conjunto, na qual estejam definidas as bases conceituais e metodológicas relativas aos critérios de apuração do resultado fiscal conhecido como ‘abaixo da linha’”*.

Com exceção da União e dos Estados que assinaram acordos de refinanciamento ao amparo da Lei 9.496/97, todos os demais entes federados procuram seguir as orientações dos Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN. No que tange ao endividamento, não há qualquer discrepância do teor de referidos Manuais em relação ao que foi estabelecido pela LRF e pela Resolução 40/2001 do Senado Federal. Quanto aos aspectos atinentes ao resultado fiscal, não há como efetuar qualquer comparação, posto que ainda não aprovada a norma prevista no art. 30, § 1º, inciso IV, da LRF, a fim de estabelecer a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

No entanto, o método de cálculo do resultado fiscal apresentado pelos Manuais da STN não se mostra compatível com a lógica de controle do endividamento líquido. Isso porque, dada a composição da Dívida Consolidada Líquida (DCL), o ato de liquidar uma despesa não provoca, por si, qualquer alteração no saldo da DCL. Eis o esclarecedor exemplo empregado pela Semag:

“114. Por exemplo: se, em determinado período, o ente federado arrecadar 100 (cem) unidades monetárias de certo tributo e liquidar despesas de custeio no montante de 80 (oitenta) unidades monetárias, então, de acordo com o regime contábil utilizado pelos Manuais da STN, terá obtido resultado fiscal superavitário no valor de 20 (vinte) unidades monetárias. No entanto, a variação de seu endividamento líquido, ao longo de referido período, evidenciará uma redução de 100 (unidades monetárias). 115. Isso ocorrerá porque o ato de ‘liquidar’ as despesas de custeio, embora seja considerado como despesa fiscal pelos Manuais da STN, não provoca qualquer alteração no saldo da DCL. 116. Referida incompatibilidade, portanto, pode gerar problemas para a administração da DCL do ente federado. Isto porque, nem sempre, o resultado fiscal apresentado em determinado período estará refletido na variação do endividamento líquido do respectivo ente federado.”

Por meio do ofício de diligência 1/2012-TCU/Semag (peça 7), a STN foi instada a se manifestar acerca do relatório preliminar da presente auditoria. Assim, foi juntado aos autos o ofício 126/2012-COGER/STN (peça 19), no qual o órgão se pronuncia da seguinte forma:

“10. Vale destacar, no entanto, que o referido relatório menciona que o Congresso Nacional ainda não aprovou a proposta de metodologia de apuração dos resultados primário e nominal encaminhada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso como previsto no art. 30 da LRF. (...) 11. Importante mencionar que ao longo dos 12 anos de vigência da LRF a STN tem orientado a elaboração do Manual de Demonstrativo Fiscal a partir de amplo debate técnico com instituições públicas estaduais e municipais, bem como órgãos de controle interno e externo, além de instituições da sociedade civil organizada e entidades representativas da classe contábil. Neste sentido, foi formalmente criado em marco de 2007 os Grupos Técnicos de Padronização de Relatórios e de Procedimentos Contábeis com o objetivo de manter diálogo permanente sobre metodologias, procedimentos e sistematização das informações fiscais na federação. As recomendações dos grupos técnicos compõem os pilares conceituais do MDF e tem sido historicamente elaboradas considerando conceitos e critérios emanados da Lei 4.320/1964 e demais normativos posteriores que orientam a elaboração, execução e registro contábil dos orçamentos públicos no país.”

Nesse sentido, visando tão somente contribuir para uma melhor apuração e divulgação das informações fiscais do setor público, julgo adequado recomendar à STN que adote providências no sentido de harmonizar o cálculo do resultado fiscal do Manual de Demonstrativos Fiscais com a variação do estoque da DCL.

Ante o exposto, acolho a proposta da Unidade Técnica e voto por que o Tribunal acolha a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1776/2012 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 021.465/2010-0.
2. Grupo I - Classe V - Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis: não há.
4. Órgãos: Banco Central do Brasil; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Sec. de Macroavaliação Governamental (SEMAG).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de conformidade realizada no Banco Central do Brasil e na Secretaria do Tesouro Nacional, tendo por objetivo identificar os critérios, regimes e conceitos estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 (LRF) para o cálculo do resultado fiscal do setor público e verificar se tais medidas estão sendo aplicadas de forma correta e uniforme pelos entes da federação,

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. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de responsável pela edição de normas de consolidação das contas públicas, conforme estabelecido pelo art. 50, § 2º, da Lei Complementar 101/2000, que adote providências no sentido de harmonizar o cálculo do resultado fiscal de que trata a “Parte III - Relatório Resumido da Execução Orçamentária” do Manual de Demonstrativos Fiscais com a variação do estoque da Dívida Consolidada Líquida;

9.2. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, às seguintes autoridades:

9.2.1. Presidente do Banco Central do Brasil;

9.2.2. Ministro de Estado da Fazenda;

9.2.3. Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.2.4. Secretário da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

9.2.6. Secretário da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.2.7. Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1776-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 029.081/2010-6 [Apenso: TC 008.202/2010-9]

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Confea.

Responsáveis: Argemiro Antônio Fontes Mendonça (252.234.101-49); Carlos Alonso Alencar Queiroz (136.890.532-34); Federação Nacional dos Jornalistas (34.078.576/0001-93); Luiz Guilherme de Matos Zigmantas (093.357.222-00); Marcos Túlio de Melo (130.866.186-04).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TCE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. DETERMINAÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO APRESENTAÇÃO DE ELEMENTOS APTOS A INFIRMAR OS FUNDAMENTOS DELIBERAÇÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pelo auditor da Serur, cujas conclusões foram acolhidas de modo uniforme no âmbito daquela unidade instrutiva e pelo Ministério Público:

“Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Marcos Túlio de Melo, presidente à época do Confea, em razão do seu inconformismo com o Acórdão 3.084/2011 – TCU – Plenário (peça 54), cujo teor está transcrito abaixo:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’ e ‘c’, 19, 23, inciso III, e 57, da Lei 8.443/92, em:

9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. Argemiro Antônio Fontes Mendonça, Carlos Alonso Alencar Queiroz, Luiz Guilherme de Matos Zigmantas e Marcos Túlio de Melo, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/92;

(...)

9.4. com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, aplicar individualmente aos responsáveis Carlos Alonso Alencar Queiroz (CPF 136.890.532-34), Luiz Guilherme de Matos Zigmantas (CPF 093.357.222-00) e Marcos Túlio de Melo (CPF 130.866.186-04), multa nos valores de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e R\$ 2.000,00 (dois mil reais),

respectivamente, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até as datas do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 214, inciso III, alínea 'b', do RI/TCU;

HISTÓRICO

2. O acórdão acima transcrito resultou do exame de tomada de contas especial, originada da conversão de denúncia, determinada pelo Acórdão 2.427/2010 - TCU- Plenário, que apurou possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea).

3. Os fatos aduzidos pelo denunciante foram, inicialmente, apreciados pela 5ª Secex - Unidade à qual o Conselho estava vinculado à época - no âmbito do TC-010.487/2008-3. Em sua análise, aquela secretaria propôs o não conhecimento da denúncia, por não estarem presentes os requisitos de admissibilidade descritos no art. 235 do RI/TCU, com o decorrente arquivamento dos autos. O Tribunal anuiu à proposta, mediante o Acórdão TCU 257/2008-TCU - Plenário, em sessão de 12/11/2008.

4. Inconformado com a deliberação supra, o interessado apresentou documentação intitulada 'Recurso ou nova denúncia', a qual foi analisada pela Serur, que propôs a sua recepção como nova denúncia. Tal providência foi adotada pela 1ª Secex - que possui o Confea, desde a edição da Portaria/Segecex 7/2009, como unidade jurisdicionada - por intermédio do TC-008.202/2010-9.

5. Da análise, verificou-se que, de um modo geral, os fatos apontados se assemelhavam aos apresentados anteriormente, ou já estavam sendo tratados em outros processos que tramitavam no Tribunal. Não obstante, a instrução desenvolvida no âmbito da 1ª Secex considerou necessária a realização de inspeção no Confea, com vistas analisar os seguintes elementos:

a) o objeto dos repasses de recursos financeiros promovidos pela Autarquia em favor dos Conselhos Regionais, de entidades profissionais nacionais e de entidades alheias às suas finalidades, entre 2007 e 2008, bem como a aplicação dos valores envolvidos;

b) o licenciamento, com remuneração, para disputa de eleições nos Conselhos Regionais, de empregados ocupantes de cargos comissionados no Confea; e

c) o acompanhamento das eleições no Rio de Janeiro, por empregados da Autarquia, durante o horário de expediente normal em Brasília.

6. Efetuada inspeção in loco, descortinaram-se duas irregularidades consistentes em:

(a) ausência de prestação de contas pela Federação Nacional de Jornalismo - Fenaj de recursos a ela repassados pelo Confea por meio de convênio que tinha por objeto a divulgação do IV Prêmio Confea de Jornalismo, e

(b) o exercício irregular de outra atividade profissional, em horário incompatível com aquela desenvolvida no Confea, por parte de assessor da presidência da entidade, implicando no recebimento irregular de salários por horas não trabalhadas.

7. Foi determinada a citação dos responsáveis Srs. Argemiro Antônio Fontes Mendonça, assessor da presidência do Confea (períodos de 10/7/2006 a 30/12/2008 e 10/10/2006 a 30/12/2008), Carlos Alonso Alencar Queiroz, chefe de gabinete da presidência do Confea (período de 10/10/2006 a 6/3/2009), Luiz Guilherme de Matos Zigmantas, chefe de gabinete da presidência do Confea (período de 1/6/2006 a 27/9/2006), Marcos Túlio de Melo, presidente do Confea à época dos fatos, e a Federação Nacional dos Jornalistas – Fenaj, para apresentarem alegações de defesa sobre as irregularidades verificadas e/ou recolherem aos cofres do Conselho as quantias indicadas, corrigidas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das respectivas datas, na forma da legislação em vigor.

8. Após o regular desenvolvimento do processo, foi prolatado o acórdão contra o qual se insurge o recorrente.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. *Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 73 e 74), ratificado à peça 76, pelo Exmo. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.4 e 9.5 do Acórdão 3.084/2011 – TCU – Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.*

EXAME TÉCNICO

Argumentos

10. *Tece considerações sobre a tempestividade e cabimento do recurso de reconsideração (peça 71, p. 2/6).*

Análise

11. *Conforme se observa do exame de admissibilidade desta Secretaria, acolhido pelo Ministro-Relator, houve o conhecimento do recurso atribuindo-se efeito suspensivo aos subitens recorridos 9.1, 9.4 e 9.5 do Acórdão 3.084/2011 – TCU – Plenário (peças 73, 74 e 76).*

Argumentos

12. *Diz que a apenação recaiu em relação àqueles que detinham o poder discricionário de conduzir as relações empregatícias do Conselho Federal, quando da contratação de empregado sob a égide da CLT, podendo-se vislumbrar, em última análise, a violação do artigo 5º, XIII, da Constituição Federal.*

13. *Quanto à impontualidade do empregado do Confea, no qual se averigua a possibilidade de choque entre horários de competências funcionais, não tem o condão de gerar qualquer espécie de questionamento, pois na condição de assessor este empregado gozava de liberdades institucionais, desde que não causassem dano ao erário. Diz que não houve dano ao erário e invoca a flexibilização da relação de trabalho disposta na CLT.*

14. *Alega que há nos autos evidências de que a frequência do empregado é regularmente atestada pela UCG e há previsão juris tantum de validade.*

15. *Tece críticas aos procedimentos de inspeção e relatório de contas, que segundo o recorrente, se ocupa apenas de comprovar a ocorrência da ausência do trabalho do assessor com base em análise perfunctória dos registros documentais dos empregados. Invoca o princípio da realidade do direito do trabalho e diz que a verdade deve ser buscada além dos documentos trazidos aos autos.*

16. *Segundo o recorrente, deveria ter sido considerado o que se segue:*

a) *durante a relação de trabalho, dada sua condição de subordinação e dependência, o trabalhador não pode opor-se à formalização de alterações contratuais e práticas que, não raro, lhe são lesivas. Exemplo é a proibição de anotação em cartão de ponto do horário efetivamente trabalhado;*

b) *é bastante comum verificar alterações nas condições de trabalho pactuadas (por meio de contrato escrito) ao longo do tempo, alterações estas que, salvo raras exceções, não são incorporadas formalmente ao contrato de trabalho; e*

c) *como sabido, os contratos de trabalho podem ser escritos ou verbais. Evidente que nos verbais o contrato só assume condição de efetiva existência com o decorrer do tempo, ditado pelas práticas estabelecidas entre os sujeitos da relação de trabalho.*

17. *Diz que à relação empregatícia também se orienta pelo princípio do in dubio pro misero, cujo princípio encontra-se absorvido pelo princípio da norma mais favorável.*

18. *Argumenta que a mesma denúncia foi apresentada ao MPF que decidiu por julgá-la improcedente e arquivar o procedimento. Diz que este concluiu não existir indícios de que o empregado tivesse auferido benesse indevida, ensejando prejuízos ao Erário. O MPF concluiu que, mesmo com faltas, o Sr. Argemiro não tinha o seu efetivo exercício diante do comprometido. Uma vez que submetido a ponto livre, em função do cargo de livre provimento ocupado, o MPF/DF entendeu que não houve prejuízo ao Erário.*

19. *Segundo o recorrente, entender de forma contrária seria exigir de todos os ocupantes de função de confiança, nos diversos escalões, que cumprissem rigorosamente sua jornada de trabalho,*

equiparando-se aos demais colaboradores. Agrega norma atual do Confea que regula os cargos de livre provimento e diz que esta se assemelha àquela existente à época de trabalho do ex-empregado.

20. *Ainda argumenta que, no presente caso, o que deve contar é o tempo à disposição do empregador e não as horas efetivas de trabalho. Agrega doutrina sobre o assunto (peça 71, p. 11).*

21. *Alega que o Tribunal admite a prestação de serviços pelo ex-empregado, mas discute o controle da sua jornada, o que, segundo o recorrente é incompatível. Destaca as atribuições do empregado (peça 71, p. 13).*

22. *Diz que haveria enriquecimento sem causa do erário caso seja mantida a decisão vergastada. Agrega jurisprudência do TRT no sentido de que, se houve serviços prestados, ainda que haja nulidade do contrato, não há que se falar em devolução de valores (peça 71, p. 14).*

23. *Tece considerações a respeito do conceito de dano e dever de indenizar (peça 71, p. 15/17) e diz que, se não há ação culposa ou dolosa, não subsiste fundamento para a condenação. Conclui que, para haver responsabilização, deve ser comprovada a atuação dolosa do responsável.*

24. *Requer, por fim, o conhecimento e provimento do recurso e intimação pessoal para a sessão em que o recurso será apreciado.*

25. *Informa atualização de endereço para recebimento de futuras comunicações processuais pessoais do TCU (peça 71, página 2):*

Análise

26. *Conforme se observa do acórdão combatido, a condenação, recaiu sobre o empregado que cometeu as irregularidades, bem como sobre os gestores que não adotaram providências para evitá-las.*

27. *Especificamente em relação ao recorrente, sua oitiva não estava relacionada à irregularidade atinente ao exercício irregular de outra atividade profissional, em horário incompatível com aquela desenvolvida no Confea, por parte de assessor da presidência da entidade, Sr. Argemiro Antônio Fontes Mendonça, implicando no recebimento irregular de salários por horas não trabalhadas.*

28. *A falha que foi atribuída ao responsável, conforme ofício de citação, foi a seguinte (peça 5, p. 13):*

Sr. Marcos Túlio de Melo, Presidente do Confea: ter recebido Carta de despedida e agradecimento de seu Assessor, Sr. Argemiro Antônio Fontes Mendonça, em 11/11/08, e não ter tomado providências no sentido de rescindir, imediatamente, seu contrato de trabalho, ocorrido somente em 30/12/08, uma vez que o aludido empregado não vinha trabalhando desde o início de novembro, conforme informações contidas no fax da Gerência de Desenvolvimento de Pessoal do Conselho, de 12/05/10, mas recebendo salário integral referente àquele mês e a dezembro de 2008, o que resultou em prejuízos à Autarquia, conforme detalhamento do débito abaixo.

Nº	Valor do débito (R\$)	Data da ocorrência
01	9.967,36	28/11/2008
02	9.967,36	30/12/2008
Total	19.934,72	

29. *Assim, o que está sendo discutido neste recurso não é o controle da jornada de trabalho do Sr. Argemiro Antônio Fontes Mendonça, mas sim o pagamento de salário sem contraprestação.*

30. *O art. 5º, XIII, da Constituição Federal, mencionado pelo responsável, explicita que 'é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer'. Não se vislumbra qualquer ofensa ao dispositivo, pois não se questiona as qualificações profissionais do empregado ou dos gestores.*

31. *Observa-se que o recorrente agrega aos autos argumentos que muito se assemelham aqueles constantes das alegações de defesa, que foi apresentada em peça única, em conjunto com os demais responsáveis (peça 36).*

32. *Da leitura das alegações aduzidas no recurso, denota-se, em sua grande maioria, que se prestam a rebater a ausência ao trabalho no Confea, do Sr. Argemiro Antônio Fontes Mendonça,*

assessor da presidência do Confea, embora tenha percebido salário integral, em razão de ministrar aulas nos mesmos dias, no Departamento de Engenharia da Universidade Católica de Goiás, contrariando o contrato de trabalho firmado com o Conselho Federal, que exigia uma jornada de trabalho de 8 horas diárias (40 semanais) nas instalações da autarquia.

33. *Independentemente da conclusão que venha a existir, no caso de eventuais recursos apresentados pelos demais responsáveis arrolados no processo, sobre a regularidade ou não das ausências ao trabalho perpetradas pelo Sr. Argemiro Antônio Fontes de Mendonça, não haverá interferência no juízo de responsabilização e condenação do ora recorrente. Por este motivo, não se adentrará no mérito dessa irregularidade.*

34. *Nesse diapasão, analisar-se-á a materialidade e a responsabilização da irregularidade que foi atribuída ao responsável e o fundamento de sua condenação.*

35. *Verificando-se os registros de frequência do Sr. Argemiro Antônio Fontes Mendonça, observa-se que nos meses de novembro e dezembro de 2008, não consta qualquer registro de sua presença no Confea (peça 14, p. 34-35 do TC 008.202/2010-9 em apenso).*

36. *Questionada sobre o assunto, a Gerente de Desenvolvimento de Pessoal do Conselho informou que não havia, tanto em folha de frequência manual como em meio eletrônico, registro de que o assessor tenha trabalhado no período (peça 14, p. 51 do TC 008.202/2010-9 em apenso).*

37. *Nesse período, portanto, não deveria ter havido recebimento de salário, dado que não houve prestação de serviços. Frisa-se que o foco da irregularidade não é o controle da jornada de trabalho do Sr. Argemiro Antônio Fontes Mendonça. A inexistência de registro de sua presença é mais um elemento de convicção de que não houve a contraprestação a fim de justificar o recebimento do salário. Dessa forma, os elementos constantes dos autos denotam que está perfeitamente configurada a materialidade da irregularidade.*

38. *Quanto à responsabilização do Sr. Marcos Túlio de Melo, ora recorrente, observa-se que este recebeu Carta de despedida e agradecimento enviada ao Presidente do Confea (peça 15, p. 48, do TC 008.202/2010-9 em apenso), datada de 11/11/2008, pelo Sr. Argemiro Antônio Fontes Mendonça que continha a informação de este estava colocando à disposição o cargo e as funções que desempenhava. No entanto, o responsável não adotou providências no sentido de rescindir, imediatamente, seu contrato de trabalho, o que veio a ocorrer somente em 30/12/2008 (peça 15, p. 47, do TC 008.202/2010-9 em apenso) e resultou em um prejuízo ao Erário de R\$ 19.934,72, dado que o agente percebeu os vencimentos referentes ao período normalmente, no valor mensal bruto de R\$ 9.967,36 (peça 15, p. 33-34 do TC 008.202/2010-9 em apenso) sem qualquer contraprestação.*

39. *O responsável deveria ter agido e assim não fez, incorrendo em culpa. A responsabilidade verificada no TCU é subjetiva e tanto o dolo quanto a culpa são suficientes para a sua configuração. Dessa forma, deve ser afastado o argumento de que apenas a conduta dolosa é que respalda a condenação.*

40. *A alegação de que o Sr. Argemiro Antônio Fontes Mendonça, por ser detentor de função de confiança, não estava submetido à necessidade de registro de horário não deve ser aceito. Isso porque quando a autarquia foi instada a se manifestar no TC 008.202/2020-9, agregou a informação de que em janeiro de 2008 foi publicada a Portaria AD 1/2008, que passou a exigir, indistintamente, o controle diário de frequência de todos os funcionários (peça 14, p. 50 e peça 19, p. 4). No entanto, como já foi mencionado nesta instrução o foco da irregularidade não é o controle de frequência do Sr. Argemiro Antônio Fontes Mendonça, mas sim o recebimento de salário sem contraprestação, juízo que é corroborado, principalmente, pelo conteúdo da carta de despedida do empregado.*

41. *Isso não significa exigir de todos os ocupantes de função de confiança, nos diversos escalões, o cumprimento da jornada de trabalho, pois a norma acima destacada teve aplicação restrita ao âmbito do Confea.*

42. *O que se verifica é que houve alteração da norma, não devendo obter provimento o argumento de que o empregado poderia se opor a alterações contratuais que lhe seriam lesivas.*

43. *O recorrente argumenta que os contratos verbais se aperfeiçoam no decorrer do tempo e invoca os princípios da verdade real e do in dubio pro misero. Tais alegações não o socorrem, visto que não agrega elementos contundentes para comprovar a efetiva contraprestação do empregado a fim de justificar o recebimento dos salários e afastar o débito.*

44. *Quanto à alegação de que a mesma denúncia foi apresentada ao MPF que decidiu por julgá-la improcedente e arquivar o procedimento, observa-se que o processo mencionado se tratava de denúncia anônima realizada contra o Sr. Argemiro Antônio de Mendonça (Procedimento Administrativo—PA 1.18.000.009874/2008-06), consignando que o engenheiro recebia um alto salário no Confea (R\$ 14.800,00) para exercer o cargo de Assessor da Presidência, desde 2006, dando expediente somente nas sextas-feiras ou quando havia reuniões plenárias, realizadas no fim do mês (peça 14, p. 15-16 do TC 008.202/2010-9, em apenso).*

45. *Acrescentou o denunciante, ainda, que o assessor era professor da área de engenharia na UCG, no período vespertino e matutino, com carga horária de 40 horas semanais, além de exercer a profissão de engenheiro.*

46. *Com vistas a instruir os autos, o MPF solicitou informações aos dois empregadores (peça 14, p. 17-18 do TC 008.202/2010-9, em apenso), tendo recebido da UCG cópias do contrato de trabalho, da ficha funcional e da folha de frequência dos exercícios de 2006, 2007 e 2008 do denunciado (peça 14, p. 56-59, peça 16 e peça 17, p. 1-22, do TC 008.202/2010-9, em apenso)*

47. *Do Conselho Federal, por sua vez, recebeu o Ofício 4.327, de 10/12/2008 (peça 14, p. 19), que informou ter sido o empregado contratado, em 10/7/2006, para exercer a função de confiança ‘Assessor II’. Esclareceu, ainda, que, em face da natureza do cargo ocupado, o Assessor possuía ponto livre, motivo pelo qual não eram efetuados registros de horário de entrada e de saída. No entanto, a despeito da ausência de registro, informou que o agente desenvolvia atividades diariamente na sede do Conselho, com exceção das manhãs de segunda-feira e tardes de sexta-feira.*

48. *Ademais, noticiou o Conselho que, conforme declarações da UCG, o Sr. Argemiro Mendonça era professor concursado daquela instituição desde 1985, lecionando disciplinas junto ao Departamento de Engenharia e Artes e Arquitetura, com carga horária de 10 horas semanais.*

49. *Diante dessa documentação, o MPF no Distrito Federal, para onde o processo fora encaminhado, analisou a matéria e emitiu o ‘Termo de Arquivamento’ do Procedimento Administrativo, em 22/9/2009 (peça 14, p. 20-22), por entender que:*

a) a remuneração recebida pelo Sr. Argemiro Mendonça no Confea não era de R\$ 14.800,00 e sim de R\$ 8.329,56;

b) os extratos de frequência fornecidos pela UCG indicavam que os próstimos funcionais se davam às segundas e sextas-feiras, com carga horária ínfima, o que não comprometeria, em tese, o seu efetivo exercício diante do Confea; e

c) não havia qualquer indício de que o empregado tivesse auferido benesse indevida, ensejando prejuízos aos cofres do Conselho.

50. *Observa-se que o conteúdo da denúncia apresentada ao MPF não diz respeito à irregularidade em exame, que se referiu a apenas dois meses de pagamentos de salários sem a efetiva contraprestação, no período em que o próprio empregado já havia colocado à disposição o seu cargo em comissão.*

51. *Nessa linha de entendimento também não deve ser aceito o argumento de que deve ser considerado é o tempo à disposição do empregador, pois, conforme já verificado nesta instrução, o Sr. Argemiro Antônio Fontes Mendonça já havia apresentado ao Presidente do Confea a sua carta de despedida da entidade em 11/11/2008.*

CONCLUSÃO

52. *O recorrente não agrega aos autos elementos a fim de justificar o recebimento dos salários referentes aos meses de novembro e dezembro de 2011, por parte do Sr. Argemiro Antônio Fontes Mendonça, sem contraprestação. Na condição de gestor, deveria ter providenciado a exoneração*

do empregado a partir do mês de novembro, visto em 11/11/2008 tomou conhecimento de que este estava colocando à disposição o seu cargo em comissão. Pelo fato de não ter adotado providências no sentido de rescindir, imediatamente, seu contrato de trabalho, foi responsabilizado solidariamente, com os demais responsáveis, pelo débito questionado. Dessa forma, sua condenação deve ser mantida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

53. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I- nos termos dos arts. 32, I, e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Marcos Túlio de Melo, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão 3.084/2011 – TCU – Plenário;

II – encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, ao Ministério Público da União e aos demais interessados;

III – alertar que em relação ao ora recorrente as comunicações do TCU devem ser encaminhadas para o endereço constante da página 2 da peça 71.”

VOTO

Conheço do recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 3084/2011 – Plenário, por preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/92 e 285 do Regimento Interno.

Pelo Acórdão 3084/2011 – Plenário, o Tribunal, dentre outras providências, julgou irregulares as contas do Sr. Marcos Túlio de Melo e condenou-o ao pagamento de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

Conforme o excerto a seguir, do Voto condutor da decisão recorrida, a irregularidade que fundamentou a condenação do Sr. Marcos Túlio de Melo foi receber “carta de despedida e agradecimento” de seu assessor, Sr. Argemiro Antônio Fontes Mendonça, em 11/11/08, e não tomar providências para rescisão imediata de seu contrato de trabalho, efetivada somente em 30/12/08, permitindo que o empregado recebesse indevidamente salário integral referente aos meses de novembro e dezembro de 2008.

“Nos dois casos, divirjo da unidade técnica quanto a serem incluídos como devedores solidários aqueles responsáveis pela supervisão do trabalho do Sr. Argemiro Mendonça, no primeiro caso, os chefes de gabinete da presidência do Confea; no segundo caso, o chefe de gabinete e o próprio presidente do Confea, que, segundo informações da unidade técnica, havia sido formalmente noticiado da demissão do seu assessor e não adotou qualquer medida tendente a suspender o pagamento dos respectivos salários ou solicitar sua devolução.

Nesses dois casos, apesar de entender que existe culpabilidade suficiente para que seja aplicada individualmente aos referidos supervisores a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 - vez que demonstraram descuido na administração da coisa pública -, entendo não haver culpabilidade suficiente para torná-los responsáveis solidários nos débitos, considerando que o beneficiário exclusivo das falhas observadas [incompatibilidade parcial de horário entre as duas atividades profissionais desenvolvidas pelo Sr. Argemiro Antônio Fontes Mendonça] foi o referido assessor e haja vista não ter sido demonstrada má-fé por parte dos mesmos.”

Entretanto, conforme evidenciado no Relatório, todos os argumentos aduzidos no recurso interposto pelo Sr. Marcos Túlio de Melo dizem respeito ao exercício irregular de atividade profissional, pelo Sr. Argemiro Antônio Fontes Mendonça, em horário incompatível com a atividade por ele desenvolvida no Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, falha essa que não recaiu sobre o recorrente.

Assim, acolho análise efetuada pela unidade instrutiva, que adoto como razões de decidir, e nego provimento ao recurso, ante a ausência de elementos capazes de infirmar a deliberação recorrida.

Por essas razões, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1777/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.081/2010-6.

1.1. Apenso: 008.202/2010-9

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Marcos Túlio de Melo (130.866.186-04)

3.2. Responsáveis: Argemiro Antônio Fontes Mendonça (252.234.101-49); Carlos Alonso Alencar Queiroz (136.890.532-34); Federação Nacional dos Jornalistas (34.078.576/0001-93); Luiz Guilherme de Matos Zigmantas (093.357.222-00); Marcos Túlio de Melo (130.866.186-04).

4. Entidade: Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

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

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

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

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Reconsideração interposto por Marcos Túlio de Melo contra o Acórdão 3084/2011 – Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 32, inciso I, e art. 33 da Lei 8.443/92, em:

9.1. conhecer do Recurso de Reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1777-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE ____ - Plenário

TC 029.417/2011-2

Natureza: Desestatização

Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: OUTORGA DE SERVIÇOS POSTAIS. PERMISSÕES DE AGÊNCIAS DE CORREIOS FRANQUEADAS (AGF). PRIMEIRO ESTÁGIO DOS PROCEDIMENTOS RELATIVOS AO PREVISTO NA IN/TCU 27/98. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. SEGUNDO ESTÁGIO. APROVAÇÃO. AUTORIZAÇÃO PARA ANÁLISE DOS TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS POR AMOSTRAGEM. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução do auditor da Sefid-2, que obteve a anuência do corpo diretivo da Unidade Técnica (peças 29-31):

“Trata-se de fiscalização, nos termos da Instrução Normativa (IN) - TCU 27/1998, de outorga de serviços postais, mediante atividade de franquia postal, a Agências de Correios Franqueadas (AGF), pelo prazo de dez anos.

2. O acompanhamento dos processos de outorga de serviços públicos, nos termos do art. 7º da IN - TCU 27/1998, deve ser realizado de acordo com os seguintes estágios: a) Primeiro - exame de viabilidade da outorga; b) Segundo - exame da pré-qualificação, se houver, do edital da licitação e da minuta dos contratos; c) Terceiro - exame da habilitação e do julgamento das propostas; e d) Quarto - exame do ato de outorga e dos contratos assinados.

3. Esta instrução cuida da análise dos procedimentos referentes ao primeiro e segundo estágio da outorga em questão, nos termos do art. 7º, incisos I e II, da IN-TCU 27/1998.

1. Histórico

4. O Serviço Postal é constituído pelo recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, conforme definido pelo art. 7º da Lei 6.538/1978.

5. Em maio de 1990, mediante autorização do então Ministério da Infraestrutura (MINFRA), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) iniciou a implementação das Agências de Correios Franqueadas, então denominadas de ACF, com a finalidade de outorgar ao particular as atividades relativas à primeira etapa do serviço postal, qual seja, o recebimento, também denominada atendimento.

6. Entre 1992 e 1994, foram expedidas 1.748 autorizações para operação terceirizada da Rede de Atendimento Postal. Os contratos assinados em 1994 com empreendedores privados para implementação das ACF tinham prazo de vigência de cinco anos.

7. Em 1994, como resultado de auditoria de natureza operacional, o TCU determinou, entre outras providências, que a ECT cumprisse as normas e princípios norteadores das contratações efetivadas por entes da Administração Pública, de forma que as novas franquias fossem contratadas mediante prévio certame licitatório (TC 013.889/1994-0, Decisão 601/1994-Plenário).

8. Em 1998, a ECT promoveu estudos que fundamentaram a remodelagem da Rede de Unidades de Atendimento da Empresa, aprovada pela Secretaria de Serviços Postais do Ministério das Comunicações com a expedição da Instrução Normativa 1/1998 da Secretaria de Serviços Postais. A nova configuração diferenciou as Agências de Correios Comerciais Tipo I (ACC I) das Agências de Correios Comerciais Tipo II (ACC II). As ACC I eram empreendimentos complementares ao negócio já existente e as ACC II destinavam-se a modelo de agência que substituiria o modelo de agência franqueada (ACF).

9. A Lei 9.648/1998 deu nova redação ao art. 1º da Lei 9.074/1995, inserindo os serviços postais no rol de serviços públicos sujeitos ao regime de concessão ou de permissão e estabeleceu que os contratos de franquia da ECT em vigor (ACF) permaneceriam válidos, no máximo, até 31/12/2002.

10. Por meio das Portarias 386/2001 e 1.331/2002, o Ministério das Comunicações autorizou a ECT a realizar procedimentos licitatórios em todo território nacional para a seleção de pessoas jurídicas interessadas em prestar serviços e vender produtos postais em ACC I e II, respectivamente.

11. A outorga de permissão de Agência de Correios Comercial Tipo I foi acompanhada pelo TCU no âmbito do TC 010.868/2001-2, resultando na Decisão 463/2002-TCU-Plenário, proferida em sessão plenária de 8/5/2002, que aprovou os procedimentos relativos ao primeiro estágio e aprovou, com ressalvas, os referentes ao segundo estágio, de que tratam a IN- TCU 27/1998., expedindo a seguinte determinação à ECT:

promova, nas futuras licitações, a adaptação do edital-padrão de modo que as características subjetivas da entidade proponente e de seus gestores (p.ex. tempo na atividade atual, ramo de atividade econômica e escolaridade do gestor a ser designado) sejam examinadas na fase de habilitação, restando, assim, somente critérios objetivos para o julgamento das propostas e que permitam avaliar o melhor objeto ofertado (Decisões 230/2001 e 1060/2000-TCU-Plenário).

12. Em 27/11/2002, sem que houvesse a implantação das ACC II, a Lei 10.577/2002 prorrogou os contratos de franquia da ECT por mais cinco anos, isto é, até novembro de 2007.

13. Em agosto de 2007, a ECT enviou ao TCU, como documentação referente ao primeiro estágio a que se refere a IN-TCU 27/1998, os Relatórios de Viabilidade Técnica e de Viabilidade Econômica para licitação da permissão de ACC II, com o objetivo de substituir a rede de Agências de Correios Franqueadas (TC 022.070/2007-9).

14. O Tribunal, por meio do Acórdão 2301/2007-TCU-Plenário, de 31/10/2007, aprovou com ressalva os procedimentos adotados no primeiro estágio relativo ao mencionado processo., exarando as seguintes determinações à ECT:

9.2.1. observe, na elaboração dos editais de licitação para outorga de Serviços Postais, mediante Permissão de Agência de Correios Comercial Tipo II - ACC II, as determinações à Empresa na Decisão/TCU n.º 463/2002 - Plenário;

9.2.2. adote, quando da elaboração de estudos de viabilidade econômico-financeira em futuras licitações para outorga de Serviços Postais, critérios e parâmetros, especialmente os relacionados ao custo da prestação dos serviços e da venda dos produtos, na definição da remuneração devida às Agências de Correios Comercial Tipo II, relativamente aos serviços e produtos constantes da Tabela R3.

15. Em 26/11/2007, foi editada a Medida Provisória 403/2007, posteriormente convertida na Lei 11.668/2008, prorrogando novamente os contratos de franquia postal vigentes em 27/11/2007 com a fixação do prazo de 24 meses, a contar da regulamentação da Lei (promovida pelo Decreto 6.639/2008, publicado no Diário Oficial da União - DOU de 10/11/2008), para que os mesmos fossem concluídos (art. 7º, caput e parágrafo único).

16. Em 2009, a ECT decidiu retomar o processo de terceirização e instalação de agências de correios, mediante a publicação de editais de concorrência padronizados, com ajustes de ordem técnica e jurídica no modelo aprovado com ressalva pelo Acórdão 2.301/2007-TCU-Plenário, em virtude da nova regulamentação, com o objetivo de contratar a instalação e operação de Agências de Correios Franqueadas (AGF), que substituíram as ACC II.

17. Em 4/8/2010, o Tribunal, mediante o Acórdão 1905/2010-TCU-Plenário (TC- 022.070/2007-9), aprovou os procedimentos adotados no segundo estágio e recomendou à ECT a elaboração de metodologia para análise do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de franquia postal de forma a atender a minuta do contrato.

18. O exame do terceiro e quarto estágios previstos na IN-TCU 27/1998 do referido processo de outorga está em curso no âmbito do TC 023.270/2010-1. Consoante informado naqueles autos (Ofício 0515/GAPRE, de 4/10/2011), das licitações deflagradas para a instalação e operação de AGF, 158

foram desertas, 119 fracassadas e 523 resultaram em celebração de contratos para a instalação de AGF, das quais 47 estavam em operação e 421 com prazo estimado para a instalação. Outras 551 licitações, não homologadas até 8/4/2011, foram anuladas com o advento da Lei 12.400/2011, que prorrogou para 30/9/2012 o prazo para conclusão da contratação das AGF.

19. As AGF então licitadas, cujos certames quedaram desertos, fracassados ou anulados e as que tiveram o contrato rescindido foram objeto de novas licitações, ora em acompanhamento nestes autos quanto ao primeiro e segundo estágios previstos na IN-TCU 27/1998.

20. Em 2/9/2011, o Ministério das Comunicações editou a Portaria 384/2011 (DOU de 6/9/2011), aprovando a Norma de Diretrizes para a Padronização da Rede de Unidades de Atendimento da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, que alterou a modelagem quanto à atuação das AGF.

21. Em 8/9/2011, com o escopo de atender ao disposto no art. 7º, inciso I, alíneas 'a' e 'b', da IN-TCU 27/1998, a ECT protocolizou nesta Corte o Ofício 0469/PRESI, de 6/9/2011 (peça 1), encaminhando os seguintes documentos:

21.1 Relatório Final do Grupo de Trabalho constituído pela PRT/PRESI-143/2011, que reavaliou o Modelo de Franquia da ECT, e propôs ajustes aos processos de contratação de AGF, anulados em decorrência da Lei 12.400/2011, a serem concluídos mediante nova licitação (peça 2);

21.2 Tabelas de Remuneração das AGF alteradas - R1 e R2 (peça 3); e

21.3 Estudo de viabilidade para a criação da parcela R4 da tabela de remuneração das AGF, referente à prestação de novos serviços de Marketing Direto, composto por Mala Direta Postal Especial - MDPE e Correios Entrega Direta-Operação B (peça 4);

22. Adicionalmente, por meio dos Ofícios 0255/VIREL, de 26/9/2011 (peça 10) e 0047/2011-VIJUR, de 4/10/2011 (peça 11), e em atendimento ao Ofício de Diligência 212/2011-TCU/SEFID-2, a ECT encaminhou estudos de viabilidade econômico-financeira das AGF, composto por dois arquivos em Excel: um contemplando o modelo referente à ACC adaptado em 2009 para a AGF e outro com sua atualização em agosto/2011. Comunicou, ainda, a desnecessidade de licenciamento ambiental e que os investimentos para instalação e funcionamento das AGF são de responsabilidade do franqueado, conforme previsto no Edital de Licitação.

23. Em reunião técnica realizada em 6/10/2011 (peça 19), os técnicos da ECT prestaram esclarecimentos acerca dos critérios adotados no estudo de viabilidade das AGF.

24. Por meio dos Ofícios 0551/GAPRE, de 25/10/2011 (peça 17), 0572/GAPRE, de 1/11/2011 (peça 18) e 0597/GAPRE, de 16/11/2011 (peça 21), em resposta ao Ofício de Diligência 277/2011-TCU/SEFID-2 (peça 15), a ECT encaminhou CD contendo demonstração de fluxo de caixa, elaborada com base em dados de duas AGF em operação, mediante aplicação dos percentuais fixados nas tabelas de remuneração a serem praticadas na nova licitação, e informou que:

24.1 o custo de atendimento das AGF apresenta pouca variação nas diversas regiões do país, motivo pelo qual foi realizado um único estudo de viabilidade econômico-financeira, aplicável a todas as agências objeto da outorga; e

24.2 o estudo de viabilidade econômico-financeira apresentado estabelece a remuneração das AGF na forma de um percentual sobre a venda realizada para cada grupo de produto ou serviço. Essa sistemática, embora utilize dados de 2007, confere atualidade ao modelo, na medida em que o reajustamento dos preços de venda confere atualização automática tanto da remuneração da ECT como das AGF.

25. Em reunião técnica realizada em 16/11/2011 (peça 20), os técnicos da ECT prestaram novos esclarecimentos acerca do estudo de viabilidade e sobre a metodologia empregada na demonstração de fluxo de caixa apresentada de forma complementar. Na ocasião, os dirigentes e técnicos da ECT se comprometeram em promover ajustes e a complementar os estudos então apresentados.

26. Por intermédio do Ofício 0620/GAPRE, de 24/11/2011 (peça 22), a ECT apresentou o detalhamento da fórmula utilizada no fluxo de caixa simulado constante das planilhas juntadas com a

peça 17 e encaminhou a documentação concernente à decisão da Diretoria Executiva que autorizou a aplicação de percentual de remuneração da tabela R2 acima do mínimo apurado no modelo de viabilidade econômico-financeira para as três primeiras faixas de receita.

27. Em 22/12/2011, mediante o Ofício 0672/GAPRE (peça 23), a ECT encaminhou: cópia do Edital da Licitação para a contratação de AGF, publicado no DOU de 14/12/2011; embasamento para ajuste na relação dos produtos e serviços das tabelas de remuneração R1 e R2; e revisão dos percentuais de remuneração das tabelas R1 e R2.

28. Por intermédio do Ofício 0492/GAPRE, de 17/2/2012, a ECT enviou cópia dos questionamentos e impugnações ao Edital da Licitação e respectivas respostas (peça 24).

29. Em consonância com o acordado nas reuniões técnicas realizadas em 12/3/2012 e 23/4/2012 (peças 25 e 26), a ECT, por meio dos Ofícios 0517 e 536/VIREL (peças 27 e 28), apresentou fluxo de caixa projetado, com base nos percentuais previstos na licitação em questão, para doze AGF que entraram em operação a partir de 2011, com base em dados colhidos nos sistemas de informação dos Correios e em pesquisas realizadas junto a essas agências.

II. Primeiro estágio (IN-TCU 27/1998, art. 7º, inciso I)

30. O primeiro estágio deste processo de outorga refere-se à análise dos documentos elencados no art. 7º, inciso I, alínea 'a', da IN-TCU 27/1998, observado o art. 8º, inciso I, que estabelece o prazo de encaminhamento a esta Corte pelo poder concedente de 'trinta dias, no mínimo, antes da publicação do edital de licitação'. Não se aplicam a este processo os documentos indicados no art. 7º, inciso I, alíneas 'b' e 'c', daquele normativo, haja vista tratar de instalação de agências terceirizadas para prestação de serviços postais que prescinde de licenciamento ambiental e de despesas prévias vinculadas à outorga pela ECT, conforme informado na peça 11, p. 2-3.

II.1 Modelo de viabilidade econômico-financeira das AGF

31. A rede terceirizada da ECT é composta por 1.368 agências franqueadas, que atuam sob dois modelos distintos: a) ACF: contratadas sem licitação, em 1994, com o mínimo de padrão por parte dos Correios e sem restrição no escopo de atuação; e b) AGF: contratadas mediante processo licitatório, realizado em 2009, em consonância com Lei 11.668/2008, com padrão de funcionamento e escopo de atuação delimitado aos serviços previamente autorizados pela ECT e voltado para os serviços concorrenciais, sendo permitida a prestação de serviços relacionados ao monopólio apenas para pessoas físicas.

32. A licitação em exame objetiva concluir até 30/9/2012 (prazo pela Lei 12.400/2011) o processo de substituição de todas as ACF por AGF, mediante a contratação de 818 AGF, adicionalmente às 550 unidades já contratadas com base no certame realizado em 2009, das quais 112 já foram implantadas, conforme informado na página 3 do arquivo 'AGF.PPT' anexo à peça 27.

33. Para fins da presente outorga, a ECT apresenta, em essência, o mesmo modelo de viabilidade econômico-financeira utilizado na licitação precedente (realizada em 2009), aprovado com ressalva pelo Acórdão 2.301/2007-TCU-Plenário, com ajustes decorrentes basicamente de atualização de dados e tributação e, ainda, pela inclusão de serviços de marketing direto, correspondente à tabela de remuneração R4, conforme explicitado nas peças 11 e 21.

34. Ambos os estudos, encaminhados em planilha Excel, constam do CD anexo ao Ofício-0255/VIREL, de 26/9/2011 (peça 10). O estudo referente à licitação precedente consta do arquivo 'Modelo_Atualizado_ACC_Tipo_II_10anos_Mar_2009(TCU)' e sua atualização, para fins do presente certame, do arquivo 'Modelo_Atualizado_ACC_Tipo_II_10anos_Ago_2011(TCU)'.

35. O modelo adotado considera como premissas básicas (a) tornar a agência terceirizada viável sob o ponto de vista econômico-financeiro e (b) não remunerar a agência terceirizada mais que os custos de uma agência própria, no que se refere às atividades de atendimento, e se pauta nos seguintes pressupostos (peça 21, p. 11, 14-15):

35.1 o retorno do investimento inicial para instalar uma Agência de Correios dar-se-á pela remuneração paga pela ECT à agência operada por terceiro;

35.2 o investimento inicial para instalar uma Agência de Correio é o mesmo, seja para uma agência operada por terceiro, seja para uma agência própria da ECT;

35.3 o período para a recuperação do investimento inicial é de dez anos;

35.4 a receita de equilíbrio da agência operada por terceiro (remuneração paga pela ECT) não poderá ser superior à receita de equilíbrio de uma agência própria, no que se refere às atividades de atendimento;

35.5 os custos da agência operada por terceiro, exceto para as despesas com pessoal, são baseados nas informações de custos por guichê de agências próprias que funcionam em imóveis alugados e sem Unidade de Distribuição (UD), constantes do Banco de Dados de Custos e Receitas (BDCR);

35.6 o modelo considera como ponto de partida uma agência padrão de dois guichês, tendo em vista essa ser a média de guichês das agências próprias da ECT;

35.7 o modelo retrata os ganhos de escala proporcionados pelas postagens de grandes volumes, em função dos coeficientes de tempo de atendimento unitários regressivos por faixa de postagem.

36. Nesse diapasão, a ECT buscou definir uma remuneração mínima, com base nos custos e investimentos suportados pelo terceiro (premissa 'a'), e uma remuneração máxima, referente aos custos e investimentos suportados pela ECT para a operacionalização de uma agência própria (premissa 'b'), estabelecendo, na versão atual do estudo, as seguintes tabelas de remuneração:

36.1 R1 - destina-se a remunerar as operações dos serviços/produtos comercializados pela ECT que envolvem somente o atendimento em agência;

36.2 R2 - destina-se a remunerar o atendimento dos serviços/produtos que envolvem toda a cadeia produtiva, ou seja, do atendimento à distribuição;

36.3 R3 - destina-se a remunerar o atendimento dos serviços internacionais que envolvem toda a cadeia produtiva, ou seja, do atendimento à distribuição;

36.4 R4 - destina-se a remunerar os serviços de marketing direto, prestados mediante contrato.

37. Para a determinação da remuneração do R1, R2 e R3 o modelo considera as receitas mínimas de equilíbrio que resultem em Valores Presentes Líquidos (VPLs) dos fluxos de caixa previstos para cada tipo de perfil da agência iguais a zero. Para calcular tais receitas foram considerados os investimentos fixados para a abertura de cada perfil de agências de correios, segundo os padrões definidos pelas áreas da ECT e os custos necessários para as suas operacionalizações (peça 21, p.14).

38. Com base nas fórmulas matemáticas discriminadas nas páginas 15-24 e nos parâmetros, custos e investimentos indicados nas páginas 25-29, todas da peça 21, a ECT calculou os valores de remuneração mínima (ponto de equilíbrio da agência terceirizada) e máxima (ponto de equilíbrio da agência própria) dos serviços. contemplados nas tabelas R1, R2 e R3, resultando, ao final, depois de ajustes, nas tabelas juntadas à peça 23, p. 139-142, a seguir reproduzidas:

Tabela 1: Valores de remuneração máxima e mínima para a Tabela R1 - descontos

<i>Descrição</i>	<i>Desconto</i>
<i>Grupo I - Comissão sobre preço de venda</i>	
<i>Agenda Executiva</i>	<i>21,19%</i>
<i>Agenda Bolso</i>	<i>23,50%</i>
<i>Agenda Semanal</i>	<i>20,89%</i>
<i>Agenda Fashion</i>	<i>21,74%</i>
<i>Agenda Wire-O Reciclado</i>	<i>20,89%</i>
<i>Agenda Wire-O Caribe Rubi</i>	<i>21,74%</i>
<i>Agenda Wire-O Sidney Azul</i>	<i>21,74%</i>
<i>Agenda Caderno Executivo Grande</i>	<i>20,89%</i>
<i>Agenda Caderno Executivo Médio</i>	<i>21,08%</i>
<i>Índice Telefônico</i>	<i>22,83%</i>
<i>Caixa de Encomenda Tipo CE - 01</i>	<i>51,19%</i>
<i>Caixa de Encomenda Tipo CE - 02</i>	<i>44,65%</i>
<i>Caixa de Encomenda Tipo CE - 03</i>	<i>33,01%</i>
<i>Caixa de Encomenda Tipo CE - 04</i>	<i>30,37%</i>
<i>Caixa de Encomenda Tipo CE - 05</i>	<i>23,70%</i>
<i>Caixa de Encomenda Tipo CE - 06</i>	<i>24,63%</i>
<i>Caixa de Encomenda Tipo CE - 07</i>	<i>37,32%</i>
<i>Caixa de Encomenda Temática 1</i>	<i>44,65%</i>
<i>Caixa de Encomenda Temática 2</i>	<i>40,29%</i>
<i>Caixa de Encomenda Temática 3</i>	<i>31,56%</i>
<i>Envelope SEDEX Cartão - médio</i>	<i>59,38%</i>
<i>Envelope SEDEX Plástico - médio</i>	<i>59,38%</i>
<i>Envelope SEDEX Cartão - grande</i>	<i>56,97%</i>
<i>Envelope SEDEX Plástico - grande</i>	<i>56,97%</i>

Fonte: Estudo de viabilidade (peça 23, p. 139)

Tabela 2: Valores de remuneração máxima e mínima para a Tabela R1 - receitas de equilíbrio mínima e máxima

<i>Descrição</i>	<i>Receita de Equilíbrio Mínima (R\$)</i>	<i>Receita de Equilíbrio Máxima (R\$)</i>
GRUPO I- Comissão sobre preço de venda		
<i>Caixa Postal assin./renov. (adquirido pela ACF) - Semestral</i>	3,18	3,68
<i>Caixa Postal assin./renov. (adquirido pela ACF) - Anual</i>	3,18	3,68
<i>Caixa Postal assin./renov. (adquirido pela ACF) - Bienal</i>	3,18	3,68
<i>Caixa Postal assin./renov. (adquirido pela ECT) - Semestral</i>	3,18	3,68
<i>Caixa Postal assin./renov. (adquirido pela ECT) - Anual</i>	3,18	3,68
<i>Caixa Postal assin./renov. (adquirido pela ECT) - Bienal</i>	3,18	3,68
GRUPO II - Comissão sobre remuneração da ECT		
<i>Carne do Baú (venda)</i>	0,67	0,78
<i>Cerrei do Baú (recebimento)</i>	0,67	0,78
<i>Prêmio instantâneo (Splash) - TELESENA</i>	0,67	0,78
<i>Titulo de Capitalização - TELESENA - venda</i>	0,67	0,78
<i>Telesena resgate</i>	2,29	2,65
<i>CARTÃO IND TELEMAR 20 CRED. C/VLR FACIAL</i>	0,67	0,78
<i>CARTÃO IND TELEMAR 20 CRED. C/VLR FACIAL R\$ 2,32</i>	0,67	0,78
<i>CARTÃO IND TELEMAR 40 CRED. C/VLR FACIAL</i>	0,67	0,78
<i>CARTÃO IND TELEMAR 40 CRED. C/VLR FACIAL R\$ 4,64</i>	0,67	0,78
<i>CARTÃO IND TELEMAR 60 CRED. C/VLR FACIAL</i>	0,67	0,78
<i>CARTÃO IND TELEMAR 60 CRED. C/VLR FACIAL R\$ 6,96</i>	0,67	0,78
<i>CARTÃO IND TELEMAR 75 CRED. C/VLR FACIAL R\$ 8,14</i>	0,67	0,78
<i>CARTÃO IND TELEMAR 75 CRED, C/VLR FACIAL R\$ 8,70</i>	0,67	0,78
<i>CARTÃO INDUTIVO TELEMAR 20 CRÉDITOS</i>	0,67	0,78
<i>CARTÃO INDUTIVO TELEMAR 40 CRÉDITOS</i>	0,67	0,78
<i>CARTÃO INDUTIVO TELEMAR 60 CRÉDITOS</i>	0,67	0,78
<i>CARTÃO INDUTIVO TELEMAR 75 CRÉDITOS</i>	0,67	0,78
<i>CARTÃO T IND BRASIL TELECOM - 60 CREDITOS</i>	0,67	0,78
<i>CARTAO T IND TELECOM RONDON 30CR</i>	0,67	0,78
<i>CARTAO T IND TELECOM RONDON 80CR</i>	0,67	0,78
<i>CARTAO T IND TELEMAR 30CR</i>	0,67	0,78
<i>CARTAO T IND TELEMAR 30CR</i>	0,67	0,78
<i>ASBACE (contrato DPVAT)</i>	1,60	1,85
<i>FETAEG</i>	1,60	1,85
<i>Imposto Territorial Rural (ITR)</i>	1,60	1,85
<i>INCRA (receb. de contas - Taxa Cadastral - CCIR)</i>	1,60	1,85
<i>Taxa/multa do serviço militar</i>	1,60	1,85
<i>IRPF</i>	2,39	2,76
<i>Recebimento de inscrições (concursos e seleções)</i>	2,39	2,76
<i>Receb. taxas de inscrição (concursos e seleções)</i>	1,60	1,85
<i>Serviço de recebimento de contas</i>	1,60	1,85
<i>CPF (inscrição/2ª via/Alteração/Pedido de regularização)</i>	3,33	3,85
<i>Atendimento Cia. Telef. - Telefônica</i>	3,70	4,29
<i>Atendimento Cia. Telef. - Telemar</i>	3,70	4,29
<i>Atendimento Cia. Telef. - Brasil Telecom</i>	3,70	4,29
<i>Vate Postal (pagamento)</i>	4,42	5,12

Malote SERCA - recebimento de guiche	3,16	3,66
Malote SERCA - entrega interna	9,26	10,73
Objetos registrados - entrega interna	9,26	10,73
Reembolso Postal (entrega interna)	9,85	11,41
SEDEX a cobrar - entrega interna	9,85	11,41

Fonte: Estudo de viabilidade (peça 23, p. 140)

Tabela 3: Valores de remuneração máxima e mínima para a Tabela R2 - Envelope

Receita de Venda Mensal (em PPCC)	Fator Mínimo %	Fator Máximo %	Fator Ajuste Mínimo (em PPCC)	Fator Ajuste Máximo (em PPCC)
Até 30.000	32,53%	45,43%		
De 30.001 a 60.000	22,56%	31,51%	2.991	4.176
De 60.001 a 72.000	19,23%	26,85%	4.989	6.972
De 72.001 a 82.000	17,24%	24,07%	6.422	8.974
De 82.001 a 96.000	15,24%	21,29%	8.062	11.254
De 96.001 a 112.000	13,56%	18,93%	9.675	13.520
De 112.001 a 126.000	12,44%	17,38%	10.929	15.256
De 126.001 a 164.000	10,40%	14,52%	13.499	18.860
De 164.001 a 216.000	8,81%	12,30 %	16.107	22.501
De 216.001 a 282.000	7,69%	10,75%	18.526	25.849
De 282.001 a 374.000	6,81%	9,50%	21.008	29.374
Acima de 374.000	6,02%	8,41%	23.963	33.451

Observação: PPCC significa 'primeiro porte de carta comercial'

Fonte: Estudo de viabilidade (peça 23, p. 141)

Tabela 4: Valores de remuneração máxima e mínima para a Tabela R2 - Pacote

Receita de Venda Mensal (em PPCC)	Fator Mínimo %	Fator Máximo %	Fator Ajuste Mínimo (em PPCC)	Fator Ajuste Máximo (em PPCC)
Até 247.000	26,31%	34,38%		
De 247.001 a 319.000	22,36%	29,22%	9.757	12.745
De 319.001 a 376.000	19,95%	26,08%	17.445	22.762
De 376.001 a 437.000	18,09%	23,63%	24.439	31.974
De 437.001 a 493.000	16,98%	22,18%	29.290	38.311
De 493.001 a 558.000	15,54%	20,31%	36.389	47.530
De 558.001 a 680.000	13,55%	17,71%	47.493	62.038
De 680.001 a 828.000	12,39%	16,19%	55.381	72.374
Acima de 828.000	8,81%	11,51%	85.023	111.124

Fonte: Estudo de viabilidade (peça 23, p. 141)

Tabela 5: Valores de remuneração máxima e mínima para a Tabela R3

<i>Descrição</i>	<i>Receita de Equilíbrio Mínima (R\$)</i>	<i>Receita de Equilíbrio Máxima (R\$)</i>
<i>EMS - Documento</i>	3,6838	4,5982
<i>EMS - Mercadoria</i>	3,6838	4,5982
<i>Mercadoria Econômica</i>	3,8439	4,7980
<i>Sedex Mundi Mercadoria</i>	6,5132	8,1299
<i>Sedex Mundi Documento</i>	6,3041	7,8688
<i>Leve Econômico e Leve Prioritário</i>	3,6392	4,5425
<i>Documento Econômico</i>	1,9093	2,3714
<i>Documento Prioritário</i>	1,9090	2,3711
<i>Telegrama Internacional Ordinário</i>	0,5094	0,6327
<i>Dinheiro Certo - Emissão</i>	4,2452	5,2728
<i>Dinheiro Certo - Pagamento</i>	3,7676	4,6796
<i>Envelope pré-selado Carta Mundi</i>	0,4974	0,6178
<i>Cupom Resposta Internacional</i>	0,5094	0,6327
<i>Aerogramas (internacional)</i>	0,5094	0,6327

Fonte: Estudo de viabilidade (peça 23, p. 142)

39. A partir dos valores de remuneração mínimos e máximos definidos nas tabelas acima, e do estudo de viabilidade da tabela R4, constante da peça 4, a ECT definiu a remuneração das AGF licitadas (peça 23, p. 80-83)., na forma que segue:

Tabela 6: Tabela de remuneração R1

<i>Descrição</i>	<i>Remuneração</i>
<i>Grupo I (o percentual será aplicado sobre o valor de comercialização do produto/serviço)</i>	
<i>Agenda Executiva</i>	21,19%
<i>Agenda Bolso</i>	23,50%
<i>Agenda Wire-O</i>	20,89%
<i>Agenda Caderno Executivo</i>	20,89%
<i>Caixa de Encomenda Tipo CE - 01</i>	51,19%
<i>Caixa de Encomenda Tipo CE - 02</i>	44,65%
<i>Caixa de Encomenda Tipo CE - 03</i>	33,01%
<i>Caixa de Encomenda Tipo CE - 04</i>	30,37%
<i>Caixa de Encomenda Tipo CE - 05</i>	23,70%
<i>Caixa de Encomenda Tipo CE - 06</i>	24,63%
<i>Caixa de Encomenda Tipo CE - 07</i>	37,32%
<i>Caixa de Encomenda Temática 1</i>	44,65%
<i>Caixa de Encomenda Temática 2</i>	40,29%
<i>Caixa de Encomenda Temática 3</i>	31,56%
<i>Envelope SEDEX Cartão - médio</i>	59,38%
<i>Envelope SEDEX Plástico - médio</i>	59,38%
<i>Envelope SEDEX Cartão - grande</i>	56,97%
<i>Envelope SEDEX Plástico - grande</i>	56,97%
<i>Caixa Postal assinatura/renovação Semestral</i>	14,00%
<i>Caixa Postal assinatura/renovação Anual</i>	7,00%
<i>Caixa Postal assinatura/renovação Bienal</i>	3,50%
<i>Grupo II (o percentual será aplicado sobre o valor de remuneração da ECT)</i>	
<i>Carne do Baú (recebimento)</i>	40,00%
<i>Prêmio instantâneo (Splash) - TELESENA</i>	15,00%
<i>Título de Capitalização - TELESENA - venda</i>	40,00%
<i>Telesena resgate</i>	40,00%
<i>Cartão Indutivo</i>	19,50%
<i>FETAEG</i>	50,00%
<i>Imposto Territorial Rural (ITR)</i>	30,00%
<i>IRPF</i>	30,00%
<i>Recebimento de inscrições (concursos e seleções)</i>	30,00%
<i>Recebimento de taxas de inscrição (concursos e seleções)</i>	30,00%
<i>Recebimento de contas (concessionárias, empresas, instituições e tributos diversos)</i>	50,00%
<i>CPF(inscrição/2ª via/Alteração/Pedido de regularização)</i>	50,00%
<i>Atendimento às Cias. Telefônicas</i>	25,00%
<i>Grupo III (o valor será aplicado sobre o valor de registro nacional)</i>	
<i>Vale Postal Eletrônico Nacional - emissão</i>	50,00%
<i>Vale Postal Eletrônico Nacional - pagamento</i>	50,00%
<i>Vale Postal Eletrônico Internacional - emissão</i>	100,00%
<i>Vale Postal Eletrônico Internacional - pagamento</i>	50,00%
<i>Objetos registrados - entrega interna</i>	50,00%
<i>Reembolso Postal (entrega interna)</i>	50,00%
<i>SEDEX a cobrar - entrega interna</i>	50,00%

Fonte: Edital da licitação (peça 23, p. 80)

Tabela 7: Tabela de remuneração R2

Receita mensal (em PPCC)	Fator (%)	Ajuste (em PPCC)
Grupo I (envelope)		
Até 30.000	37,00%	
De 30.001 a 60.000	24,00%	3.900
De 60.001 a 72.000	20,00%	6.300
De 72.001 a 82.000	17,24%	8.287
De 82.001 a 96.000	15,24%	9.927
De 96.001 a 112.000	13,56%	11.540
De 112.001 a 126.000	12,44%	12.794
De 126.001 a 164.000	10,40%	15.364
De 164.001 a 216.000	8,81%	17.972
De 216.001 a 282.000	7,69%	20.391
De 282.001 a 374.000	6,81%	22.873
Acima de 374.000	6,02%	25.828
Grupo II (pacote)		
Até 247.000	29,00%	
De 247.001 a 319.000	22,36%	16.401
De 319.001 a 376.000	19,95%	24.089
De 376.001 a 437.000	18,09%	31.083
De 437.001 a 493.000	16,98%	35.934
De 493.001 a 558.000	15,54%	43.033
De 558.001 a 680.000	13,55%	54.137
De 680.001 a 828.000	12,39%	62.025
Acima de 828.000	8,81%	91.667

Observação: sobre o valor total da receita em reais, gerada pela AGF durante o mês, serão aplicados os percentuais constantes desta tabela e acrescidos os fatores de ajuste, observando a faixa de arrecadação em que a AGF se enquadra.

Fonte: Edital da licitação (peça 23, p. 82)

Tabela 8: Tabela de remuneração R3

Serviços	Remuneração
EMS - Documento	5,04%
EMS - Mercadoria	
Mercadoria Econômica	
Sedex Mundi Mercadoria	
Sedex Mundi Documento	
Leve Econômico	
Leve Prioritário	
Telegrama Internacional Ordinário	
Envelope pré-selado carta mundial	
Cupom Resposta Internacional	
Aerograma Internacional	

Fonte: Edital da licitação (peça 23, p. 83)

Tabela 9: Tabela de remuneração R4

Serviços	Remuneração
Mala Direta Postal Especial	5,29%
Entrega Direta - Operação B	2,12%

Observação: o percentual será aplicado sobre o valor de comercialização do serviço.

Fonte: Edital da licitação (peça 23, p. 83)

II.2 Análise do estudo apresentado

40. *É cediço que contratação direta das ACF, em 1994, foi questionada por esta Corte de Contas que, por meio da Decisão 601/1994-TCU-Plenário, determinou à ECT que observasse o instituto da licitação nas contratações de franquias postais, assim como a constitucionalidade das leis que prorrogaram a vigência desses contratos.*

41. *Conforme historiado nesta instrução, a outorga em exame não trata em si de nova terceirização de agências próprias dos correios, mas de substituição, mediante licitação, das unidades terceirizadas por contratação direta (ACF) por agências disciplinadas pelo novo modelo de franquia postal (AGF), instituído em consonância com a Lei 11.668/2008.*

42. *Nesse sentido, o certame em questão visa dar continuidade ao processo de substituição de todas as ACF por AGF, iniciado com a licitação realizada em 2009, e compreende as 818 unidades cujo certame precedente quedou deserto, fracassado ou anulado ou que o respectivo contrato foi rescindido. A contratação dessas agências deve ser concluída até 30/9/2012, conforme dispõe o parágrafo único do art. 7º da Lei 11.668/2008 (incluído pela Lei 12.400/2011).*

43. *Diante disso, e considerando que o exame do primeiro e segundo estágios da licitação precedente (TC 022.070/2007-9) culminou na aprovação, com ressalva, do modelo de viabilidade ora reapresentado (Acórdão 2301/2007-TCU-Plenário) e na aprovação das tabelas de remuneração então praticadas (Acórdão 1905/2010-TCU-Plenário), a análise ficará adstrita, no que toca a presente outorga, aos ajustes do modelo e às modificações e inserções feitas na tabela de remuneração precedente, sem prejuízo de determinações e recomendações de melhorias e estudos complementares.*

II.3 Tabela de Remuneração R1

44. *A tabela R1 destina-se a remunerar as operações dos serviços e produtos comercializados pela ECT que envolvem somente o atendimento em agência e divide-se em 3 grupos:*

44.1 *Grupo 1 - Produtos e serviços próprios dos correios (agendas, envelopes e caixas de encomendas e serviços de caixa postal) a serem adquiridos junto a ECT. O percentual indicado no edital da licitação corresponde ao desconto concedido pela ECT em relação ao preço final de comercialização.*

44.2 *Grupo 2 - Serviços prestados a terceiros, como venda de produtos e recebimento de contas, tributos e de inscrições em concursos e seleções. O percentual indicado no edital da licitação incide sobre a remuneração da ECT.*

44.3 *Grupo 3 - Emissão e pagamento de vales postais e entrega interna de objetos registrados, reembolso postal e Sedex a cobrar. O percentual indicado no edital da concorrência incide sobre o valor do registro nacional.*

45. *Em relação à tabela R1, o estudo foi ajustado nos seguintes pontos: inclusão do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) na composição dos custos; correção da fórmula para cálculo do reinvestimento total necessário após cinco anos de operação da AGF (peça 11, p.7-8), enquanto que a tabela remuneratória utilizada na licitação precedente restou modificada apenas pelo acréscimo na remuneração dos produtos que compõem o grupo 1.*

46. *Dessa forma, a remuneração das franqueadas, antes de 3,10% a 5,56% (TC 022.070/2007-9, Anexo 5, fls. 77-78) incidente sobre o valor dos produtos comercializados, agora corresponde a descontos, de 20,89% a 59,38% a depender do item, no valor de aquisição dos produtos junto à ECT.*

47. *Com efeito, o novo critério de remuneração assegura à ECT a definição do preço e o recebimento imediato dos produtos distribuídos à rede franqueada que, por sua vez, assumirá o risco de*

comercialização dos itens adquiridos, mediante considerável melhora na margem bruta de sua remuneração.

48. Diante disso, e considerando que os produtos e serviços da tabela R1 representam, em média, 1% das receitas das agências franquizadas, conforme se depreende do arquivo 'Tratamento_dados_TCU.xls', planilha 'Rec', constante do CD juntado pelo Ofício 0536/VIREL, de 4/5/2012 (peça 28), conclui-se pela viabilidade dos ajustes promovidos na tabela de remuneração R1.

II.4 Tabela de Remuneração R2

49. A tabela R2, destinada a remunerar o atendimento dos serviços que envolvem toda a cadeia produtiva (envelope e pacote), foi atualizada com o fito de melhorar a remuneração básica das unidades de pequeno porte e de contemplar tributos não considerados na versão anterior, que subsidiou a licitação precedente (peça 2, p. 18).

50. Para tanto, o estudo sofreu as seguintes modificações no que tange à tabela R2 (peça 11, p. 7-8):

50.1 reajuste nas faixas de remuneração das tabelas de envelope e pacote;

50.2 correção do percentual de ocupação e tempo produtivo e do coeficiente de tempo de retaguarda para cálculo do efetivo adicional de Operador de Triagem e Transbordo (OTT) para R2 envelope e pacote;

50.3 definição da fórmula para cálculo do efetivo adicional de atendente para a remuneração dos serviços atinentes à família pacote;

50.4 correção da fórmula para cálculo do reinvestimento total necessário após cinco anos de operação da AGF;

50.5 inclusão do ISSQN;

50.6 inclusão da receita financeira decorrente de repasse quinzenal da AGF para a ECT.

51. Esses ajustes no estudo de viabilidade econômico-financeira importaram nas seguintes modificações da tabela de remuneração R2 considerada na licitação atual em relação à precedente.

Tabela 10: Comparação entre a tabela R2 da licitação anterior e a tabela R2 atual

	Licitação atual		Licitação anterior (2009)	
Receita mensal (em PPCC)	Fator (%)	Ajuste (em PPCC)	Fator (%)	Ajuste (em PPCC)
Grupo I (envelope)				
Até 30.000	37,00%		29,52%	
De 30.001 a 60.000	24,00%	3.900	20,47%	2.713
De 60.001 a 72.000	20,00%	6.300	17,45%	4.528
De 72.001 a 82.000	17,24%	8.287	15,64%	5.794
De 82.001 a 96.000	15,24%	9.927	13,83%	7.240
De 96.001 a 112.000	13,56%	11.540	12,30%	8.772
De 112.001 a 126.000	12,44%	12.794	11,29%	9.881
De 126.001 a 164.000	10,40%	15.364	9,43%	12.298
De 164.001 a 216.000	8,81%	17.972	7,99%	14.600
De 216.001 a 282.000	7,69%	20.391	6,98%	16.826
De 282.001 a 374.000	6,81%	22.873	6,18%	19.084
Acima de 374.000	6,02%	25.828	5,47%	21.709
Grupo II (pacote)				
Até 247.000	29,00%		25,67%	
De 247.001 a 319.000	22,36%	16.401	21,82%	9.633
De 319.001 a 376.000	19,95%	24.089	19,47%	19.256
De 376.001 a 437.000	18,09%	31.083	17,65%	27.096
De 437.001 a 493.000	16,98%	35.934	16,56%	32.188
De 493.001 a 558.000	15,54%	43.033	15,17%	39.036
De 558.001 a 680.000	13,55%	54.137	13,22%	49.323
De 680.001 a 828.000	12,39%	62.025	12,09%	56.006
Acima de 828.000	8,81%	91.667	8,59%	79.098

Fonte: Editais das licitações atual (peça 23, p. 82) e anterior (TC 022.070/2007-9, Anexo 5, fl. 79)

52. Com efeito, em ambos os grupos houve majoração nos percentuais de remuneração da tabela R2 adotados na licitação precedente, observando-se uma elevação mais acentuada nas três primeiras faixas do grupo envelope e na faixa inicial do grupo pacote, resultando em melhoria na remuneração de todas as unidades, em especial para as agências de pequeno porte, conforme pretendido pela ECT (peça 2, p. 18).

53. Já em relação ao estudo de viabilidade ora avaliado, os percentuais considerados coincidem com os fatores mínimos constantes das tabelas 3 e 4 desta instrução, a exceção das faixas 1 a 3 do grupo envelope e da faixa 1 do grupo pacote, em que se situam dentro dos limites mínimos e máximos estabelecidos.

54. De se observar que esse aumento da remuneração, a princípio, pode ser justificado pela ocorrência de 158 concorrências desertas e 119 fracassadas na licitação precedente, mormente em considerando que os serviços da tabela R2 são os mais relevantes na composição das receitas das AGF, conforme se depreende do arquivo 'Tratamento_dados_TCU.xls', planilha 'Rec', constante do CD encaminhado pelo Ofício 0536/VIREL, de 4/5/2012 (peça 28).

55. Sendo assim e considerando que os percentuais utilizados nesta licitação situam-se dentro dos limites mínimos e máximos calculados no estudo de viabilidade econômica, de forma a conferir, na concepção do modelo, viabilidade do negócio tanto para ECT como para as terceirizadas, conclui-se que os ajustes feitos tabela de remuneração R2 podem ser aprovados.

II.5 Tabela de remuneração R3

56. Embora tenha havido modificação do estudo, mediante correção da fórmula para o cálculo do reinvestimento total necessário após cinco anos de operação e inclusão do ISSQN na composição dos

custos, a remuneração da tabela R3 considerada no certame em curso (5,04% incidente sobre o valor da comercialização do produto ou serviço) é a mesma prevista na licitação de 2009 (TC 022.070/2007-9, Anexo 5, fl. 80).

57. Portanto, aprovada no âmbito do TC 022.070/2007-9, a tabela de remuneração R3 deve ser acolhida também para fins da licitação em curso, visto que contempla o mesmo objeto.

II.6 Tabela de remuneração R4

58. Os serviços Marketing Direto (Mala Direta Postal Especial - MDPE e Correios Entrega Direta - Operação B), prestados mediante contrato e remunerados de acordo com a tabela R4, foram acrescentados à cesta de produtos e serviços ofertados pelas AGF nesta licitação, em consonância com o estudo de viabilidade econômica assentado no Relatório Técnico DEPRO 005/2012 (peça 4).

59. De acordo com o estudo, os percentuais de remuneração (5,29% para o MDPE e 2,12% para a Entrega Direta B), incidentes sobre o valor de tarifação dos objetos, correspondem ao ponto de equilíbrio da margem de lucratividade para atendimento tanto na rede própria como terceirizada.

60. Segundo a ECT, os serviços de marketing direto (ainda não prestados por AGF) são remunerados atualmente por comissão que varia de 40% a 10%, a depender do faturamento da franqueada, resultando numa comissão mensal média de R\$ 7,94 milhões, equivalente a 19% do faturamento desses serviços pela rede terceirizada. Pela aplicação da tabela R4, prevista na licitação das AGF, a remuneração mensal da rede terceirizada pelo atendimento dos serviços de Marketing Direto passará para R\$ 2,12 milhões, o que representa uma redução de 73% frente o comissionamento praticado atualmente.

61. Infere-se, pois, do estudo retromencionado, que a remuneração da tabela R4 é plenamente viável para a ECT resultando, inclusive, em redução considerável no comissionamento praticado atualmente.

62. Do lado das AGF, a viabilidade do negócio, a teor do estudo apresentado, decorre do fato de os percentuais previstos na Tabela R4 garantirem a mesma margem de lucratividade dos serviços quando prestados pela rede de atendimento própria, mormente em considerando que os custos operacionais da rede própria são bem mais elevados que os da rede terceirizada.

63. Ademais, deve-se levar em conta que os serviços remunerados na tabela R4 são complementares à cesta de produtos e serviços prestados pela atual rede de AGF e, a priori, não implicam investimentos adicionais pelas franqueadas.

64. Sendo assim, e considerando que a análise da ECT indica que há viabilidade, mesmo contemplando apenas os serviços previstos nas tabelas R1, R2 e R3, conforme aprovado pelo Acórdão 2301/2007-TCU-Plenário, conclui-se que deva ser aprovada a inserção dos serviços de Marketing Direto (Mala Direta Postal Especial - MDPE e Correios Entrega Direta - Operação B) e a respectiva remuneração preconizada na tabela R4.

II.7 Ressalvas ao estudo apresentado

65. Embora o modelo apresentado possa ser aprovado para fins da outorga em questão, porquanto dá continuidade ao processo de substituição das ACF, iniciado com a licitação de 2009, quando essa metodologia foi acolhida pelo Acórdão 2301/2007-TCU-Plenário, merece ressalva no tocante à adoção de um único estudo de viabilidade econômico-financeira, a despeito de a rede terceirizada contemplar agências dos mais variados portes, devendo ser revisado e complementado tanto para fins de melhoria no acompanhamento dos contratos como para subsidiar outorgas futuras.

66. Questionada sobre o tema pelo Ofício de Diligência 227/2011-TCU/SEFID-2, de 19/10/2011 (peça 15), a ECT apresentou a seguinte justificativa (peça 17, p. 2-3):

A realização de um único estudo de viabilidade econômico-financeira se deu com base nos custos de atendimento da AGF, que fundamentam a definição da remuneração, principal fator para a viabilização do negócio e garantia do retorno. Estes custos são compostos de: custo de pessoal, de tributos, de oportunidade/risco dos investimentos, na forma de prestação mensal, e outros. Nesta composição, o custo de pessoal representa 49% do total, sendo que o desvio padrão das médias

calculadas para cada cargo - remuneração nas diversas regiões do País - ficou na faixa de apenas 7%. Os outros custos tem participação de 21% no total.

Neste conjunto, encontram-se as contas mais representativas, quais sejam: aluguel de imóveis, condomínio e vigilância que juntas somam 51% do grupo. Todavia, em relação ao custo total da AGF, essas contas representam apenas 11%.

Os demais 30% do custo total, ou seja, custos de oportunidade e dos tributos não variam. Desta forma, diante da pequena representatividade da parcela que varia por região ou porte, acredita-se não ser necessário a realização de mais de um estudo de viabilidade econômico-financeira.

67. Como se vê, a justificativa da ECT para a realização de um único estudo para todas as 818 unidades licitadas funda-se na pequena variação dos custos de operacionalização existente entre as agências de diferentes portes e regiões de atuação. Contudo, o impacto maior na viabilidade econômico-financeira das unidades licitadas não está nos custos e sim na capacidade de auferir receitas em virtude do porte, localização e foco de atuação das diferentes agências licitadas.

68. Fato é que o modelo adotado pela ECT fundamenta-se, basicamente, nos custos operacionais das agências, enquanto que as receitas foram estimadas com base em suposta capacidade de atendimento dos guichês medida a partir de tempo de atendimento presumido para os serviços ou venda dos produtos constantes das tabelas R1, R2 e R3.

69. Com efeito, essa metodologia para projeção das receitas das AGF, baseada em premissas que não levam em conta a realidade operacional das agências, não é a mais adequada. Em se tratando de licitações para substituição de unidades terceirizadas em pleno funcionamento, sobre as quais a ECT detém todas as informações acerca da remuneração paga ao longo do contrato, as receitas das futuras AGF poderiam ser mais bem projetadas com base nas remunerações pagas à rede terceirizada (ACF e AGF) nos últimos anos.

70. De se observar que a planilha constante do CD anexo à peça 22, demonstrativa da média mensal de receitas auferidas pelas ACF no período de janeiro a junho de 2011, indica acentuada variação entre as receitas das agências terceirizadas, sintetizada, por amostragem, no quadro abaixo:

Tabela 11: Receita à vista de ACF, período pesquisado de 1/1/2011 a 30/6/2011

DR	Descrição	Receita Anual (R\$)	Receita mensal (R\$)
SPM	ACF LINS DE VASCONCELOS	21.161.749,93	3.526.958,32
SPM	ACF CIDADE ADEMAR	18.522.298,13	3.087.049,69
SPM	ACF SHOPPING CENTER MORUMBI	6.736.057,69	1.122.676,28
SPM	ACF- CENTRO SUL	5.597.523,71	932.920,62
RJ	PARADA 40	4.218.841,60	703.140,27
PR	ACF MATEUS LEME	2.690.377,90	448.396,32
RS	ACF PRESIDENTE ROOSEVELT	1.913.436,04	318.906,01
PR	ACF CONSELHEIRO LAURINDO	1.187.061,19	197.843,53
BA	ACF JAGUARIBE	703.877,08	117.312,85
SPI	ACF LAVRADORES	548.686,63	91.447,77
RN	ACF PRUDENTE DE MORAIS	246.578,65	41.096,44
PA	FERNANDO GUILHON	10.845,10	1.807,52
MG	ACF ESAL	5.463,19	910,53

Fonte: CD anexo à peça 22, Arquivo 'Receita a Vista - 01 a 06-2011.xls'

71. Infere-se, pois, que, embora remuneradas pelas mesmas tabelas, existem diversas categorias de agências franqueadas no que tange a capacidade de gerar receitas, diferenças estas não consideradas no modelo construído pela ECT, porquanto se reporta a um único estudo de viabilidade econômica para toda a rede franqueada.

72. A concepção do modelo da ECT, de tratar igualitariamente todas as AGF, implica em distorções no que tange à viabilidade das agências, visto que concede demasiada rentabilidade a

agências com grande capacidade de faturamento, a exemplo das localizadas no município de São Paulo (DR/SPM), que contém todas as unidades com faturamento mensal superior a R\$ 1.000.000,00, em detrimento das agências de menor porte, em regra localizadas no interior das demais Unidades da Federação.

73. No mesmo diapasão, o estudo preliminar apresentado pela ECT nos CDs anexados às peças 27 e 28, referente a fluxos de caixa de doze AGF já em funcionamento, projetados com base na remuneração prevista no edital da licitação em curso e nos atendimentos médios mensais praticados atualmente por essas agências, concluiu pela inviabilidade do negócio para cinco unidades e payback variável de nove a 83 meses para as demais, conforme quadro reproduzido a seguir:

Tabela 12: Projeção de fluxo de caixa para AGF já em operação considerando a remuneração do estudo apresentado

AGF	Investimento (R\$)	Custo (R\$)	Remuneração (R\$)	Payback (em meses)
<i>Modelo</i>	254.556,35 <i>a</i> 286.517,61	17.266,21 <i>a</i> 29.583,69	25.066,67 <i>a</i> 39.942,13	120
<i>Alto</i>	137.500,00	11.431,98	17.173,76	37
<i>Cecília Meireles</i>	253.422,17	51.348,30	77.506,59	16
<i>Bom Despacho</i>	233.220,00	14.681,69	5.462,09	Inviável
<i>Campinas de Pirajá</i>	218.787,50	9.514,24	4.604,56	Inviável
<i>Praia Itapoã</i>	227.000,00	17.770,87	14.216,59	Inviável
<i>São Cristovão Brumado</i>	161.125,49	6.010,24	4.587,49	Inviável
<i>Vila Novo Horizonte</i>	753.000,00	23.167,65	35.831,59	Inviável
<i>Meneghin</i>	323.800,00	29.369,34	38.222,04	83
<i>Vila Alba</i>	180.000,00	12.466,69	24.679,31	19
<i>Vila Helena</i>	263.000,00	11.283,26	17.821,02	68
<i>Vila Progresso</i>	164.000,00	31.591,64	56.058,34	9
<i>Praia do Janga</i>	231.000,00	8.739,99	19.524,11	29

Fonte: CD anexo à peça 28, Arquivo 'Tratamento_dados_TCU', Planilha 'Resultado'

74. Embora não seja conclusivo, visto não contemplar receitas decorrentes dos serviços da tabela de remuneração R4 e do crescimento da demanda para o período contratual, além de considerar como investimento, sem qualquer tratamento, os valores informados pelas próprias franqueadas, as conclusões prévias do referido estudo deixam patente a necessidade de se complementar o modelo atual, com estudos segmentados por categorias de AGF a serem definidas mediante critérios que considerem as diferentes capacidades de geração de receita das unidades licitadas.

75. A ausência de estudos segmentados por classes de AGF e a focalização apenas nos custos, sem considerar a efetiva capacidade de geração de receitas das agências licitadas, no modelo apresentado, constituem falhas técnicas que podem afetar o acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro dos futuros contratos.

76. Portanto, com a finalidade de prover um melhor acompanhamento dos contratos de franquia e subsidiar eventuais outorgas futuras com projeção mais confiável dos fluxos de caixa das agências a serem licitadas, faz-se necessário expedir determinação à ECT para que revise e complemente o atual modelo de viabilidade econômico-financeira, mediante a realização de estudos segmentados que contemplem as diversas categorias de AGF.

77. A propósito, nas reuniões técnicas realizadas no curso deste processo, a ECT se prontificou a promover novos levantamentos com vistas a complementar o modelo atual especialmente no que tange a

realização de estudos segmentados, resultando, a priori, no estudo constante dos CDs anexos às peças 27 e 28, apresentado em caráter preliminar.

78. Nesse contexto, e considerando as falhas mencionadas no parágrafo 74, constatadas no estudo preliminar apresentado pela ECT, pertinente, também, recomendar à ECT que na revisão e complementação do atual modelo de viabilidade econômico-financeira das AGF, observe, especialmente, os seguintes parâmetros:

78.1 defina as categorias de AGF por segmento de atuação, região, tamanho ou outros critérios que distingam as diferentes capacidades de geração de receita das unidades licitadas;

78.2 estime as receitas com base nos dados que dispõe acerca das remunerações pagas às franquias em funcionamento; e

78.3 contemple nos respectivos fluxos de caixa o crescimento da demanda dos serviços projetado para o ciclo contratual.

II.8 Conclusão

79. Pelo exposto, em se tratando de continuidade de processo de substituição de ACF por AGF, iniciado com a licitação precedente, e considerando que as modificações e inserções feitas nas tabelas de remuneração das AGF não alteram a concepção no modelo então aprovado, com ressalva, pelo Acórdão 2301/2007-TCU-Plenário e, ainda, a necessidade de se concluir as contratações até 30/9/2012 (art. 7º da Lei 11.668/2008), conclui-se que:

79.1 os procedimentos adotados no primeiro estágio previsto no art. 7º da IN-TCU 27/1998, relativo ao processo de outorga de atividade de franquia postal a Agências de Correios Franqueadas (AGF), pelo prazo de dez anos, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), devam ser aprovados com ressalva em razão das impropriedades relatadas nos parágrafos 65 a 78, verificadas no modelo de viabilidade econômico-financeira apresentado;

79.2. deva ser determinado à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) que revise e complemente o atual modelo de viabilidade econômico-financeira das AGF, mediante a realização de estudos segmentados que contemplem as diversas categorias de AGF; e

79.3 deva ser recomendado à ECT que na revisão e complementação do atual modelo de viabilidade econômico-financeira das AGF, observe, especialmente, os seguintes parâmetros:

79.3.1 defina as categorias de AGF por segmento de atuação, região, tamanho ou outros critérios que distingam as diferentes capacidades de geração de receita das unidades licitadas;

79.3.2 estime as receitas com base nos dados que dispõe acerca das remunerações pagas às franquias em funcionamento; e

79.3.3 contemple nos respectivos fluxos de caixa o crescimento da demanda dos serviços projetado para o ciclo contratual.

III. Segundo estágio (IN-TCU 27/1998, art. 7º, inciso II)

80. O exame do segundo estágio objetiva certificar a conformidade do edital da licitação e da minuta de contrato frente aos dispositivos legais pertinentes, mediante análise dos documentos relacionados no art. 7º, inciso II, da IN-TCU 27/1998. A licitação em exame não previu a fase de pré-qualificação, porquanto a presente análise recairá apenas sobre a documentação mencionada nas alíneas 'e', 'f' e 'g' do inciso mencionado.

81. Considerando que a outorga em exame consiste na licitação de 818 AGF, mediante editais com o idêntico teor, salvo em relação aos dados específicos de cada agência, a ECT encaminhou, em 22/12/2012, para fins de análise apenas o Edital-padrão colacionado à peça 23, p. 4-130, que inclui a Minuta do Contrato em seu Anexo 7 (p. 45-96).

82. Mister observar que o atraso de três dias no envio do Edital frente ao prazo previsto no art. 8º, inciso II, alínea 'e', da IN-TCU 27/1998, esgotado em 19/12/2012, não prejudicou a análise desta Unidade Técnica.

83. Por sua vez, os documentos mencionados na alínea 'g' do inciso II do art. 7º da IN-TCU foram tempestivamente encaminhados por meio do Ofício 0492/GAPRE, de 17/2/2012, e constam do CD anexo à peça 24.

III.1 Análise do edital da licitação e da minuta do contrato

84. Os contratos de franquia postal celebrados pela ECT regem-se pela Lei nº 11.668/2008 e, subsidiariamente, pelo Código Civil Brasileiro e pelas Leis 8.955/1994 (Lei de Franquias) e Lei 8.666/1993, devendo observar como critério de julgamento o da 'melhor proposta técnica, com preço fixado no edital' (art. 3º da Lei nº 11.668/2008).

85. Registre-se que o Edital e a minuta do contrato contemplam, em essência, as mesmas cláusulas da licitação de 2009, aprovado pelo Acórdão 1905/2010-TCU-Plenário, constando da peça 2, p. 6-18, as alterações e ajustes realizadas e respectivas justificativas.

86. Analisando-se o teor do Edital, pode-se afirmar que foram observados os princípios gerais consubstanciados no art. 3º da Lei 8.666/1993:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

87. Infere-se também que, em consonância com o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, não constam do ato de convocação cláusulas ou condições que comprometam o caráter competitivo do certame.

88. Em cumprimento ao disposto no art. 4º da Lei 11.668/2008 (cláusulas essenciais do contrato de franquia postal), lei específica que rege a presente licitação, o edital e a minuta de contrato apresentam as seguintes cláusulas:

88.1 objeto, localização, prazo de vigência do contrato e período de renovação (peça 23, p. 5, 23 e 45);

88.2 modo, forma e condições de exercício da franquia (peça 23, p. 24-28 e 46-63);

88.3 critério e parâmetros de qualidade da atividade de gestão (peça 23, p. 50-55 e 57-59);

88.4 remuneração da franqueada (peça 23, p. 63-64 e 80-83);

88.5 prestação de contas da franqueada à ECT (peça 23, p. 64-66);

88.6 direitos e obrigações da ECT e da franqueada (peça 23, p. 59-62);

88.7 direitos dos usuários (peça 23, p. 62-63);

88.8 forma e condições de fiscalização da franqueada pela ECT (peça 23, p. 68-69);

88.9 penalidades aplicáveis à ECT e à franqueada (peça 23, p. 69-70 e 84-88);

88.10 casos de extinção da franquia (peça 23, p. 70-73);

88.11 condições para renovação da franquia (peça 23, p. 45-46); e

88.12 foro e métodos extrajudiciais para solução de divergências (peça 23, p. 75).

89. Consonante Relatório da Prestação de Contas dos trabalhos realizados pela Força Tarefa instituída pela Portaria PRT/PRESI-305/2011, de 7/12/2011, com a finalidade de prestar suporte técnico às Diretorias Regionais no tocante ao desenvolvimento das licitações em apreço (peça 24, p. 13-16), houve 362 questionamentos e pedidos de esclarecimentos de interessados nas licitações, abordando, em suma, dos seguintes assuntos:

Tabela 13: Questionamentos e pedidos de esclarecimentos dos interessados nas licitações das AGF

<i>Tópicos de interesse</i>	<i>Quantidade</i>
<i>Imóvel a ser ofertado para a AGF</i>	85
<i>Formulação de proposta para a licitação</i>	77
<i>Estacionamento/área de carga e descarga</i>	64
<i>Habilitação para a licitação</i>	56
<i>Outros</i>	35
<i>Remuneração das franquias</i>	21
<i>Tabela de produtos e serviços/AGF</i>	9
<i>Investimento no negócio</i>	8
<i>Transição de modelo (ACF para AGF)</i>	4
<i>Sistemas de automação das agências</i>	2
<i>Total</i>	362

Fonte: Relatório da Força Tarefa PRT/PRESI-305/2011 (peça 24, p. 15)

90. Da análise aos questionamentos formulados e respostas concedidas, constantes do CD anexo à peça 24, pasta 'E-mails' e planilha 'Questionamentos e impugnações 2011', observa-se que todos os pontos foram devidamente esclarecidos pela ECT, de forma que o Edital pôde ser mantido na íntegra.

91. O relatório do Grupo de Força Tarefa noticia também a ocorrência, até o dia 10/2/2012, de 74 impugnações aos editais de licitação, distribuídas por diversas Diretorias Regionais (PR: 26, PB: 8, SPM: 7, BA: 5, SPI: 5, GO: 4, BSB: 3, SC: 3, PA: 2, PE: 2, e RJ: 2).

92. As impugnações constam da pasta 'impugnações' inseridas no CD anexo à peça 24, e questionam o edital, em especial, nos seguintes pontos:

92.1 não comprovação da viabilidade econômico-financeira do modelo licitado;

92.2 ausência de exigências de qualificação técnica;

92.3 exigência de Certidão de Matrícula atualizada do móvel;

92.4 exigência de exclusividade da vaga pública para carga e descarga;

92.5 critério de desempate que não contempla a preferência a Micro Empresa/Empresa de Pequeno

Porte;

92.6 exigência de área mínima no imóvel disponibilizado no Modelo A1 diferente do Modelo A2;

92.7 ausência de projeto básico;

92.8 natureza jurídica do contrato de franquia postal;

92.9 inexistência de equilíbrio econômico-financeiro;

92.10 não republicação do Edital pela inserção da exigência de Certidão Negativa de Débitos

Trabalhistas;

92.11 ausência de esclarecimentos sobre margem de lucro;

92.12 inexistência de pontuação de capacidade técnica;

92.13 ramos de atividades previstos no Edital;

92.14 falta de razoabilidade das penalidades previstas;

92.15 ausência de parâmetros e metas mínimas de qualidade para fins de avaliação de desempenho; e

92.16 exigência de escolaridade mínima para os funcionários da franqueada;

93. Todas as impugnações se mostraram, ao final, improcedentes, conforme se depreende das respostas formuladas pela ECT, constantes da pasta 'impugnações', subpasta 'E-mail resposta impugnações', do CD anexo à peça 24.

94. Com efeito, da análise das respostas e dos esclarecimentos prestados pela ECT, constata-se que as impugnações ofertadas não lograram demonstrar vícios graves nas cláusulas editalícias, capazes de macular a competitividade do certame, de tal forma a ensejar a alteração do edital.

95. Portanto, aderentes aos princípios e normas preconizados na Lei 8.666/93 e aos ditames da Lei 11.668/2008 no tocante às cláusulas essenciais do contrato de franquia postal, cabe, em linha com o

Acórdão 1905/2010-TCU-Plenário, aprovação aos editais e minutas dos contratos das licitações em exame.

III.2 Conclusão

96. *Pelo exposto, conclui-se que devam ser aprovados os procedimentos adotados no segundo estágio previsto no art. 7º da IN-TCU 27/1998, relativo ao processo e outorga de serviços postais, mediante franquia, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).*

IV. Procedimentos para avaliação do terceiro e do quarto estágios

97. *Como já mencionado, as licitações para contratação de instalação e operação de Agências de Correios Franqueadas (AGF), sob regime de franquia postal, visam a substituição das atuais agências franqueadas (ACF), contratadas entre 1990 e 1994 sem o devido processo licitatório, e compreendem 818 editais padronizados em seus termos reguladores e anexos.*

98. *Nesses casos, o art. 7º, § 1º, da IN-TCU 27/1998 prevê a possibilidade de o Relator autorizar, em qualquer dos estágios, a utilização de técnicas de amostragem e outros procedimentos simplificados com o objetivo de selecionar as outorgas que deverão ser examinadas individualmente, dispensando o exame das demais.*

99. *No terceiro estágio, a IN-TCU 27/1998 determina que sejam verificados se os procedimentos adotados em relação às exigências de habilitação das licitantes e ao julgamento das propostas, enquanto que no quarto estágio, o objetivo é de verificar se o contrato de franquia está de acordo com o edital e a minuta de contrato previamente aprovada.*

100. *Assim, diante do elevado número de outorgas, pertinente a adoção de amostragem para análise do terceiro e do quarto estágio, utilizando-se de critérios de materialidade e relevância a fim de garantir a efetividade do controle desses processos.*

101. *Ressalte-se que as outorgas que não forem selecionadas para a amostra continuam sujeitas ao controle deste Tribunal, que poderá atuar em eventuais denúncias ou representações sobre possíveis falhas ou irregularidades nos processos licitatórios.*

102. *Dessarte, propõe-se analisar o terceiro e quarto estágio por meio de amostragem, conforme previsto na IN-TCU 27/1998, art. 7º, § 1º, por meio de processo específico, a ser apartado destes autos.*

V. Volume de recursos fiscalizados e benefícios do controle externo

103. *O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) nos processos de fiscalização tem seus critérios para cálculo e registro determinados pela Portaria - TCU 222/2003. Consoante item 1.2 do Anexo 1 dessa Portaria, 'quando forem examinados procedimentos licitatórios que ainda não tenham resultado no empenho da despesa, o VRF corresponderá ao valor estimado pelo órgão com base na pesquisa prévia de mercado, ou, tendo havido adjudicação para uma empresa, o VRF será o valor da proposta vencedora'.*

104. *Assim, o VRF neste processo, ainda em fase de licitação, é de R\$ 8.998.000,00, auferido a partir da taxa de inicial de franquia do modelo padrão, de dois guichês, considerado pela ECT, no importe de R\$ 11.000,00 (peça 23, p. 27-28), multiplicada pela quantidade de agências licitadas (818).*

105. *No que se refere aos benefícios das ações de controle externo, à luz da sistemática instituída pela Portaria-TCU 82/2012 c/c a Portaria-Segecex 10/2012, a proposta formulada contempla tanto o aperfeiçoamento da metodologia de estimativa de custos do modelo de viabilidade econômico-financeiro apresentado pela ECT, como outros benefícios diretos, resultantes da expectativa de controle gerada pela atuação desta Corte de Contas.*

VI. Proposta de encaminhamento

106. *Pelo exposto, submetem-se os autos à consideração superior com a seguinte proposta:*

106.1 *aprovar com ressalva os procedimentos adotados no primeiro estágio previsto no art. 7º da IN-TCU 27/1998, relativo ao processo de outorga de serviços postais, mediante permissão, a Agências de Correios Franqueadas (AGF), pelo prazo de dez anos, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), em razão das impropriedades verificadas no modelo de viabilidade econômico-financeira apresentado;*

106.2 determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) que, no prazo de 180 dias, revise e complemente o atual modelo de viabilidade econômico-financeira das AGF, mediante a realização de estudos segmentados que contemplem as diversas categorias de AGF;

106.3 recomendar à ECT que na revisão e complementação do atual modelo de viabilidade econômico-financeira determinada no subitem anterior considere o seguinte:

106.3.1 defina as categorias de AGF por segmento de atuação, região, tamanho ou outros critérios que distingam as diferentes capacidades de geração de receita das unidades licitadas;

106.3.2 estime as receitas com base nos dados que dispõe acerca das remunerações pagas às franquias em funcionamento; e

106.3.3 contemple nos respectivos fluxos de caixa o crescimento da demanda dos serviços postais projetado para o ciclo contratual.

106.4 aprovar os procedimentos adotados no segundo estágio previsto no art. 7º da IN-TCU 27/1998, relativo ao processo de outorga de serviços postais, mediante franquia, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT);

106.5 autorizar, conforme disposição contida no art. 7º, §1º, da IN-TCU 27/1998, a utilização de metodologia de exame por amostragem com vistas à análise dos terceiro e quarto estágios do presente processo de desestatização;

106.6 formar processos apartados específicos para proceder a análise citada acima, com fulcro no art. 37 da Resolução-TCU 191, de 21/6/2006;

106.7 enviar cópia desta instrução e a da decisão que venha a ser proferida à ECT e ao Ministério das Comunicações; e

106.8 arquivar o presente processo, em consonância com o art. 169, inciso IV, do Regimento Interno do TCU.”

VOTO

Submeto à apreciação deste Colegiado a fiscalização realizada nos termos da IN-TCU 27/98 sobre o processo de outorga promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) para contratar a instalação e operação de Agências de Correios Franqueadas (AGF).

O acompanhamento, nestes autos, incide sobre os primeiro e segundo estágios, previstos na IN-TCU 27/98, relativos ao certame que visa a dar continuidade ao processo de substituição das unidades terceirizadas por contratação direta (ACF) por agências disciplinadas pelo novo modelo de franquia postal instituído pela Lei 11.668/2008 (AGF), iniciado com as licitações realizadas em 2009.

O presente certame compreende as 818 unidades, cujas licitações precedentes quedaram desertas, fracassadas ou anuladas ou com contrato rescindido. A contratação dessas agências deve ser concluída até 30/9/2012, conforme dispõe o art. 7º, parágrafo único, da Lei 11.668/2008 (com a redação dada pela Lei 12.400/2011).

Registro, por pertinente, que o exame do primeiro e segundo estágios das licitações precedentes (TC 022.070/2007-9) culminou na aprovação do modelo de viabilidade (Acórdão 2.301/2007 - TCU - Plenário) e das tabelas de remuneração (Acórdão 1.905/2010 - TCU - Plenário).

Assim, a análise da Unidade Técnica, no tocante à presente outorga, ficou adstrita aos ajustes do modelo e às modificações feitas na tabela de remuneração precedente, sem prejuízo de determinações e recomendações de melhorias e estudos complementares.

O primeiro estágio deste processo de outorga refere-se à análise dos documentos elencados no art. 7º, inciso I, alínea “a”, da IN-TCU 27/98. Não se aplicam a este processo os documentos indicados nas alíneas “b” e “c” do dispositivo, haja vista tratar de instalação de agências terceirizadas para prestação de serviços postais que prescinde de licenciamento ambiental e de despesas prévias vinculadas à outorga pela ECT.

De início, registro que o modelo apresentado pode ser aprovado para fins da outorga, porquanto dá continuidade ao processo de substituição das ACF, iniciado com as licitações de 2009, quando essa metodologia foi acolhida pelo Acórdão 2.301/2007 - TCU - Plenário.

A ressalva consignada pela Sefid-2 ao modelo apresentado diz respeito à adoção de um único estudo de viabilidade econômico-financeira, a despeito de a rede terceirizada contemplar agências dos mais variados portes.

A justificativa da ECT para a realização de um único estudo para todas as 818 unidades licitadas funda-se, basicamente, na pequena variação dos custos de operacionalização existente entre as agências de diferentes portes e regiões de atuação.

Ocorre que o impacto maior na viabilidade econômico-financeira das agências não está nos custos, mas sim na capacidade de auferir receitas em virtude do porte, localização e foco de atuação das diferentes unidades licitadas.

Comprovada uma acentuada variação entre as receitas das agências terceirizadas, deve-se admitir a existência de diversas categorias de agências franqueadas no que tange à capacidade de gerar receitas, diferenças não consideradas no modelo construído pela ECT, porquanto se reporta a um único estudo de viabilidade econômica para toda a rede franqueada.

Clara, assim, a necessidade de complementar o modelo atual, com estudos segmentados por categorias de AGF a serem definidas mediante critérios que considerem as diferentes capacidades de geração de receita das unidades licitadas.

A ausência de estudos segmentados e a focalização apenas nos custos, sem considerar a efetiva capacidade de geração de receitas das agências licitadas, constituem falhas técnicas que podem afetar o acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro dos futuros contratos.

Portanto, com a finalidade de prover melhor acompanhamento dos contratos de franquia e subsidiar eventuais outorgas futuras com projeção mais confiável dos fluxos de caixa das agências a serem licitadas, julgo necessário expedir determinação à ECT para que revise e complemente o atual modelo de viabilidade econômico-financeira, mediante a realização de estudos segmentados que contemplem as diversas categorias de AGF.

Nesse contexto, e considerando as reuniões técnicas realizadas no curso deste processo, pertinente, também, recomendar à ECT que na revisão e complementação do atual modelo de viabilidade econômico-financeira das AGF, observe, especialmente, os seguintes parâmetros: 1) defina as categorias de AGF por segmento de atuação, região, tamanho ou outros critérios que distingam as diferentes capacidades de geração de receita das unidades licitadas; 2) estime as receitas com base nos dados que dispõe acerca das remunerações pagas às franquias em funcionamento; e 3) contemple nos respectivos fluxos de caixa o crescimento da demanda dos serviços projetado para o ciclo contratual.

Passo a tratar do segundo estágio previsto na IN-TCU 27/98, que tem por finalidade verificar se o edital de licitação e a minuta de contrato estão em conformidade com os dispositivos legais pertinentes.

Conforme se verifica no relatório precedente, o edital e a minuta do contrato apresentados a este Tribunal são aderentes aos princípios e normas preconizados na Lei 8.666/93 e aos ditames da Lei 11.668/2008, não tendo sido observados, no edital, cláusulas ou condições que comprometam o caráter competitivo do certame. Dessa forma, considero que o segundo estágio do processo de outorga de serviços postais tratado nestes autos encontra-se em condições de ser aprovado.

Por fim, corroboro a proposta da Unidade Técnica no sentido de analisar o terceiro e quarto estágios por meio de amostragem, conforme previsto no art. 7º, §1º, da IN-TCU 27/98, em processos específicos apartado destes autos.

Ante o exposto, acolho as propostas da Unidade Técnica e voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1778/2012 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 029.417/2011-2.
2. Grupo I - Classe VII - Assunto: Desestatização.
3. Responsável: Wagner Pinheiro de Oliveira (087.166.168-39).
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 2ª Sec. de Fiscal. de Desest. e Regulação (SEFID-2).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização de outorga para contratação de instalação e operação de Agências de Correios Franqueadas sob regime de franquia postal, nos termos da IN-TCU 27/98,

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

9.1. aprovar com ressalva os procedimentos adotados no primeiro estágio previsto no art. 7º da IN-TCU 27/98, relativo ao processo de outorga de serviços postais, mediante permissão, a Agências de Correios Franqueadas (AGF), pelo prazo de 10 (dez) anos, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, em razão das impropriedades verificadas no modelo de viabilidade econômico-financeira apresentado;

9.2. determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que, no prazo de 180 dias, revise e complemente o atual modelo de viabilidade econômico-financeira das AGF, mediante a realização de estudos segmentados que contemplem as diversas categorias de AGF;

9.3. recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que na revisão e complementação do atual modelo de viabilidade econômico-financeira determinada no subitem anterior:

9.3.1. defina as categorias de AGF por segmento de atuação, região, tamanho ou outros critérios que distingam as diferentes capacidades de geração de receita das unidades licitadas;

9.3.2. estime as receitas com base nos dados que dispõe acerca das remunerações pagas às franquias em funcionamento;

9.3.3. contemple nos respectivos fluxos de caixa o crescimento da demanda dos serviços postais projetado para o ciclo contratual;

9.4. aprovar os procedimentos adotados no segundo estágio previsto no art. 7º da IN-TCU 27/98, relativo ao processo de outorga de serviços postais, mediante franquia, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;

9.5. autorizar, conforme disposição contida no art. 7º, § 1º, da IN-TCU 27/98, a utilização de metodologia de exame por amostragem com vistas à análise dos terceiro e quarto estágios do presente processo de desestatização;

9.6. formar processos apartados específicos para proceder a análise citada acima, com fulcro no art. 37 da Resolução-TCU 191/2006;

9.7. enviar cópia desta instrução e a da decisão que venha a ser proferida à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e ao Ministério das Comunicações;

9.8. arquivar o presente processo, em consonância com o art. 169, inciso IV, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1778-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

TC-003.739/2008-2

Natureza: Pedidos de Reexame.

Unidade: Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Justiça (CGL/MJ).

Recorrentes: Jean Pierre Ernest Küng (CPF 246.136.227-00) e Lilian de Azevedo Gonçalves (CPF 153.307.881-53).

Advogados constituídos nos autos: não há.

SUMÁRIO: PEDIDOS DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO. PARECER QUE RATIFICOU A REALIZAÇÃO DE CONCORRÊNCIA SEM A DIVISÃO DO CONJUNTO DE SERVIÇOS, OS QUAIS, TÉCNICA E ECONOMICAMENTE, ERAM PASSÍVEIS DE SEREM LICITADOS EM SEPARADO. MULTAS. CONHECIMENTO DOS RECURSOS. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMAR A DECISÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a Secretaria de Recursos (Serur), que contou com a anuência de seu Titular (fls. 54/60):

“Trata-se de Pedidos de Reexame interpostos pelo Sr. Jean Pierre Ernest Küng (fls. 1-7, anexo 4) e pela Sra. Lilian de Azevedo Gonçalves (fls. 2-23, anexo 5), o último acompanhado de documentos (fls. 24-48, anexo 5), contra o Acórdão nº 372/2011 – TCU – Plenário (fls. 402-403, v. 1.), por meio do qual o Tribunal apreciou Representação formulada por Unidade Técnica deste Tribunal, ocasião em que foram noticiados indícios de irregularidades no Contrato nº 2/2003, firmado entre a Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Justiça e a então empresa Polítec Informática Ltda., hoje Politec Tecnologia da Informação S.A.

2. Inconformados com a decisão, os interessados interpuseram recursos, os quais passarão a ser analisados.

HISTÓRICO

3. Os autos tiveram início por meio de Representação formulada por Unidade Técnica desta Corte de Contas, momento em que foram apontados indícios de irregularidade no Contrato 02/2003, firmado em 1/2/2003 pela Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Justiça e a Politec Tecnologia da Informação S/A (designação atual).

4. O Sr. Jean Pierre Ernest Küng, Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação, e a Sra. Lilian de Azevedo Gonçalves, Coordenadora-Geral de Logística do Ministério da Justiça, foram ouvidos em audiência acerca do Parecer CGTI/CGL 1 (fls. 253-256, v. 1 do anexo 1), de 4/10/2002, documento que ratificou a realização da Concorrência nº 3/2000 sem a divisão do conjunto de serviços, os quais, técnica e economicamente, eram passíveis de serem licitados em separado, situação que configurava afronta ao art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993. Essa mesma conduta já havia feito com que os gestores da CGL/MJ fossem apenados com multa por meio do Acórdão nº 124/2002 – TCU – Plenário, em 10/4/2002.

5. A Secretaria responsável concluiu que os interessados não apresentaram motivos suficientes para justificar a irregularidade, o que mereceu a seguinte análise do Relator **a quo** em seu voto:

‘9. De fato, as razões de justificativa apresentadas são insuficientes, conforme assevera a 6ª Secex. Ademais, era decorrido pouco mais de seis meses quando assinaram o Parecer CGTI/CGL nº 1/2002 contrariando orientação expedida por este Tribunal acerca da matéria, mediante o Acórdão nº 124/2002-Plenário. Aquela deliberação aplicou multa a vários servidores do Ministério da Justiça em razão de terem conduzido licitação, que veio a ser suspensa por decisão do Tribunal, na qual, entre outras irregularidades, apontava-se a não divisão do objeto em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, em desacordo com o § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93.

10. Cabe destacar, ainda, que a Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, na Informação CJ nº 2032/2002, de 26/9/2002, apresentou de forma pormenorizada todos os problemas ocorridos na Concorrência nº 03/2000, que veio a ser suspensa por decisão do TCU, conforme registrado acima, e posteriormente anulada. Na manifestação ressaltou, especificamente, quanto à matéria analisada nestes autos, o seguinte: ‘12. Entretanto, verifica-se que a determinação do TCU sobre a divisão do objeto da licitação em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, ou a realização de licitações distintas, não foi cumprida ou mesmo justificada...’ (fls. 248/252 vol. 1 do Anexo 1).

11. Mais adiante, no mesmo parecer, consigna: ‘17. Registra-se que o presente processo já foi devolvido à origem, por solicitação, em 25/09/2002, para cumprimento de algumas diligências feitas verbalmente pela signatária desta informação, inclusive para apresentação da justificativa acerca do não atendimento da exigência feita pelo TCU acerca da divisão do objeto da licitação. Permanece o entendimento de que os serviços em questão serão adjudicados globalmente a uma só pessoa jurídica, ficando proibida a subcontratação.’ (grifos do original).

12. Considerando os alertas feitos pela Consultoria Jurídica do Ministério, e que os responsáveis não trouxeram justificativas capazes de atenuar o fato de não terem observado orientações que, à época, haviam sido recentemente emanadas do Tribunal dirigidas ao próprio Ministério da Justiça, acerca do mesmo objeto a ser contratado, acompanho a proposição de aplicação de multa feita pela 6ª Secex.’

6. Com essas palavras, o Relator encerrou os motivos da decisão, rejeitando as razões de justificativa e aplicando aos Recorrentes multa individual de R\$ 10.000,00.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (fls. 8-9, anexo 4, e 49-50, anexo 5), ratificados pelo Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes (fl. 53, anexo 5), que concluiu pelo conhecimento dos recursos, suspendendo os efeitos dos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 372/2011 – TCU – Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

EXAME TÉCNICO

8. A seguir, serão apresentados os argumentos dos Recorrentes, de maneira sintética, seguidos das respectivas análises.

Argumentos do Sr. Jean Pierre Ernest Kung (anexo 4).

9. Argumento (I): o Responsável argumenta que, quando da elaboração do Edital nº 4/2002 os técnicos entenderam que não havia instrumento de gestão capaz de permitir a distribuição das atividades de tecnologia da informação entre vários contratos de TI [...] aponta as dificuldades existentes no órgão para prorrogar o contrato que venceria em março de 2003 e que os serviços não poderiam sofrer solução de continuidade, o que colocaria em ricos os trabalhos do Ministério da Justiça. ‘Assim, ficou decidido pelas autoridades do MJ, que não seria prudente excluir daquele Projeto Básico os serviços de digitação e digitalização porque, se assim fosse, não haveria tempo hábil para elaborar novo PB específico e alcançar o término das licitações antes de findar o contrato emergencial.’ (fl. 2, anexo 4)

10. O responsável fez constar trecho do Parecer CGTI/CGL nº 1/2002, em que há manifestação favorável à exclusão dos serviços de digitação e digitalização, os quais deveriam integrar o objeto de outro contrato. ‘Ocorre que, naquele íterim, todas as atividades da área meio passaram a ser avaliadas pela equipe de transição do novo governo e os trabalhos em andamento foram suspensos. E no mês de fevereiro subsequente fui exonerado do cargo em comissão de Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação daquela pasta.’ (fl. 2, anexo 4)

11. O recorrente apontou trecho da manifestação da assessoria técnica da CGL, em que há a avaliação de que o TCU vislumbrou a possibilidade de considerar a divisão do objeto licitado como medida discricionária do gestor. Na linha da discricionariedade do administrador quanto à divisão do objeto, cita o item 58 do Voto do Acórdão 667/2005 – TCU – Plenário e trecho do Voto condutor do Acórdão 467/2007 – TCU – Plenário, na parte em que o Relator apresenta o posicionamento assumido por ocasião do Acórdão 306/2005 – TCU – Plenário.

12. Logo em seguida, afirma que se a gestão que o sucedeu tivesse vislumbrado alguma irregularidade, caberia a ela rever os atos.

13. O ex-Gestor resgata recomendação do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, dirigida à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que elaborasse modelo de licitação e contratação de serviços de informática para a Administração Pública Federal.

14. Ainda em relação a julgamentos proferidos pelo TCU, o Responsável traz à colação trecho do relatório do Acórdão nº 1.314/2010 – TCU – Plenário, oportunidade em que é indicada a necessidade de parcelamento assentada na Súmula/TCU nº 247, para, logo em seguida, esclarecer que em outras oportunidades o Tribunal tem considerado o fato como falha formal, limitando-se a expedir determinação.

15. Assim sendo, conclui o recurso formulando pedido para que a multa seja afastada, ou não sendo esse o entendimento, que o valor da multa seja revisto.

16. Análise: avaliando tão somente os aspectos narrados pelo interessado em seu recurso, seria possível concluir pelo provimento do pleito, pois, como indicou o recorrente, o Tribunal em alguns casos tem expedido determinação sem infligir qualquer outra medida sancionadora. Ocorre que a aplicação da multa não ficou restrita à constatação de que foi praticado ato que representa grave infração à norma legal (Inciso II, do art. 58 da Lei 8.443/1992). O Relato **a quo** identificou na conduta descumprimento de decisão do TCU de maneira injustificada (§ 1º do art. 58 da Lei 8.443/1992). O Tribunal já tinha enfrentado a questão no âmbito da CGL/MJ, mas mesmo assim os gestores realizaram o procedimento licitatório na forma glosada pelo Tribunal. Isso fica evidente no item 9.2 da decisão atacada, **verbis**:

‘9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Jean Pierre Ernest Küng e Lílían de Azevedo Gonçalves, então Coordenadores-Gerais de Tecnologia da Informação e de Logística do Ministério da Justiça, respectivamente, pela elaboração do Parecer CGTI/CGL nº 1/2002, de 4/10/2002, que culminou na contratação de conjunto de serviços de informática sem a devida divisão do objeto, levada a efeito por meio do Contrato nº 02/2003, o que contrariou o art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, e caracterizou conduta que havia sido apenas por decisão deste Tribunal fixada no Acórdão nº 124/2002-Plenário, fato agravado por tal conduta ter ensejado a aplicação de multa, menos de 6 meses antes da data do citado parecer, a outros gestores do Ministério da Justiça;’

17. A melhor configuração do objeto a ser contratado é de responsabilidade do gestor, que ao elaborar o Projeto Básico da licitação define como será realizado o certame, valendo-se do princípio da discricionariedade para tal tarefa. Isso não quer dizer que ele não está obrigado a observar os ditames legais. A previsão do § 1º, art. 23, da Lei 8.666/1993, não comporta grande dificuldade em sua interpretação, pois contempla os motivos para que o objeto da contratação seja dividido em parcelas. Por meio de tal medida o legislador prestigiou a maior competitividade do certame e melhor aproveitamento dos recursos.

18. Cada certame tem suas particularidades e, por isso, não existe uma maneira rígida de como o objeto a ser contratado deva ser fracionado, o que não exime o gestor da responsabilidade de celebrar contrato que não afronte previsão legal. Nessa linha, o Tribunal prolatou o Acórdão nº 786/2006 – TCU – Plenário, oportunidade em que orientou a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão quanto à necessidade de elaborar modelo de licitação com o fracionamento ideal para a área de informática, metodologia a ser utilizada pelo Poder Público Federal.

19. No caso vertente, o Tribunal avaliou as circunstâncias da contratação por ocasião do Acórdão nº 124/2002 – TCU – Plenário, apontando aspectos que precisavam ser melhorados, merecendo destaque o seguinte trecho da Proposta de Decisão que encaminha o referido acórdão:

‘32. O primeiro aspecto que devo destacar refere-se à não-divisão do objeto da licitação em tantas parcelas quantas se comprovarem tecnicamente viáveis, em desacordo com o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 (item 7.a retro).

33. A licitação em comento engloba, em um só objeto, um vasto conjunto de serviços sem que exista uma relação de dependência entre todos os componentes a justificar essa consolidação. Por exemplo, encontram-se incluídos no mesmo ‘pacote’ a manutenção de rede de computadores e a gestão eletrônica de documentos.

34. Após analisar o rol de serviços constante do projeto básico (fls. 76/83 - vol. principal), observo que o objeto da licitação praticamente reúne toda a atividade de informática do Ministério da Justiça. Em outras palavras, a licitação visa à contratação de todo um departamento de informática para o Ministério.

35. Em sua defesa, afirmam os responsáveis, entre outros argumentos, que ‘o que se pretende é que uma empresa de certa envergadura possa fornecer esse ‘pacote’ de serviços a preços menores quando comparados à proposta de licitações ‘pulverizadas’, como quer o Egrégio TCU, isto porque está prevista a disponibilização de alguns softwares de apoio sem custos diretos para o Ministério.’

36. Nada mais errôneo do que essa afirmação. Não bastasse a existência de comando específico sobre a matéria, esta Corte já se manifestou em diversas oportunidades no sentido de que a divisão do objeto em parcelas, quando cabível, possibilita a ampliação do universo dos competidores, passando a abranger também aqueles que, embora não disponham de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, podem fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas. Em consequência, aumenta-se a chance de a Administração obter propostas mais vantajosas.

37. Além disso, entendo questionável justificar-se o procedimento com base em um pretenso ganho advindo da ‘disponibilização de softwares de apoio sem custo para o Ministério’. A uma, porque desprovido de amparo legal, já que se trata de prestação graciosa, o que estaria a implicar o enriquecimento sem causa da Administração. A duas, porque não consta do edital de licitação previsão alguma nesse sentido.’

20. A Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça (fls. 248-252, v. 1 do anexo 1) reforçou a decisão do Tribunal e reafirmou a disciplina que há na Lei 8.666/1993, não sendo suficiente para demover

os recorrentes de realizar uma licitação única, como ficou evidente no Parecer CGTI e CGL 1/2002 (fls. 253-256, v. 1 do anexo 1).

21. Resgatadas as informações lançadas nos parágrafos anteriores, fica evidente a resistência injustificada dos responsáveis em atender à determinação do TCU. Essa insistência é motivo suficiente para a aplicação da multa recorrida.

22. Em relação à exoneração do recorrente e a possibilidade de o sucessor rever os atos pretéritos, isso não é razão para dar provimento ao recurso. A conduta que arrima a decisão recorrida foi consumada quando o responsável elaborou parecer que afrontou a determinação do Tribunal e essa peça serviu de fundamento para a continuidade da licitação. A revisão com repercussão na responsabilidade do interessado só seria possível se o próprio agente tivesse se pronunciado nos autos desautorizando as conclusões do parecer emitido anteriormente por ele, o que não aconteceu.

23. Em relação a outros aspectos levantados pelo recorrente, como a discricionariedade a ser observada no ato analisado, o fato de o assunto ter sido submetido à direção do MJ, a jurisprudência do Tribunal que em alguns momentos tem afastado a aplicação da Súmula TCU nº 247 para considerar o não parcelamento como falha formal, esses não devem prosperar, pois não justificam a afronta a determinação proferida pela TCU.

24. No tocante à revisão do valor da multa, considerando a gravidade do fato que motivou a aplicação da multa, descumprimento de determinação do TCU de maneira infundada, o valor de R\$ 10.000,00 mostra-se adequado.

25. Diante dos fatos narrados, conclui-se pelo conhecimento e não provimento do acórdão recorrido.

Argumentos da Sra. Lilian de Azevedo Gonçalves (anexo 5).

26. Argumento: a recorrente inicia com a afirmação de que não possui conhecimentos na área de tecnologia da informação, baseando as suas decisões em pareceres e justificativas exaradas por outras unidades do órgão. Cita nesse propósito as competências da Coordenação de Tecnologia da Informação do MJ...afirma que '(...) designou a servidora Isabel Maria Ferreira como representante da Coordenação-Geral de Logística para, em conjunto com CGTI, realizar todos os ajustes recomendados pelo Tribunal de Contas da União antes de deflagrar o novo certame.' (fl. 4, anexo 5)

27. A responsável assegura que tão logo recebeu a Informação CJ 2.032/2002, aprovada pelo Despacho/CGCC/CJ 1718/2002, ordenou o encaminhamento do processo à área técnica para que atendesse às recomendações e realizasse os ajustes necessários. 'De posse dos autos com a Informação CJ 2.032/2002, o representante da CGTI submeteu o assunto à alta Administração do Ministério da Justiça (MJ), tendo em vista que se tratava da contratação regular dos serviços que estavam sendo executados por meio de um Contrato Emergencial, cujo término seria dia 26 de março de 2003 ou até a conclusão do procedimento licitatório, o que ocorresse primeiro'. (fl. 5, anexo 5)

28. Em seguida, a recorrente lança trechos dos esclarecimentos apresentados pela CGTI no Parecer CGTI e CGL 1. Ela afirma quer acreditou estarem atendidos todos os pontos das determinações feitas pelo TCU.

29. Assim como o outro recorrente, a Sra. Lilian apresenta o entendimento da assessoria técnica da CGL de que o TCU vislumbrou a existência de discricionariedade do administrador na divisão do objeto. Nesse particular, a recorrente traz à baila trechos do Voto condutor do Acórdão 467/2007 – TCU – Plenário e 987/2007 – TCU – Plenário.

30. Dessa forma, a responsável afirma que 'por isso, no seu nível de compreensão, não estava desconsiderando as recomendações e determinação do TCU. Ao contrário, estava certa que suas ações encontravam guarida, inclusive, por precedentes dessa Corte de Contas, no que se refere ao poder discricionário do administrador.' (fl. 10, anexo 5).

31. A ex-Gestora aduz que entrou em gozo de férias no mês de janeiro de 2003 e foi exonerada em fevereiro do referido ano. Ela esclarece que 'desta forma, em virtude das mudanças ocorridas de forma generalizada no corpo diretivo do MJ, só recentemente tomou conhecimento que a Administração

que a sucedeu no Ministério da Justiça deu andamento ao processo, realizou a licitação, celebrou o contrato, assinou diversos termos aditivos de prorrogação regular e, ainda, uma prorrogação em caráter emergencial.' (fls. 11-12, anexo 5).

32. O Memorando 399/2007/CGTI/SPOA/SE/MJ, contendo as justificativas para a prorrogação do Contrato 2/2003 (Concorrência 4/2002), é citado pela interessada, que apresenta também trechos da manifestação do atual titular da CGTI. Com arrimo na informação, ela afirma que, passados cinco anos da elaboração do Projeto Básico da Concorrência 4/2002, as premissas adotadas ainda são válidas, elencando várias questões que considera oportunas.

33. A responsável argumenta que é 'importante registrar, também, que todos os procedimentos que antecederam a referida licitação foram noticiados pela recorrente a essa Egrégia Corte, por força da Decisão nº 351/2000-TCU-Plenário'. (fl. 15, anexo 5).

34. A recorrente afirma que os fatos objeto do processo ocorreram em 2002 e que somente em 2004 foi editada a Súmula nº 247, pacificando a matéria. Mesmo com a fixação do entendimento, o Tribunal continuou exarando recomendações sem a aplicação de medida mais rígida, exemplificando por meio de diversos acórdãos.

35. É citado também o Acórdão nº 786/2006 TCU – Plenário, oportunidade em que o TCU expediu recomendação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que elaborasse modelo de licitação e contratação de serviços de informática para a Administração Pública Federal.

36. Como o recorrente anterior, a ex-Gestora aduz que em situação similar o Tribunal adotou decisão mais branda, apontando os Acórdãos nºs 1.314/2010, 467/2007 e 208/2005, todos do Plenário.

37. Em conclusão, repisa a conduta e o ânimo que teve no caso vertente, requerendo que prevaleçam os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o que deve resultar no afastamento da condenação, solicitado alternativamente a redução no valor da multa.

38. Análise: em face da semelhança dos argumentos apresentados pelo outro recorrente, aproveita-se a análise precedente em relação à Sra. Lilian de Azevedo Gonçalves. Ela assinou com o Sr. Jean Pierre Ernest Küng o Parecer CGTI e CGL 1/2002 (fls. 253-256, v. 1 do anexo 1), documento que afrontou determinação do Tribunal e fundamentou a aplicação de multa individual de R\$ 10.000,00.

39. O fato de a recorrente não possuir o conhecimento técnico necessário é um aspecto a ser considerado se o parecer tivesse concluído pela divisão do objeto e esse desmembramento não fosse o mais viável. Acontece que a situação é outra. A conclusão foi que 'a divisão da contratação em pauta não se justifica, pois os serviços devem ser fornecidos de forma integrada, visando evitar os desenvolvimentos e utilizações de sistemas e serviços isoladamente e que na se comuniquem, isto não é tecnicamente e nem economicamente aceitável, buscamos com isso uma parceria que ofereça soluções informatizadas integradas na realização dos serviços de TI e não uma contratação de mão-de-obra, exceto os serviços de digitação e digitalização' (fl. 254, v. 1 do anexo 1). Com esse pensar, a responsável colocou-se contra a decisão que serviu de fundamento para configurar o descumprimento de determinação.

40. É de fácil verificação a afronta. Se o Tribunal determinou o parcelamento do objeto e a contratação foi realizada na forma inicialmente glosada, reunindo vários serviços de informática, resta configurado o desrespeito.

41. Ademais, se o parecer tratava de questões técnicas, em relação às quais ela não possuía conhecimento para opinar, cabia a ela solicitar da área técnica as informações e emitir posteriormente parecer complementar dando encaminhamento ao caso, consignando os procedimentos que ela considerava necessários. Foi o que fez a consultoria jurídica do Ministério. Ao assinar parecer técnico ela anuiu às conclusões técnicas contidas no documento, não devendo prosperar, neste momento, a tentativa de caracterizar que não sabia o que estava anuindo.

42. A responsável afirma que, em observância à Decisão 351/2000-TCU-Plenário, vinha encaminhando informações ao Tribunal. Esse procedimento não supera a irregularidade. A remessa de documento ao TCU não significa que o procedimento contido na documentação tenha sido aprovado. O

Tribunal não tem condições de a todo momento estar avaliando as diferentes ações das entidades que se encontrem sob sua jurisdição. Por isso, o envio não afasta a irregularidade que se verificou em momento posterior.

43. Assim como sugerido em relação ao outro recorrente, os outros aspectos levantados pela recorrente, como a discricionariedade a ser observada no ato, o fato de o assunto ter sido submetido à direção do MJ e a jurisprudência do Tribunal, que, em alguns momentos tem afastado a aplicação da Súmula TCU 247 para considerar o não parcelamento como falha formal, não têm o condão de justificar a reforma do acórdão, haja vista que o ato debatido tem como principal fator de reprovação o fato de configurar descumprimento de determinação do TCU.

44. Como justificado em relação ao outro responsável, não foram apresentados elementos que motivem a proposta de redução do valor da multa. A gravidade da conduta ampara a aplicação de multa de R\$ 10.000,00 para cada um.

45. Em razão do que foi debatido, a conclusão a que se chega é que os recursos devem ser conhecidos e não providos, dada a afronta que houve em face de determinação do Tribunal.

46. Anota-se que os autos devem ser encaminhados ao Gabinete do Exmo. Senhor Relator, Ministro Augusto Nardes.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Por todo o exposto, elevamos o assunto à consideração superior, propondo:

- a) *conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos pelo Sr. Jean Pierre Ernest Küng e pela Sra. Lilian de Azevedo Gonçalves, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo o Acórdão 372/2011 – TCU – Plenário;*
- b) *dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.*

É o Relatório.

VOTO

Os presentes Pedidos de Reexame devem ser conhecidos, com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 286 do RI/TCU, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade cabíveis à espécie.

2. No mérito, acolho integralmente as conclusões dos pareceres uniformes da d.ª Sr.ª, as quais adoto como razões de decidir, porquanto abordaram com propriedade os argumentos consignados pelos recorrentes.

3. No essencial, os interessados foram multados por descumprirem determinação expressa deste Tribunal ao órgão jurisdicionado, sem apresentarem justificativas que tivessem o condão de alterar o entendimento perfilhado na deliberação vergastada.

4. Ademais, desprezaram o parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça (fls. 248-252, v. 1 do anexo 1) que os alertava de que a avença estava em desconformidade com determinação específica do TCU, em situação similar, caracterizando-se o descumprimento injustificado, fato incapaz de afastar a multa que lhes foi aplicada.

5. Assim, entendo que os pedidos não possuem o condão de alterar os fundamentos do voto do relator **a quo**, porquanto os argumentos ora trazidos não lograram elidir as irregularidades pelas quais o Tribunal aplicou-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92.

Em face do exposto, reiterando minha aderência à manifestação da unidade instrutiva, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1779/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-003.739/2008-2.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame.
3. Recorrentes: Jean Pierre Ernest Küng (CPF 246.136.227-00) e Lilian de Azevedo Gonçalves (CPF 153.307.881-53).
4. Entidade: Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Justiça (CGL/MJ).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 5.1. Relator da decisão recorrida: Ministro Ubiratan Aguiar.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia Pedidos de Reexame interpostos pelo Sr. Jean Pierre Ernest Küng e pela Sra. Lilian de Azevedo Gonçalves contra o Acórdão nº 372/2011-TCU-Plenário, por meio do qual foram apenados em multa, em face de irregularidades no Contrato nº 2/2003, firmado entre a Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Justiça e a então empresa Polítec Informática Ltda., atual Polítec Tecnologia da Informação S.A.,

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

- 9.1. com fulcro no art. 48 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 286 do Regimento Interno do TCU, conhecer dos Pedidos de Reexame para, no mérito, negar-lhes provimento;
- 9.2. dar ciência da presente deliberação aos recorrentes, encaminhando-lhes cópia do acórdão, bem como do voto e relatório que o fundamentam;
- 9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1779-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 006.583/2012-1
Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidade: Refinaria Abreu e Lima S.A.
Interessado: Congresso Nacional.
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA (FISCOBRAS 2012). CONSTRUÇÃO DA REFINARIA ABREU E LIMA, NO ESTADO DE PERNAMBUCO. DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO TCU. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO MONITORAMENTO PRETENDIDO PELA SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS-3 DESTE TRIBUNAL. FALHA CLASSIFICADA COMO “O-I”, SEGUNDO A SISTEMÁTICA DO FISCOBRAS. ANÁLISE SOBRE AS CLASSIFICAÇÕES DOS ACHADOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES. ALTERAÇÃO DE IG-R PARA IG-C EM RELAÇÃO AO SOBREPREÇO APURADO NO CONTRATO 0800.0033808.07.2. MANUTENÇÃO DAS CLASSIFICAÇÕES DOS ACHADOS DOS DEMAIS CONTRATOS. RECOMENDAÇÃO À PETROBRAS. CIÊNCIA À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria (Fiscobras 2012) realizada pela Secretaria de Fiscalização de Obras 3 – Secob 3 na Construção da Refinaria Abreu e Lima, no Estado de Pernambuco, empreendimento cuja Classificação Funcional Programática é 25.753.2022.1P65.0026/2012.

2. Transcrevo, a seguir, de forma parcial, o mencionado relatório (peça 19), aprovado no âmbito daquela unidade especializada:

“(…)

RESUMO

Trata-se de auditoria realizada no Petróleo Brasileiro S.A. - MME, no período compreendido entre 7/3/2012 e 27/4/2012.

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de Construção da Refinaria Abreu e Lima, em Ipojuca-PE. O escopo deste trabalho pode ser dividido em três partes: 1- verificação da adoção de medidas corretivas em relação aos achados classificados como IG-P ou IG-R em auditorias anteriores (TCs 008.472/2008-3, 009.830/2010-3 e 007.318/2011-1); 2- análise do procedimento licitatório, contratação e execução da obra referente à implantação da unidade de manuseio de coque (contrato 8500.0000091.10-2); e 3- análise da legalidade dos termos aditivos firmados no âmbito dos contratos relativos aos serviços de implantação dos tanques - lotes I e II (contratos 0800.0049716.09-2 e 0800.0049738.09-2).

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 formalização e a execução dos contratos, inclusive aditivos, atenderam aos preceitos legais?

2 - A administração está tomando providências com vistas a regularizar a situação da obra?

Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade e normas de auditoria do TCU (NAT) e desenvolvidas as seguintes atividades:

- pesquisa em sistemas informatizados;*
- análise documental;*

- confronto de informações e documentos;
- comparação com a jurisprudência do TCU;
- conferência de cálculos;
- observação direta;
- inspeção física;
- entrevistas não estruturadas; e
- aplicação de questionários.

A principal constatação deste trabalho foi o descumprimento da determinação exarada pelo TCU por meio do Acórdão 642/2009-TCU/Plenário (item 9.1.3), referente ao envio de aditivos relacionados ao contrato de terraplanagem.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 1.260.729.563,76. Esse valor foi calculado mediante o somatório do valor total dos contratos 0800.0049716.09.2 (R\$ 530.242.899,91) e 0800.0049738-09.2 (R\$ 730.486.663,85), referentes às obras de implantação dos Tanques de Armazenamento - Lotes I e II, inclusive aditivos.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, podem-se mencionar: melhoria dos processos administrativos e controles internos da entidade; expectativa do controle; e fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

As propostas de encaminhamento para as constatações contemplam: 1- recomendação à Refinaria Abreu e Lima S.A para que aprimore seus procedimentos administrativos e controles internos de forma a garantir o atendimento das determinações do Tribunal ou suas secretarias; 2- comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a respeito do resultado do monitoramento dos achados de auditorias anteriores ainda pendentes de solução, informando que, à exceção do sobrepreço inicialmente apontado no contrato de terraplanagem (contrato 0800.0033808.07.2), cuja proposta é a alteração da classificação da irregularidade de IG-R para IG-C, recomenda-se que sejam mantidas as atuais classificações dos achados anteriores ainda pendentes de solução, destacando-se que as garantias prestadas no âmbito do contrato de terraplanagem demonstraram-se suficientes para assegurar a devida proteção ao erário da Companhia; e 3- encerramento dos presentes autos, após as competentes comunicações.

1 - APRESENTAÇÃO

A Refinaria do Nordeste - Rnest, ou Refinaria Abreu e Lima, em construção no município de Ipojuca/PE, ao sul da região metropolitana de Recife, ocupa uma área de 6,30 Km² no complexo industrial e portuário de Suape e é uma das importantes obras integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Desde 2008 a obra tem sido auditada anualmente pelo TCU e, em decorrência dessas auditorias, a obra conta atualmente com um contrato (terraplanagem) com irregularidades classificadas como IG-R pelo Tribunal (sobrepreço e superfaturamento) e outros cinco contratos (UDA, UCR, UHDT, tubovias e dutos) com irregularidades classificadas como IG-P pelo Tribunal (sobrepreço).

Registre-se que, divergindo do relatório do TCU, o Congresso Nacional não incluiu os cinco contratos com irregularidades classificadas como IG-P pelo Tribunal no Quadro de Bloqueios da LOA 2012, conforme se observa no seguinte trecho do parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO): '(...) este comitê VOTA pela não-inclusão dos Contratos n.ºs. 0800.0053456.09.2, 0800.0053457.09.2, 0800.0055148.09-2, 0800.0057000.10-2 e 0800.0055153.09-2 no Anexo VI da LOA 2011 até a manifestação conclusiva do TCU sobre a matéria, conforme item 9.5 do Acórdão 1.784/2011 - Plenário.' Assim, a execução da obra segue

Conforme 2º balanço do PAC2, disponível no sítio eletrônico '<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/pac-2/2o-balanco-2011/2o-balanco-refino-e-etroquimica/view>', o valor atual estimado dos investimentos para a conclusão do empreendimento é da ordem de R\$ 26,5 bilhões (R\$ 4,5 bilhões de 2007 a 2010, R\$ 21,1 bilhões de 2011 a 2014 e R\$ 941 milhões após o ano de 2014). Esse valor é aproximadamente três vezes o estimado inicialmente para a conclusão do empreendimento (cerca de R\$ 8,5 bilhões).

A conclusão do empreendimento está prevista para 30/6/2016, e sua entrada em operação deve ocorrer em 30/6/2013. A refinaria terá capacidade para processar 230 mil barris de petróleo por dia que serão divididos em duas linhas de processamento de mesma capacidade (trens). Devido à incerteza quanto ao aporte de recursos da Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) no empreendimento, ainda não está definido qual petróleo cada trem irá processar.

Caso se concretize a participação venezuelana, uma dessas linhas processará petróleo pesado nacional (Marlim) e a outra petróleo venezuelano (Carabobo), caso contrário, ambos processarão petróleo nacional. Segundo informações prestadas à equipe de auditoria, embora as características dos petróleos sejam diferentes, essa possível modificação não produzirá, em relação aos trens de processamento de petróleo, alterações de projeto, sendo necessária, somente, a regulação técnica dos equipamentos de processamento desses produtos. Embora as instalações do processamento não sejam afetadas, haverá diferenças de projeto no que diz respeito à destinação e ao tratamento dos resíduos.

Segundo informações da Petrobras, a refinaria foi projetada e será operada para a maximização da produção de diesel, através de uma estratégia de refino que contempla processos de destilação atmosférica, de coqueamento de resíduo atmosférico, de hidrotratamento de diesel e de nafta de coque. Segundo previsões apresentadas à equipe de auditoria, serão produzidos 25.794m³/d de diesel, 1.628m³/d de GLP, 1.882m³/d de nafta petroquímica, 2.034m³/d de bunker e 5.206m³/d de coque.

Importância socioeconômica

O objetivo da Petrobras é ampliar o parque de refino brasileiro, buscando assegurar o abastecimento nacional de derivados de petróleo, evitando, dessa forma, a importação desses produtos. Nesse sentido, a Petrobras tem desenvolvido grandes projetos: construção de cinco novas refinarias e modernização das já existentes.

A construção de novas refinarias e modernização daquelas em operação são consideradas fundamentais para a economia do país, uma vez que a atividade industrial de refino agrega valor ao petróleo bruto. As metas são ousadas. Em termos quantitativos, espera-se um aumento da capacidade de refino em 395 mil bpd no período 2011-2015 e 1.065 mil bpd no período 2016-2020.

Decorridas três décadas da implantação da última refinaria de petróleo construída no país (Revap, em São José dos Campos/SP), a implantação da Rnest é um dos maiores empreendimento em curso no País. Está prevista a criação de cerca de 200 mil empregos na fase de implantação e 1.600 empregos diretos e indiretos na fase de operação. O empreendimento contabiliza atualmente, segundo informações da Petrobras, cerca de 30.000 empregos diretos por mês.

Além da criação de empregos, o empreendimento deve elevar a renda da população local com crescente demanda por especialização e consequente alavancagem da economia de toda a região. O empreendimento (Rnest) incrementará, também, a atividade no Porto de Suape devido às operações de embarque e desembarque de matérias primas e produtos acabados relacionados às atividades da refinaria e petroquímicas.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 367/2012 - Plenário, realizou-se auditoria na Refinaria Abreu e Lima S.A., no período compreendido entre 7/3/2012 e 27/4/2012.

As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade dos recursos envolvidos (R\$ 26,75 bilhões, conforme informações constantes do sítio do PAC na internet), aliada a indícios de irregularidades apontados no âmbito dos Fiscobras 2008, 2009, 2010 e 2011.

2.2 - Visão geral do objeto

O escopo deste trabalho dividiu-se em duas partes:

1- Análise da legalidade dos termos aditivos firmados no âmbito dos contratos 0800.0049716.09-2 e 0800.0049738.09-2, referentes aos serviços de implantação dos tanques - lotes I e II, respectivamente.

2- Atualização, para fins de comunicação ao Congresso Nacional, da situação dos achados de auditorias anteriores classificados como IG-P ou IG-R ainda pendentes de solução relacionados aos seguintes contratos:

a) contrato 0800.0033808.07.2, referente ao projeto e execução de terraplenagem e serviços complementares de drenagens, arruamento e pavimentação (IG-R);

b) contrato 0800.0055153.09.2, referente aos serviços e fornecimentos necessários à implantação dos dutos de recebimento e expedição de produtos da RNEST (IG-P);

c) contrato 0800.0053457.09.2, referente às Unidades de Coqueamento Retardado (U-21 e U-22) suas subestações e Casas de Controle, suas Seções de Tratamento Cáustico Regenerativo (U-26 e U- 27), da Refinaria Abreu e Lima S.A – RNEST (IG-P);

d) contrato 0800.0053456.09-2, referente aos serviços e fornecimentos necessários à implantação das Unidades de Destilação Atmosférica - UDA (U-11 e U-12), da Refinaria Abreu e Lima S.A – RNEST (IG-P);

e) contrato 0800.0057000.10-2, referente aos serviços e fornecimentos necessários à implantação das tubovias de interligações da RNEST (IG-P); e

f) contrato 0800.0055148.09-2, referente aos serviços e fornecimentos necessários à implantação da Unidades de Hidrotratamento de Diesel (U-31 e U-32), de Hidrotratamento de Nafta (U-33 e U-34) e de Geração de Hidrogênio UGH (IG-P).

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de construção da Refinaria Abreu e Lima, em Ipojuca-PE, observando a necessidade de monitoramento dos achados de auditorias anteriores ainda pendentes de solução (TCs 008.472/2008-3, 009.830/2010-3 e 007.318/2011-1).

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 formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

2 - A administração está tomando providências com vistas a regularizar a situação da obra?

2.4 - Metodologia utilizada

Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade e normas de auditoria do TCU (NAT), sendo utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- pesquisa em sistemas informatizados;*
- análise documental;*

- confronto de informações e documentos;
- comparação com a jurisprudência do TCU;
- conferência de cálculos;
- observação direta;
- inspeção física;
- entrevistas não estruturadas; e
- aplicação de questionários.

2.5 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 1.260.729.563,76. Esse valor foi calculado mediante o somatório do valor total dos contratos 0800.0049716.09.2 (R\$ 530.242.899,91) e 0800.0049738-09.2 (R\$ 730.486.663,85), referentes às obras de implantação dos Tanques de Armazenamento - Lotes I e II, inclusive aditivos.

2.6 - Benefícios estimados

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, podem-se mencionar: melhoria dos processos administrativos e controles internos da entidade; expectativa do controle; e fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Descumprimento de determinação exarada pelo TCU

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.1.2 - Situação encontrada:

A Petrobras deixou de enviar ao TCU, imediatamente após suas assinaturas, cópias dos termos aditivos 15 e 16 ao Contrato 0800.0033808.07.2 (terraplenagem), consoante determinado pelo item 9.1.3 do Acórdão 642/2009-TCU-Plenário:

‘9.1. determinar à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c art. 276 do RITCU, que:

(...)

9.1.3. encaminhe ao TCU, imediatamente após a sua assinatura, os termos aditivos que vierem a ser celebrados após a inspeção da Secob, acompanhado de todas as justificativas, memórias de cálculo e outros elementos que demonstrem a necessidade e adequação das modificações contratuais procedidas, mormente quanto aos quantitativos e preços unitários adotados.’

Questionada acerca do não atendimento, a Petrobras informou que ‘Houve uma falha no nosso processo administrativo, que redundou no não envio da documentação. Registramos que os aditamentos em questão não promoveram alterações de preços contratuais.’ (evidência 3).

Em resposta a ofício de requisição da equipe de auditoria, cópia dos termos aditivos 15 e 16 foram entregues acompanhados da documentação pertinente.

Analisando a documentação entregue, verificou-se que, de fato, não houve alterações de valor no contrato por meio dos aditivos em análise, apenas prorrogações de prazos. O Aditivo 15 acresceu 113 dias corridos ao prazo contratual, por ocasião de interferências geológicas não previstas aliadas a uma

antecipação do período de chuvas, o que impactou as condições fáticas de execução dos serviços após a assinatura do contrato (evidência 1). O Aditivo 16 acresceu 45 dias corridos à vigência contratual para possibilitar a continuidade de negociações que estavam em curso, que viriam a ser objeto de novo termo aditivo (evidência 2). Ambos os aditivos apresentaram, na cláusula quarta, redação de que as condições que não foram expressamente alteradas estavam ratificadas pelas partes.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 0800.0033808.07.2, 9/8/2007, Projeto e execução de terraplenagem e serviços complementares de drenagens, arruamento e pavimentação, Consórcio Refinaria Abreu e Lima (Norberto Odebretch/Galvão/ Camargo Correia/Queiroz Galvão).

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiência dos procedimentos administrativos.

3.1.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Alterações irregulares no contrato sem o conhecimento tempestivo do Tribunal. (efeito potencial)

3.1.6 - Critérios:

Acórdão 642/2009, item 9.1.3, Tribunal de Contas da União, Plenário

3.1.7 - Evidências:

01 - Aditivo nº 15 - Prorrogação Prazo Contratual - 08-09-2009.

01 - Aditivo 16 Assinado.

Questionário 1-227 - Evidência, folha 4.

3.1.8 - Conclusão da equipe:

O descumprimento de determinação do Tribunal é fato classificado como irregularidade grave, sujeitando os responsáveis às sanções previstas na Lei 8443/92. No caso concreto, foi verificado que o descumprimento da determinação de encaminhamento dos termos aditivos 15 e 16 ao contrato 0800.0033808.07.2 foi decorrente de falha operacional e não gerou prejuízo efetivo à Estatal, nem ao Tribunal, pois os aditivos não alteraram o valor do contrato.

Destaca-se que a determinação descumprida foi exarada pelo Tribunal com o intuito principal de possibilitar o monitoramento tempestivo, pelo TCU, das alterações de quantitativos e preços referentes ao contrato em estudo que se encontrava com indícios de sobrepreço e jogo de planilha, conforme pode ser observado na própria determinação: ‘ (...) que demonstrem a necessidade e adequação das modificações contratuais procedidas, mormente quanto aos quantitativos e preços unitários adotados.’

Embora não se tenha identificado prejuízo efetivo, cumpre salientar que a falha originou-se de deficiências nos procedimentos administrativos internos estabelecidos pela Petrobras para o cumprimento de determinação do TCU, conforme a própria Companhia informou em resposta a questionário.

Por esse motivo, entende-se oportuno recomendar à Refinaria Abreu e Lima S.A. que aprimore seus procedimentos e controles administrativos relacionados ao cumprimento das determinações do TCU de modo a evitar que tal falha volte a ocorrer.

4 - ACHADOS DE OUTRAS FISCALIZAÇÕES

4.1 - Achados pendentes de solução

4.1.1 - (IG-R confirmado) Sobrepreço - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado (serviços, insumos e encargos). (TC 008.472/2008-3)

Objeto: Contrato 0800.0033808.07.2, 9/8/2007, Projeto e execução de terraplenagem e serviços complementares de drenagens, arruamento e pavimentação, Consórcio Refinaria Abreu e Lima (Norberto Odebretch/Galvão/ Camargo Correia/Queiroz Galvão).

Este achado está sendo tratado no processo 008.472/2008-3 e foi considerado confirmado conforme AC-3.044-53/2008-PL.

O Acórdão 3044/2008-TCU/Plenário apontou sobrepreço decorrente de preços de serviços orçados e licitados acima dos preços referenciais de mercado relativos ao contrato de terraplenagem. Quando da prolação do Acórdão 642/2009-TCU/Plenário, o Tribunal verificou que o termo aditivo 14, em vias de ser assinado naquela época, renegociava alguns preços de itens inicialmente contestados pelo TCU, mas incluía outros itens que, segundo análise efetuada naquela oportunidade, também, apresentavam indícios de sobrepreço. Essa e outras questões afetas ao contrato de terraplenagem estão sendo tratadas no TC 008.472/2008-3.

Segundo informações prestadas pela Petrobras (evidência 5), a execução física do contrato em questão foi concluída, e a financeira encontra-se com o percentual de 99,76%. Consequentemente, pode-se afirmar que o sobrepreço inicialmente apontado tomou dois caminhos: parte converteu-se em superfaturamento, e outra parte deixou de se caracterizar como superfaturamento devido a reduções de quantitativos executados em relação aos originalmente previstos, preços renegociados a menor mediante aditivo 14, ou acolhimento de esclarecimentos prestados ao TCU.

Dessa forma, a retenção cautelar anteriormente determinada em razão do sobrepreço (substituída pela apresentação de garantias, conforme autorização desta Corte) deve ser aproveitada na análise do superfaturamento contratual para garantir o ressarcimento dos valores inquinados aos cofres da Companhia, caso venha a ser determinada tal medida no âmbito do TC 008.472/2008-3.

Para fins de classificação da irregularidade, entende-se que perdeu o objeto a classificação do achado como IG-R, uma vez que o contrato encontra-se encerrado e a suficiência da garantia passou a referir-se exclusivamente ao superfaturamento, o que será tratado no item seguinte.

Portanto, a equipe entende que a classificação da irregularidade deve ser alterada para IG-C, ressaltando que tal reclassificação serve somente como subsídio ao Congresso Nacional para a inclusão ou não da obra no quadro de bloqueio, uma vez que a responsabilidade dos agentes continua a ser apurada no processo de origem.

4.1.2 - (IG-R confirmado) Superfaturamento - Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado (serviços, insumos e encargos). (TC 008.472/2008-3)

Objeto: Contrato 0800.0033808.07.2, 9/8/2007, Projeto e execução de terraplenagem e serviços complementares de drenagens, arruamento e pavimentação, Consórcio Refinaria Abreu e Lima (Norberto Odebretch/Galvão/ Camargo Correia/Queiroz Galvão).

Este achado está sendo tratado no processo 008.472/2008-3 e foi considerado confirmado conforme AC-3.044-53/2008-PL.

Conforme mencionado no item anterior, parte do sobrepreço apontado inicialmente acabou por se converter em superfaturamento, somando-se à quantia inicialmente apurada no relatório. Assim, de posse da memória de cálculo da última medição contratual (evidência 4) e, considerando os valores apontados pelo TCU como referência, é possível quantificar o valor histórico do superfaturamento no contrato de terraplenagem e estimar o valor atualizado do débito.

Destaca-se que tal quantificação, neste relatório de auditoria, serve tão somente para verificar se as garantias prestadas pelo consórcio são suficientes para suportar uma possível determinação de ressarcimento aos cofres da Petrobras quando do julgamento definitivo do processo em curso no Tribunal para apurar tais fatos (TC 008.472/2008-3).

Para esse fim, a equipe elaborou planilha simplificada (evidência 6) levando em consideração: 1- as quantidades medidas em itens apontados pelo Tribunal com sobrepreço (Acórdãos 3044/2008-TCU

Plenário e 642/2009-TCU/Plenário); 2- as quantidades medidas em itens em que o Tribunal decidiu cautelarmente pelo não pagamento, retenção dos valores ou apresentação de garantias - distância de transporte adicional (Acórdão 642/2009-TCU/Plenário); 3- os preços contratados dos serviços (iniciais e renegociados); 4- os preços de referência adotados pelo TCU; e 5- as notas de crédito emitidas pelas empresas integrantes do consórcio contratado, as quais reduziram em R\$ 46.825.541,08 o valor contratual (valor histórico).

Com essas considerações, o valor histórico total apurado de superfaturamento no contrato foi de R\$ 127.056.997,32 (data-base 1/6/2007 - evidência 6). A atualização desse valor depende da análise detalhada dos fatos, o que será realizado no âmbito do TC 008.472/2008-3. Todavia, a fim de estimar o valor atualizado de um possível ressarcimento, utilizou-se o sistema débito do TCU, considerando a data da última medição como de ocorrência dos fatos (27/1/2011), o que resultou no valor de R\$ 157.527.171,13 (evidência 8).

Cumprе relatar que a unidade técnica responsável pela instrução do processo específico reanalisou o superfaturamento, motivada por argumentação do consórcio e da Petrobras, em duas ocasiões e, atualmente, tem prevalecido o entendimento de que persiste o superfaturamento, mas alguns itens tiveram seus valores referenciais ajustados (ver peças 9, p. 72-74 e 10, p. 121-124 do TC 008.472/2008-3).

Considerando tais ajustes, o valor histórico do superfaturamento reduz-se para R\$ 96.346.106,94 (evidência 7) que, atualizado pelo sistema débito do TCU pelo método já descrito acima, alcança o valor de R\$ 119.451.348,57 (evidência 9).

Esse segundo cálculo (considerando os ajustes realizados pela unidade técnica) tende a estar mais próximo do valor exato do superfaturamento, com a ressalva de que a atualização não foi realizada desde a data de cada pagamento, mas sim da data da última medição, o que gera um valor de débito inferior ao real.

Após essa quantificação e com o objetivo de verificar a suficiência das garantias prestadas pelo consórcio e as retenções promovidas pela Estatal, tabelaram-se os valores constantes das garantias apresentadas, que somadas atingem o valor de R\$ 148.160.175,20 (evidência 10).

Assim, confrontando o valor do superfaturamento com o das garantias apresentadas, considerando ainda que o contrato encontra-se concluído, a equipe entende que o valor apresentado como garantia pelas empresas integrantes do consórcio é suficiente para a cobertura do dano a ser quantificado com precisão no processo específico.

Quanto à classificação do achado, a equipe entende que ele continua apresentando potencialidade de ocasionar prejuízos à Petrobras e conclui que a atual classificação (IG-R) deve ser mantida, em conformidade com o inciso V do §1º do art. 91 da LDO 2012 até decisão de mérito no âmbito do TC 008.472/2008-3.

4.1.3 - (IG-P confirmado) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (TC 009.830/2010-3)

Objeto: Contrato 0800.0053457.09.2, 5/2/2010, Unidades de Coqueamento Retardado (U-21 e U-22) suas subestações e Casas de Controle, suas Seções de Tratamento Cáustico Regenerativo (U-26 e U-27), incluindo fornecimento de materiais, fornecimento parcial de equipamentos, construção civil, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, assistência à operação, assistência técnica e treinamentos na Refinaria do Nordeste Abreu e Lima - RNEST, Consórcio Camargo Corrêa - Cnec.

Este achado está sendo tratado no processo 004.025/2011-3 e foi considerado confirmado conforme AC-3.362-49/2010-PL.

Mediante o Acórdão 3362/2010-TCU/Plenário, o TCU apontou um sobrepreço de R\$ 522.638.923,70 no contrato 0800.0053457.09.2 (UCR). A deliberação determinou que fosse dada ciência

da decisão à Petrobras e à contratada para que, caso julgassem conveniente, apresentassem elementos necessários à defesa de seus interesses

Devido à constatação de indícios de sobrepreço em outros três contratos, envolvendo diferentes empresas, o acórdão mencionado determinou, ainda, a constituição de processo apartado para cuidar de cada um dos contratos (item 9.4 do acórdão). Dessa forma, as irregularidades relacionadas ao contrato 0800.0053457.09.2 (UCR) passaram a ser tratadas no TC 004.025/2011-3.

No âmbito do processo autuado especificamente para tratar do contrato 0800.0053457.09.2 (UCR), a Petrobras apresentou manifestação contendo argumentação tendente a elidir as irregularidades apontadas (peças 27 e 28 - TC 004.025/2011-3). Nos documentos apresentados, nenhuma providência saneadora foi informada, ou seja, trata-se, exclusivamente, de argumentação no sentido de descaracterizar o achado referente ao sobrepreço.

O consórcio contratado também apresentou esclarecimentos (peça 41 - TC 004.025/2011-3), uma vez que lhe fora franqueada tal manifestação. Da mesma forma que a Petrobras, o consórcio apresentou argumentos no sentido de descaracterizar a irregularidade.

Cumprе relatar que o processo que cuida da matéria encontra-se sobrestado por decisão tomada por meio do item 9.5 do Acórdão 1784/2011-TCU/Plenário, e depende da decisão definitiva a ser tomada no TC 006.810/2011-0 que analisa os procedimentos de estimativa de custos e de aceitabilidade das propostas de preços adotados pela Petrobras em suas contratações.

Quanto à classificação do achado, a equipe entende que ele continua apresentando potencialidade de ocasionar prejuízos à Petrobras e conclui que a atual classificação (IG-P) deve ser mantida, em conformidade com o inciso IV do §1º do art. 91 da LDO 2012.

4.1.4 - (IG-P confirmado) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (TC 009.830/2010-3)

Objeto: Contrato 0800.0053456.09-2, 28/1/2010, Serviços e fornecimentos necessários à implantação das Unidades de Destilação Atmosférica - UDA (U-11 e U-12), da Refinaria Abreu e Lima S.A - RNEST, compreendendo os serviços de construção civil, montagem eletromecânica, fornecimento de materiais, fornecimento parcial de equipamentos, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, assistência técnica à operação, assistência técnica e treinamentos na Refinaria Abreu e Lima S.A - RNEST, Consórcio Rnest-Conest (Empresas Odebrecht e O.A.S.).

Este achado está sendo tratado no processo 003.586/2011-1 e foi considerado confirmado conforme AC-3.362-49/2010-PL.

Mediante o Acórdão 3362/2010-TCU/Plenário, o TCU apontou um sobrepreço de R\$ 133.082.906,66 no contrato 0800.0053456.09.2 (UDA). A deliberação determinou que fosse dada ciência da decisão à Petrobras e à contratada para que, caso julgassem conveniente, apresentassem elementos necessários à defesa de seus interesses.

Devido à constatação de indícios de sobrepreço em outros três contratos, envolvendo diferentes empresas, o acórdão mencionado determinou, ainda, a constituição de processo apartado para cuidar de cada um dos contratos (item 9.4 do acórdão). Dessa forma, as irregularidades relacionadas ao contrato 0800.0053456.09.2 (UDA) passaram a ser tratadas no TC 003.586/2011-1.

No âmbito do processo autuado especificamente para tratar do contrato 0800.0053456.09.2 (UDA), a Petrobras apresentou manifestação contendo argumentação tendente a elidir as irregularidades apontadas (peças 28 e 29 - TC 003.586/2011-1). Nos documentos apresentados, nenhuma providência saneadora foi informada, ou seja, trata-se, exclusivamente, de argumentação no sentido de descaracterizar o achado referente ao sobrepreço.

Cumprе relatar que o processo que cuida da matéria encontra-se sobrestado por decisão tomada por meio do item 9.5 do Acórdão 1784/2011-TCU/Plenário, e depende da decisão definitiva a ser tomada

no TC 006.810/2011-0 que analisa os procedimentos de estimativa de custos e de aceitabilidade das propostas de preços adotados pela Petrobras em suas contratações.

Quanto à classificação do achado, a equipe entende que ele continua apresentando potencialidade de ocasionar prejuízos à Petrobras e conclui que a atual classificação (IG-P) deve ser mantida, em conformidade com o inciso IV do §1º do art. 91 da LDO 2012.

4.1.5 - (IG-P confirmado) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (TC 009.830/2010-3)

Objeto: Contrato 0800.0055148.09-2, 9/2/2010, Unidades de Hidrotratamento de Diesel (U-31 e U-32), de Hidrotratamento de Nafta (U-33 e U-34) e de Geração de Hidrogênio UGH (U-35 e U-36), incluindo fornecimento de materiais, fornecimento parcial de equipamentos, construção civil, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, assistência à operação, assistência técnica e treinamentos na Refinaria do Nordeste Abreu e Lima S.A - RNEST, Consórcio Rnest-Conest (Empresas Odebrecht e O.A.S.).

Este achado está sendo tratado no processo 004.040/2011-2 e foi considerado confirmado conforme AC-3.362-49/2010-PL.

Mediante o Acórdão 3362/2010-TCU/Plenário, o TCU apontou um sobrepreço de R\$ 351.443.396,04 no contrato 0800.0055148.09.2 (UHDT). A deliberação determinou que fosse dada ciência da decisão à Petrobras e à contratada para que, caso julgassem conveniente, apresentassem elementos necessários à defesa de seus interesses.

Devido à constatação de indícios de sobrepreço em outros três contratos, envolvendo diferentes empresas, o acórdão mencionado determinou, ainda, a constituição de processo apartado para cuidar de cada um dos contratos (item 9.4 do acórdão). Dessa forma, as irregularidades relacionadas ao contrato 0800.0055148.09.2 (UHDT) passaram a ser tratadas no TC 004.040/2011-2.

No âmbito do processo autuado especificamente para tratar do contrato 0800.0055148.09.2 (UHDT), a Petrobras apresentou manifestação contendo argumentação tendente a elidir as irregularidades apontadas (peças 23 e 24 - TC 004.040/2011-2). Nos documentos apresentados, nenhuma providência saneadora foi informada, ou seja, trata-se, exclusivamente, de argumentação no sentido de descaracterizar o achado referente ao sobrepreço.

Cumpre relatar que o processo que cuida da matéria encontra-se sobrestado por decisão tomada por meio do item 9.5 do Acórdão 1784/2011-TCU/Plenário, e depende da decisão definitiva a ser tomada no TC 006.810/2011-0 que analisa os procedimentos de estimativa de custos e de aceitabilidade das propostas de preços adotados pela Petrobras em suas contratações.

Quanto à classificação do achado, a equipe entende que ele continua apresentando potencialidade de ocasionar prejuízos à Petrobras e conclui que a atual classificação (IG-P) deve ser mantida, em conformidade com o inciso IV do §1º do art. 91 da LDO 2012.

4.1.6 - (IG-P confirmado) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (TC 009.830/2010-3)

Objeto: Contrato 0800.0057000.10-2, 16/4/2010, Serviços e fornecimentos necessários à implantação das tubovias de interligações da RNEST compreendendo os serviços de análise de consistência do projeto básico, projeto de detalhamento, fornecimento de materiais, fornecimento parcial de equipamentos, construção civil, montagem eletromecânica, preservação, casa de bombas, condicionamento, testes, pré-operação, partida, assistência à operação, assistência técnica e treinamentos na Refinaria do Nordeste Abreu e Lima - RNEST, Consórcio C II - Ipojuca Interligações (Constituído Pela Empresas Queiroz Galvão e Iesa).

Este achado está sendo tratado no processo 004.038/2011-8 e foi considerado confirmado conforme AC-3.362-49/2010-PL.

Mediante o Acórdão 3362/2010-TCU/Plenário, o TCU apontou um sobrepreço de R\$ 316.951.565,62 no contrato 0800.0057000.10.2 (Tubovias). A deliberação determinou que fosse dada ciência da decisão à Petrobras e à contratada para que, caso julgassem conveniente, apresentassem elementos necessários à defesa de seus interesses.

Devido à constatação de indícios de sobrepreço em outros três contratos, envolvendo diferentes empresas, o acórdão mencionado determinou, ainda, a constituição de processo apartado para cuidar de cada um dos contratos (item 9.4 do acórdão). Dessa forma, as irregularidades relacionadas ao contrato 0800.0057000.10.2 (Tubovias) passaram a ser tratadas no TC 004.038/2011-8.

No âmbito do processo autuado especificamente para tratar do contrato 0800.0057000.10.2 (Tubovias), a Petrobras apresentou manifestação contendo argumentação tendente a elidir as irregularidades apontadas (peças 27 e 28 - TC 004.038/2011-8). Nos documentos apresentados, nenhuma providência saneadora foi informada, ou seja, trata-se, exclusivamente, de argumentação no sentido de descaracterizar o achado referente ao sobrepreço.

Cumprе relatar que o processo que cuida da matéria encontra-se sobrestado por decisão tomada por meio do item 9.5 do Acórdão 1784/2011-TCU/Plenário, e depende da decisão definitiva a ser tomada no TC 006.810/2011-0 que analisa os procedimentos de estimativa de custos e de aceitabilidade das propostas de preços adotados pela Petrobras em suas contratações.

Quanto à classificação do achado, a equipe entende que ele continua apresentando potencialidade de ocasionar prejuízos à Petrobras e conclui que a atual classificação (IG-P) deve ser mantida, em conformidade com o inciso IV do §1º do art. 91 da LDO 2012.

4.1.7 - (IG-P confirmado) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (TC 007.318/2011-1)

Objeto: Contrato 0800.0055153.09.2, 4/1/2010, (DUTOS) Serviços e fornecimentos necessários à implantação dos dutos de recebimento e expedição de produtos da RNEST, compreendendo análise de consistência do projeto básico, projeto de detalhamento, fornecimento de materiais, fornecimento de equipamentos, construção civil, instalações elétricas, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, apoio à pré-operação e operação assistida, na Refinaria do Nordeste - Abreu e Lima - RNEST, no município de Ipojuca/PE., Conduto - Companhia Nacional de Dutos.

Este achado está sendo tratado no processo 007.318/2011-1 e foi considerado confirmado por meio do despacho do Exmº Sr. Ministro Relator Weder de Oliveira, em 21/9/2011.

Mediante Despacho datado de 21/10/2011 (peça 149 - TC 007.318/2011-1), o Ministro Relator, determinou a oitiva da auditada por razão do indício de sobrepreço identificado no âmbito do contrato 0800.0055153.09-2 (dutos). Ainda, franqueou ao consórcio contratado a apresentação de manifestação sobre o mesmo tema.

Em resposta à oitiva, a Petrobras apresentou manifestação contendo argumentação tendente a elidir as irregularidades apontadas (peça 167 - TC 007.318/2011-1) em adição à manifestação apresentada anteriormente (peça 148 - TC 007.318/2011-1). Nos documentos apresentados, nenhuma providência saneadora foi informada, ou seja, trata-se, exclusivamente, de argumentação no sentido de descaracterizar o achado referente ao sobrepreço.

O consórcio contratado também apresentou esclarecimentos (peça 188 - TC 007.318/2011-1), uma vez que lhe fora franqueada tal manifestação. Da mesma forma que a Petrobras, o consórcio apresentou argumentos no sentido de descaracterizar a irregularidade.

Quanto à classificação do achado, cumpre relatar que a matéria está pendente de análise definitiva no âmbito do processo específico, e depende da decisão definitiva a ser tomada no TC 006.810/2011-0 que analisa os procedimentos de estimativa de custos e de aceitabilidade das propostas de preços

adotados pela Petrobras em suas contratações. Dessa forma, prevalece a análise constante no relatório de auditoria.

Portanto, a equipe entende que o achado continua apresentando potencialidade de ocasionar prejuízos à Petrobras e conclui que a atual classificação (IG-P) deve ser mantida, em conformidade com o inciso IV do §1º do art. 91 da LDO 2012.

5 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Para a definição do Ministro Relator deste processo, observou-se o seguinte:

A Ministra Ana Arraes declarou-se impedida de relatar os TCs 009.830/2010-3, 003.586/2011-1, 004.025/2011-3, 004.038/2011-8, 004.040/2011-2, 006.810/2011-0 e 008.941/2011-4, relativos às obras da Rnest. Por meio de sorteio realizado em 2/2/2012, os referidos TCs passaram para a relatoria do Ministro Augusto Nardes.

O Acórdão 887/2012-TCU/Plenário decidiu, com fundamento no item 9.7.2 do Acórdão nº 442/2010-TCU/Plenário, o qual autoriza as Secretarias de Fiscalização de Obras a conservar a relatoria original dos processos já constituídos, quando da autuação de novos processos para cada fiscalização de obra, transferir o TC 007.318/2011-1, que trata de matéria conexa aos demais TCs mencionados, também para a relatoria do Ministro Augusto Nardes.

Portanto, como os presentes autos tratam de matéria conexa aos processos acima mencionados e observando o disposto no item 9.7.2 do Acórdão nº 442/2010-TCU/Plenário, foi definido o Ministro Augusto Nardes como Relator deste processo.

Em relação à execução da auditoria, importa relatar que embora não tenha sido previsto no planejamento, a equipe decidiu por analisar o contrato 8500.0000091.10-2, referente à implantação da unidade de manuseio de coque.

Em relação a esse contrato, a equipe constatou que a obra encontra-se com execução física acumulada correspondente a 21% da prevista. Conforme cronograma atualizado do contrato (evidência 11), para o mês de fevereiro de 2012, a previsão inicial era de 60,28% de execução física acumulada, enquanto foi executado pelo consórcio contratado somente 12,89%.

Esse atraso, segundo informações dos responsáveis, decorreu de motivos diversos (evidência 3):

‘- dificuldades para mobilizar a equipe de desenvolvimento do projeto executivo devido à grande demanda do mercado;

- baixo desempenho da equipe de gerenciamento do contrato, traduzida na incapacidade de cumprimento do planejamento da Obra;

- necessidade de alteração do Arranjo Geral da Unidade para adequação do limite de bateria com as Unidades de Coque U-21 e U-22;

- alteração de parâmetros de operação do Semi-Pórtico para anteder ao ciclo operacional da Unidade, demandando a necessidade de estudos adicionais;

- execução de estudos adicionais pela Petrobras para confirmação da classificação de área dos equipamentos Semi-Pórtico;

- atraso na colocação da compra dos grandes equipamentos.’

Todavia, o cronograma atualizado apresentado à equipe prevê a recuperação do prazo final da obra. Importa relatar que as alterações do cronograma não impactaram no valor contratual.

Diante dos elevados percentuais de execução física previstos no novo cronograma, inclusive em períodos chuvosos, a equipe questionou os responsáveis sobre a possibilidade real de tal recuperação de prazo. Os responsáveis afirmaram que (evidência 3):

‘Entendemos que o cronograma pode ser cumprido em razão das seguintes premissas consideradas em sua elaboração:

- as fundações das principais instalações estão em fase de conclusão, permitindo o início das atividades de edificações e montagem de pré-moldados, que são menos susceptíveis a ocorrência de chuvas;

- mobilização de tendas infláveis para permitir a continuidade dos serviços prioritários no período indicado;

- execução do arruamento antes do início das chuvas para facilitar os deslocamentos na Obra;

- mais de 50% do percentual acumulado a ser realizado no período refere-se às atividades de projeto e suprimento de materiais e equipamentos, atividades estas executadas fora do site da obra.'

Conclui-se, portanto, que o atraso verificado, embora ainda não apresente características suficientes para configuração de um achado de auditoria, apresenta riscos ao cronograma de partida da unidade e da refinaria e, por isso, a equipe entende que em futuras fiscalizações na Rnest deve-se observar se as medidas adotadas foram suficientes para a recuperação do prazo e, caso contrário, quais outras medidas foram adotadas pela Rnest.

6 - CONCLUSÃO

A seguinte constatação foi identificada neste trabalho:

Ques descumprimento de determinação exarada pelo TCU (item 3.1).
tão 2:

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de Construção da Refinaria Abreu e Lima, em Ipojuca-PE. O escopo deste trabalho foi dividido em duas partes: 1- análise da legalidade dos termos aditivos firmados no âmbito dos contratos relativos aos serviços de implantação dos tanques - lotes I e II; e 2- verificação da adoção de medidas corretivas em relação aos achados classificados como IG-P ou IG-R em auditorias anteriores.

1- Quanto aos termos aditivos relativos aos serviços de implantação dos tanques - lotes I e II, não foram identificadas irregularidades.

2 - Para o monitoramento das medidas corretivas adotadas pela Petrobras em relação às irregularidades classificadas como IG-P ou IG-R foi necessário analisar os seis contratos pendentes de solução definitiva pelo TCU.

a. Em cinco desses contratos (UCR, HDT, UDA, tubovias e dutos) foi identificado que não houve adoção de medidas saneadoras, mas foram apresentadas justificativas que estão sendo analisadas em processos específicos, conforme itens 4.1.3 a 4.1.7 deste relatório.

b. Em relação ao sexto contrato analisado (terraplenagem), identificou-se que a apresentação das garantias para suportar uma possível determinação de ressarcimento aos cofres da Petrobras vem sendo cumprida. Também não foram adotadas medidas saneadoras da irregularidade, mas foram apresentadas justificativas que estão sendo analisadas em processos específicos, conforme itens 4.1.1 e 4.1.2 deste relatório.

Por conta do único achado desta auditoria (descumprimento de determinação do tribunal), será proposto recomendar à auditada que aprimore seus procedimentos e controles administrativos de modo a evitar que a Petrobras volte a descumprir determinação do TCU.

Em relação ao monitoramento dos achados de auditorias anteriores, à exceção do sobrepreço inicialmente apontado no contrato de terraplenagem (contrato 0800.0033808.07.2), cuja proposta é a alteração da classificação da irregularidade de IG-R para IG-C, recomenda-se que sejam mantidas as atuais classificações dos achados anteriores ainda pendentes de solução, destacando-se que as garantias prestadas no âmbito do contrato de terraplenagem demonstraram-se suficientes para assegurar a devida proteção ao erário da Companhia.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, podem-se mencionar: melhoria dos processos administrativos e controles internos da entidade; expectativa do controle; e fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

7 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Nardes, com as seguintes propostas:

7.1 Recomendar à Refinaria Abreu e Lima S.A. que aprimore seus procedimentos administrativos e controles internos de modo a possibilitar o acompanhamento e atendimento tempestivo das determinações exaradas pelo TCU. (3.1)

7.2 Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que:

a) conforme tratado no item 4.1.1 deste relatório, devido ao avanço físico e financeiro do empreendimento, o indício de irregularidade grave do tipo IG-R, relacionado ao sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado constatados em auditoria realizada em ano anterior, apontados no contrato 0800.0033808.07.2 (terraplenagem) da Refinaria Abreu e Lima S.A. (PE), não se enquadra no disposto no inciso V do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), tendo sua classificação sido alterada para IG-C (inciso VI do § 1º do art. 91 da mesma Lei);

b) conforme tratado nos itens 4.1.2 a 4.1.7 deste relatório, os indícios de irregularidades graves do tipo IG-R e IG-P constatados em auditorias realizadas em anos anteriores, que se enquadram no disposto no inciso IV e V do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), apontados nos contratos 0800.0033808.07.2 (terraplenagem), 0800.0055153.09.2 (dutos), 0800.0053457.09.2 (UCR), 0800.0053456.09-2 (UDA), 0800.0057000.10-2 (tubovias) e 0800.0055148.09-2 (UHDT) da Refinaria Abreu e Lima S.A. (PE), com potencial dano ao erário de R\$ 1.544.443.935,85, subsistem e que seu saneamento depende da repactuação dos contratos, conforme abaixo discriminado:

- Terraplenagem, 0800.0033808.07.2: R\$ 96.346.106,94;*
- UDA, 0800.0053456.09.2: R\$ 133.082.906,66;*
- UHDT, 0800.0055148.09.2: R\$ 351.443.396,04;*
- UCR, 0800.0053457.09.2: R\$ 522.638.923,70;*
- Tubovias, 0800.0057000.10.2: R\$ 316.951.565,62; e*
- Dutos, 0800.0055153.09.2: R\$ 123.981.036,29.*

c) em relação ao contrato 0800.0033808.07.2 (terraplenagem), verificou-se que a apresentação das garantias para suportar uma possível determinação de ressarcimento aos cofres da Petrobras vem sendo cumprida e o valor assegurado é suficiente para suportar uma eventual determinação de ressarcimento.

7.3 Encerrar os presentes autos, após a efetivação das competentes comunicações, nos termos do inciso III, art. 169 do RI/TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado relatório de auditoria promovida pela Secob-3, no âmbito do Fiscobras 2012, nas obras de construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife/PE – RNEST.

2. Nesta oportunidade, a equipe de fiscalização registra que a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) descumpriu a determinação que lhe fora dirigida por intermédio do subitem 9.1.3 do Acórdão nº 642/2009-Plenário (TC-008.472/2008-3 – Fiscobras 2008). A imposição oriunda deste Tribunal teve

como propósito munir a unidade especializada das ações futuras adotadas pela estatal no âmbito do Contrato 0800.0033808.07.2 (Objeto: projeto e execução de terraplenagem e serviços complementares de drenagens, arruamento e pavimentação), no qual foram levantados indícios de sobrepreço e jogo de planilha.

3. A falha, reconhecida pela Petrobras, não prejudicou a intenção da Secretaria de Fiscalização de Obras de monitorar o andamento contratual, porquanto os termos de aditamento celebrados após a deliberação desta Corte apenas instituíram prorrogações de prazo, sem qualquer alteração no valor da avença. Dessa forma, acolho a proposta de recomendar à Petrobras que aprimore procedimentos e controles com vistas a evitar a reincidência desse tipo de ocorrência.

4. Com relação aos achados de exercícios anteriores, acompanho, na íntegra, as conclusões e o encaminhamento alvitrado pela unidade especializada.

5. Quanto ao sobrepreço verificado no Contrato 0800.0033808.07.2, de fato, não há razões para manter a atual classificação de IG-R – Indício de irregularidade Grave com recomendação de Retenção parcial de valores –, haja vista que o contrato encontra-se praticamente concluído e que parte do montante apurado a título de indício de sobrepreço converteu-se em indício de superfaturamento. Assim, sou favorável à sua reclassificação para IG-C – Indício de irregularidade Grave não prejudicial à Continuidade do empreendimento.

6. Contudo, cabe manter a classificação de IG-R para o achado consistente no indício de superfaturamento, uma vez que o TC-008.472/2008-3 está pendente de decisão de mérito. Não obstante, segundo apuração levada a efeito pela equipe de auditoria, as garantias prestadas pelo consórcio tendem a ser suficientes para cobrir o prejuízo potencial apurado em fiscalizações anteriores, em caso de eventual determinação nesse sentido por parte do TCU.

7. A respeito dos indícios de sobrepreço apontados em diversos contratos analisados no TC-009.830/2010-3 (Fiscobras 2010) e em um contrato no TC-007.318/2011-1 (Fiscobras 2011), concordo com a Secob-3 em que a classificação de IG-P – Indício de irregularidade Grave com recomendação de Paralisação – deve ser mantida, tendo em vista a ausência de medidas saneadoras por parte da Petrobras, ao menos até o momento, permanecendo vigentes as conclusões registradas nos mencionados processos, referendadas por este Plenário por meio do Acórdão nº 3.362/2010-Plenário.

Pelas razões expostas, endossando as conclusões e o encaminhamento propostos pela Secob-3, VOTO no sentido de que este Tribunal aprove a minuta de Acórdão que submeto à sua deliberação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1780/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.583/2012-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Refinaria Abreu e Lima S.A. – Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-3).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada nas obras de construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife/PE, inserida no 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. recomendar à Refinaria Abreu e Lima S.A. que aprimore seus procedimentos administrativos e controles internos de modo a possibilitar o acompanhamento e atendimento tempestivo das determinações exaradas por este Tribunal;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que:

9.2.1. em atenção ao abordado no subitem 4.1.1 do relatório de fiscalização (peça 19 deste processo eletrônico), devido ao avanço físico e financeiro do empreendimento, o indício de irregularidade grave do tipo IG-R, relacionado ao sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, constatados em auditoria realizada em ano anterior, apontados no Contrato 0800.0033808.07.2 (terraplenagem) da Refinaria Abreu e Lima S.A. (PE), não se enquadra no disposto no inciso V do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), tendo sua classificação sido alterada para IG-C (inciso VI do § 1º do art. 91 da mesma Lei); e

9.2.2. conforme abordado nos subitens 4.1.2 a 4.1.7 do relatório de fiscalização (peça 19), os indícios de irregularidades graves do tipo IG-R e IG-P constatados em auditorias realizadas em anos anteriores, que se enquadram no disposto no inciso IV e V do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), apontados nos Contratos 0800.0033808.07.2 (terraplenagem), 0800.0055153.09.2 (dutos), 0800.0053457.09.2 (UCR), 0800.0053456.09.2 (UDA), 0800.0057000.10.2 (tubovias) e 0800.0055148.09.2 (UHDT) da Refinaria Abreu e Lima S.A. (PE), com potencial dano ao erário de R\$ 1.544.443.935,85, subsistem e que seu saneamento depende da repactuação dos contratos, conforme abaixo discriminado:

- Terraplenagem, 0800.0033808.07.2: R\$ 96.346.106,94;
- UDA, 0800.0053456.09.2: R\$ 133.082.906,66;
- UHDT, 0800.0055148.09.2: R\$ 351.443.396,04;
- UCR, 0800.0053457.09.2: R\$ 522.638.923,70;
- Tubovias, 0800.0057000.10.2: R\$ 316.951.565,62; e
- Dutos, 0800.0055153.09.2: R\$ 123.981.036,29.

9.2.3. em relação ao Contrato 0800.0033808.07.2 (terraplenagem), verificou-se que a apresentação das garantias para suportar uma possível determinação de ressarcimento aos cofres da Petrobras vem sendo cumprida e o valor assegurado é suficiente para suportar uma eventual determinação de ressarcimento;

9.3. encerrar os presentes autos, após a efetivação das competentes comunicações, nos termos do inciso III, art. 169 do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1780-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zynler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministra que alegou impedimento na Sessão: Ana Arraes.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 007.103/2007-7

Natureza: Embargos de Declaração.

Entidade: Petrobras Netherlands B.V. – Petrobras INT. – MME.

Recorrentes: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); Petrobras Netherland B.V. (PNBV); FSTP Brasil Ltda. (FSTP); e Jurong Shipyard Pte Ltd. (Jurong).

Advogados constituídos nos autos: Alexandre Luis Bragança Penteado (OAB/RJ 88.979); André de Almeida Barreto Tostes (OAB/DF 20.596); Bruno Henrique de Oliveira Ferreira (OAB/DF 15.345); Carlos Roberto Siqueira Castro (OAB/DF 20.015); Cassiano Pereira Viana (OAB/DF 7978); Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250); Marcos César Veiga Rios (OAB/DF 10.610); Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460); Nelson Barreto Gomyde (OAB/SP 147.136); Eduardo Luiz de Medeiros Frias (OAB/RJ 115.759); Gustavo Cortês de Lima (OAB/DF 10.969); Eduardo Valiante de Rezende (OAB/RJ 114.485); Janaína Marreiros Guerra Dantas (OAB/DF 23.393); Ellen Cristiane Jorge (OAB/DF 19.821); Idmar de Paula Lopes (OAB/DF 24.882); Rodrigo Mello da Motta Lima (OAB/RJ 122.090); Márcio Gomes Leal (OAB/RJ 84.801); André Lima (OAB/RJ 130.611); Hermano de Villemor Amaral (OAB/RJ 3.099); Gilberto Augusto Trigueiro Vieira Ribeiro (OAB/RJ 7.683); João Guilherme de Moraes Sauer (OAB/RJ 23.644); José Roberto Penna Chaves Faveret Cavalcanti (OAB/RJ 60.705); Luiz Cláudio Kastrup de Oliveira Castro (OAB/RJ 65.151); André Sigelman (OAB/RJ 85.259); Aurea D'Ávila Mello Rapôso (OAB/RJ 88.182); Nina Celano (OAB/RJ 134.146); Antonio Newton Soares de Matos (OAB/DF 22.998); Luiz Guilherme Moraes Rego Migliora (OAB/RJ 63.306); Cláudio Lampert (OAB/RJ 65.032); Rosângela Soares Delgado (OAB/RJ 87.125); Mariana Villela Corrêa (OAB/RJ 88.640); Daniel Correia Cardoso Coelho (OAB/RJ 95.891); Elisa Gonçalves Ribeiro (OAB/RS 62.509); João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A); Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073); Raphaela C. N. Perini Rodrigues (OAB/RJ 129.398); Bernardo Braga Pasqualetto (OAB/RJ 148.828); Lucas Monteiro (OAB/BA 27.785); Carolina Bastos Lima (OAB/RJ 135.073); Arthur Lima Guedes (OAB/DF Rodrigo Jansen (OAB/RJ 111.830).

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ARGUMENTOS TENDENTES A REDISCUTIR O MÉRITO DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. NÃO CARACTERIZAÇÃO DOS VÍCIOS DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. FALTA DE PRONUNCIAMENTO SOBRE INFORMAÇÃO ATUALIZADA ACERCA DA GARANTIA NO CONTRATO EPC DA PLATAFORMA P-52. OMISSÃO. ESCLARECIMENTOS À PETROBRAS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO SENTIDO DAS DETERMINAÇÕES. ACOLHIMENTO PARCIAL. CIÊNCIA ÀS EMBARGANTES.

1. Não cabe, em sede de embargos de declaração, a rediscussão de matéria decidida, para modificar o julgado em sua essência ou substância.

2. A contradição arguida em sede de embargos de declaração deve ser aquela verificada entre a deliberação e/ou a ementa e os argumentos que lhe serviram de embasamento.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução aprovada no âmbito da 9ª Secretaria de Controle Externo (peça 171), transcrita abaixo com ajustes de forma:

“INTRODUÇÃO

*Trata-se de Embargos de Declaração opostos pela Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), Petrobras Netherlands B/V (PNBV), FSTP Brasil Ltda. (FSTP) e Jurong Shipyard Pte Ltd. (Jurong), por intermédio de seus advogados, pretendendo suprir alegadas omissão, obscuridade e contradição no Acórdão 3282/2011-TCU-Plenário (Peça 26, p.13-15), por meio do qual este Tribunal deliberou, **in verbis**:*

9.1. nos termos do art. 45 da Lei n.º 8.443/1992, c/c art. 251 do Regimento Interno do TCU, determinar à Petróleo Brasileiro S/A e à Petrobras Netherlands B.V. que, no prazo de 60 (sessenta) dias:

9.1.1. em relação ao Contrato n.º 899.2.006.03-1 (EPC da Plataforma P-52), celebrado pela Petrobras Netherlands B.V com a empresa FSTP Pte. Ltd., apurem os valores pagos a título de reequilíbrio econômico-financeiro em função de variação cambial e de aquecimento do mercado doméstico, atualizando-os monetariamente;

9.1.2. em relação ao Contrato n.º 899.2.005.04-5 (EPC da Plataforma P-54), celebrado pela Petrobras Netherlands B.V com a empresa Jurong Shipyard Pte. Ltd., apurem os valores pagos a título de reequilíbrio econômico-financeiro em função de variação cambial, de aquecimento do mercado doméstico e de aumento do preço do aço no mercado internacional, atualizando-os monetariamente;

9.1.3. promovam a retenção definitiva dos saldos existentes dos contratos n.ºs 899.2.006.03-1 (EPC da Plataforma P-52) e 899.2.005.04-5 (EPC da Plataforma P-54), mencionados nos subitens anteriores;

9.1.4. promovam a retenção definitiva do saldo existente do Contrato n.º 801.0000030.07.2 (EPC da Plataforma P-56), efetuado cautelarmente por força do Despacho do Relator proferido em 26/3/2009 em substituição aos saldos então retidos, atendendo a solicitação da FSTP Pte. Ltd. datada de 9/3/2009;

9.1.5. executem as cartas de fiança bancária ou os seguros equivalentes vinculados;

9.1.6. caso não haja saldos contratuais – tomados nas datas-base das retenções, por ocasião do cálculo de pagamentos e desembolsos no tempo (subitens 9.1.1 e 9.1.2) – nem garantias – deduzidos eventuais custos financeiros por parte dos garantidores – em valores suficientes para ressarcimento do prejuízo total apurado nos termos dos subitens 9.1.1 e 9.1.2, adotem as providências necessárias, administrativas e/ou judiciais, para reaver das contratadas os montantes financeiros remanescentes após este confronto, sem prejuízo da instauração da competente tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei n.º 8.443/1992;

9.2. nos termos do art. 43, inciso I, da Lei n.º 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar à Petróleo Brasileiro S/A que, no prazo de 60 (sessenta) dias:

9.2.1. realize levantamento, no Contrato de EPC da P-54, por meio de planilhas e memórias de cálculo, com base nas composições de custos unitários indiretos cobrados pela contratada na Planilha A, na SAE de extensão de prazo (SAE 281) e nas 103 SAE que foram responsáveis por aquela prorrogação, de forma a comprovar, objetivamente, se os custos indiretos cobrados nessas 103 SAE foram diversos daqueles cobrados na SAE de extensão de prazo ou na Planilha A, e, caso seja verificado eventual pagamento em duplicidade, tome as medidas adequadas, com vistas a quantificar o débito apurado e ressarcir o erário, informando ao Tribunal ao final do prazo fixado;

9.2.2. realize levantamento, no Contrato de EPC da P-52, por meio de planilhas e memórias de cálculo, com base nas composições de custos unitários indiretos cobrados nas SAE que acarretaram a prorrogação de prazo da obra e na SAE de extensão de prazo, de forma a identificar se os custos indiretos cobrados nessas SAE foram os mesmos cobrados na SAE de extensão de prazo, e, caso seja verificado eventual pagamento em duplicidade, tome as medidas adequadas, com vistas a se ressarcir do débito apurado, informando ao Tribunal ao final do prazo fixado;

9.2.3. realize levantamento, no Contrato de EPC da P-54, com vistas a apurar superfaturamento no pagamento de Solicitações de Alterações de Escopo - SAE com base nos preços unitários previstos nas Planilhas B e C desse contrato, aplicando os preços unitários originais das aludidas planilhas sem a aplicação de qualquer percentual, seja de reajustamento ou de BDI, ou demonstre a adequação dos preços praticados aos preços de mercado, informando ao TCU as providências adotadas;

9.3. nos termos do art. 43, inciso I, da Lei n.º 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar à Petróleo Brasileiro S/A que oriente suas unidades e subsidiárias no sentido de que:

9.3.1. se abstenha de analisar as solicitações de alteração de escopo ou change orders em conjunto, sem identificar individualmente a descrição detalhada do serviço a ser executado ou do bem a ser adquirido; planejamento detalhado para a sua execução, incluindo as fontes a serem utilizadas; estimativa detalhada dos custos diretos e indiretos envolvidos na alteração; e estimativa do impacto, se houver, no prazo final da obra; a fim de possibilitar a verificação da compatibilidade dos preços acordados em função das estimativas da contratante;

9.3.2. exija de suas contratadas a identificação, nos demonstrativos de formação de preços (DFP) ou documentos equivalentes, da composição de todos custos indiretos previstos nos contratos, com discriminação das rubricas e respectivos percentuais utilizados, indicando aqueles vinculados ao prazo de execução do empreendimento;

9.4. nos termos do art. 43, inciso I, da Lei n.º 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, recomendar à Petróleo Brasileiro S/A que:

9.4.1. na análise de pleitos que envolvam extensões/prorrogações de prazo de contratos de engenharia, realize estudo detalhado e objetivo de modo a aferir com precisão os dias de extensão de prazo contratual a ser concedido, por meio de atualizações do cronograma original da obra, indicação do(s) caminho(s) crítico(s), memórias de cálculo e planilhas, limitando-se a uma análise expedita e superficial somente quando ficar demonstrada, de forma inequívoca, a baixa relação custo-benefício;

9.4.2. por meio de sua auditoria interna, proceda à fiscalização da sistemática de avaliação da aplicação do conteúdo nacional no Contrato 899.2.005.04-5, que trata da conversão do navio Barão de Mauá em FPSO (Floating, Production, Storage and Offloading), analisando os custos e preços unitários incorridos pela empresa contratada Jurong Shipyard Pte. Ltd. e atestados pela empresa certificadora (ABS), de forma a averiguar o cumprimento da utilização de percentual mínimo de 65% do valor contratado, em observância do subitem 1.2.3.1 do aludido contrato, informando as conclusões e providências tomadas posteriormente no prazo de 120 dias;

9.5. encaminhar cópia do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Comissão de Valores Mobiliários para ciência.

2. Os autos foram encaminhados pelo Ex^{mo.} Ministro Relator Augusto Nardes a esta 9ª Secex para análise dos embargos de declaração opostos (Peça 165).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Primeiramente, cabe registrar que os presentes embargos de declaração atendem aos requisitos de admissibilidade dispostos no art. 287 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) c/c art. 34 da Lei 8.443/92 (LOTUCU).

FUNDAMENTOS ADUZIDOS PELAS EMBARGANTES

4. Em síntese, são os seguintes argumentos apresentados pela Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) e pela Petrobras Netherland BV (PNBV) em sede de embargos de declaração constante da Peça 148:

a) imprevisão quanto à magnitude da valorização do real frente ao dólar na época da contratação, conforme entendimento do próprio TCU e dos pareceres econômicos juntados aos autos;

- b) *ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro após a celebração dos contratos;*
 - c) *reconhecimento de aplicação da teoria da imprevisão em razão de variação cambial em precedentes desta Corte de Contas (Acórdão 464/2000-TCU-Plenário e Acórdão 1595/2006-TCU-Plenário);*
 - d) *possibilidade de realização de contratos de hedge pelo prazo e montante requerido, revelada pela deliberação recorrida, em contraponto ao entendimento da Petrobras/PNBV;*
 - e) *inviabilidade prática de executar operação dessa magnitude no mercado da época para obtenção da proteção cambial pretendida;*
 - f) *contradição entre a determinação de retenção definitiva no contrato de construção da P-56, tendo em vista que a solicitação da FSTP fora no sentido de substituir essa retenção com a garantia bancária no contrato da P-52;*
 - g) *dúvida quanto ao alcance das determinações expedidas pelo TCU consideradas de difícil cumprimento, uma vez que os valores contratados não foram detalhados em demonstrativos de formação de preços, bem como a não obrigatoriedade de a Petrobras exigir dos contratantes a composição unitária de preços, em contratações por preço global;*
 - h) *não fundamentação das determinações contidas nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão embargado em dispositivo legal;*
 - i) *contradição entre o verbo “orientar” e a proposta de determinação contida no subitem 9.3 do aresto recorrido, devendo ser reconhecida como recomendação;*
5. *Por sua vez, em suma, os argumentos apresentados pela FSTP Brasil Ltda. (FSTP), em sede de embargos de declaração constante da Peça 147, são os seguintes:*
- a) *imprevisão quanto à magnitude da valorização do real frente ao dólar na época da contratação, conforme entendimento do próprio TCU e dos pareceres econômicos juntados aos autos;*
 - b) *ocorrência de desequilíbrio econômico financeiro após a celebração dos contratos;*
 - c) *reconhecimento de aplicação da teoria da imprevisão em razão de variação cambial em precedentes desta Corte de Contas (Acórdão 464/2000-TCU-Plenário e Acórdão 1595/2006-TCU-Plenário);*
 - d) *insegurança jurídica com a alteração do entendimento do TCU;*
 - e) *isonomia de tratamento com o deliberado no Acórdão 1595/2006-TCU-Plenário;*
6. *Por fim, os argumentos apresentados pela Jurong Shipyard Pte Ltd. (Jurong), em sede de embargos de declaração, constante da Peça 160, encontram-se resumidos abaixo:*
- a) *existência de variação extraordinária decorrente de variação cambial, aquecimento de mercado e preço do aço, conforme cenário à época das contratações em tela, o que ensejaria, de acordo com a jurisprudência e a legislação aplicável, reequilíbrio econômico-financeiro do contrato (rediscussão dos julgados do TCU - Acórdão 464/2000-TCU-Plenário e Acórdão 1595/2006-TCU-Plenário);*
 - b) *ausência de culpabilidade dos gestores na medida em que o entendimento à época permitia a aplicação da teoria da imprevisão decorrente de variação cambial;*
 - c) *omissão do TCU ao desconsiderar que os gestores e as contratadas conduziram as negociações com base no entendimento em vigor à época (inovado a partir do Acórdão 1.595/2006-TCU-Plenário), ao recomendar a adoção de tal medida nos futuros acordos, resguardando as partes de excessivos encargos decorrentes de variações cambiais, garantindo-se, desse modo, o equilíbrio financeiro do contrato, violando o disposto no art. 20 da Lei 9.784/99;*
 - d) *omissão da questão de reequilíbrio econômico financeiro dos contratos em relação ao aquecimento de mercado e à variação do preço do aço;*
 - e) *contradição na afirmação de que empresas nacionais sofreram prejuízos decorrentes do descasamento de moedas e de variações cambiais abruptas, por não terem se protegido por intermédio de operações de hedge, fato que, segundo a embargante, não revela a realidade, pois tais empresas sofreram tais prejuízos apesar de terem se protegido do câmbio;*

f) ausência do contraditório e da ampla defesa com relação à afirmação colacionada no voto condutor do acórdão embargado, no que se refere à disponibilidade ou não de contratos do tipo NDF (Non-Deliverable Forward) aptos a eliminar os riscos de descasamento de moedas oferecidos pelo contrato EPC (Engeneering, Procurement and Construction) da P-54, o que seria vedado pelas regras processuais vigentes (Código de Processo Civil).

7. Por fim, fora do prazo previsto para apresentação de embargos de declaração, a Petrobras juntou aos autos aditamento aos seus embargos (Peça 170), com vistas a “buscar o pronunciamento desta Corte quanto às questões ainda não enfrentadas neste processo acerca dos custos que devem estar inseridos na formação de preços das contratações sob análise”. Trata-se de análise das diretrizes para a composição do cálculo do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) em contratos de engenharia, por meio da aplicação dos entendimentos firmados nos Acórdãos 325/2007 e 2369/2011, ambos do Plenário do TCU.

ANÁLISE TÉCNICA

8. Os embargos de declaração, segundo o disposto no artigo 34 da Lei 8.443/92 c/c art. 287 do RI/TCU, prestam-se a corrigir obscuridade, omissão ou contradição eventualmente identificadas nas deliberações desta Corte de Contas.

9. Os embargos que ora se examinam pretendem alterar o Acórdão 3282/2011-TCU-Plenário, fundamentando-se em supostas contradições, obscuridades e omissões existentes na deliberação mencionada. Os argumentos apresentados pelas embargantes não demonstram qualquer dos requisitos que justificariam a oposição dos presentes embargos, conforme se verá a seguir.

10. Primeiramente, cabe ressaltar que, em essência, as alegações trazidas pelas embargantes, em conjunto, repetem os mesmos argumentos apresentados nas diversas fases de contraditório e de ampla defesa disponibilizadas durante a instrução do processo que culminou na prolação do acórdão embargado.

11. Cabe registrar que, conforme jurisprudência do TCU, os embargos de declaração não podem ser desviados, de sua específica função jurídico-processual, para serem utilizados com a indevida finalidade de instaurar nova discussão sobre controvérsia jurídica já apreciada pelo Tribunal, ensejando a rediscussão dos fundamentos do acórdão impugnado, salvo quando a modificação do julgado em sua essência ou substância seja consequência inarredável para o afastamento da omissão, obscuridade ou contradição do ato embargado (Acórdão 1751/2010-TCU-Plenário e Acórdão 1437/2010-TCU-Plenário).

12. Nesse sentido, cabe trazer excerto contido no voto condutor do Acórdão 1269/2011-TCU-Plenário, da lavra do Ex^{mo}. Ministro Relator Augusto Nardes, *in verbis*:

2. Como preliminar de mérito, ressalto que os embargos de declaração não são o instrumento recursal adequado para a rediscussão de questões devidamente apreciadas pelo relator a quo, em sede de representação, ou pelo relator ad quem, em sede de pedido de reexame.

[...]

4. Também é cediço na jurisprudência dos Tribunais pátrios que o julgador não está obrigado a se pronunciar sobre todos os pontos arguidos pelo recorrente na peça originária, muito menos em defesas adicionais voluntárias, quando a apreciação dos argumentos principais for suficiente para fundamentar a decisão embargada. Nesse sentido, confira-se o seguinte julgado do STJ:

[...]

6. Do mesmo modo, em sede de embargos não se deve apreciar argumentos novos anteriormente não levantados ou cuja fase de apreciação já precluiu, consoante o magistério de Theotonio Negrão, citado por José Frederico Marques, in Instituições de Direito Processual Civil - Vol. IV, Ed. Millenium, 1ª ed. atualizada, p. 242): “descabem embargos de declaração para suscitar questões novas anteriormente não ventiladas”.

7. Ainda em sede preliminar, ressalto que apesar de este Tribunal, em homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório, haver recebido uma elevada carga de elementos adicionais de defesa do embargante, o procedimento, em sede de controle externo, a cargo do TCU, rege-se por disposições específicas amparadas na Constituição Federal, na sua lei orgânica e no seu regimento interno, não estando, portanto, obrigado a observar todas as disposições da Lei nº 9.784/99, dado ao seu caráter subsidiário, hipótese essa, aliás, prevista no art. 69 desse diploma, **verbis**:

[...]

8. No caso ora sob exame, o TCU não estaria obrigado a se manifestar explicitamente sobre todo e qualquer ponto levantado pelo recorrente, muitos deles apontados após a apresentação das peças originárias e que nem sempre têm relevância para o deslinde da questão. Não se deve olvidar que os embargos de declaração, somente excepcionalmente, poderão produzir efeitos integrativos

[ACÓRDÃO]

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287, do Regimento Interno/TCU, conhecer dos presentes Embargos de Declaração, para, no mérito, rejeitá-los;

13. Ainda sobre esse ponto, cumpre destacar outro excerto contido no Voto condutor do Acórdão 7104/2010-TCU-1ª Câmara, também da lavra do Ex^{mo}. Ministro Relator Augusto Nardes, **in verbis**:

5. [...] tal intento não é cabível em sede de embargos de declaração. Nessa linha, confirmam-se os Acórdãos nºs 1.810/2008-TCU-2ª Câmara, 92/2004 e 328/2004, do Plenário, e 71/2006 e 186/2006, da 1ª Câmara, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a exemplo da decisão exarada no RE 327376/DF, pelo Ministro Carlos Velloso, **in verbis**: "Não cabe, por outro lado, em sede de embargos de declaração, rediscutir a matéria decidida, para modificar o julgado em sua essência ou substância. (...). Inviável, portanto, o RE, nego-lhe seguimento".

14. Vale dizer ainda que a obscuridade, a omissão ou a contradição apta a ser sanada pela oposição dos embargos declaratórios é a que se estabelece entre os termos da própria decisão e não a que porventura exista entre as razões de decidir e a doutrina, a jurisprudência ou a interpretação do ordenamento jurídico que o recorrente entenda adequada, não cabendo à embargante se insurgir, conforme posicionamento exarado no Voto condutor do Acórdão 4057/2010-TCU-1ª Câmara, da lavra do Ex^{mo}. Ministro Walton Alencar Rodrigues, **in verbis**:

Os vícios passíveis de serem sanados pela via dos embargos devem decorrer apenas de proposições inconciliáveis entre si na fundamentação do aresto, na parte dispositiva ou entre esta e as proposições contidas nas razões de decidir. Tal entendimento é pacífico nesta Corte. Veja-se, por exemplo, a ementa do Acórdão nº 562/2010-1C, por mim relatado:

"1. Os embargos de declaração prestam-se tão somente a aclarar ou corrigir vícios de contradição, obscuridade ou omissão internos à decisão embargada, não sendo possível, nessa via, o reexame de questões de mérito, a discussão de novas teses jurídicas nem a apreciação de eventual divergência entre o julgamento proferido e qualquer outra deliberação, seja do Poder Judiciário, seja deste Tribunal.

2. A contradição apta a ser sanada pela oposição dos embargos declaratórios é a que se estabelece entre os termos da própria decisão e não a que porventura exista entre as razões de decidir e a doutrina, a jurisprudência ou a interpretação do ordenamento jurídico que o recorrente entenda adequada."

Na verdade, o embargante, ao invés de alegar a existência de contradição e de elementos não tratados na decisão embargada (Acórdão nº 2.137/2010-1C), insurge-se, de fato, contra o juízo formulado na construção da primeira deliberação (Acórdão nº 4.665/2008-1C).

15. No entanto, em fase de embargos de declaração, registra-se que, sobre alguns pontos específicos, as embargantes trazem novos argumentos que não foram por elas expostos nas diversas oportunidades de contraditório previstas nos autos, as quais foram exaustivamente analisadas pelo TCU, culminando no acórdão ora embargado.

16. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que é descabido o manejo de embargos de declaração para apontar omissão em deliberação que sequer cogita do tema embargado em fase anterior

dos autos, o qual consiste em inovação argumentativa (Acórdão 2144/2008-TCU-Plenário; Acórdão 1437/2010-TCU-Plenário). Assim, não há que se falar em reanálise de mérito nos termos requeridos no aditamento constante da Peça 170, uma vez que se trata de novos argumentos que pretendem reanalisar o mérito deste processo.

17. Sobre esse ponto, transcrevo parte do voto condutor do Acórdão 2224/2008-TCU-1ª Câmara, do Ex^{mo}. Ministro Relator Augusto Nardes, a seguir:

8. Nesta oportunidade, o embargante questiona a possibilidade de aplicação da Súmula nº 74 ao seu caso.

9. [...] esse questionamento não foi objeto de exame no acórdão atacado, por não ter sido levantado à época e, tampouco, quando das demais intervenções do embargante nestes autos.

10. Na verdade, tal qual o ocorrido nos dois embargos apresentados anteriormente, o interessado se utiliza de argumento novo com o intuito de rever a deliberação que impugnou sua aposentadoria.

11. Ocorre que, segundo o entendimento deste Tribunal, assentado em vários precedentes desta Corte, a exemplo dos Acórdãos nºs 1.874/2006-TCU-Plenário e 137/2007-TCU-1ª Câmara, não podem ser matéria de apreciação em embargos de declaração elementos que não foram apresentados na peça que originou a deliberação embargada, os quais consistem em inovação argumentativa.

12. O questionamento em tela deveria ter sido suscitado em fase anterior, quando da interposição do pedido de reexame, não sendo pertinente a sua análise em sede de embargos de declaração.

[...]

14. Outrossim, percebo, no presente caso, que a real intenção do embargante é, novamente, rediscutir o mérito da matéria decidida neste processo, com a pretensão de reformar o Acórdão nº 976/2004-TCU-1ª Câmara, o que é, como salientado anteriormente por mim no voto condutor do acórdão embargado, incabível na via estreita dos embargos de declaração.

15. A meu ver, 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 do referido decisum, fato que deve ser prontamente repugnado por esta Corte de Contas.

16. Diante disso e com fundamento na jurisprudência do TCU em casos análogos (Acórdãos nºs 158/2002-TCU-Plenário, 1.572/2003-TCU-1ª Câmara, 1.488/2004-TCU-1ª Câmara e 2.552/2004-TCU-1ª Câmara), entendo necessário declarar que a apresentação de novos embargos declaratórios contra a presente deliberação não suspenderá a consumação do trânsito em julgado do Acórdão nº 976/2004-TCU-1ª Câmara.

*18. Ressalta-se que a via recursal adequada a pleitear a reforma da deliberação é o pedido de reexame, conforme entendimento exarado no Voto condutor do Acórdão 5264/2011-TCU-1ª Câmara, da lavra do Ex^{mo}. Ministro Substituto Weder de Oliveira, **in verbis**:*

9. A proposta de deliberação que conduziu o acórdão embargado considerou todos os elementos constantes dos autos.

10. Os argumentos da embargante fundam-se em documentos novos e informações que não constavam dos autos e, portanto, não são aptos a demonstrar omissão, obscuridade ou contradição no deliberação embargada.

11. No entanto, tais documentos e informações podem ser utilizados para sustentar pedido de reexame, nos termos do art. 48 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), via recursal adequada para pleitear a reforma da deliberação, quando, então, as características singulares do caso específico poderão ser consideradas por esta Corte.

12. Assim, uma vez que deliberação impugnada não apresenta omissão, obscuridade ou contradição e que os embargos, à luz de novos documentos e informações, visam o reexame da matéria, o que não é permitido pelas normas legais e regimentais, conforme reiteradas decisões deste Tribunal, os embargos não podem ser acolhidos.

19. Mesmo diante da jurisprudência acima colacionada, a seguir, refutam-se, ponto a ponto, as possíveis omissões, contradições e obscuridades levantadas pelos embargantes com vistas a aprofundar

ainda mais o exame da matéria, em que pese não ter sido apresentado pedido de reexame passível de alterar o mérito do Acórdão 3282/2011-TCU-Plenário.

20. *Não há contradição entre a determinação de retenção definitiva no contrato de construção da P-56, pois, conforme se depreende do voto condutor do acórdão embargado, era de conhecimento do TCU que a solicitação da FSTP fora no sentido de substituir essa retenção com a garantia bancária no contrato da P-52, fato que foi devidamente analisado em todas suas consequências na instrução de fls. 631 a 741 do volume 4 do principal (Peças 13, p. 1-11; 16; 17), assim como nas razões de decidir integrante do acórdão ora embargado (Peça 25, p. 33, fls. 1143, e Peça 26, p. 12, fls. 1155).*

21. *Não há dúvida também quanto ao alcance das determinações expedidas pelo TCU consideradas, pelas embargantes, como de difícil cumprimento, uma vez que os valores contratados foram previstos em demonstrativos de formação de preços, ainda que de forma simplificada. Apesar de se tratar de contratações por preço global, a Petrobras não se exime de exigir dos contratantes a composição unitária de preços, de forma a ter subsídios para fiscalizar a execução contratual.*

22. *Apesar de não haver dispositivo legal citado, as determinações contidas nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 são embasadas, ainda que de forma implícita, nos princípios da economicidade, da publicidade, do controle e da transparência, apesar de não ser necessária a menção do dispositivo legal desrespeitado nos exatos termos do inciso II do art. 250 do RI/TCU. Além disso, determinação foi devidamente detalhada, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.*

23. *O simples fato da utilização do verbo “orientar” com proposta de determinação contida no subitem 9.3 do acórdão embargado não revela contradição, com vistas a ser reconhecida como recomendação. Isso porque o que diferencia o conceito de determinação do de recomendação é o caráter da falha detectada, devendo ser feita recomendação quando são verificadas oportunidades de melhoria na gestão da unidade jurisdicionada. Por sua vez, a determinação se justifica na medida em que fora detectada falha passível de correção, o que se verifica no caso concreto.*

24. *A comprovação de que, no voto condutor do acórdão embargado, não houve omissão do TCU ao desconsiderar que os gestores e as contratadas conduziram as negociações com base no entendimento, em vigor à época, encontra-se no fato de que houve excludente de culpabilidade dos gestores com a supressão, naquele momento, da proposta de audiência pelas irregularidades identificadas pela Unidade Técnica, conforme consta do voto condutor do acórdão recorrido (Peça 26, p. 11, fls. 1154). Respeitou-se o princípio da segurança jurídica ante a alteração de entendimento do TCU, conforme transcrição a seguir:*

43. *Com relação às demais irregularidades de que tratam os autos, manifesto integral concordância com a unidade instrutiva no sentido que os responsáveis não lograram êxito em afastá-las. Nada obstante, concordo com a linha da defesa dos gestores da Petrobras de que não havia entendimento pacificado à época quanto à revisão de contratos em face de variações cambiais. É que a prolação do Acórdão nº 464/2000- TCU-Plenário, que autorizou a aplicação da teoria da imprevisão e possibilidade de reequilíbrio contratual em razão de variações cambiais, já deixou margem a interpretações como hoje os defendentes depõem. Por essa razão, unicamente, deixo de imputar-lhes conduta irregular, como sugerido pela unidade técnica, a ponto de serem apenados com a sanção pecuniária.*

25. *Não se verifica também omissão da questão de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos em relação ao aquecimento de mercado e à variação do preço do aço, tendo em vista que, desde a elaboração do relatório de fiscalização de 2007, tais questões foram profundamente debatidas nos autos nas diversas instruções, bem como no relatório e voto que embasaram o acórdão embargado.*

26. *Não há que se falar em contradição na afirmação de que empresas nacionais sofreram prejuízos decorrentes do descasamento de moedas e de variações cambiais abruptas, por não terem se protegido por intermédio de operações de hedge, fato que, segundo a embargante não revela a realidade, pois tais empresas sofreram tais prejuízos apesar de terem se protegido do câmbio. Esses fatos foram trazidos pelo TCU, a título de exemplo, não sendo o único argumento que fundamentou as razões de*

decidir do Plenário de TCU, conforme se verifica à p. 30 da Peça 25 (fls. 1140) e p. 8 da Peça 26 (fls. 1151).

27. *O embargante alega ainda que há contradição no acórdão recorrido, uma vez que a matéria discutida no mencionado decisum é tratada de forma divergente em outras decisões do próprio TCU, citando os Acórdãos 464/2000-TCU-Plenário e 1595/2006-TCU-Plenário.*

28. *A posição jurisprudencial não só desta Corte de Contas, mas também dos tribunais superiores, é de que o vício a ser sanado pela via dos embargos é aquele eventualmente presente entre as premissas utilizadas pelo julgador e a conclusão a que chegou e não entre o acórdão recorrido e outras deliberações do TCU ou dos tribunais superiores, ou, ainda, entre este e os termos de comunicações processuais e ementas elaboradas para fins de sistematização e divulgação (Acórdãos 1605/2011-TCU-Plenário, 3073/2011-TCU-1ª Câmara).*

29. *Portanto, a contradição alegada não existe, pois não há inconsistência entre as premissas utilizadas pelo julgador e a decisão adotada.*

30. *Por fim, não se verifica ausência do contraditório e da ampla defesa com relação à afirmação colacionada no voto condutor do acórdão embargado, no que se refere à disponibilidade ou não de NDF, aptos a eliminar os riscos de descasamento de moedas oferecidos pelo contrato EPC da P-54, uma vez que há menção da possibilidade de utilização de NDF no parecer constante do Anexo 29 (Peça 138), o qual foi objeto de oitiva das embargantes conforme Anexos 30 e 31 (Peças 139 e 140). Além disso, destaca-se que o assunto foi exaustivamente debatido nas razões de decidir do acórdão embargado (p. 24-32 da Peça 24, fls. 1101-1109, e p. 6 e 10 da Peça 26, fls. 1149 e 1153).*

31. *Cumprе destacar, por derradeiro, que a omissão que enseja a utilização de embargos declaratórios é a lacuna condizente com a conclusão do julgado, não a que se refere aos argumentos das partes que podem ser rejeitados implicitamente, não estando, portanto, o relator obrigado a examinar todos os dispositivos legais indicados pelo recorrente como contrariados, nem a responder um a um os argumentos invocados, se apenas um deles é suficiente para a solução da lide (Acórdão 2009/2007-TCU-1ª Câmara; Acórdão 199/2007-TCU-Plenário).*

32. *Diante da leitura acima, conclui-se afastada eventual omissão, obscuridade ou contradição de fundamentação do referido Acórdão, tendo em vista estar assente as razões que levaram esta Corte de Contas a proferi-lo. Assim, não há razão para reforma do decisum, tampouco motivos para dar aos presentes embargos de declaração efeitos infringentes.*

CONCLUSÃO

33. *Após análise dos presentes embargos de declaração opostos, conclui-se que não há no acórdão recorrido qualquer omissão, contradição ou obscuridade a ser suprida, razão porque os presentes embargos devem ser rejeitados. Assim, não se admite alterar a natureza dos embargos declaratórios, atribuindo-lhes efeitos infringentes do julgado.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) *conhecer dos embargos de declaração opostos pela Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), Petrobras Netherlands B/V (PNBV), FSTP Brasil Ltda. (FSTP) e Jurong Shipyard Pte Ltd. (Jurong), com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/92 c/c art. 287 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, rejeitá-los, visto não haver omissão, contradição ou obscuridade no Acórdão 3282/2011-TCU-Plenário, mantendo-se, em consequência, o inteiro teor do acórdão embargado (item 33);*

b) *dar ciência da presente deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam às embargantes.”*

VOTO

De início, conheço dos presentes embargos de declaração por atender aos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU.

2. Quanto ao mérito, entendo que as razões trazidas pelos embargantes não se amoldam à via recursal eleita, por demais restrita e inadequada para fim de rediscussão de mérito – pretensão cujo exame é cabível em sede de pedido de reexame (art. 48 da Lei nº 8.443/1992).

3. Do conteúdo das peças em exame, fica evidente que as recorrentes se insurgem contra o Acórdão nº 3.282/2011-TCU-Plenário, com o propósito de que esta Corte reveja o seu posicionamento sobre a matéria, embora o façam, em alguns pontos, mediante invocação desconexa de omissão, contradição ou obscuridade.

4. A título de preliminar de mérito, e de forma elucidativa, observo que os embargos de declaração não se prestam a rediscutir mérito de matéria decidida, com o fito de modificar o julgado em sua essência e substância, conforme se constata da vasta jurisprudência desta Corte e dos tribunais superiores.

5. Esclareço, também, que a contradição arguida em sede de embargos de declaração deve ser aquela verificada entre a deliberação e/ou a ementa e os argumentos que lhe serviram de embasamento.

6. Nessa linha, o seguinte julgado do egrégio Superior Tribunal de Justiça (STJ), segundo o qual os aclaratórios são, em regra, recurso integrativo,

“que objetivam expungir da decisão embargada, o vício da omissão, entendida como aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transversal a impugnar os fundamentos da decisão recorrida” (STJ, Edcl Resp 351490, DJ 23/09/2002).

7. No mesmo sentido:

EDcl no AgRg na Pet 6540/MG – 2008/0117567-3

“PROCESSUAL CIVIL. PETIÇÃO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. CRÉDITO-PRÊMIO DO IPI. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA.

1. A contradição que autoriza o manejo dos embargos é somente a interna ao acórdão, verificada entre os fundamentos que o alicerçam e a conclusão. A contradição entre o julgado e a irresignação da parte com o resultado do julgamento não satisfaz a exigência do art. 535 do CPC.

(...)” (grifei).

AgRg no Ag 786048/MG – 2006/0128715-8

“PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO. OMISSÃO.

I – ‘A inteligência do art. 535 do CPC é no sentido de que a contradição, omissão ou obscuridade, porventura existentes, só ocorre entre os termos do próprio acórdão; ou seja, entre a ementa e o voto, entre o voto e o relatório etc., o que não ocorreu no presente caso’ (EDcl nos EDcl nos EREsp 995.095/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 03/11/2008).

(...)”;

EDcl no REsp 610039/DF – 2003/0212700-2

“PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO. INEXISTENTE. REEXAME DE MATÉRIA. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA.

1. A contradição ensejadora de aclaratórios somente é aquela ocorrida no bojo do julgado impugnado, i. e., a discrepância existente entre sua fundamentação e conclusão.

(...)”.

8. Lembro, também, a lição de Elpídio Donizetti, in Curso Didático de Direito Processual Civil, Del Rey, 6ª Ed., Belo Horizonte, 2005, pág. 319. Referido autor assevera que “*embargos de declaração podem ser conceituados como o recurso que visa ao esclarecimento ou à integração de uma sentença ou acórdão*”, destacando, ainda, que “*três são as hipóteses de cabimento dos embargos de declaração: obscuridade, contradição ou omissão.*” (pág. 320).

9. De outra parte, anoto que a via dos aclaratórios não se presta a examinar novos argumentos ventilados. Nesse sentido o magistério de Theotonio Negrão, citado por José Frederico Marques (in: Instituições de Direito Processual Civil - Vol. IV, Ed. Millenium, 1ª ed. atualizada, p. 242), para quem “*descabem embargos de declaração para suscitar questões novas anteriormente não ventiladas*”.

10. Vejo, ainda, que, em sede de embargos, o julgador não está obrigado a rebater, um a um, a totalidade dos argumentos esgrimidos pelos embargantes. É esse o entendimento perfilhado na jurisprudência pacífica dos tribunais pátrios, valendo destacar o seguinte aresto do STJ:

EDcl no REsp 1070252/SP - 2008/0144905-4 – Rel. Min. Luiz Fux - DJe 18/09/2009

“*PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRETENSÃO DE REEXAME DE MATÉRIA DE MÉRITO (RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. ADMINISTRATIVO. PLANO COLLOR. CRUZADOS NOVOS RETIDOS. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 168/90 E LEI Nº 8.024/90. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO BACEN. CORREÇÃO MONETÁRIA. BTNF. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, CPC. NÃO CONFIGURADA). INOBSERVÂNCIA DAS EXIGÊNCIAS DO ART. 535, E INCISOS, DO CPC.*”

1. *O inconformismo, que tem como real escopo a pretensão de reformar o **decisum**, não há como prosperar, porquanto inócuentes as hipóteses de omissão, contradição, obscuridade ou erro material, sendo inviável a revisão em sede de embargos de declaração, em face dos estreitos limites do art. 535 do CPC. Precedentes da Corte Especial: AgRg nos EDcl nos EREsp 693.711/RS, DJ 06.03.2008; EDcl no AgRg no MS 12.792/DF, DJ 10.03.2008 e EDcl no AgRg nos EREsp 807.970/DF, DJ 25.02.2008.*

2. *Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.*

(...)” (grifei).

11. Não tenho, portanto, reparos a fazer na análise efetuada pela 9ª Secretaria de Controle Externo (9ª Secex), ressalvado o ponto em discussão nos itens 27 a 32 adiante.

12. Não obstante, ao tempo em que endosso os fundamentos da instrução técnica ao abordar pontualmente os argumentos recursais, no intuito de demonstrar a inexistência dos vícios que autorizam o acolhimento dos embargos de declaração, passo a registrar considerações complementares as quais corroboram o encaminhamento que ora proponho a este egrégio Plenário.

-II-

13. As embargantes, de uma forma ou de outra, sustentam omissão e/ou contradição entre o entendimento perfilhado no acórdão adversado e o decidido nos Acórdãos nºs 464/2000 e 1.595/2006, ambos do Plenário.

14. Sobre esse ponto, especificamente, a Petrobras e a PNBV requerem esclarecimento sobre a não aceitação da tese emplacada no Acórdão nº 1.596/2006-Plenário, qual seja “*(...) a variação cambial, mesmo ocorrida em regime de câmbio flutuante, é fundamento para a aplicação da Teoria da Imprevisão*”, (...) independente da ocorrência do denominado ‘Fato do Príncipe’”.

15. De igual modo, a Jurong entende que houve omissão “*quanto ao fato crucial de que as partes se conduziram estritamente de acordo com o entendimento vigente a época a respeito da matéria, que*

autorizava, como restou comprovado cabalmente no v. Acórdão 1.595/2006, a revisão contratual com base em variação cambial extraordinária”. Em seguida, arremata:

“16. Diante do exposto, a JSPL requer, respeitavelmente, a este E. TCU que enfrente a questão de que as partes se conduziram precisa e estritamente de acordo com o direito que vigorava ao tempo dos acontecimentos, sendo certo que qualquer aplicação retroativa da novel interpretação da matéria por este E. TCU será irremediavelmente inconstitucional, violando ato jurídico perfeito, direito adquirido e, também, expressamente, o art. 2º, parágrafo único, da Lei n.º 9.784, de 1999.”

16. Por sua vez, a FSTP Brasil Ltda. (FSTP), na mesma linha, considera que a omissão do acórdão – e ao mesmo tempo contradição – origina-se da mudança de direção da jurisprudência desta Corte, ao não ter observado a orientação do Acórdão nº 1.595/2006.

17. Como se verificará, não procedem os alegados vícios, pois o **decisum** embargado enfrentou os argumentos em questão – embora não da forma pretendida pelas recorrentes –, consoante os trechos a seguir, do voto condutor do acórdão embargado:

“8. Por sua vez, os argumentos apresentados principalmente pela Petrobras quanto à aplicação da teoria da imprevisão, a socorrer o reajuste promovido nos contratos em destaque, merecem um exame mais detido. O Acórdão invocado pela Petrobras – n.º 464/2000-TCU-Plenário – acedeu à possibilidade da aplicação da teoria da previsão e de reequilíbrio contratual em casos de variações cambiais severas. À época, devido ao ineditismo da matéria, nenhum entendimento havia sido firmado, dando origem mais tarde ao Acórdão nº 1.595/2006, do Plenário, que ratificou essa linha de decisão.

9. No caso vertente, outro cenário se configura e novos fatos de natureza financeira me fazem concluir que o direcionamento a dar aos casos de prejuízos em contratos decorrentes de variações cambiais pedem intelecção diferente. Considero que houve intervenção governamental no regime de câmbio vigente à época da prolação do já mencionado Acórdão nº 464/2000. No caso em tela isso não ocorreu, ou seja, o poder público não interveio no regime de câmbio, tampouco ocorreu situação extraordinária e inevitável relativamente às variações na taxa inflação ou índices de preços setoriais. Ao contrário, a meu ver, as alterações por que passaram as variáveis econômicas foram movimentos naturais regidos pelas leis do mercado.”

18. Ocorre que a Petrobras e a PNBV intencionam reabrir a contenda acerca da aplicabilidade da teoria da imprevisão, rebatendo colocação feita pela unidade técnica segundo a qual as situações tratadas nos Acórdãos nºs 464/2000 e 1.595/2006, ambos do Plenário, diferem do caso concreto, essencialmente porque aplicável o “fato do príncipe” quando da mudança do regime cambial – de fixo para flutuante.

19. No julgamento original, reputei haver diferenças entre as situações fáticas contidas naqueles precedentes e a do caso concreto, quais sejam: a “*intervenção governamental no regime de câmbio*”; e a “*situação extraordinária e inevitável relativamente às variações na taxa de inflação ou índices de preços setoriais*”.

20. É cediço que este Tribunal tem total liberdade para rever seu posicionamento e decidir de modo divergente em situações idênticas, quanto mais diante de soluções aparentemente análogas, mas que, em verdade, embutem assimetria, fato capaz de justificar solução distinta em face das particularidades da situação que se apresenta.

21. Consequentemente, não vislumbro plausibilidade na argumentação defendida pela FSTP e pela Jurong de que as alterações contratuais repudiadas pelo acórdão original pautaram-se pelo entendimento firmado pelo TCU nos mencionados acórdãos, de modo que, qualquer mudança nesse sentido, haveria de incidir para o futuro, sob pena de insegurança jurídica, entre outras consequências.

22. É natural que as decisões do TCU sejam utilizadas como parâmetro pelos gestores públicos, mormente em se tratando de temas afetos a licitações e contratos administrativos. Essa é uma das razões

pelas quais este Tribunal tem procurado colocar no mesmo patamar decisório situações idênticas, com o fito de evitar desarmonia jurisprudencial de efeitos danosos na relação com seus jurisdicionados.

23. Sucede que, **in casu**, mais uma vez, a decisão por orientação diversa da adotada nos precedentes citados pelas embargantes não passou pela mesma situação fática, segundo avaliação feita por fim e acatada por este Colegiado. Por essa razão, qualquer inconformismo com relação a esse posicionamento passa por nova discussão de mérito, o que não se conforma à finalidade dos embargos declaratórios, senão da figura recursal denominada “pedido de reexame”.

-III-

24. Não merece prosperar também a pretensão das embargantes de reacender o debate acerca da viabilidade ou não da contratação de operações de **hedge** como forma de proteção cambial. Assim o fizeram mediante contestação de dados coletados junto à CETIP S.A. (Balcão Organizado de Ativos e Derivativos S.A.), e reproduzidos no voto condutor do acórdão embargado, sobre o volume de NDF (**Non Deliverable Forward** – ou “Contrato a Termo de Moeda sem Entrega Física”) negociado no período das contratações.

25. Observo que a questão foi abordada no parecer técnico especializado juntado ao processo – nos termos do art. 101 da Lei nº 8.443/1992, c/c art. 297 do Regimento Interno do TCU –, acolhido por este Colegiado, consoante indicam excertos extraídos do relatório integrante da deliberação recorrida:

*“O especialista afirma que, considerando o caso concreto, existe a disponibilidade de instrumentos de proteção cambial nos mercados brasileiro e internacional para realização de **hedge** de forma a mitigar riscos cambiais decorrentes de eventual apreciação do real frente ao dólar.*

No Brasil, são identificados, no parecer, os seguintes instrumentos mais utilizados para proteção cambial:

‘Operações de Balcão:

- Swap cambial Dólar contra Juros pré-fixados em real;
- Swap cambial Dólar contra CDI;
- **NDF (Non-deliverable forward)**;
- Opções de balcão;

Operações de Bolsa na BM&F (atual BM&FBovespa) :

- Mercado futuro de dólar;
- Mercado futuro de cupom cambial;
- Opções sobre câmbio;

As commodities metálicas podem facilmente ser protegidas na London Metal Exchange (LME), bolsa com mais de 130 anos de existência.’ (grifos nossos)

*No que se refere à possível inviabilidade de utilização de **hedge** em razão da imprevisibilidade do montante mensal de medição/pagamento e da existência de inflação decorrente de índices próprios, o especialista informa que ‘a imprevisibilidade do montante mensal de medição/pagamento dificulta, porém não inviabiliza, a utilização de proteção cambial’, aumentando apenas o custo de monitoramento da exposição cambial da empresa. Prossegue, afirmando que:*

*‘Contudo, há instrumentos do mercado brasileiro que permitem ajustes periódicos no valor financeiro da operação de **hedge**, de modo que à medida que empresa vá auferindo receitas e incorrendo em custos ela possa diminuir ou aumentar o valor da proteção cambial.*

*Deve-se ter em mente que o **hedge** dificilmente é perfeito e este não é um motivo suficiente para não se contratá-lo.’*

O parecerista assevera que ‘o fato de opções exóticas poderem ser utilizadas para mitigar o risco das exposições não significa que inexistam alternativas convencionais para resolver o problema

proposto', tais como o swap cambial e o NDF (non-derivable forward), as quais são muito utilizadas pelas empresas, tendo como contraparte o banco, no mercado de balcão.

Cita, como vantagem da operação de balcão, o fato de ela ser 'adaptável às necessidades do cliente do banco, o qual estrutura a operação no valor exato que a empresa desejar e para o prazo especificado pela empresa'.

Assevera, com relação aos instrumentos de proteção cambial disponíveis à Jurong e à FSTP, que:

'As operações de NDF e Swap, apesar de customizáveis às necessidades do cliente, são transações comuns para empresas pequenas e grandes e não se tornam mais onerosas comparativamente a outros instrumentos financeiros.'

Duas grandes vantagens dessas operações são a facilidade e rapidez que o banco as estrutura.

Outra vantagem é que não costuma haver cobrança de tarifas por parte do banco para realizar estas operações. O custo para a empresa resume-se ao spread que o banco aplicou na operação.

Ademais, quanto maior o porte da empresa e o volume da operação, menor é o spread cobrado pela instituição financeira.

(...)

*Não obstante, a empresa que busca **hedge** também poderia empregar opções sobre câmbio, algo que não tornaria a operação mais cara. A empresa que prefira utilizar opções para proteger seus recebíveis em dólar deverá comprar opções de venda (put options), o que requer desembolso no instante zero referente ao prêmio (preço) da opção.*

O pagamento do prêmio por si só não torna a operação mais cara. Um elemento de custo é o spread introduzido pela instituição financeira.

(...)

Quando se tem múltiplos fluxos de caixa a se proteger, não necessariamente devem-se empregar derivativos exóticos (swap asiático, por exemplo). A combinação de vários NDFs ou Swaps tem o potencial de mitigar os riscos advindos da exposição.'

(...)

De acordo com o aludido parecer, pode-se considerar que, na época de elaboração das propostas e durante a execução das referidas contratações, as contratadas poderiam ter utilizado como instrumentos de proteção cambial a operação de balcão denominada NDF (non-derivable forward), amplamente utilizada, à época, tendo como contraparte um ou mais bancos.

(...)

Outro ponto abordado pela Petrobras foi a inexistência de exemplo prático que possa ser aplicado aos contratos em comento. Aduz que os exemplos trazidos pelo especialista referem-se a prazos curtos, não podendo ser aplicados aos contratos cujos prazos de execução eram de 48 meses. Segundo a Petrobras, as estratégias de contratos de curto ou de longo prazo são bem distintas.

Quanto ao prazo de contratação ser longo no caso em tela, cabe deixar assente que o renomado parecerista contratado pelo TCU já havia considerado em sua análise essa questão, conforme se verifica às fls. 14, 16 e 17 do Anexo 29, nas quais há menção de que os derivativos possibilitam às empresas oferecer preços fixos para seus produtos numa perspectiva de longo prazo, por meio até de ajustes periódicos nos mercados de balcão, o qual é adaptável às necessidades de clientes de grande porte como a Jurong e a FSTP" (grifei).

26. Pela mesma razão, não subsiste a alegada omissão no atendimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, visto que os consórcios tiveram acesso irrestrito ao aludido parecer técnico bem como às demais peças processuais, dentre as quais as instruções da unidade técnica, as quais puderam contraditar em diversas oportunidades ao longo do extenso debate que se travou nestes autos.

27. Reconheço, porém, que o subitem 9.1.4 foi omissivo quanto ao Ofício GAPRE nº 362/11 (p. 20/23 – peça 19) da Petrobras, pelo qual a estatal notificara a inexistência de valores retidos no Contrato EPC da Plataforma P-52, em função de carta de garantia bancária, no valor de US\$ 126.569.231,12, oferecida pela contratada, cujo vencimento dar-se-ia em dezembro de 2011, sem prejuízo das revalidações semestrais.

28. Cabe, portanto, a fim de suplantar o vício apontado, esclarecer à Petrobras que a não observância do comando consubstanciado no subitem 9.1.4 do acórdão embargado condiciona-se à comprovação efetiva de carta de garantia bancária válida prestada pelo Consórcio FSTP Brasil Ltda., em época oportuna a ser definida quando do cumprimento das demais determinações contidas no subitem 9.1, após o trânsito em julgado.

29. Ressalto que o presente esclarecimento coaduna-se com a parte final do despacho por mim exarado nestes autos, por ocasião de atendimento ao pleito de substituição da carta de garantia bancária por retenção no contrato EPC da P-56, formulado pela contratada, conforme anotado no item 8 do relatório precedente ao acórdão adversado: “(...) *Tal medida perduraria até a deliberação final desta Corte, sem prejuízo de que tal retenção também pudesse vir a ser substituída, oportunamente, pela prestação de uma das garantias previstas no art. 56 da Lei nº 8.666/1993*”.

30. Devo assinalar ainda que o subitem 9.1.5 determina à Petrobras e à Petrobras Netherlands B.V. que “*executem as cartas de fiança bancária ou os seguros equivalentes vinculados*”, no tocante aos contratos relativos às plataformas P-52 e P-54.

31. Assim, em tese, mesmo diante da reconhecida omissão, bastaria que aquelas recorrentes comprovassem pleno atendimento ao disposto no subitem 9.1.5, para restar justificado possível não atendimento da determinação expressa no subitem 9.1.4.

32. Em outras palavras, a manutenção da redação do subitem 9.1.4 não inviabiliza o cumprimento da determinação a que se refere o subitem 9.1.5, relativa à execução de cartas de fiança bancária – ou outro tipo de garantia –, no caso do contrato EPC da Plataforma P-52.

-V-

33. Feitas essas considerações, acolho parcialmente os embargos de declaração ora em apreço, para o fim específico de esclarecer à Petrobras a omissão relativa ao conteúdo do subitem 9.1.4 do acórdão embargado.

Ante o exposto, acompanhando, no essencial, os fundamentos expendidos na instrução da unidade técnica, os quais integro às minhas razões de decidir, VOTO no sentido de que este Tribunal aprove a minuta de Acórdão que submeto à deliberação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1781/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.103/2007-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Recorrentes: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); FSTP Brasil Ltda. (FSTP); e Jurong Shipyard Pte Ltd. (Jurong).
4. Entidade: Petrobras Netherlands B.V. – Petrobras INT. – MME.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 9ª Secretaria de Controle Externo (Secex-9).

8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Luis Bragança Penteado (OAB/RJ 88.979); André de Almeida Barreto Tostes (OAB/DF 20.596); Bruno Henrique de Oliveira Ferreira (OAB/DF 15.345); Carlos Roberto Siqueira Castro (OAB/DF 20.015); Cassiano Pereira Viana (OAB/DF 7978); Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250); Marcos César Veiga Rios (OAB/DF 10.610); Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460); Nelson Barreto Gomyde (OAB/SP 147.136); Eduardo Luiz de Medeiros Frias (OAB/RJ 115.759); Gustavo Cortês de Lima (OAB/DF 10.969); Eduardo Valiante de Rezende (OAB/RJ 114.485); Janaína Marreiros Guerra Dantas (OAB/DF 23.393); Ellen Cristiane Jorge (OAB/DF 19.821); Idmar de Paula Lopes (OAB/DF 24.882); Rodrigo Mello da Motta Lima (OAB/RJ 122.090); Márcio Gomes Leal (OAB/RJ 84.801); André Lima (OAB/RJ 130.611); Hermano de Villemor Amaral (OAB/RJ 3.099); Gilberto Augusto Trigueiro Vieira Ribeiro (OAB/RJ 7.683); João Guilherme de Moraes Sauer (OAB/RJ 23.644); José Roberto Penna Chaves Faveret Cavalcanti (OAB/RJ 60.705); Luiz Cláudio Kastrup de Oliveira Castro (OAB/RJ 65.151); André Sigelman (OAB/RJ 85.259); Aurea D'Ávila Mello Rapôso (OAB/RJ 88.182); Nina Celano (OAB/RJ 134.146); Antonio Newton Soares de Matos (OAB/DF 22.998); Luiz Guilherme Moraes Rego Migliora (OAB/RJ 63.306); Cláudio Lampert (OAB/RJ 65.032); Rosângela Soares Delgado (OAB/RJ 87.125); Mariana Villela Corrêa (OAB/RJ 88.640); Daniel Correia Cardoso Coelho (OAB/RJ 95.891); Elisa Gonçalves Ribeiro (OAB/RS 62.509); João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A); Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073); Raphaela C. N. Perini Rodrigues (OAB/RJ 129.398); Bernardo Braga Pasqualette (OAB/RJ 148.828); Lucas Monteiro (OAB/BA 27.785); Carolina Bastos Lima (OAB/RJ 135.073); Arthur Lima Guedes (OAB/DF Rodrigo Jansen (OAB/RJ 111.830).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos ao Acórdão nº 3.282/2011-TCU-Plenário pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), FSTP Brasil Ltda. e Jurong Shipyard Pte Ltd.,

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. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992, e art. 287 do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, acolhê-los parcialmente, para o fim específico de esclarecer à Petrobras e à PNBV que:

9.1.1 a não observância do comando consubstanciado no subitem 9.1.4 do acórdão embargado condiciona-se à comprovação efetiva de carta de garantia bancária válida prestada pelo Consórcio FSTP Brasil Ltda., em época oportuna a ser definida quando do cumprimento das demais determinações contidas no subitem 9.1, após o trânsito em julgado;

9.1.2. a manutenção da redação do subitem 9.1.4 não inviabiliza o cumprimento da determinação a que se refere o subitem 9.1.5, relativa à execução de cartas de fiança bancária – ou outro tipo de garantia –, no caso do contrato EPC da Plataforma P-52;

9.2. dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, às recorrentes.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1781-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-012.545/2011-2.

Natureza: Pedido de Reexame.

Unidade: Empresa RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda. (CNPJ: 00.539.911/0001-91).

Advogados constituídos nos autos: Joel de Menezes Niebuhr (OAB/SC 12.639), Pedro de Menezes Niebuhr (OAB/SC 19.555) e André Lipp Pinto Basto Lupi (OAB/SC 12.599).

Sumário: REPRESENTAÇÃO. PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO RESERVADA A MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS. FRAUDE À LICITAÇÃO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. PEDIDO DE REEXAME IMPROVIDO. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO.

RELATÓRIO

Início o presente relatório transcrevendo a instrução de mérito do processo, objeto da Peça 50:

“Trata-se de Pedido de Reexame interposto pela empresa RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda. (peça 39), contra o Acórdão 3.074/2011-TCU-Plenário (peça 21), proferido na Sessão de 23/11/2011, Ata 51/2011, em que o Tribunal declarou a recorrente inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal, por seis meses.

HISTÓRICO

2. *Trata-se, originariamente, de Representação destinada a apurar possíveis irregularidades praticadas pela empresa RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda., a qual teria participado, de forma indevida, de licitações públicas na condição de empresa de pequeno porte - EPP, sem possuir os requisitos legais necessários para integrar esse grupo.*

3. *Conforme a documentação apresentada, formada por cópias de notas fiscais emitidas pela RLP e consultas realizadas em sistemas oficiais, a empresa teria auferido faturamento, em 2009, superior ao limite de R\$ 2.400.000,00, previsto na Lei Complementar 123/2006, para caracterizá-la como EPP. Com isso, em 2010, a recorrente, segundo a representação, deveria ter alterado seu enquadramento na junta comercial, na forma do art. 1º da Instrução Normativa/DNRC 103/2007; e do art. 3º, §9º, da Lei do Simples Nacional.*

4. *Além dos documentos citados, a representante juntou cópias de pregões restritos às microempresas – ME e empresas de pequeno porte – EPP, de órgãos federais, realizados em 2010, nos quais a empresa declarou-se EPP e venceu as competições.*

5. *Após a notificação da recorrente (peças 13 e 16) e análise das razões de justificativa, o Tribunal, por meio do Acórdão 3.074/2011-TCU-Plenário (peça 21), conhece da representação e*

considerou-a procedente para declarar a empresa inidônea para licitar com a Administração Pública, por seis meses.

6. *Irresignada, a RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda. interpôs o presente Pedido de Reexame contra o Acórdão citado (peça 39, p. 1-15), requerendo o conhecimento e provimento do recurso. Para tanto, lastreia-se nos argumentos apresentados, os quais se basearam em interpretação da Lei Complementar 123/2006 e da Lei 8.666/1993, alegando não ser possível a penalidade imputada.*

ADMISSIBILIDADE

7. *Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 41), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator (peça 43), que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos do subitem 9.2 do Acórdão 3.074/2011-TCU-Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.*

MÉRITO

Argumentos

8. *Inicialmente, a recorrente apresenta síntese dos argumentos do recurso, os quais serão destacados oportunamente nesta instrução; bem como dos fatos do processo, além de análise dos requisitos de admissibilidade. Passa, na sequência, a discutir a existência de provas ilícitas no processo.*

9. *Alega que a decisão recorrida fundamentou-se preponderantemente nas informações contidas nas notas fiscais de fornecimento emitidas por ela, o que teria demonstrado a superação pela empresa do faturamento previsto para EPP.*

10. *Sustenta que o acesso e utilização desses documentos contrariou o ordenamento jurídico, sendo que as vias utilizadas na representação, com exceção de uma, são aquelas reservas ao Fisco, mantidas dentro da empresa.*

11. *A recorrente afirma ter provado nas razões de justificativa, à fl. 157, que o atual sócio da empresa representante, Sr. Cláudio Jorci dos Santos, teve acesso à documentação quando trabalhava na representada no ano de 2009, sem autorização, reproduzindo o bloco de notas da empregadora. A autora presume que a ação destinava-se a instaurar concorrência desleal contra a RLP.*

12. *Destaca não haver dúvida de que as notas fiscais da requerida são informações protegidas pelo sigilo fiscal, por força dos incisos XI e XII do art. 5º da Constituição Federal. Argumenta que o Código Tributário Nacional – CTN reforça a inviolabilidade desses dados e prescreve procedimento específico e excepcional para a divulgação.*

13. *Informa que o sigilo fiscal somente pode ser quebrado por determinação judicial ou de autoridade administrativa, precedida do devido procedimento. Para a quebra administrativa, afirma que é inafastável a existência de motivo relevante, respeitando-se o interesse público. Nessa linha, apresenta doutrina, na qual se afirma que a regra é o respeito ao sigilo, sendo a quebra exceção baseada no maior peso dos princípios informadores da fiscalização em detrimento da intimidade do fiscalizado.*

14. *Alega que, no presente caso, a quebra decorreu de iniciativa particular, obtidas sem autorização judicial, o que contraria a Constituição Federal. Ressalta, transcrevendo a doutrina de Gilmar Ferreira Mendes, que a prova obtida por meios ilícitos, consubstanciada em afronta ao sigilo fiscal, é inviável, absolutamente nula, não tendo qualquer eficácia.*

15. *Assevera aplicar-se ao presente processo administrativo a teoria dos frutos da árvore envenenada. Para tanto, apresenta jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (peça 39, p. 6). Aduz, ainda, que as notas fiscais de fornecimento de bens e prestação de serviços são informações protegidas por revelarem dados privativos sobre a natureza e a conjuntura empresarial de determinada pessoa jurídica, sua clientela, estratégia comercial e valores atribuídos a determinados negócios jurídicos.*

16. *Dessa forma, argumenta que, por serem informações relacionadas à privacidade da empresa, somente poderiam ser divulgadas ou utilizadas se autorizadas pelo representante legal da entidade ou em processo em que se assegurasse o contraditório e a ampla defesa. Não sendo o caso, segundo a recorrente, trata-se de ato ilícito violador da privacidade.*

17. *Na mesma linha, sustenta que, mesmo o Acórdão recorrido tendo afirmado que a empresa*

não contestou a veracidade dos documentos obtidos ilicitamente e o teor da documentação sendo verdadeiro, a utilização dessa prova continua impossibilitada. Não é o teor do meio probatório que o faz inverídico, mas sim a forma como ele foi obtido.

18. *No caso, o presente processo somente existe por iniciativa ilegal do sócio da requerida, sem que tenha havido procedimento judicial ou administrativo prévio que determinasse a apresentação das notas e demais documentos probatórios.*

19. *Ao final, requer a nulidade do processo, com imediato arquivamento, sem aplicação de penalidade. Conclui:*

‘25. Destarte, em razão do Acórdão recorrido integrar demanda manifestamente contrária à Constituição Federal e ter-se baseado em documentação obtida de forma ilícita, está eivado de nulidade insanável, devendo ser reformado, afastando a sanção de inidoneidade fixada. (peça 39, p. 7).’

Análise

20. *Os argumentos da recorrente não estão corretos. Não houve no presente caso qualquer afronta ao ordenamento. Trata-se de contexto em que exatamente o faturamento da empresa é o fator diferencial da contratação. Se a entidade puder ocultar seus reais ganhos em detrimento das demais participantes, embasada no sigilo fiscal, a própria sistemática da Lei Complementar restará prejudicada.*

21. *A opção pelo tratamento diferenciado da Lei do Simples Nacional é da empresa, como se discutirá à frente. Trata-se de absoluta exceção ao princípio da isonomia entre os licitantes na qual se atribui a alguns beneficiários, em razão da condição financeira, privilégio de competirem apenas entre si em determinados certames ou itens.*

22. *A ocultação do faturamento acima do limite, com base no sigilo fiscal, configura **venire contra factum proprium**. O licitante fraudador se beneficiaria de sua própria torpeza, podendo participar de qualquer certame exclusivo aos micro e pequenos empresários não ostentando essa qualidade.*

23. *Destaque-se, ainda, que em licitações públicas a regra é a publicidade. No caso das licitações privilegiadas pela Lei Complementar 123/2006, o licitante é instado a declarar que cumpre os requisitos do art. 3º do referido instrumento legal, o que foi comprovadamente realizado pela recorrente em pelo menos cinco certames registrados. Logo, não havia motivo para ela ocultar seus dados reais de faturamento.*

24. *Além disso, a empresa confirmou que não se enquadrava na condição de empresa de pequeno porte quando participou e venceu certames exclusivos para ME e EPP em 2010. Nessa linha, esse fato, diferentemente do que afirma a recorrente, é relevante para a busca da verdade real, princípio basilar na atuação desta Casa, e deve ser considerado.*

25. *De fato, a utilização de dados obtidos com quebra indevida do sigilo fiscal configura prova ilícita inadmissível no processo, seja judicial ou administrativo, conforme dispõe o inc. LVI da Constituição Federal, bem como os artigos 30 da Lei 9.784/1999 e 157 do Código de Processo Penal.*

26. *Entretanto, a análise dos efeitos do uso de eventual prova supostamente ilícita no processo deve observar o princípio da razoabilidade. O critério da proporcionalidade ‘reclama sua aplicação exatamente onde haja tensão entre princípios constitucionais de mesma grandeza’. (OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. Curso de Processo Penal: 11ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 331).*

27. *O contexto em que as notas fiscais foram apresentadas envolve licitações públicas, nas quais as empresas beneficiadas têm necessariamente que apresentar faturamento limitado a determinado montante, para que se respeitem os princípios da moralidade, publicidade e igualdade. A regra é a boa-fé dos licitantes que voluntariamente anuíram em participar das competições. Trata-se de liberdades públicas de grande envergadura.*

28. *Leciona Alexandre de Moraes:*

‘Dessa forma, aqueles que ao praticarem atos ilícitos inobservarem as liberdades públicas de terceiros pessoas e da própria sociedade, desrespeitando a própria dignidade da pessoa humana, não poderão invocar, posteriormente, a ilicitude de determinadas provas para afastar suas responsabilidades

civil e criminal perante o Estado. (Direito constitucional. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 104).’

29. *Quando a discussão envolve os princípios da publicidade e da moralidade administrativa, a vedação das provas ilícitas recebe roupagem distinta do tratamento entre particulares. Ressalte-se, por exemplo, que esses postulados impedem que ‘o agente público utilize-se das inviolabilidades à intimidade e à vida privada para prática de atividades ilícitas (...)’ (MORAES, Alexandre, Direito constitucional. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 106).*

30. *No bojo de procedimentos licitatórios, deve imperar a absoluta probidade entre os participantes. Nessa linha, ainda sob a lição de Alexandre de Moraes, ‘o dever de mostrar honestidade decorre do princípio da publicidade, pelo qual todos os atos públicos devem ser de conhecimento geral, para que a sociedade possa fiscalizá-los’ (Direito constitucional. 21, ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 106).*

31. *Assim, ao aceitar participar de procedimentos envolvendo o Estado e os valores públicos, a recorrente permite a flexibilização de determinadas liberdades. Tanto que, para se habilitar aos certames, tem necessariamente que apresentar informações internas à entidade, inclusive, prova de regularidade fiscal e qualificação técnica.*

32. *Destaque-se, por fim, que as autoridades administrativas, como o Tribunal de Contas da União, poderão requisitar informações fiscais às Fazendas Públicas, não se sujeitando ao sigilo fiscal, desde que se comprove a instauração regular de processo administrativo, destinado a investigar o sujeito passivo pela prática de infração administrativa, conforme prescreve o §1º, inc. II, do art. 198, do CTN.*

33. *No presente caso, os dados foram apresentados em regular processo administrativo e submetidos ao contraditório da empresa, a qual confirmou todas as informações da representada, admitindo o uso indevido da condição de EPP.*

Argumentos

34. *Além da irregularidade acima, a recorrente afirma que foi violado outro princípio constitucional de ordem processual. Destaca que à fl. 117 dos autos, o Relator determinou a realização pela autoridade administrativa de todas as diligências necessárias à instrução do feito, com o intuito de proporcionar a ampla defesa.*

35. *Na sequência, a autora manifestou interesse na produção de prova testemunhal para comprovar a ausência de dolo na omissão da receita, pedido que consta no parágrafo 54 da fl. 154.*

36. *Alega que por meio dessa prova, os contadores e os ex-empregados da empresa, dentre outros, poderiam comprovar com fartos argumentos a ilegalidade praticada pelo sócio da representante, afastando-se a penalidade aplicada.*

37. *Sustenta, contudo, que a determinação do Relator não foi observada pela autoridade administrativa local, pois o pedido de oitiva de testemunhas sequer foi analisado, como demonstra a fundamentação constante do relatório do Acórdão combatido.*

38. *Ressalta que a prova testemunhal é fundamental ao caso, tanto que o Relator havia reconhecido a necessidade de produção de todos os meios probatórios admitidos. Com isso, conclui ter sido cerceada a defesa da representada, afrontando-se as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório, previstas no art. 5º, LV, da Carta Magna, o que anula a fase de instrução processual.*

39. *Ao final, requer a nulidade do processo, com imediato arquivamento, sem aplicação de penalidade; ou a reabertura da instrução processual para oitiva das testemunhas.*

Análise

40. *Não assiste razão à recorrente. A legislação que rege o processo administrativo no Tribunal de Contas da União, consistente na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno da Casa, não admite a prova testemunhal (Acórdão 938/2012-Segunda Câmara), cabendo à parte a produção e a apresentação das provas em forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros, consoante dispõe o art. 162 do Regimento Interno.*

41. *Além disso, apenas se admitiria a anulação da instrução processual caso tivesse havido prejuízo à parte. No caso, as provas constantes dos autos são suficientes para analisar de forma legítima a controvérsia.*

Argumentos

42. *Após, a recorrente discorre sobre o descabimento da sanção de inidoneidade, com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, tendo em vista a possibilidade de reparar eventual dano mantendo-se as atividades da empresa e de sua função social.*

43. *Sustenta que a aplicação da declaração de inidoneidade por 6 meses é medida excessiva e desproporcional, tendo em vista as circunstâncias fáticas relacionadas à conduta irregular da empresa representante.*

44. *Alega que, além da conduta irregular da empresa que representou ao TCU, a inconsistência no balanço financeiro da recorrente não foi deliberada com o objetivo de se beneficiar em licitações públicas.*

45. *O que ocorreu foi a interpretação errônea dos profissionais de contabilidade, entendendo que a baixa da condição de microempresa seria automática, sendo, por isso, inapropriada a declaração de inidoneidade. Para tanto, transcrevem trecho da doutrina de Marçal Justen Filho (peça 39, p. 8-9), em que o autor afirma que essa sanção deve ser aplicada em infrações dotadas de maior reprovabilidade ou que envolvam efeitos danosos mais gravesos.*

46. *O doutrinador leciona, ainda, que, em regra, deve haver dolo para a aplicação da declaração de inidoneidade, sendo necessário evidenciar que o sujeito atuou de forma volitiva para infringir deveres fundamentais ao licitante.*

47. *A empresa insiste que, caso os responsáveis pela contabilidade tivessem agido com zelo, não existiriam as inconsistências no balanço suscitadas na representação e a recorrente teria realizado tempestivamente a baixa da qualificação na junta comercial.*

48. *Alega que, mesmo que o TCU não seja responsável por analisar a conduta dos responsáveis técnicos na empresa, os fatos praticados pelos prestadores de serviço devem ser considerados, pois o limite somente foi ultrapassado em razão do erro cometido.*

49. *Destaca jurisprudência em que o empregado agiu com dolo na prática do ilícito e, ainda assim, o Superior Tribunal de Justiça não responsabilizou administrativamente a pessoa jurídica, sendo o caso mais grave que a questão tratada no presente processo.*

50. *Não se pode, segundo a empresa, analisar o pretense uso indevido da condição de empresa de pequeno porte, sem sopesar as causas que levaram o ato a ocorrer, sendo que ela somente foi mantida como EPP por falha culposa dos profissionais de contabilidade, sem que a direção da entidade soubesse.*

51. *Informa que logo que teve ciência dos problemas providenciou auditoria com objetivo de regular a situação, sendo o contexto isento de pena mais severa, conforme a doutrina e a jurisprudência majoritárias.*

Análise

52. *Os argumentos da recorrente não merecem prosperar. Há elementos nos autos que infirmam as alegações da recorrente.*

53. *Primeiramente, é importante destacar que a Lei Complementar 123/2006 estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte, em especial no que se refere ao regime tributário, ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias e quanto ao acesso ao crédito e aos mercados.*

54. *Nessa última prerrogativa, o estatuto aplicado a esse grupo empresarial privilegiado permite, nos termos do art. 1º, inc. III, que o Poder Público dê preferência às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições de bens e serviços. O objetivo da norma é criar condições para o acesso dessas empresas aos mercados, como forma de promover o desenvolvimento regional e municipal e, por conseguinte, o crescimento econômico do país.*

55. *Nessa linha, o art. 48 do Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte permite que a Administração Pública realize procedimento licitatório:*

‘I - destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado;

III - em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.'

56. *Com isso, permite-se a realização de certames com a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte ou a destinação de parcelas do objeto para esse grupo, afastando-se as pessoas jurídicas de grande porte, de modo a possibilitar que os pequenos e médios empreendedores possam, dentro de suas condições, apresentar a melhor proposta para a Administração.*

57. *Por outro lado, rege o ordenamento jurídico pátrio o princípio da isonomia, em suas vertentes material e formal, o que significa que a regra, em qualquer esfera e com mais intensidade no âmbito do Poder Público, é a igualdade.*

58. *O tratamento diferenciado exige autorização constitucional e deve ser realizado de forma estrita. Nesse caso, a Carta Magna, em seu art. 179, prevê, de forma expressa, a diferenciação desse conjunto de empresas:*

'Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.'

59. *Nota-se que essa prerrogativa deverá ser fortemente controlada pelo Estado, exatamente por constituir concretização do princípio da igualdade material, segundo o qual devem ser tratados desigualmente os desiguais.*

60. *Por conta disso, nos termos do art. 3º da Lei Complementar 123/2006, nos moldes em que vigorava à época, consideravam-se microempresas - ME ou empresas de pequeno porte - EPP a sociedade empresária, a sociedade simples e o empresário, devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:*

I – no caso das microempresas, (...) aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais);

II – no caso das empresas de pequeno porte, (...) aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais).'

61. *Os limites para EPP e ME foram alterados recentemente pela Lei Complementar 139/2011 para R\$ 360.000,00, no primeiro caso; e R\$ 3.600.000,00, no segundo. Essa alteração não interfere na presente análise, pois o faturamento a ser considerado é aquele previsto na norma regente no exercício anterior aos certames irregularmente vencidos. No caso, o ano de 2009.*

62. *Para que não haja qualquer discussão, o referido instrumento legal, conforme o §1º do art. 3º, define receita bruta para os fins do estatuto, como o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos. Dessa forma, o dispositivo legal posicionou-se pelo faturamento bruto da empresa como parâmetro para o enquadramento.*

63. *Nessa linha, como registrou a unidade técnica, para que a empresa se beneficiasse do regime diferenciado da Lei Complementar 123/2006, necessitaria enquadrar-se como ME ou EPP, ou seja, auferir, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 240.000,00 ou R\$ 2.400.000,00, respectivamente.*

64. *Além disso, de acordo com o §9º do art. 3º da Lei Complementar 123/2006, vigente à época, a empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, excedesse o limite de R\$ 2.400.000,00 em receita bruta anual ficaria excluída, para todos os efeitos legais, no ano seguinte, do regime favorecido previsto naquele estatuto. Esse dispositivo também foi alterado pela Lei Complementar 139/2011, tornando,*

inclusive, mais rígidos os comandos.

65. *Por outro lado, nos termos do art. 71 da Lei Complementar 123/2006, as microempresas e empresas de pequeno porte estão dispensadas da publicação de qualquer ato societário. Por conta disso, o enquadramento, reenquadramento e desenquadramento dessas pessoas jurídicas ocorre mediante arquivamento nas Juntas Comerciais de declaração procedida pelo empresário ou sociedade em instrumento específico para essas finalidades, conforme dispõe o art. 1º da Instrução Normativa 103/2007, expedida pelo Departamento Nacional de Registro do Comércio - DNRC.*

66. *Então, caberia à empresa declarar, sob as penas da lei, no início do ano seguinte, a mudança na condição de empresa de pequeno porte, a cada acréscimo no faturamento, que implicasse em alteração dos patamares exigidos no estatuto. A confusão na interpretação da norma, conforme alegado pela recorrente, não se sustenta, especialmente por profissionais especializados na área tributária. Bastava a soma das notas fiscais de vendas e serviços e a comparação do somatório com os limites da Lei.*

67. *No caso específico do tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Federal, dispõe o art. 11 do Decreto 6.204/2007, que regulamenta esse ponto da Lei Complementar 123/2006:*

‘Art. 11. Para fins do disposto neste Decreto, o enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte dar-se-á nas condições do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, em especial quanto ao seu art. 3º, devendo ser exigido dessas empresas a declaração, sob as penas da lei, de que cumprem os requisitos legais para a qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte, estando aptas a usufruir do tratamento favorecido estabelecido nos arts. 42 a 49 daquela Lei Complementar.’ (...).

68. *Logo, além da declaração procedida junto ao DNRC sobre o enquadramento ou não como microempresa ou empresa de pequeno porte, a licitante, para participar dos certames beneficiados pelo regime da Lei Complementar 123/2006, deverá declarar estar apta ao tratamento favorecido previsto no referido instrumento legal. O órgão licitante pode, também, utilizar o registro nas Juntas Comerciais, por meio de certidões emitidas.*

69. *Com isso, interpretando-se, em conjunto, o disposto no capítulo V da Lei Complementar 123/2006 e os princípios da Lei 8.666/1993, conclui-se que os objetivos daquelas licitações públicas que tenham cláusula de exclusividade são: obter as propostas mais vantajosas para a Administração Pública, em procedimentos restritos a microempresas e empresas de pequeno porte.*

70. *Trata-se da atuação concertada do Poder Público, com a finalidade materializar propostas vantajosas para o Estado e auxiliar os pequenos e médios empreendedores a acessar mercados, desenvolvendo-os e auxiliando o desenvolvimento do país.*

71. *A empresa RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda., conforme a documentação apresentada, não integrava o rol de beneficiários do estatuto, em 2010. Ela ultrapassou os limites da Lei Complementar 123/2006, em 2009, atingindo faturamento bruto de, no mínimo, R\$ 3.011.253,50, considerando os valores recebidos do Poder Público Federal e o do Estado da Bahia (peça 1, p. 42-43) e montante das notas fiscais adquiridas no interior da empresa (peça 1, p. 38-41), sem computar receitas de outros entes federativos e da iniciativa privada.*

72. *Logo, em 2010, estaria excluída dos benefícios da Lei Complementar 123/2006, para todos os efeitos legais, conforme determina o §9º do art. 3º do referido instrumento. Todavia, a entidade participou e venceu, nesse exercício, itens do Pregão 25/2010, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (peça 1, p. 49), destinados à participação exclusiva de ME e EPP, sendo que a recorrente não nega esse fato. O mesmo ocorreu com os Pregões 237/2010 da Universidade Federal do Paraná – UFPR; 790/2010 e 572/2010 da Universidade Federal de Viçosa (peça 1, p. 52-53; 62-69), dentre outros.*

73. *No portal Comprasnet (www.comprasnet.gov.br), é possível consultar todas as atas dos*

pregões citados acima. Em todos os itens adjudicados à empresa recorrente consta o tratamento diferenciado: Tipo I - Participação Exclusiva de ME/EPP. Igualmente, em cada um dos pregões, há declaração eletrônica realizada voluntariamente pela RLP nos seguintes termos:

‘Declaro, sob as penas da Lei, que cumpro os requisitos estabelecidos no Art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, alterada pela Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, em seu Art. 34, que essa Empresa/Cooperativa está apta a usufruir do tratamento favorecido estabelecido nos artigos 42 ao 49 da referida Lei Complementar.’

74. *Dessa forma, a empresa, fora da condição de ME e EPP, declarou-se cumpridora dos limites previstos na Lei Complementar 123/2006 e venceu competições em que apenas os pequenos e médios poderiam ter participado. Não se trata de descumprimento culposos, pois a empresa tinha ciência de sua condição e se declarou cumpridora das condições elencadas na Lei do Simples Nacional.*

75. *A empresa recorrente, para participar e vencer a licitação, apresentou documento eletrônico ideologicamente falso consistente em declaração de enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte.*

76. *Não assiste razão à empresa ao afirmar que os profissionais contábeis entendiam que a mudança na condição de EPP seria automática, tendo em vista que consta nas demonstrações financeiras da entidade faturamento anual de R\$ 2.353.785,76, em 2009 (peça 1, p. 33). Esse montante é bastante inferior ao somatório das notas fiscais de serviços e vendas, como consta nos autos.*

77. *Dessa forma, a empresa RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda., além de não se desenquadrar perante os órgãos fazendários, sabia que já não se adequava aos limites estabelecidos pela Lei Complementar 123/2006, mas, ainda assim, declarou-se EPP e venceu certames exclusivos para os pequenos e médios empresários. A questão da proporcionalidade será aprofundada no tópico seguinte.*

Argumentos

78. *A recorrente discorre longamente sobre a proporcionalidade da medida aplicada. Sustenta que a aplicação da sanção de inidoneidade não pode decorrer de análise fria do texto legal, exigindo-se interpretação sistemática com ponderação de todos os valores, normas e circunstâncias envolvidas. Para tanto, transcreve trecho da doutrina de Juarez Freitas em que o autor considera violação à proporcionalidade o sacrifício exagerado de um valor em detrimento de outro.*

79. *Nesse sentido, considera, em interpretação teleológica do art. 88 da Lei 8.666/1993, que o objetivo da sanção de declaração de inidoneidade é vedar que o particular que agiu deliberadamente para prejudicar o Poder Público e beneficiar-se estabeleça novas relações com o Estado.*

80. *Argumenta que, embora o conceito de fraude seja nesse caso indeterminado, é possível concluir que não é qualquer ato ilícito capaz de enquadrar-se nessa conceituação, mas sim aquele que frustra o objetivo da licitação de obtenção da proposta mais vantajosa, provoca prejuízo ao patrimônio público e prejudica o caráter competitivo do procedimento licitatório.*

81. *Alega não ter causado prejuízo ao erário, tendo, ao contrário, possibilitado a obtenção do menor preço. Não se portou de modo faltoso, pois sempre adimpliu de forma rigorosa o ajuste. Conclui, com isso, que a declaração de inidoneidade é medida excessiva e desarrazoada.*

82. *Aduz, ainda, que a medida é extrema também por conduzir a estado mais gravoso do que o pretendido pela sanção, tendo em vista que a viabilidade da empresa recorrente depende quase exclusivamente dos contratos com a Administração.*

83. *Informa que atua no mercado comercializando equipamento de controle de acesso e de acervo para bibliotecas. Ressalta que, se for impedida de contratar com o Poder Público, sua atividade empresarial deverá ser encerrada, não sendo esse o objetivo da sanção prevista no art. 88 da Lei 8.666/1993.*

84. *Argumenta que a declaração de inidoneidade não tem a finalidade de provocar a falência ou o encerramento das atividades de dada empresa, sobretudo sendo a entidade pessoa jurídica empregadora com relevante papel social.*

85. *Assevera que, havendo outro meio pelo qual a empresa possa ser punida pela conduta imputada, permitindo-se a preservação do empreendimento, deverá ser utilizado. Nessa linha, apresenta entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual ‘a Administração não pode, no exercício do poder sancionatório, valer-se de medida mais excessiva que aquela necessária ao atendimento do interesse público’ (peça 39, p. 11).*

86. *Aventa a possibilidade de aplicação de multa como a melhor maneira de atingir os efeitos previstos na norma. Destaca não ter havido dano ou prejuízo patrimonial à Administração, sendo que os possíveis prejudicados com a conduta seriam empresas que tiveram seus lances ou propostas cobertas nos termos do art. 44 da Lei Complementar 123/2006.*

87. *Sustenta que o grau de lesividade da conduta, de acordo com as informações constantes dos autos, é pequeno, sendo que o uso indevido dos benefícios contidos na Lei Complementar 123/2006 se resumiu a quatro certames, os quais, ainda que somados, não representam vantagem excessiva capaz de justificar a ação dolosa a ela imputada na deliberação recorrida.*

88. *Com isso, declara que, caso seja necessária a penalização administrativa, é importante a reanálise do Acórdão recorrido, com base nos objetivos da Lei e nos princípios do Direito Administrativo, aplicando-se pena de advertência ou aplicação de multa. Ao final, requer a redução da sanção de inidoneidade para o prazo de 30 dias, em homenagem ao postulado da proporcionalidade.*

Análise

89. *Os argumentos apresentados pela empresa não merecem prosperar. Primeiramente, como já destacado, o objetivo da norma, com a realização de certames exclusivos para as micro e pequenas empresas, é que esse conjunto de entidades possa, sem que haja prejuízos ao Poder Público, oferecer propostas vantajosas à Administração, protegidas do potencial de escala e de negociação das grandes empresas e dos grandes conglomerados.*

90. *Trata-se de proteção deliberada aos pequenos e médios empreendedores. O descumprimento desse preceito tem implicações de natureza grave no bojo da Lei de Licitações, diferentemente do que afirma a recorrente.*

91. *Nessa linha, em licitações dessa natureza, a participação de licitantes não enquadrados como microempresas e empresas de pequeno porte constitui, como se demonstrará abaixo, fato típico previsto no art. 90 da Lei 8.666/1993, in verbis:*

‘Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação’.

92. *O núcleo do tipo ‘frustrar’, segundo Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009, p.870), ‘aperfeiçoa-se através da conduta que impede a disputa no procedimento licitatório’. É necessário que o agente tenha a intenção de obter a adjudicação do objeto da licitação.*

93. *No caso de certame em que apenas microempresas e empresas de pequeno porte poderiam oferecer propostas, a participação da recorrente, de porte superior e, portanto, com maior capacidade diante dos pequenos e médios, frustra a competição nos moldes exigidos pela Lei Complementar 123/2006.*

94. *A licitante RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda. possuía maior estrutura operacional, no período em discussão, podendo apresentar preços mais competitivos que as demais participantes, sagrando-se vencedora nos procedimentos.*

95. *No que tange ao dolo, é importante ressaltar que a recorrente tinha ciência plena de que não mais integrava o rol de microempresas e empresas de pequeno porte no ano de 2010 e declarou isso no bojo dos procedimentos eletrônicos. Logo, frustrou os objetivos da Lei Complementar 123/2006, interpretada em conjunto com a Lei 8.666/1993, de forma deliberada.*

96. *A licitante sabia de sua condição privilegiada em certames envolvendo apenas microempresas e empresas de pequeno porte, mas ainda assim participou dos procedimentos e sagrou-se*

vencedora, operando-se a subsunção plena ao fato típico previsto no estatuto de licitações. A referida conduta autoriza esta Corte a aplicar a declaração de inidoneidade para licitar com a Administração Pública, nos termos dos artigos 87 e 88 da Lei 8.666/1993 e 46 da Lei 8.443/1992.

97. O elemento objetivo composto pelo núcleo 'fraudar', do art. 90 da Lei de Licitações, ainda de acordo com a doutrina de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009, p.870), 'envolve o ardil pelo qual o sujeito impede a eficácia da competição'. Os certames discutidos no presente processo visavam a participação exclusiva de ME e EPP, com adjudicação do objeto para um integrante desse grupo beneficiado.

98. A empresa RLP não poderia ter participado das licitações, mas participou, por meio de falsas declarações, e venceu as competições, excluindo as possibilidades de êxito de microempresas e empresas de pequeno porte adequadamente habilitadas para os procedimentos.

99. Dessa forma, ao disputar com reais microempresas e empresas de pequeno porte, a recorrente fraudou os procedimentos licitatórios e frustrou os objetivos da Lei Complementar 123/2006 e do Estatuto de Licitações, com vistas a obter a adjudicação dos objetos licitados.

100. Excluiu da possibilidade de contratar com a Administração Pública outras entidades aptas a participar e vencer os procedimentos licitatórios, em absoluta afronta à proteção constitucional e legal ao grupo dos pequenos e médios empreendedores.

101. Com isso, o disposto no art. 88, inc. III, da Lei 8.666/1993, associado ao art. 46 da Lei 8.443/1992, dá condição à imputação de inidoneidade, nos moldes descritos na deliberação combatida.

102. Com base na doutrina de Marçal Justen Filho, há dificuldade interpretativa no art. 88 da Lei de Licitações. Os tipos previstos no referido dispositivo são abertos, sem que haja definição clara sobre as condutas a serem punidas. Contudo, a penalidade é factível na concepção do próprio autor.

103. Nos termos da doutrina já citada pela recorrente (FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009, p.860), para que se declare a empresa inidônea, com base no art. 88 da Lei 8.666/1993:

'(...) é necessário evidenciar que o sujeito atuou com a vontade preordenada a infringir deveres fundamentais que recaem sobre o licitante ou o contratado, para obter vantagem reprovável, ainda que tal pudesse acarretar séria infração aos interesses fundamentais.'

104. No caso em epígrafe, diante dos deveres constitucionalmente reconhecidos de probidade e boa-fé, a empresa recorrente, ciente de que não mais se enquadrava nos conceitos da Lei Complementar 123/2006, participou e venceu certames exclusivos para ME e EPP, respaldada em declarações ideologicamente falsas.

105. Além disso, é necessário ressaltar que o art. 46 da Lei 8.443/1992, descrito abaixo, autoriza que esta Corte aplique a declaração de inidoneidade sob fundamentos distintos da Lei de Licitações. No caso, fraude comprovada aos certames:

'Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.'

106. O dispositivo, como demonstra o precedente abaixo indicado, traz tipologia aberta, inserindo-se no bojo do conceito de fraude a apresentação de atestados que não correspondam à realidade, como as declarações eletrônicas constantes do Comprasnet realizadas de forma voluntária pela autora:

'Assim, entendo comprovada fraude à licitação praticada pela Trindade Serviços Gerais Ltda. por ter se habilitado no Pregão Eletrônico 093/730-2008 com atestado de capacidade técnica que não corresponde à realidade dos fatos. Conseqüentemente, deverá ser declarada sua inidoneidade para participar, por cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal'. (Acórdão 2.859/2008 - TCU – Plenário)

107. De outra sorte, em que pese estar comprovado que a participação e vitória da empresa recorrente em procedimentos exclusivos para ME e EPP, no ano de 2010, foi irregular, é importante

analisar a condenação imposta pelo Tribunal à responsável sob o prisma do princípio da proporcionalidade, como requerido na peça recursal.

108. Dessa forma, além de inserida no tipo específico do art. 90 da Lei 8.666/1993 e nas possibilidades inculpidas no art. 88 do mesmo diploma, a conduta da empresa RLP é altamente reprovável na concepção desta Corte.

109. O princípio da proporcionalidade, sinônimo de razoabilidade, é regra de interpretação, de natureza valorativa, que deve permear o ordenamento jurídico. Visa o equilíbrio na restrição de direitos e concessão de benefícios, conforme leciona Inocêncio Mártires Coelho (MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; Branco, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 181).

110. O autor ensina que esse postulado compõe-se da necessidade, da adequação e da proporcionalidade em sentido estrito. Para Pedro Lenza (Direito constitucional esquematizado. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 138), na necessidade, a adoção de restrição de direitos só é legítima se for indispensável ao caso e não for passível de substituição por medida menos gravosa.

111. No presente caso, o Tribunal não tem prerrogativa para determinar à entidade ou adverti-la para que se amolde à Lei Complementar 123/2006, publicada em 15/12/2006, como propôs; ou para aplicar multa à recorrente, tendo em vista não haver conluio com agentes públicos, não sendo essas as medidas necessárias para punir a empresa e impedi-la de praticar novamente condutas semelhantes.

112. Além disso, determinação, recomendação ou alerta, nesse caso, corresponderiam a exigir da empresa o cumprimento do ordenamento jurídico. As normas jurídicas têm aplicabilidade para todos a partir do início da vigência, contada aqui da data da publicação do estatuto.

113. Assim, nota-se que a declaração de inidoneidade, por curto espaço de tempo, é capaz de concretizar o elemento necessidade, integrante da proporcionalidade em sentido amplo, pois é importante que se puna o praticante do ato ilícito e a impeça de fraudar novamente.

114. De outro lado, leciona Pedro Lenza (Direito constitucional esquematizado. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 138) que a adequação significa a escolha do meio mais adequado para o atingimento do objetivo pretendido.

115. No caso em discussão, o objetivo da penalidade aplicada é punir a licitante fraudadora e impedir que ela novamente participe de certames exclusivos para os pequenos e médios empresários, não integrando esse rol. Nesse sentido, espera-se que a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública seja capaz de cumprir o esperado, tendo em vista a inaplicabilidade das outras medidas possíveis, como destacado anteriormente.

116. Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito, nos termos da doutrina escolhida (LENZA, Pedro, Direito constitucional esquematizado. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 138), exige que o ato praticado realize o objetivo pretendido sem restringir exageradamente outros valores constitucionalizados. Nesse ponto, a declaração de inidoneidade por apenas seis meses mostra-se proporcional à conduta da empresa, não sendo capaz de por fim aos negócios da entidade como afirmado no recurso.

117. Nesse ponto, diferentemente do que afirma a recorrente, a materialidade e o número de contratações não tem relevância. O que se deve analisar é a conduta da empresa e a intenção em fraudar os procedimentos licitatórios em análise e não os possíveis prejuízos ao erário.

118. Assim, a apresentação de declarações divergentes da realidade e a participação deliberada e vitória em certames exclusivos para microempresas e empresas de pequeno porte demonstram conduta passível de apenação com a impossibilidade de licitar e contratar com a Administração por curto período.

119. Comparam-se aqui três bens jurídicos tutelados pelo arcabouço constitucional: a legalidade, a moralidade e a livre iniciativa da empresa recorrente em oferecer seus produtos ao Poder Público, em igualdade de condições com as demais pessoas jurídicas.

120. De acordo com os documentos colacionados, percebe-se que a empresa RLP Comércio e

Assistência Técnica Ltda. não mais integrava o rol de microempresas e empresas de pequeno porte no ano de 2010. Entretanto, de forma deliberada, participou e venceu, naquele exercício, utilizando-se de declarações ideologicamente falsas, certames exclusivos para esse grupo, impedindo que os reais beneficiários usufríssem do benefício. Portanto, mostra-se razoável a penalidade aplicada.

Argumentos

121. *Por fim, a recorrente discorre sobre os efeitos econômicos anticoncorrenciais da declaração de inidoneidade em discussão nos presente autos. Considera que a aplicação da norma deverá levar em conta os efeitos da decisão, reconhecendo-se a função social do Direito e dos aplicadores do ordenamento. Afirma que o Acórdão recorrido afastou esses princípios ao não tratar dos impactos do julgado na concorrência.*

122. *Alega que não se trata de adentrar na seara da regulação da concorrência, mas sim atentar para os efeitos da decisão, pois o julgador não é mero aplicador da Lei, tendo em vista que intervém nas relações sociais para decidir conflitos em prol pacificação da sociedade. Busca demonstrar que a ação do julgador possui resultados.*

123. *Afirma que, no presente caso, a consequência que se quer evitar é a concessão de monopólio em favor da empresa Representante, pois a RTS detém hoje 30% do mercado nacional, enquanto a RLP possui posição majoritária com 60% dos consumidores. Com isso, segundo a recorrente, a declaração de inidoneidade afastaria o maior, senão o único concorrente da empresa que apresentou representação ao Tribunal, permitindo-lhe atuar de forma monopolística.*

124. *A declaração de inidoneidade impedirá que a recorrente participe de licitações públicas por até cinco anos, sendo que a entidade representante será a única com atestados de capacidade técnica e credenciamento como distribuidora junto a fabricantes dos artefatos para segurança de bibliotecas e portos.*

125. *Nessa linha, aduz que o banimento de um dos concorrentes, em um mercado em que a maioria dos compradores são entidades públicas, outorgará exclusividade de fornecimento à empresa representante, podendo haver ampliação de preços e incremento nos gastos dos órgãos públicos, em razão da atuação monopolística da RTS.*

126. *Relembra que a ordem econômica, conforme consta nos artigos 170, inc. IV; e 173, §4º, todos da Constituição Federal, prevê como princípio a livre concorrência, reprimindo-se a eliminação da competição, o abuso do poder econômico que vise a dominação de mercados e o aumento arbitrário de lucros.*

127. *Sustenta que os três efeitos ocorrerão com a declaração de inidoneidade da empresa representada, pois haverá eliminação da concorrência e a representante dominará os mercados e aumentará os lucros.*

128. *Ressalta, ainda sobre esse ponto, que a eficiência é princípio fundamental da administração pública, conforme dispõe o art. 37 da Constituição Federal, critério que deve ser observado pelos Tribunais de Contas, nos termos do art. 74, II, da Carta Magna.*

129. *Argumenta que esse raciocínio remete ao princípio geral do Direito do ‘meio mais idôneo’ ou da ‘restrição menor possível’, os quais se relacionam à ponderação de bens, de acordo com a doutrina de Larenz. Segundo o autor, o meio mais idôneo, com restrição menor possível, protege de forma suficiente o bem preferido.*

130. *Destaca que esses princípios convergem para o princípio da proporcionalidade, o qual serve para buscar a medida justa, o equilíbrio, preservando-se os ideais de Justiça, não sendo recomendada medida mais gravosa à recorrente, o que, na prática, assegura o monopólio da representante. O mesmo raciocínio, segundo a empresa, seria atingido com a aplicação da doutrina da proporcionalidade em sentido estrito, com a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, postulado com maior aplicabilidade na atividade administrativa.*

131. *Conclui que, mesmo que fossem lícitas as provas constantes dos autos, o Tribunal deveria considerar a boa-fé da empresa e a idoneidade da recorrente em informar corretamente a extrapolação*

dos limites em 2010 à Junta Comercial, além de não se descuidar da análise dos efeitos da decisão sobre a concorrência neste mercado específico, sob pena de outorgar à empresa representante monopólio que desequilibrará o setor, gerando desemprego e maximização atípica de lucro.

Análise

132. Os argumentos da recorrente não se sustentam. Está correta a deliberação recorrida, embasada na manifestação da unidade técnica, ao se afastar da análise dos efeitos concorrenciais da declaração de inidoneidade, tendo em vista não ter esta Corte competência legal ou técnica para se imiscuir nessa seara.

133. Além disso, a recorrente, seja nas razões de justificativa, seja na presente fase processual, não trouxe elementos suficientes que corroborem as afirmações relativas à possibilidade de monopolização do segmento.

134. Não está correta, também, a afirmação da empresa de que a RLP será afastada das concorrências públicas por cinco anos, pois a sanção é de apenas seis meses. Nesse sentido, como já exaustivamente enfrentado no tópico anterior, mostra-se razoável a medida, inclusive, no que tange à proporcionalidade em sentido estrito.

135. Por fim, o fato de a empresa ter se reenquadrado em 2011, não mais ostentando a condição de EPP, apenas ratifica as ilegalidades praticadas no ano de 2010 e demonstram que a recorrente tinha condição técnica de cumprir a norma, mas optou por beneficiar-se por mais um ano da condição privilegiada da Lei do Simples Nacional.

PROPOSTA

136. Diante do exposto, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, submeto os autos à consideração superior propondo:

a) conhecer do Pedido de Reexame interposto pela empresa RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda., contra o Acórdão 3.074/2011-TCU-Plenário, proferido na Sessão de 23/11/2011, Ata 51/2011;

b) negar provimento ao recurso apresentado, mantendo-se inalterado o Acórdão recorrido;

c) comunicar à recorrente a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte, bem como à empresa RTS Brasil Sistemas Ltda ME, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério Público Federal, à Secretaria da Receita Federal do Brasil/MF e à Secretaria de Direito Econômico/MJ, para as ações nas respectivas áreas de competência e demais interessados.”

2. O Sr. Diretor e o Sr. Secretário da Serur põem-se em linha com as considerações e conclusões da instrução, mas este último, em vista da entrada de documentação enviada pela empresa recorrente, tece as seguintes considerações adicionais:

“Estando os autos em meu Gabinete, verifiquei o ingresso de documentação constante à peça 49, p. 1-3, na qual a empresa RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda., ora recorrente, informa a exclusão da ocorrência relativa à declaração de inidoneidade registrada, em face da empresa, no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores - Sicafe, em virtude da interposição do pedido de reexame com efeito suspensivo.

2. A defendente reitera o pedido de total provimento do mencionado recurso e, alternativamente, caso haja o entendimento pela manutenção da sanção de inidoneidade, requer sua redução para período não superior a 100 dias e, ainda, considerando tal penalidade cumprida, uma vez que a empresa já ficou com ocorrência registrada no Sicafe de 23 de novembro de 2011 a 7 de março de 2012 (106 dias), apesar da interposição de recurso com efeito suspensivo.

3. Quanto ao pleito de total provimento do recurso a fim de afastar a declaração de inidoneidade, manifesto, desde já, minha anuência com a percuente análise empreendida no âmbito da Serur (doc. 48225605).

4. No que toca ao pedido de redução do período da penalidade, considerando-se o tempo em que a empresa já ficou com a ocorrência registrada no Sicafe, devem ser feitas algumas considerações.

5. Primeiramente, destacam-se as seguintes informações sobre o deslinde do processo:

a) O Acórdão condenatório (Acórdão 3.074/2011 – TCU – Plenário) foi prolatado em 23/11/2011. Este declarou a inidoneidade da empresa RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda. na Administração Pública Federal, por seis meses (item 9.2) e remeteu cópia do Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para as providências necessárias à atualização do registro da empresa RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda. no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) (subitem 9.3.1).

b) A RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda. foi comunicada do teor do acórdão, por meio do Ofício 1226/2011 TCU/Secex-SC, em 22/12/2011 (aviso de recebimento constante à peça 38) e interpôs, tempestivamente, pedido de reexame em 27/12/2011 (peça 39).

c) Em 9/2/2012 houve a emissão de certidão com efeito suspensivo (peça 46) a pedido da recorrente (peça 46).

d) A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi comunicada do teor do Acórdão 3074/2011 – TCU – Plenário, em 12/12/2012 (peça 34). Em consulta ao DW/SIASG verifica-se que declaração de inidoneidade da empresa foi registrada no sistema em 30/12/2011 e perdurou até 7/3/2012.

4. A declaração de inidoneidade possui natureza de sanção administrativa. Segundo Daniel Ferreira a sanção administrativa é:

‘A direta e imediata consequência jurídica, restritiva de direitos, de caráter repressivo, a ser imposta no exercício de função administrativa, em virtude de comportamento juridicamente proibido, comissivo ou omissivo’. (Sanções Administrativas. 2001. Malheiros. p.188)

5. Quanto ao efeito da declaração de inidoneidade a doutrina e jurisprudência convergem para o entendimento de que os efeitos dessa penalidade são futuros, isto é **ex nunc**. Transcreve-se abaixo jurisprudência desta Corte nesse sentido:

‘Quanto ao primeiro tópico, relativo à eficácia da declaração de inidoneidade, manifesto-me de acordo com os exames empreendidos nos autos, pois, com amparo na moderna jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região - TRF-1, concluiu-se que a declaração de inidoneidade não dá ensejo à imediata rescisão de todos os contratos firmados entre as empresas sancionadas com a administração pública federal. Isso porque a declaração de inidoneidade apenas produz efeitos **ex-nunc**, não autorizando que sejam desfeitos todos os atos pretéritos ao momento de sua proclamação.’ (Acórdão 3002/2010-Plenário, Rel. Min. José Jorge, DJ 10.11.2010).

6. Na mesma linha de entendimento já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

‘Segundo precedentes da 1ª Seção, a declaração de inidoneidade ‘só produz efeito para o futuro (efeito **ex nunc**), sem interferir nos contratos já existentes e em andamento’ (MS 13.101/DF, Min. Eliana Calmon, DJe de 09.12.2008). Afirma-se, com isso, que o efeito da sanção inibe a empresa de ‘licitar ou contratar com a Administração Pública’ (Lei 8666/93, art. 87), sem, no entanto, acarretar, automaticamente, a rescisão de contratos administrativos já aperfeiçoados juridicamente e em curso de execução, notadamente os celebrados perante outros órgãos administrativos não vinculados à autoridade impetrada ou integrantes de outros entes da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios). Todavia, a ausência do efeito rescisório automático não compromete nem restringe a faculdade que têm as entidades da Administração Pública de, no âmbito da sua esfera autônoma de atuação, promover medidas administrativas específicas para rescindir os contratos, nos casos autorizados e observadas as formalidades estabelecidas nos artigos 77 a 80 da Lei 8.666/93’. (MS 13.964-DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 13.05.2009).

7. De acordo com o entendimento desta Corte de Contas e do STJ, a declaração de inidoneidade possui efeitos futuros. Logo, não afeta os contratos em vigor eventualmente celebrados entre o particular sancionado e outros entes administrativos de qualquer esfera de governo.

8. Nesse caso a sanção administrativa não pode prejudicar o direito adquirido e o ato jurídico perfeito sob pena de violação ao art. 37, XXXVI da Constituição da República e ao princípio da

segurança jurídica.

9. *Frise-se que a imediata rescisão dos contratos administrativos em vigor em vista da declaração de inidoneidade, poderia causar enorme prejuízo não só ao Erário, mas ao interesse público, na medida em que muitas obrigações contratuais de relevante interesse social seriam interrompidas, exigindo-se a realização de novos certames licitatórios e dispêndio de recursos públicos.*

10. *Para analisar a existência de prejuízo à empresa RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda. com a inclusão da declaração de inidoneidade no Sicaf, passa-se a verificar os normativos que tratam da matéria.*

11. *O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf é um dos módulos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg e constitui um instrumento básico de apoio aos processos de compras e contratações.*

12. *A Lei 8.666/1993 disciplina em seu art. 34 o seguinte:*

‘Art. 34. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem freqüentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano.

§ 1º O registro cadastral deverá ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, a chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados.

§ 2º É facultado às unidades administrativas utilizarem-se de registros cadastrais de outros órgãos ou entidades da Administração Pública’. (...)

13. *O Decreto 4.485, de 25 de novembro de 2002 dá nova redação a dispositivos do Decreto 3.722, de 9 de janeiro de 2001, que regulamenta o art. 34 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF.*

14. *Em seu art. 1º disciplina o seguinte:*

‘Art. 1º O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF constitui o registro cadastral do Poder Executivo Federal, na forma definida neste Decreto, mantido pelos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Serviços Gerais - SISG, nos termos do Decreto nº 1.094, de 13 de março de 1994.

§ 1º A habilitação dos fornecedores em licitação, dispensa, inexigibilidade e nos contratos administrativos pertinentes à aquisição de bens e serviços, inclusive de obras e publicidade, e a alienação e locação poderá ser comprovada por meio de prévia e regular inscrição cadastral no SICAF:

I - como condição necessária para emissão de nota de empenho, cada administração deverá realizar prévia consulta ao SICAF, para identificar possível proibição de contratar com o Poder Público; e

II - nos casos em que houver necessidade de assinatura do instrumento de contrato, e o proponente homologado não estiver inscrito no SICAF, o seu cadastramento deverá ser feito pela Administração, sem ônus para o proponente, antes da contratação, com base no reexame da documentação apresentada para habilitação, devidamente atualizada.

§ 2º O SICAF deverá conter os registros dos interessados diante da habilitação jurídica, a regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira, bem como das sanções aplicadas pela Administração Pública relativas ao impedimento para contratar com o Poder Público, conforme previsto na legislação.

§ 3º Excetuam-se das exigências para habilitação prévia no SICAF as relativas à qualificação técnica da interessada, as quais somente serão demandadas quando a situação o exigir’. (...).

15. *A Instrução Normativa 2, de 11 de outubro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - Sisg.*

16. *Em seu art. 3º preleciona o seguinte:*

‘Art. 3º A habilitação dos fornecedores em licitação, dispensa, inexigibilidade e nos contratos administrativos pertinentes à aquisição de bens e serviços, inclusive de obras e publicidade, e a alienação e locação poderá ser comprovada por meio de prévia e regular inscrição cadastral no SICAF, desde que os documentos comprobatórios estejam validados e atualizados.

§ 1º Previamente à emissão de nota de empenho, à contratação e a cada pagamento a fornecedor, a Administração realizará consulta ao SICAF para identificar possível proibição de contratar com o Poder Público e verificar a manutenção das condições de habilitação.

§ 2º Nos casos em que houver necessidade de assinatura do instrumento de contrato, e o proponente homologado não estiver inscrito no SICAF, o seu cadastramento deverá ser feito pela Administração, sem ônus para o proponente, antes da contratação, com base no reexame da documentação apresentada para habilitação, devidamente atualizada.

§ 3º O SICAF deverá conter os registros das sanções aplicadas pela Administração Pública, inclusive as relativas ao impedimento para contratar com o Poder Público, conforme previsto na legislação.’

17. *No que toca ao registro das sanções está disciplinado o que se segue:*

‘Art. 40. São sanções passíveis de registro no SICAF, além de outras que a lei possa prever:

(...)

IV - declaração de inidoneidade, conforme o inciso IV do artigo 87 da Lei 8.666, de 1993; e

(...)

§ 2º A aplicação da sanção prevista no inciso IV deste artigo impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos com a Administração Pública.

Art. 41. Após o registro da sanção, o órgão ou a entidade responsável por sua aplicação realizará comunicação ao fornecedor, informando que o fato foi registrado no SICAF (...).

(...)

Art. 42. Decorrido o prazo de penalidade ou admitido que cessaram os motivos eu a impuseram, o fornecedor somente poderá ser reabilitado pela unidade que efetivou a punição, permanecendo os registros anteriores’. (...).

18. *Feitas essas considerações, entende-se que a inserção da declaração de inidoneidade no Sicafe, em relação à empresa RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda., acarretou efeitos da restrição de direitos imposta pelo Acórdão 3.074/2011 – TCU – Plenário.*

19. *Nessa linha de entendimento, considera-se razoável que seja considerado o tempo que a empresa foi declarada inidônea no Sicafe, em decorrência do acórdão combatido. O termo a quo para a contagem seria a data de registro no sistema (30/12/2011) até a data da sua exclusão (7/3/2012). Nesse ínterim é que se verifica a efetiva ocorrência de prejuízo às licitações e contratações que a empresa viesse a participar.*

20. *Conclui-se que o item 9.3 do Acórdão não deve ser modificado, pois a recorrente não conseguiu trazer argumentos para afastar ou reduzir a penalidade aplicada.*

21. *Por outro lado, como medida de justiça, entende-se que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deve ser comunicada que, no cômputo do prazo de 6 meses da declaração de inidoneidade determinada pelo TCU no Acórdão 3.074/2011 – TCU – Plenário, deve ser considerado o prazo em que já houve o registro da ocorrência no Sicafe (31/12/2011 a 7/3/2012)”.*

É o Relatório.

VOTO

O presente recurso é tempestivo em relação ao Acórdão 3.074/2011-Plenário, contra o qual se bate, merecendo ser conhecido por este tribunal, na forma legal e regimental.

2. Quanto ao mérito, entendo que a Secretaria especializada em recursos deste Tribunal oferece o melhor deslinde para a questão.

3. Com efeito, o principal argumento esgrimido pela empresa recorrente, referente à possível ilicitude das provas carreadas aos autos pela empresa representante – consistentes em notas fiscais a que teve acesso ex-empregado da recorrente, quando lá trabalhava, atualmente sócio da representante –, ainda que admitido, seria insuficiente sequer para provocar o não conhecimento da representação que abre estes autos. Basta ver que os valores informados pela representante disponíveis em sistemas públicos de dados orçamentários, federal ou estaduais, indicam que somente as vendas para órgãos públicos atingiram cerca de 77%, em 2009, e 92%, em 2010, do limite mínimo para classificação da empresa como de pequeno porte.

4. Além disso, a representante ainda informa que a recorrente realizou diversas outras vendas a órgãos públicos sobre as quais a Corte de Contas poderia obter informações via diligência. Neste Tribunal, as representações, a exemplo das denúncias, não devem ser acompanhadas da prova completa das irregularidades denunciadas. Basta que, na dicção do Regimento Interno desta Casa, estejam acompanhadas “*de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada*” (art. 235).

5. Oferecido indício consistente da irregularidade denunciada, tampouco poderia o Relator, por expressa vedação legal e regimental, negar continuidade ao feito – ao menos em caráter preliminar – visto que “*A denúncia que preencha os requisitos de admissibilidade será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do relator*” (art. 234, § 2º, do RI/TCU).

6. É evidente que este Tribunal teria todas as condições de não só apurar a forma como a representante obteve a documentação fiscal que anexou a sua representação, como chegar, pelos meios próprios de que dispõe, à verdade dos fatos. Além disso, como observa a Serur, no curso do processo “*a empresa [ora recorrente] confirmou que não se enquadrava na condição de empresa de pequeno porte quando participou e venceu certames exclusivos para ME e EPP em 2010*”. E nem teria como ocultar esse fato, pois foi no final do ano calendário de 2010 que a empresa resolveu reconhecer, finalmente, que perdera a condição de pequena empresa, sob a proteção da Lei Complementar 123/2006.

7. É preciso ter em vista que a referida lei, por excepcionar os princípios constitucionais e legais da licitação, da isonomia e da livre competição entre as empresas, tem aplicação bastante restrita ao real universo de pequenos empreendimentos que necessitam da proteção do Estado em seus anos iniciais de existência. Incorre, sem dúvida, em falha gravíssima quem tenta se valer de suas disposições excepcionais para obter vantagens sobre seus competidores em licitações públicas. Não por outro motivo, esta Corte de Contas tem sido severa na punição de empresas flagradas em desacordo com o verdadeiro espírito da lei de proteção das EPPs. Apenas para ilustrar, cito os Acórdãos 588/2011, 744/2011, 1.137/2011, 1.439/2011 e 1.589/2011, todos do Plenário, este último proferido em sede de recurso.

8. Por essas razões, o argumento principal da recorrente relativamente ao sigilo fiscal não pode ser acolhido, **data venia**, assim como todos os demais argumentos, a maioria dos quais já apresentados na fase de julgamento inicial, são também insuficientes para alteração da deliberação recorrida. Para essas alegações, considero suficientes as contrarrazões expendidas pela Serur, incorporando-as a este voto como se dele fizessem parte.

9. Acrescentaria apenas que, para muitas dessas alegações, especialmente a concernente à falta de razoabilidade e de proporcionalidade da pena de inidoneidade, a relativamente curta pena de inidoneidade aplicada amolda-se à perfeição às circunstâncias do processo e à sua condição de empresa recém-saída da condição de EPP, como, aliás, bem declarou o Sr. Relator **a quo**, eminente Ministro José Jorge.

10. Por último, aduz o Secretário, movido por manifestação da recorrente posterior ao recurso inicial apresentado, que é possível considerar que a empresa cumpriu parte da pena de inidoneidade que lhe foi imposta, inclusive no período após a interposição do recurso com efeito suspensivo. Entende que a inclusão do nome da empresa recorrente no cadastro do Sicaf por três meses, como impedida de participar

de licitações no âmbito federal, configura prejuízo efetivo, de modo que se tome tal período como de cumprimento da pena.

11. Quanto a isso, penso que se poderia contra-argumentar que, de direito, a declaração de inidoneidade estava suspensa, devido à interposição do recurso. Porém, concordo com o Sr. Secretário que a simples existência do registro no Sicaf era capaz efetivamente de prejudicar à recorrente, razão pela qual se deve acolher sua sugestão de considerar cumpridos, parcialmente, os efeitos da punição aplicada por este Tribunal.

Diante do exposto, concordando com os pareceres emitidos nos autos, VOTO por que seja adotada o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1782/2012 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-012.545/2011-2.
2. Grupo: I - Classe de assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Recorrente: Empresa RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda. (CNPJ: 00.539.911/0001-91).
4. Interessada: RTS - Brasil Sistemas Ltda.
5. Relator: Augusto Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Serur.
8. Advogados constituídos nos autos: Joel de Menezes Niebuhr (OAB/SC 12.639), Pedro de Menezes Niebuhr (OAB/SC 19.555) e André Lipp Pinto Basto Lupi (OAB/SC 12.599).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação destinada a apurar possíveis irregularidades perpetradas pela empresa RLP Comércio e Assistência Técnica Ltda. em processos licitatórios, em que, na presente fase processual aprecia-se recurso de reexame interposto contra o Acórdão 3.411/2001-Plenário, que declarou a referida empresa inidônea para participar de licitações da administração pública federal pelo prazo de seis meses,

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

9.1. com fundamento no art. 48 c/c os arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, seja conhecido o presente pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. comunicar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, no cômputo do prazo de 6 (seis) meses da declaração de inidoneidade determinada no Acórdão 3.074/2011 – TCU – Plenário, deve ser considerado o prazo em que já houve o registro da ocorrência no Sicaf (31/12/2011 a 7/3/2012);

9.3. cientificar a recorrente da presente deliberação.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1782-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente
Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 001.848/2008-8.

Natureza: Representação.

Unidade: Universidade Federal do Acre – Ufac.

Requerente: Francisco Antônio Saraiva de Farias (CPF 058.773.712-53).

Advogados constituídos nos autos: não há.

Sumário: REPRESENTAÇÃO NA QUAL FOI APLICADA MULTA AO RESPONSÁVEL. REQUERIMENTO DE REDUÇÃO DA MULTA E PARCELAMENTO DO DÉBITO. INDEFERIMENTO DA REDUÇÃO. AUTORIZAÇÃO DO PARCELAMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Recursos, cujas conclusões foram endossadas pelo Dirigente da Unidade Técnica, nos seguintes termos:

“Trata-se de petição apresentada pelo Sr. Francisco Antônio Saraiva de Farias, Pró-Reitor de administração da Universidade Federal do Acre.

2. Em síntese, a presente representação teve por objeto a apuração de pagamentos indevidos de adicionais de insalubridade e de periculosidade a servidores da Universidade Federal do Acre – UFAC, em decorrência de laudos de avaliação ambiental irregularmente emitidos pela Comissão de Segurança e Medicina do Trabalho (Cosmet) daquela instituição de ensino superior.

3. Por meio do Acórdão 1544/2009 – TCU – Plenário (peça 7, p. 5-6), a representação foi considerada procedente, aplicando-se, em consequência, multa ao ora requerente e a outros gestores da universidade em referência.

4. Ato contínuo, a decisão condenatória foi mantida pelo Acórdão 2310/2010 – TCU – Plenário (peça 12, p. 18), que apreciou os pedidos de reexame interpostos em face da decisão originária.

5. Posteriormente, o Sr. Francisco Antônio Saraiva de Farias opôs embargo de declaração (peça 45), que foi apreciado pelo Acórdão 17/2011 – TCU – Plenário (peça 14, p. 31-32). Esta deliberação não conheceu dos embargos por restar intempestivo.

6. Neste momento, o requerente ingressa com o presente expediente, requerendo a redução da multa que lhe foi aplicada e o parcelamento do valor restante em 32 (trinta e duas) parcelas. Demais

disso, presta informações sobre as melhorias da gestão na Universidade Federal do Acre durante a sua administração.

7. *Após este breve relato, cabe registrar que a peça em exame não pode ser recebida como pedido de reexame, pois está espécie recursal já foi utilizada anteriormente (peça 39). Resta caracterizado, portanto, a preclusão consumativa disposta no artigo 278, §3º, do Regimento Interno/TCU.*

8. *Quanto à redução do valor da multa em 50% (cinquenta por cento), observa-se que tal pleito não encontra amparo nos normativos deste TCU. Os artigos 267 a 269 do Regimento Interno/TCU, que disciplinam o cálculo do valor da multa, não preveem a possibilidade de sua redução em razão de “senso de justiça” ou “espírito público”, como requer o responsável. Esclareça-se, inclusive, que no cálculo da penalidade aplicada já foi levado em consideração os elementos contidos nos autos, a conduta irregular praticada e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.*

9. *No que concerne ao parcelamento das penalidades pecuniárias, esta Corte prevê tal possibilidade em um número máximo de 24 (vinte e quatro) parcelas. Nesse sentido, merece menção o art. 217 do RI/TCU, **verbis**:*

Art. 217. Em qualquer fase do processo, o Tribunal poderá autorizar o pagamento parcelado da importância devida em até vinte e quatro parcelas.

10. *Pelo exposto, não há como acolher o pedido de parcelamento da multa em 32 (trinta e duas) parcelas.*

11. *Nestas condições, entende-se que o presente processo deve ser encaminhado ao relator que por último se manifestou nos autos, **Ex^{mo} Ministro José Múcio Monteiro**, com proposta de:*

a) indeferir o pedido de redução da multa em 50% (cinquenta por cento), bem como do seu parcelamento em 32 (trinta e dois) meses, por ausência de previsão normativa no âmbito desta Corte de Contas; e,

*b) enviar os autos à **Secex/AC**, para dar ciência ao requerente e aos órgãos/entidades interessados do teor da deliberação que vier a ser adotada.”*

É o Relatório.

VOTO

Em exame expediente encaminhado pelo responsável Francisco Antônio Saraiva de Farias, mediante o qual requer que o Tribunal reduza em 50% o valor das multas que lhe foram aplicadas por diversos acórdãos, entre estes, o Acórdão 1.544/2009 – TCU Plenário, proferido neste processo de Representação. Solicita, também, que seja parcelado o valor restante em 32 (trinta e dois) meses.

2. A multa imputada ao responsável nestes autos decorreu da constatação de pagamento indevido a servidores da Universidade Federal do Acre – Ufac de adicionais de insalubridade e periculosidade em razão de laudos de avaliação ambiental irregulares.

3. O responsável interpôs Pedido de Reexame contra a mencionada deliberação, ao qual, entretanto, foi negado provimento, conforme Acórdão 2.310/2010 – TCU – Plenário. Este, por sua vez, foi objeto de Embargos de Declaração, igualmente, não providos, nos termos do Acórdão 17/2011 do mesmo Colegiado.

4. Ao examinar o aludido requerimento, a Secretaria de Recursos entendeu inviabilizado o atendimento ao pleito do responsável, em razão das questões a seguir explicitadas.

4.1. Primeiramente, porque os artigos do Regimento Interno do Tribunal que disciplinam o cálculo do valor da multa, não preveem a possibilidade da redução desta em razão de “senso de justiça” ou “espírito público”, como requer o responsável. Esclareceu, ademais, que no cálculo da pena aplicada já foram levados em consideração os elementos contidos nos autos, a conduta irregular praticada e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

4.2. Em segundo lugar, pelo fato de o art. 217 do Regimento Interno limitar o prazo máximo de parcelamento do débito em 24 (vinte e quatro) meses, impossibilitando, portanto, conceder-lhe a autorização para quitar a dívida em 32 (trinta e duas) parcelas, como requerido.

5. De fato, não há como se atender ao pleito do responsável de redução da multa que lhe foi imposta, no valor de R\$ 5.000,00, haja vista a falta de amparo legal para essa medida, cujo patamar, como ressaltado pela Unidade Técnica, foi estabelecido levando em conta os elementos constantes dos autos, a conduta do gestor e, ainda, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

6. No que se refere, entretanto, à solicitação de parcelamento do débito, revela-se viável o seu atendimento, uma vez que, atualmente, o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal permite o pagamento em até 36 (trinta e seis) meses.

7. Com essas considerações, acolho em parte a conclusão da Unidade Técnica, e Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Plenário.

Sala das Sessões, em 11 de julho de 2012.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1783/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC 001.848/2008-8
2. Grupo I– Classe – VII – Representação.
3. Responsável: Francisco Antônio Saraiva de Farias (CPF: 058.773.712-53).
4. Unidade: Universidade Federal do Acre – Ufac.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – Serur.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação em que o responsável Francisco Antônio Saraiva de Farias solicita a redução em 50% da multa que lhe foi aplicada por meio do Acórdão 1.544/2009- Plenário, e o parcelamento da dívida em 32 (trinta e dois) meses.

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

9.1. conhecer do expediente apresentado pelo responsável Francisco Antônio Saraiva de Farias, para:

9.1.1. indeferir o pedido de redução do valor da multa que lhe foi imposta, por falta de amparo legal para esta medida;

9.1.2. autorizar, com fundamento nos arts. 26 da Lei 8.443/1992 e 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento do valor da multa aplicada ao responsável, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em 32 (trinta e duas) parcelas mensais, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para o recolhimento da primeira parcela, vencendo as demais em intervalos sucessivos de 30 (trinta) dias, devendo cada parcela ser atualizada monetariamente e acrescida dos correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

9.1.3. alertar ao responsável que a falta de recolhimento de qualquer das parcelas implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal;

9.2. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação e/ou restar inviabilizado o recolhimento do valor correspondente na forma autorizada no subitem 9.1.2 acima;

9.3. dar ciência ao responsável, mediante o encaminhamento deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam;

9.4. restituir os presentes autos à Secex/AC, para as providências de sua alçada, inclusive quanto ao acompanhamento da medias determinadas no subitens anteriores.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1783-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 000.184/2010-1

Natureza: Pedido de Reexame (em processo de Monitoramento)

Órgão: Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Acre – SFA/AC

Interessada: Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego - SIT/MTE
Advogados com procuração nos autos: não há

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÃO DE AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE DE LAUDO TÉCNICO PARA FINS DE CONCESSÃO DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE DE PERICULOSIDADE. PROVIMENTO. CIÊNCIA AOS RECORRENTES.

RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre monitoramento do cumprimento das deliberações exaradas nos subitens 9.3 a 9.5 do Acórdão nº 2.928/2009-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 019.647/2007-1, cujos termos são os seguintes, **verbis**:

9.3. fixar prazo de 15 (quinze) dias, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no art. 45 da Lei nº 8.443/1992 e no art. 251 do RI/TCU, para que a SFA/AC suspenda o pagamento do adicional de periculosidade aos servidores de seu quadro administrativo que percebem tal vantagem e não desempenham as atividades que dão sustentação ao pagamento desse adicional com habitualidade ou de forma permanente, como dispõe o art. 68, caput, da Lei nº 8.112/90, mas apenas em caráter

esporádico e ocasional, o que afasta a incidência da periculosidade, de acordo com o art. 3º, inciso I, do Decreto nº 97.458/89;

9.4. determinar à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Acre que:

9.4.1. adote procedimento de controle para a concessão de diárias, que possibilite a restituição de valores eventualmente concedidos e não utilizados;

9.4.2. obtenha junto à Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego avaliação quanto à conformidade do Laudo de Avaliação Ambiental elaborado pela UFAC, que tem servido de fundamento para o pagamento de adicionais de insalubridade, à legislação que regula a matéria, bem como os elementos legalmente requeridos para a concessão dos adicionais aos servidores lotados no órgão;

(...)

9.4.4. informe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência desta deliberação, as providências adotadas e os resultados obtidos;

9.5. alertar à SFA/AC que o não-cumprimento da determinação contida no subitem 9.4.2 deste Acórdão ensejará a fixação de prazo para a suspensão dos pagamentos dos adicionais de insalubridade aos servidores designados para o exercício de cargos em comissão e àqueles em exercício na sede do órgão, nos setores Sedesa, Sipag, Sefag e Vigiagro.

2. Em atendimento ao que foi determinado no subitem 9.4.2 acima transcrito, a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Acre – SFA/AC solicitou à Superintendência do Ministério do Trabalho e Emprego no Acre - SIT/MTE (fls. 5, peça 2) a realização da referida avaliação de conformidade.

3. Por sua vez, o Núcleo de Fiscalização do Trabalho da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Acre - NEFIT/SRTE/AC encaminhou respostas, nas quais afirma não ter competência para a elaboração de laudos de insalubridade e periculosidade, uma vez que isso é possível apenas para médico ou engenheiros do trabalho devidamente habilitados e registrado em seus conselhos (fls. 23/24, 31 e 35, peça 2).

4. Diante da situação, este Tribunal, por meio do Acórdão nº 151/2011-TCU–Plenário (fls. 41, peça 3), determinou:

1.4.1. à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Acre que:

1.4.1.1. adote o Laudo de Avaliação Ambiental elaborado pela Universidade de Pernambuco, mencionado no Ofício nº 745/2010/SFA-AC/MAPA, de 16/10/2010, como critério para concessão e pagamentos de adicionais de insalubridade no âmbito desta unidade jurisdicionada, até que seja realizada nova avaliação periódica em decorrência do controle permanente das atividades em locais insalubres, de que trata o artigo 69 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

1.4.1.2. encaminhe à Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego, no prazo de 15 dias, o Laudo de Avaliação Ambiental elaborado pela Universidade de Pernambuco, aludido no Ofício nº 745/2010/SFA-AC/MAPA, de 16/10/2010, com solicitação de avaliação de conformidade à legislação que regula a concessão de adicionais de insalubridade, bem como os elementos legalmente requeridos para a concessão dos adicionais aos servidores lotados no órgão;

1.4.1.3. informe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência desta deliberação, as providências adotadas e os resultados obtidos;

1.4.2. à Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego que:

1.4.2.1. proceda, por meio da repartição competente, à avaliação quanto à conformidade do Laudo de Avaliação Ambiental elaborado pela Universidade de Pernambuco a ser encaminhado pela Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Acre à legislação que regula a concessão de adicionais de insalubridade, bem como os elementos legalmente requeridos para a concessão dos adicionais aos servidores lotados neste órgão, no prazo de 45 dias, em conformidade com

o art. 195, § 1º, da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei nº 5452/1943), com a redação dada pela Lei nº 6.514/1977, c/c o art. 16, inciso IV, do Decreto nº 5.063/2004;

1.4.2.2. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência desta deliberação, os resultados da avaliação realizada;

1.4.3. à Secex/AC que monitore o cumprimento das determinações acima propostas.

5. Inconformada, a Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego interpôs pedido de reexame (peça 6) com vistas a tornar reformar o Acórdão nº 151/2011-TCU-Plenário acima transcrito, no que concerne ao subitem 1.4.2, apresentando como razões a

impossibilidade de que os integrantes da carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho lotados nesta SIT ou nas unidades regionais do Ministério do Trabalho e Emprego produzam laudos de periculosidade ou insalubridade, bem como, por consectário lógico, façam análise ou emitam parecer acerca daqueles produzidos por terceiros.

6. Os argumentos foram analisados na instrução de fls.1/8, peça 11, nos seguintes termos, verbis:

ADMISSIBILIDADE

8. *Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade anteriormente efetuado no âmbito desta Secretaria de Recursos (peça 8), ratificado pelo Exmo. Ministro-Relator Raimundo Carreiro (peça 10), que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo os efeitos dos subitens 1.4.2.1 e 1.4.2.2 do Acórdão 151/2011 - Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.*

MÉRITO

9. *Passa-se à síntese dos argumentos recursais e respectivas análises.*

Argumento

10. *A caracterização de insalubridade e periculosidade, para fins de pagamento de adicionais, de servidores regidos pela CLT, é normatizada pelo art. 195 daquele Diploma que prevê a realização de perícia a cargo de Médico do Trabalho ou Engenheiro do Trabalho.*

Análise

11. *Realmente, o art. 195 da Consolidação das Leis do Trabalho estabelece que:*

Art. 195. A caracterização e a classificação da insalubridade e da periculosidade, segundo as normas do Ministério do Trabalho, far-se-ão através de perícia a cargo de Médico do Trabalho ou engenheiro do Trabalho, registrados no Ministério do Trabalho.

12. *Nesse sentido, firmou-se a Orientação Jurisprudencial 165/TST – SDI, nos seguintes termos:*

165. PERÍCIA. ENGENHEIRO OU MÉDICO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE. VÁLIDO. ART. 195 DA CLT.

O art. 195 da CLT não faz qualquer distinção entre o médico e o engenheiro para efeito de caracterização e classificação da insalubridade e periculosidade, bastando para a elaboração do laudo seja o profissional devidamente qualificado.

13. *É vasta e convergente a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho que reconhece como legítimos, para os fins da percepção dos adicionais de insalubridade e periculosidade, apenas os laudos oriundos de perícias realizadas por médicos ou engenheiros do trabalho. Como exemplo mencione-se o seguinte julgado:*

Recurso de revista - Insalubridade - Perícia - Laudo produzido por biólogo - Validade - Art. 195 da CLT - O art. 195 da CLT é claro ao estabelecer que a perícia será realizada por médico ou engenheiro do trabalho. Assim, o Tribunal Regional, ao considerar válido o laudo produzido por biólogo, violou

literalmente o referido dispositivo. Recurso de Revista de que se conhece e a que se dá provimento (RR 18032, 5ª Turma).

14. *É correto, portanto, o argumento trazido pela recorrente, sendo de se assinalar, no entanto, que a concessão dos adicionais aos servidores públicos federais rege-se por normas diferentes, não lhes sendo aplicáveis, senão de forma subsidiária, os preceitos constantes da CLT.*

Argumentos

15. *A carreira de Auditor-Fiscal, regulamentada pela Lei 10.593/2002, transformou os cargos de Fiscal do Trabalho, Médico do Trabalho, Engenheiro de Segurança e Assistente Social em cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho (AFT). Este cargo não exige formação específica, “de forma que os Auditores-Fiscais do Trabalho porventura graduados em medicina ou engenharia não são obrigados a manter seus registros nos respectivos Conselhos Profissionais”.*

Análise

16. *Nesse ponto entende-se não assistir plena razão à recorrente. A Lei 10593/2002, que dispôs, dentre outras, sobre a organização da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho, assinalou em seu art. 3º que o ingresso na carreira se daria mediante a realização de concurso público “exigindo-se curso superior em nível de graduação concluído ou habilitação legal equivalente”. A leitura isolada desse dispositivo poderia levar à suposição da ausência de formação específica, como alegou a recorrente. Ocorre que o § 1º do mesmo dispositivo previu que o concurso poderia ser realizado por área de especialização, ao passo que o § 2º expressamente consignou que para investidura no cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, nas áreas de especialização em segurança e medicina do trabalho, seria exigida a “comprovação da respectiva capacitação profissional, em nível de pós-graduação, oficialmente reconhecida”.*

17. *Veja-se, nesse sentido, que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ao apreciar o Apelo em Mandado de Segurança nº 200434000016926, deu provimento parcial à apelação para que, no concurso público regulado pelo Edital de ESAF 44/2003, fosse “especificado o número de vagas relacionadas à área de segurança e medicina do trabalho, de modo que sejam preenchidas respectivamente por profissionais da área de Engenharia, Arquitetura e Medicina, nos termos da Lei n. 10.593/2002 (art. 3º, § 2º)”.*

18. *Contrariamente ao que afirmou a recorrente, portanto, é exigida habilitação legal específica.*

19. *Ademais, conforme se pode constatar, a União apresentou defesa, perante o Poder Judiciário, em sentido contrário ao agora alegado pela recorrente, sustentando que os laudos técnicos para a caracterização e classificação de atividades insalubres ou perigosas, dos servidores da administração direta, autárquica ou fundacional, deveriam ser firmados por Auditor-Fiscal do Trabalho (STJ, AgRg nos EDcl no REsp 973259, REsp 920093 e REsp 886224). É importante assinalar, no entanto, que em todos os processos mencionados as causas foram decididas em desfavor da União.*

20. *Apesar, contudo, de o argumento apresentado pela recorrente mostrar-se desprovido de fundamento, indo contra a linha de atuação que vem sendo defendida pela própria União no âmbito do Poder Judiciário, conforme já se assinalou, releva anotar que aquele Poder vem reiteradamente manifestando-se de forma contrária à declaração de competência exclusiva dos Auditores-Fiscais do Trabalho para a firmatura dos referidos laudos técnicos. Veja-se, nesse sentido, a ementa lançada no processo APELREEX 2005.71.00.002280-0/RS, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:*

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. JUROS.

1. *Indevida a suspensão do pagamento do adicional de insalubridade enquanto não cessadas as condições ou riscos que deram causa a sua concessão, o que deve ser atestado por perícia realizada por profissional engenheiro de segurança do trabalho ou médico do trabalho registrado no respectivo conselho profissional, na forma da legislação trabalhista. Qualquer norma destinada à fiel execução do preceito legal deve observar este limite. Assim, ao estabelecer como competentes para a emissão dos laudos periciais os integrantes da carreira de Auditor-Fiscal do Trabalho, está o administrador inovando*

a ordem jurídica, ou seja, invadindo, de forma indevida, a esfera destinada à reserva legal, o que se torna ainda mais grave quando do ato deriva restrição de direitos.

21. *Naquela apreciação, consignou o relator em seu voto:*

No presente feito, a União alega que a motivação que a levou a suprimir o adicional de insalubridade que os autores vinham percebendo tem origem na orientação contida na Nota Técnica/DSST/nº 16, emitida em abril de 2002 pelo Coordenador de Normatização do Ministério do Trabalho e Emprego, cujo teor é o seguinte: "Isto posto, informamos que é da competência dos integrantes da carreira de Auditoria Fiscal do Trabalho, com especialização em engenharia de segurança do trabalho ou medicina do trabalho, a elaboração de Laudo Pericial para a caracterização de insalubridade e/ou periculosidade no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional nos termos da Legislação citada. Entretanto devido ao pequeno número desses profissionais habilitados, em contraposição a enorme demanda de laudos periciais, a realização dessas perícias e a emissão do respectivo laudo deverão ser agendadas com a Delegacia Regional do Trabalho de cada Unidade da Federação".

A Administração, em razão de referida nota técnica, passou a entender que a elaboração do laudo é de competência da carreira de auditor-fiscal do trabalho, com especialização em engenharia de segurança do trabalho ou medicina do trabalho. Todavia, tal entendimento não se coaduna com as disposições legais que disciplinam o pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade aos servidores públicos federais.

A Lei nº 8.112/90 estabelece o seguinte:

...

Art. 70. Na concessão dos adicionais de atividades penosas, de insalubridade e de periculosidade, serão observadas as situações estabelecidas em legislação específica.

...

A concessão dos referidos adicionais vem regulamentada pelo Decreto nº 97.458, de 15/01/89:

"Art. 1º A caracterização e a classificação da insalubridade ou periculosidade para os servidores da administração federal direta, autárquica e fundacional será feita nas condições disciplinadas na legislação trabalhista."

Já a norma que regulamenta a concessão do adicional em questão aos trabalhadores em geral é a do artigo 195 da CLT, que preceitua que "a caracterização e a classificação da insalubridade e da periculosidade, segundo as normas do Ministério do Trabalho, far-se-ão através de perícia a cargo de Médico do Trabalho ou Engenheiro do Trabalho, registrados no Ministério do Trabalho".

Embora o dispositivo refira a necessidade de registro dos profissionais no Ministério do Trabalho, a lei que regulamenta atualmente o exercício da atividade de Engenheiro de Segurança do Trabalho exige que o registro seja feito perante o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (artigo 3º da Lei nº 7.410/85), e, quanto aos Médicos do Trabalho, a exigência legal é de registro no Conselho Regional de Medicina (artigo 17 da Lei nº 3.268/57 e Resolução do CFM nº 1.295/89).

Ora, se a exigência imposta por lei é a de perícia realizada por profissional engenheiro de segurança do trabalho ou médico do trabalho registrado no respectivo conselho profissional, qualquer norma destinada à fiel execução do preceito legal deve observar este limite. Assim, ao estabelecer como competentes para a emissão dos laudos periciais os integrantes da carreira de Auditor-Fiscal do Trabalho, está o administrador inovando a ordem jurídica, ou seja, invadindo, de forma indevida, a esfera destinada à reserva legal, o que se torna ainda mais grave quando do ato deriva restrição de direitos.

Logo, é forçoso que se reconheça a ilegalidade do ato que estabeleceu a supressão do adicional de insalubridade dos demandantes, visto que baseada em interpretação administrativa contra legem.

22. *No mesmo sentido foi a decisão constante da APELREEX 2005.71.00.005831-4/RS (TRF-4), em cujo voto a relatora consignou: "Assim, ilegal o ato de determinar que os laudos periciais devem ser realizados por Auditor-Fiscal do Trabalho, pois está modificando o determinado pela norma legal".*

23. *Releva anotar que tais decisões judiciais não infirmam a incompetência dos AFT para a emissão de laudos técnicos para a concessão de adicionais de insalubridade ou periculosidade, mas apenas expressam que devem permanecer como válidos os adicionais já pagos e que se calcam em laudos emitidos por outros profissionais, sendo injustificável condicionar sua subsistência à avaliação dos AFT.*

24. *Em outras palavras: o Poder Judiciário entende que os laudos devam ser emitidos por Médicos do Trabalho ou Engenheiros do Trabalho, sejam ou não ocupantes de cargos de AFT.*

25. *Por fim, é improcedente o argumento da recorrente no sentido de que os AFT não possuiriam competência para a expedição dos laudos técnicos. Veja-se, nesse sentido, que o Regulamento da Inspeção do Trabalho, aprovado pelo Decreto 4552/2002, lhes atribuiu, por meio de seu art. 18, XV, a competência para “realizar auditorias e perícias e emitir laudos, pareceres e relatórios”.*

26. *A propósito, o referido Regulamento discorreu, em seu Capítulo V, acerca das denominadas “Atividades Auxiliares à Inspeção do Trabalho”, a cargo dos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho. Dentre elas, foi cometido aos Agentes o encargo de “auxílio à realização de perícias técnicas para a caracterização de insalubridade ou de periculosidade” (art. 31, V).*

27. *O Regulamento da Inspeção do Trabalho dispôs, em seu art. 2º, que o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho seria composto pelas “autoridades de direção nacional, regional ou local”, pelos Auditores-Fiscais do Trabalho e pelos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho. Ora, se os últimos – como se disse no item anterior – tem a função de prestar auxílio na elaboração de alguma tarefa, somente se pode entender que tal tarefa deva ser realizada por outro integrante do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho. Nessa linha, vê-se que as autoridades de direção possuem atribuições ligadas às políticas gerenciais de organização, coordenação, planejamento, bem assim à prolação de decisões em processos administrativos e ao recebimento de denúncias, nos termos de seu art. 7º. Por exclusão, incumbiria então aos Auditores-Fiscais do Trabalho as atividades de realização de perícias técnicas para a caracterização de insalubridade ou de periculosidade, às quais os Agentes devem prestar auxílio.*

28. *Considera-se improcedente, portanto, o argumento recursal.*

Argumentos:

29. *O posicionamento adotado pela SIT baseia-se na Orientação Normativa nº 2/2010, da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.*

30. *O art. 14 da ON 2/2010 SRH/MPOG define “que os casos omissos relacionados à matéria serão avaliados pelo Departamento de Saúde, Previdência e Benefícios do Servidor da Secretaria de Recursos Humanos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”.*

Análise

31. *A Instrução Normativa MPOG/SRH 02/2010 estabeleceu “orientação sobre a concessão dos adicionais de insalubridade, periculosidade, irradiação ionizante e gratificação por trabalhos com Raios-X ou substâncias radioativas”.*

32. *Vale observar que a Secretaria de Recursos Humanos do MPOG exerce a competência normativa em matéria de pessoal civil no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional, nos termos do art. 34, I, do Anexo I ao Decreto 6929/2009.*

33. *Nos termos do art. 8º, § 1º, daquela IN, o profissional competente para a emissão de laudo técnico será “o ocupante do cargo público, na esfera federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, de médico com especialização em medicina do trabalho ou engenheiro e arquiteto com especialização em segurança do trabalho”.*

34. *A mera invocação da IN/MPOG/SRH 02/2010 é insuficiente para sustentar o pleito da recorrente no sentido de que lhe seja dispensada a obrigação que foi imposta à Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (SIT/MTE) por meio do item 1.4.2.1 do Acórdão 151/2011 – Plenário, pois, conforme já se mencionou nos itens 16-18 desta instrução, existem Auditores-Fiscais do Trabalho (AFT) que possuem a especialização requerida naquele art. 8º, § 1º.*

35. A dita Instrução Normativa busca, como explicitou sua ementa, estabelecer orientação a respeito da concessão de tais adicionais, ou seja, dos procedimentos realizados de forma rotineira pelos diversos órgãos e entidades. Em tais situações de rotina, não seria razoável exigir-se que todos os laudos fossem emitidos por AFT, sobretudo em face das dificuldades operacionais que por certo adviriam. Esse o motivo pelo qual se entende que a redação constante daquele art. 8º, § 1º, foi feita de forma mais abrangente. É de ser ver, contudo, que a abrangência daquela redação possibilita interpretar-se que também os AFT tenham competência para emitir tais laudos, embora não de forma exclusiva.

36. Por outro lado, é de se ver que a situação presente não se caracteriza como posição de rotina, capaz de trazer significativa dificuldade operacional para a SIT/MTE. Mais ainda, reitera-se: a determinação do Tribunal não ordenou a confecção de novos laudos, mas apenas a avaliação de conformidade de laudos já existentes.

Argumento:

37. Não seria possível à SIT atestar a qualidade do laudo técnico ou sua conformidade, sem conhecer o ambiente de trabalho. “Seria, portanto, indispensável a realização de perícia completa, e não apenas a análise documental”.

Análise

38. O argumento não é, necessariamente, verdadeiro. A SIT/MTE poderia realizar um trabalho de aferição da aderência dos laudos já existentes às condicionantes e padrões introduzidos pela IN/MPOG/SRH 02/2010. Nesse sentido, mencione-se, por exemplo, que a referida norma apresenta, em seu Anexo II, um rol de “atividades não caracterizadoras para efeito de pagamento de adicionais ocupacionais”, podendo ser verificado se existem, nas situações concretas que lhe forem remetidas, pagamentos a servidores que se enquadrem naquelas condições, a exemplo do pagamento a “servidor que ocupe função de chefia ou direção, com atribuição de comando administrativo”, situação essa, aliás, detectada pela Secex-AC.

39. Na mesma linha, o Anexo III estabelece a “caracterização de insalubridade/periculosidade” que deve constar, de forma explícita, nos laudos, cabendo ser verificado o preenchimento das informações nele requeridas, de forma individualizada para cada servidor.

40. O argumento não socorre, portanto, à recorrente.

Argumento:

41. A realização de laudos por parte dos AFT resultaria em grave prejuízo ao cumprimento da primordial missão institucional da Secretaria de Inspeção do Trabalho: “a fiscalização do cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho e da adoção e uso das medidas coletivas e individuais de proteção e saúde do trabalhador determinadas pelas legislações trabalhistas”.

Análise:

42. O argumento seria procedente caso se interpretasse que a competência para emissão dos laudos fosse exclusiva dos AFT. Contudo, como já se mencionou, não o é. Assim, nas questões rotineiras não é exigível que a SIT desempenhe tal missão.

43. Não se vislumbra, portanto, que a imposição trazida à SIT por meio do item 1.4.2.1 do Acórdão 151/2011 – Plenário possa trazer “grave prejuízo ao cumprimento primordial [de sua] missão institucional”.

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

44. De tudo o quanto já foi exposto nesta instrução, não se vislumbra procedência nos argumentos apresentados pela recorrente que buscam eximi-la da obrigação que lhe foi imposta por meio do item 1.4.2.1 do Acórdão 151/2011 – Plenário.

45. Não obstante, pondera-se, nesta oportunidade, que o cumprimento daquela obrigação poderá não trazer a melhor solução para o problema enfrentado nestes autos.

46. Em breve retrospectiva, assinala-se que a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Acre (SFA/AC) editou portarias suspendendo o pagamento do adicional de periculosidade recebido por diversos servidores, com base nas constatações realizadas por

este TCU e nas orientações constantes do Memorando-Circular 18/CGAP/SPOA/SE/MAPA 20120, originário da Coordenadoria-Geral de Administração de Pessoas do MAPA, que apresentava respostas a diversas questões até então tidas como polêmicas, sob a ótica da IN/MPOG/SRH 02/2010.

47. *Contudo, o Sindicato Nacional dos Fiscais Federais Agropecuários impetrou Mandado de Segurança Coletivo (processo 0009716-58.2010.4.01.3000), em que foi concedido o restabelecimento dos pagamentos, em sede de liminar. Em seu despacho, o juiz consignou que a suspensão dos adicionais não havia sido devidamente motivada, esclarecendo expressamente “que a medida aqui deferida não impede que a Superintendência proceda à supressão do adicional com base em laudo que ateste o desaparecimento da situação insalubre” (peça 3, p. 13).*

48. *O processo encontra-se no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em face de Apelação apresentada pela União.*

49. *Vê-se, portanto, que a efetiva cessação dos pagamentos somente se tornará efetiva em face da elaboração de novos laudos técnicos, subscritos sob a forma e orientação previstas na IN/MPOG/SRH 02/2010. Não se pode, nesse ponto, confundir a elaboração de novos laudos técnicos com a simples “avaliação de conformidade” dos laudos já existentes, considerados impróprios pela Secex-AC.*

50. *A determinação expedida por este Tribunal à SIT/MTE foi para que fizesse a avaliação de conformidade dos laudos já produzidos. Não se vislumbra, contudo, que essa providência vá trazer real efetividade, sobretudo à luz da manifestação já expressada pelo Poder Judiciário.*

51. *Por outro lado, não se considera adequado alterar-se aquela determinação para, agora, ordenar-se à SIT/MTE que proceda à realização de novos laudos técnicos. Mencionou-se, nos itens 42 e 43 retro, que a determinação constante do item 1.4.2.1 do Acórdão 151/2011 – Plenário não caracterizava ônus suficiente para inviabilizar o cumprimento da missão institucional daquela Secretaria. A modificação daquela determinação, no entanto, e a imposição àquela unidade da confecção de efetivos laudos técnicos individuais – conforme exige a IN/MPOG/SRH 02/2010 –, constitui situação diferente, bem mais gravosa. Sobretudo quando se imagina que tal solução – elaboração de laudos diretamente pela SIT/MTE – poderá criar precedente e vir a ser aventada para outras situações análogas que ocorram em todo o território nacional.*

52. *A solução definitiva do problema enfrentado nestes autos passa, portanto, pela elaboração de novos laudos técnicos, individuais, que possam substituir aqueles já existentes e afastar sua eficácia. Tais laudos podem ser obtidos pela SFA/AC, em regime de cooperação, junto a outros órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, que disponham em seus quadros de médico com especialização em medicina do trabalho ou engenheiro e arquiteto com especialização em segurança do trabalho.*

53. *Entende-se, portanto, que deva ser tornada sem efeito a determinação constante do item 1.4.2.1 do Acórdão 151/2011 – Plenário e alterada a redação daquela constante do item 1.4.1.2 do mesmo Acórdão, para que a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Acre seja instada a providenciar a expedição de novos laudos individuais para o pagamento de adicionais de insalubridade, elaborados sob a forma e orientação previstas na IN/MPOG/SRH 02/2010.*

CONCLUSÃO

54. *Ante todo o exposto, manifesto-me no sentido de que sejam os autos submetidos ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro Raimundo Carreiro, relator do recurso, com a proposta de que o Tribunal:*

a) com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/92, conheça do pedido de reexame apresentado pela Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego para, no mérito, dar-lhe provimento;

b) altere a redação do item 1.4.1.2 do Acórdão 151/2011 – Plenário, da seguinte forma:

1.4.1.2. providencie a elaboração de novos laudos individuais para a concessão de adicionais de insalubridade, sob a forma e orientação previstas na IN/MPOG/SRH 02/2010, em substituição àqueles

elaborados pela Universidade Federal do Acre e Universidade Federal de Pernambuco que vêm servindo para sustentar os pagamentos atualmente efetuados.

c) torne sem efeito o item 1.4.2.1 do Acórdão 151/2011 – Plenário;

d) comunique à Unidade Jurisdicionada e aos interessados a decisão que vier a ser proferida nestes autos.

7. Por meio de despacho (peça 13), o titular da Unidade Técnica, manifestou-se favorável ao acolhimento da proposta de encaminhamento acima transcrita.

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, devo consignar que o presente recurso cumpre os requisitos previstos no art. 286, parágrafo único, combinado com o art. 285, ambos do Regimento Interno, razão pela qual pode ser conhecido.

2. No que concerne ao mérito, verifico que, em resumo, a recorrente defende que os ocupantes do Cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho de seu quadro não têm competência para expedir laudos técnicos de caracterização de insalubridade e periculosidade para fins de concessão de adicionais. Por esta razão pugna pela insubsistência dos subitens 1.4.2, 1.4.2.1 e 1.4.2.2 do Acórdão nº 151/2011-TCU–Plenário.

3. A os argumentos apresentados pela recorrente, a meu ver, não se sustentam, pois, nos termos do art. 7º e 8º, § 1º, da Orientação Normativa MPOG/SRH nº 02/2010, a caracterização de insalubridade e periculosidade para fins de concessão dos respectivos adicionais a servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional se dá por meio de laudo técnico subscrito por

(...) ocupante do cargo público, na esfera federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, de médico com especialização em medicina do trabalho ou engenheiro e arquiteto com especialização em segurança do trabalho.

4. Como se pode ver, o exercício da competência para a lavratura de laudo técnico não está restrita aos ocupantes do Cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho das áreas de especialização em segurança e medicina do trabalho (previstos no art. 3º, § 2º, da Lei nº 10.593/2002), fato esse reconhecido pela jurisprudência trazida à colação pela recorrente. No entanto, os referidos servidores se enquadram entre os ocupantes de cargos públicos competentes para reconhecer a caracterização de insalubridade e periculosidade, o que contradiz o argumento por ela mesma defendido.

5. A rigor, a avaliação da conformidade legal do Laudo de Avaliação Ambiental elaborado pela UFAC, determinada pelo subitem 1.4.2 do acórdão recorrido, poderia ser feita por quem não detivesse a competência de lavrar laudo técnico de caracterização de insalubridade e periculosidade. Prova disso é o fato de que, com fulcro no posicionamento deste Tribunal e nas orientações do Memorando-Circular 18/CGAP/SPOA/SE/MAPA 20120, a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Acre - SFA/AC suspendeu o pagamento do adicional para diversos servidores em reconhecimento de sua ilegalidade.

6. Todavia, ficou claro nos autos que a efetiva regularização das concessões de adicionais dar-se-á apenas com a emissão de novos laudos individuais, por quem tenha a competência legal para tal. Ademais, como foi anteriormente consignado, pode fazê-lo qualquer ocupante de cargo público legalmente habilitado, vinculado a órgão das esferas federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, consoante permite o art. 8º, § 1º, da Orientação Normativa MPOG/SRH nº 02/2010.

7. Diante do teor desse dispositivo, verifico que o comando dos subitens 1.4.1.2 e 1.4.2 do Acórdão nº 151/2011-TCU–Plenário, ao determinar que o Laudo de Avaliação Ambiental da Universidade de Pernambuco fosse examinado necessariamente pela Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego, representa uma ingerência indevida no âmbito de

discricionariedade administrativa, uma vez que a norma oferece uma ampla gama de possibilidades ao gestor e não cabe a este Tribunal restringi-las.

8. Assim, diante das razões para a reforma do Acórdão nº 151/2011-TCU–Plenário, acolho com alterações com a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica e Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1784/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.184/2010-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I Pedido de reexame (Monitoramento)
3. Recorrente: Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego - SIT/MTE
4. Órgão/Entidade: Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Acre – SFA/AC.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Múcio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos - Serur; Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre – Secex/AC.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame contra o Acórdão nº 151/2011-TCU–Plenário.

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

9.1 conhecer do presente pedido de reexame interposto pela Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego - SIT/MTE, nos termos do art. 286, parágrafo único, combinado com o art. 285 do Regimento Interno para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando sem efeito os subitens 1.4.2, 1.4.2.1 e 1.4.2.2 e alterando o item 1.4.1.2, que passa a ter a seguinte redação:

1.4.1.2. providencie a elaboração de novos laudos individuais para a concessão de adicionais de insalubridade, sob a forma e orientação previstas na IN/MPOG/SRH 02/2010, em substituição àqueles elaborados pela Universidade Federal do Acre e Universidade Federal de Pernambuco que vêm servindo para sustentar os pagamentos atualmente efetuados.

9.2 dar ciência do inteiro teor do presente acórdão à recorrente.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1784-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 010.600/2000-7 [Aposos: TC 008.953/1999-6, TC 004.210/2002-2, TC 015.681/2005-9]

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Departamento de Viação e Obras Públicas do Rondônia - DEVOP/RO

Responsáveis: Homero Raimundo Cambraia (CPF 171.923.316-00), Isaac Benesby (CPF 032.263.792-91) e Jacques da Silva Albagli (CPF 696.938.625-20)

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO NA BR 421/RO ENTRE MONTE NEGRO E CAMPO NOVO DE RONDÔNIA. SUPERFATURAMENTO. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secob-2 (peça 20), cuja proposta de encaminhamento mereceu a concordância do dirigente em substituição da unidade técnica (peça 21):

“Trata-se de levantamento de auditoria realizado nas obras de construção de trechos rodoviários na rodovia BR 421/RO, trecho Monte Negro – Campo Novo de Rondônia – km 50 ao km 110.

I – HISTÓRICO

A fiscalização realizada (fls. 275 a 278, Volume Principal) constatou a existência de três trechos distintos, quais sejam: km 00 ao km 21, asfaltamento concluído em 1991; km 21 ao km 50, licitação feita em 1996 e cancelada por falta de recursos orçamentários; e km 50 ao km 110, licitação efetuada em 1996, amparada por recursos do Convênio PG-139/96 (firmado entre o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER (atualmente, Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT) e o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Rondônia DER/RO (atualmente, Departamento de Viação e Obras Públicas de Rondônia – DEVOP).

O relatório apontou a existência de superfaturamento relativo ao trecho km 50 ao km 110 e sugeriu a juntada ao TC nº 010.104/1999-2, que tratava de Tomada de Contas Especial instaurada devido às irregularidades apontadas na gestão de Isaac Benesby, sendo objeto os convênios 139, 140, 143, e 160, todos celebrados entre o DNER e o DER/RO (atual DEVOP/RO).

Em despacho, às folhas 279 do vol. Principal, o Exmo. Sr. Min. Relator Humberto Souto, determinou a realização de inspeção, com intuito de se apurar a questão referente ao preço unitário do km asfaltado, relativamente ao trecho do km 50 até o km 250 da rodovia, além da juntada do corrente processo ao TC 010.104/1999-2, conforme proposta da unidade técnica.

No âmbito do TC 010.104/1999-2, foram realizadas audiências dos responsáveis, requisitando justificativas sobre os seguintes pontos:

- reajustamento indevidos dos preços, referentes às medições 1ª, 2ª, 3ª e 4ª;
- não aplicação dos recursos do Convênio no mercado financeiro;
- saques indevidos da conta-corrente do Convênio;
- medição a maior do quantitativo de cerca de arame farpado;
- distorções entre as medições e o Projeto Básico aprovado;
- custo excessivo do km.

Em instrução elaborada em 07/12/2000 (fls. 340/342, Principal) restou configurado que as razões de justificativa e os esclarecimentos apresentados pelo DEVOP e pelo DNIT, respectivamente, lograram êxito em **sanear** os indícios de irregularidades anteriormente apontados. Não obstante, propôs a realização de inspeção na obra visando apurar o custo/km do trecho de rodovia executado. Tais propostas foram acolhidas no voto do Exmo. Sr. Min. Relator Iram Saraiva, resultando na Decisão n.º 1091/2000 – Plenário (fl. 352, Volume Principal).

Ainda no TC n.º 010.104/1999-2, pela Decisão n.º 977/2000 – Plenário, foi determinado o dispensamento deste TC e do TC 008.953/1999-6, para tramitação em separado.

Em cumprimento a essa Decisão, foi realizada nova inspeção, resumida no relatório constante de fls. 389 a 407 do volume principal, que trata de fiscalização nas obras de pavimentação da rodovia BR 421/RO, trecho Monte Negro – Campo Novo de Rondônia – km 50 ao km 110. Como resultado desse relatório, foram emanadas as seguintes propostas:

- aplicação de multa ao Diretor-Geral do Devop/RO, em decorrência do descumprimento do item 8.3 da Decisão n.º 977/2000 (descontos de valores pagos indevidamente à empresa Walcar – fl. 390 do vol. 4);
- aplicação de multa ao Diretor-Geral do Devop/RO, em decorrência do descumprimento do item 8.2 da Decisão n.º 1091/2000 (efetiva fiscalização da obra – fls. 391 a 393 do vol. Principal);
- audiência do Diretor-Geral do Devop/RO, em decorrência das irregularidades:
 - a) acréscimos exagerados no Projeto final de Engenharia em comparação com o Projeto Básico da obra (fls. 393 a 395 do vol. Principal);
 - b) iminente extrapolação de diversos quantitativos da planilha orçamentária (fls. 395 a 396 do vol. Principal);
 - c) elevação do custo da obra, orçada inicialmente em R\$ 15.042.480,00, com previsão de alcançar R\$ 20.944.744,63 (fls. 396 e 397 do vol. Principal);
 - d) redução do quantitativo do item 5.17 da planilha orçamentária, sem o correspondente estorno financeiro do custo do empreendimento (fl. 397 do vol. Principal);
 - e) retirada de itens de sinalização, descaracterizando a rodovia do padrão estabelecido pelo DNER (fl. 397 do vol. Principal);
 - f) medição de serviços não executados (fls. 398 a 401 do vol. Principal);
 - g) celebração de aditivo contratual, sem correspondente acréscimo de serviços (fls. 401 e 402 do vol. Principal);
 - h) excessiva demora na execução física da obra (fl. 402 do vol. Principal);
 - i) pagamento indevido de taxas bancárias (fl. 403 do vol. Principal);
- Requisição do 5º Batalhão de Engenharia de Construção para auxiliar no levantamento de quantitativos com indícios de execução irregular;
- Determinação ao DNIT, para exercer efetiva fiscalização da obra;
- Determinação ao DEVOP/RO, para que adotasse diversas providências, no sentido de viabilizar a correta fiscalização da obra;

A SECEX/RO, em 13/09/2002, efetuou a análise das justificativas do Sr. Renato Antônio de Souza Lima (ex-Diretor-Geral do Devop/RO), contida nas fls. 428 a 449, Volume Principal. Por meio do Despacho à fl. 450 do volume principal, o Ministro Relator solicitou o pronunciamento do Ministério

Público, que manifestou concordância (fl. 451) com a proposta da Unidade Técnica, exceto quanto ao item “c” da proposta. Apesar disso o processo não obteve seu julgamento de mérito, já que o Ministro Relator à época determinou o reexame dos presentes autos, tendo em vista o tempo decorrido desde a instrução de fls. 428 a 449.

Desta feita, nova instrução foi elaborada (fls. 72 a 94, Volume Principal) em agosto de 2004. O trabalho constatou a existência de débitos relacionados com superfaturamento de medições, pagamento indevido de mobilização/desmobilização e diferenças apuradas nos pagamentos de reajustamentos decorrentes de preços sobreavaliados. Apesar disso, a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial e a citação dos responsáveis não foram levadas a cabo, já que optou a Unidade Técnica por esperar as respostas às medidas saneadoras propostas, tendo em vista a possibilidade de ocorrência de outros débitos.

Para a apuração do débito, o trabalho concluiu pela audiência dos responsáveis, diligência ao órgão para apresentação dos projetos das Obras de Arte Especiais (ausentes no processo) e relação detalhada de todos os serviços e materiais utilizados com as respectivas composições de preços e, finalmente, pela requisição de levantamentos detalhados de quantitativos ao 5º Batalhão de Engenharia de Construção sediado em Porto Velho/RO.

Nada obstante, não houve consenso na Unidade Técnica quanto ao valor apurado como débito, já que o Despacho do secretário da SECEX/RO (fls. 95/96, Principal), expõe algumas discordâncias quanto à quantificação do débito:

- "a) não foi considerado o BDI no cálculo dos preços unitários do transporte de material para base e sub-base, assim como no de fornecimento e transporte dos materiais betuminosos RR-2C e CM-30;*
- b) não foi considerado o preço de transporte de materiais em diversos itens de serviço, tais como brita para execução do TSS e TSD, insumos para os serviços de drenagem, etc.;*
- c) os preços de bueiros celulares consideraram, sem justificativa nos autos, altura de aterro variando de 10,0 a 12,5m;*
- d) os preços das bocas de bueiros celulares consideraram, sem justificativa nos autos, esconsidade de 15°."*

Por meio do Acórdão nº. 176/2005-TCU - Plenário, foi determinada a realização de diligência junto ao Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Rondônia - DEVOP/RO, para que fosse apresentasse o Projeto da Obra de Arte Especial (L= 10m; ext.=40m), aprovado pelo DNER (atualmente DNIT), com o seu respectivo orçamento. Além disso, a requisição do 5º Batalhão de Engenharia e Construções, sediado em Porto Velho/RO, a realização de serviços técnicos especializados que possibilitem aferir os quantitativos de todos os serviços efetivamente realizados nas obras de pavimentação da Rodovia BR-421.

Em resposta às comunicações processuais expedidas, o DEVOP/RO encaminhou, por meio do Ofício nº. 1256/GAB/DEVOP/RO (fl. 106), o projeto solicitado com planilha orçamentária anexa (fls. 02 a10, Anexo 3) e o 5º Batalhão de Engenharia e Construções, encaminhou Parecer Técnico sobre a medição dos serviços executados na BR-421, km 50 ao 110 – Rondônia (fls. 01 a 268, Anexo 1).

De posse da documentação, a SECEX/RO, em instrução elaborada às fls. 155 a 163, propôs submeter os autos ao Comitê de Coordenação de Fiscalização de Obras, para avaliar a adequação do pedido de apoio técnico-especializado das secretarias de fiscalização de obras.

O Exmo. Ministro Relator Raimundo Carreiro, em despacho de maio de 2010, encaminhou à Secob-2 para pronunciamento quanto ao débito e responsáveis porventura existentes, visto o Acórdão 176/2005 - Plenário (fl. 100) ter sido atendido com os documentos de fls. 2/10, Anexo 3 e 1/268, Anexo 1.

Em decorrência disso, analisou-se, neste trabalho, o parecer técnico elaborado pelo 5º BEC, os projetos enviados pelo DEVOP/RO e os preços unitários anteriormente calculados pela SECEX/RO, de modo a calcular-se o valor do débito porventura existente.

Importa citar ainda, que, as irregularidades verificadas no decorrer do processo, anteriores ao

apontamento da existência de débito (instrução fls. 72 a 94), guardam direta consonância com o sobrepreço/superfaturamento e consequente débito apurado neste trabalho e, deste modo, foram subsidiariamente tratadas no encaminhamento do processo.

II – METODOLOGIA ADOTADA

Inicialmente, analisaram-se a documentação disponibilizada para subsidiar a verificação do débito e os procedimentos adotados para obtenção dos preços unitários paradigmas.

Para o cálculo do sobrepreço nos itens de serviço da planilha contratada separaram-se, de maneira didática, os sobrepreços de acordo com sua origem: se relacionados a preços unitários; ou a quantitativos de serviços.

De forma complementar trataram-se, separadamente, alguns itens de serviço que foram foco de discussão em instruções anteriores e interferem diretamente no cálculo do débito porventura existente. São eles: as obras de arte especiais e a mobilização e desmobilização de equipamentos.

II - A – DOS PROJETOS DAS OBRAS DE ARTE ESPECIAIS

O Acórdão nº. 176/2005-TCU - Plenário, determinou a realização de diligência junto ao Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Rondônia - DEVOP/RO, para que fosse apresentado o Projeto da Obra de Arte Especial (L= 10m; ext.=40m), aprovado pelo DNER (atualmente DNIT), com o seu respectivo orçamento.

Compulsando a documentação apresentada pelo DEVOP, constatou-se o não atendimento à solicitação quanto à apresentação do orçamento referente à ponte. Consta, apenas, o orçamento relacionado ao trecho da rodovia e, nesse, o preço unitário corresponde ao metro linear de ponte.

A não apresentação do orçamento detalhado da ponte executada implica na impossibilidade de aferição do valor apresentado. No entanto, a ponte representa apenas 3,2% do valor total do trecho da rodovia. Nenhum de seus serviços sequer se incluíam na parte A da curva ABC. Nesses termos, em metodologia já consagrada por este Tribunal, a análise dos preços contratados e pagos por meio de 80% dos serviços mais importantes da obra em nada se prejudicaria sem o orçamento detalhado da ponte. Isso posto, no capítulo III, foram verificados os preços de mercado da obra sem essa fração de 3,2%. Foram analisados 94,66% de todos os serviços contratados.

II - B – DOS CUSTOS COM MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO

Não obstante a mobilização e desmobilização de equipamentos terem ocorrido, seus respectivos pagamentos foram considerados em duplicidade, visto que, tais valores foram contemplados percentualmente dentro do BDI Sicro I utilizado (35,8%) e aplicados aos preços unitários de todos os serviços.

Somente a partir de janeiro/2004, com a Instrução de Serviço DG/DNIT 01/2004, em razão de determinação do TCU, foi que o DNIT excluiu a mobilização e desmobilização dos equipamentos e a instalação e manutenção do canteiro de obras do BDI referencial utilizado em suas composições.

Decorrente disso, em razão do BDI de 35,8% já considerar essa parcela questionada, os valores medidos e pagos como custo direto referentes a mobilização/desmobilização e seus respectivos reajustamentos foram considerados como sobrepreço/superfaturamento decorrente de pagamentos em duplicidade e somados ao débito calculado.

III – DO CÁLCULO DO SOBREPREÇO/SUPERFATURAMENTO

III – A – SOBREPREÇO DECORRENTE DE PREÇOS UNITÁRIOS

Para obtenção do sobrepreço referente aos preços unitários buscou-se avaliar a totalidade dos serviços passíveis de precificação de referência. Para alguns itens não foram encontrados valores de referência (recomposição vegetal, sda 01, sda 02, remoção de bueiro tubular amco bstm 1,00 m, remoção de bueiro tubular amco bstm 1,20 m, remoção de bueiro tubular amco bstm 1,50 m, remoção de bueiro tubular amco bstm 1,90 m, remoção bstc 0,80 m, remoção de pontilhão de madeira, remoção de cercas, placa indicação escudo BR, marco km, suporte de placas, suporte de marco km, ondulação transversal, sonorizador e sinalização viva). Além disso, devido a não disponibilidade dos projetos e orçamento detalhado das obras de arte especiais, a ponte de 40m não entrou na amostra selecionada.

Nada obstante, a amostra para verificação do sobrepreço, correspondeu a **94,66%** do valor total dos serviços contratados. Para obtenção dos valores paradigma que pudessem servir de base para a verificação de possíveis diferenças entre os preços contratados e os valores de mercado, lançou-se mão do Sicro I para a região Norte, data base de janeiro de 1996. Os serviços que necessitaram da adoção de outras premissas para precificação foram tratados individualmente, em especial, os itens de serviço mencionados no despacho às fls. 95/96.

III – A – 1 – DO BDI NÃO CONSIDERADO NO CÁLCULO DOS PREÇOS DE TRANSPORTE PARA MATERIAL DE BASE E SUB-BASE E FORNECIMENTO E TRANSPORTE DE MATERIAIS BETUMINOSOS RR-2C E CM-30

O valor utilizado inicialmente como paradigma na primeira instrução da Secex/RO (fls. 72 a 94) realmente não considerou a incidência de BDI de 35,8% no custo do serviço de transporte (fl. 36).

Desse modo, pesquisaram-se os valores para transporte no Sicro I e adicionou-se o valor de 32,8% referente ao BDI. O valor obtido foi R\$ 0,22. De forma similar, o serviço "transporte de agregados para tsd e tss, dmt = 47 km" também obteve o mesmo valor (fl. 24, Anexo 5).

Quanto ao fornecimento e transporte de materiais betuminosos não constam nos autos, os memoriais de cálculo da obtenção do preço, tampouco a demonstração da desconsideração, ou não, da aplicação de BDI para tais serviços. Deste modo e, a fim de aferir o valor adotado inicialmente, adotaram-se os valores constantes no informativo Sicro I, adicionados do cálculo de transporte por tonelada de material.

Importa explicitar os valores de BDI adotados em cada caso. Para o transporte de material betuminoso aplicou-se o BDI contratual de 35,8%. Para o valor de aquisição o BDI adotado foi de 15%. Isso, porque, até 1997, o material betuminoso era comprado pelas contratadas e, mediante a apresentação de notas fiscais, as empreiteiras eram reembolsadas, aplicando-se um BDI de 15% sobre a fatura. Veja-se trecho do Relatório que embasou o voto do Acórdão 3025/2009-P:

"14. Ademais, anteriormente a 1997, o BDI aplicado sobre o material betuminoso já eram os 15%. Durante muitos anos, a referência de mercado para o preço dos insumos asfálticos foi o seu custo aplicado de um BDI de 15% (ainda mais se considerado o inflamento do SICRO, materializado pelos preços reais do contrato da Petrobras). A verdade real, assim, indica que existe um sobre-ganho (ou sobrepreço) dos particulares ao se aplicar o BDI pleno do contrato aos materiais betuminosos (no caso concreto, O BDI aplicado foi mais de 30%). O BDI diferenciado para no caso em questão, portanto, impõe-se como o mais adequado para refletir um preço justo para a aquisição do insumo.(grifo nosso)"

O Acórdão 2649/2007-P reforça esse entendimento ao determinar ao DNIT que:

"9.3.4. adote o BDI de 15% sobre a aquisição de material betuminoso, na orçamentação de suas obras, até que o estudo determinado no subitem anterior seja concluído e aprovado por este Tribunal.(grifo nosso)"

Para o RR-2C o critério adotado para precificação do serviço contemplou a existência, no Sicro I, em janeiro de 1996, do valor de aquisição de emulsão asfáltica. A fábrica de emulsões asfálticas mais próxima do trecho contemplada pelo Sicro I, foi a BETUNEL, situada em Campo Grande/MS, distante 2000 km do ponto médio do trecho estudado. O valor de aquisição informado, já adicionado da parcela do BDI (15,00%) é de R\$ 293,25. O valor obtido para o transporte, considerando 1970 km de pavimento e 30 de leito natural, foi de R\$ 325,96, BDI de 35,8% incluso. O somatório dos dois valores representa o preço unitário do serviço: R\$ 619,21 (Anexo 5, fls. 68, 68 e 70).

A precificação do fornecimento e transporte de CM-30 seguiu o mesmo critério acima descrito. A refinaria mais próxima produtora de asfalto diluído CM-30 foi a REGAP em Betim/MG, distante 2845 km do ponto médio do trecho. O valor de aquisição informado, já adicionado da parcela do BDI (15,00%) é de R\$ 175,84. O valor obtido para o transporte, considerando 2815 km de estrada pavimentada e 30 km em leito terroso, foi de R\$ 502,48, BDI de 35,8% incluso. O somatório dos dois valores representa o preço unitário do serviço: R\$ 678,32 (Anexo 5, fls. 71 e 72).

III – A – 2 – DA NÃO CONSIDERAÇÃO DOS PREÇOS DE TRANSPORTES EM DIVERSOS

ITENS, TAIS COMO, BRITA PARA EXECUÇÃO DE TSS E TSD, INSUMOS DE DRENAGEM, ETC.

Verificou-se que diversos preços anteriormente adotados como paradigma ressentiam dos valores correspondentes aos transportes de insumos/materiais.

O transporte da brita, de fato, não entrou na composição dos tratamentos superficiais. Ocorre que tal transporte foi especificado em separado como serviço independente na planilha orçamentária intitulado "transporte de agregados para tsd e tss dmt=47 km (TxKm)". Esse serviço corresponde ao transporte comercial do fornecimento até o canteiro de obras. Assim, o preço do serviço foi recalculado adicionando-se o transporte local (do canteiro até o lançamento), nesse caso, considerado uma distância média de 30 km correspondente à metade do trecho (Anexo 5, fls. 27 e 28).

Para as distâncias de transporte dos outros serviços que levam brita em sua composição, considerou-se a mesma distância informada no serviço de transporte de agregados, ou seja, DMT= 47 km.

Compulsando os autos, não se verificou quaisquer informações acerca das distâncias de transporte de areia. Decorrente disso realizou-se consulta ao site do Departamento Nacional da Produção Mineral - DNPM - as jazidas mais próximas em atividade em janeiro de 1996 para determinação das distâncias de transporte. Para a areia, considerou-se o fornecimento de areal no município de Ariquemes/RO, distante 54 km de Monte Negro. Assim, considerou-se a distância de 54 km de estrada pavimentada e 60 km não pavimentada (hipótese do canteiro de obras mais longe possível do início do trecho).

Para os transportes dos tubos de concreto armado, considerou-se a DMT de 30 km, correspondente à metade do trecho ora estudado e correspondente à pior condição para a distância entre o canteiro de obras e o trecho analisado. Para o valor do custo a ser multiplicado ao consumo e à DMT, considerou-se o valor de R\$ 0,13 (fórmula de transporte local, caminhão carroceria, Sicro I, jan 1996), correspondente a distâncias acima de 5 km. Essa ponderação foi conservadora, visto que a tendência é que o valor diminua com o aumento da distância devido à maior velocidade média de rolamento e consequente redução do consumo.

Com relação aos transportes de solo local constantes em alguns serviços, considerou-se a dmt de 30 km, correspondente à metade do trecho. Note-se que esse critério é conservador, visto que o solo local, usualmente é retirado próximo ao ponto de execução das sarjetas.

III – A – 3 – PREÇOS DE BUEIROS CELULARES CONSIDERANDO ESCONSIDADE DE 15°, SEM JUSTIFICATIVA.

Os preços das bocas de bueiros celulares consideraram inicialmente, para verificação do débito, esconsidade de 15° (Anexo 5, fls. 42 a 55). Tais preços foram recalculados considerando as bocas de bueiro normais, visto que, não há motivação para considerar tais esconsidades.

Importa citar ainda que, para o cálculo dos corpos de bueiros, de forma conservadora, a altura considerada foi de 12,50 a 15,00 m, maior altura constante do Sicro I (Anexo 5, fls. 42 a 55).

III – A – 4 – CONCLUSÃO PARCIAL DO ITEM

O superfaturamento decorrente de preços unitários contratados a preços acima de mercado, medidos e pagos, na amostra escolhida de R\$ 14.239.442,94 (94,66% do valor total contratado), para as 21 medições foi de R\$ 3.004.127,41, o que representa 21,10% do valor total da amostra.

III – B – SOBREPREÇO DECORRENTE DE QUANTITATIVOS

Como resultado do Acórdão nº. 176/2005-TCU - Plenário, requisitou-se ao 5º Batalhão de Engenharia e Construções, sediado em Porto Velho/RO, a realização de serviços técnicos especializados que possibilitassem aferir os quantitativos de todos os serviços efetivamente realizados nas obras de pavimentação da Rodovia BR-421 entre os km 50 e 110.

Em resposta à solicitação, o 5º BEC apresentou parecer técnico com vistas a elucidar as dúvidas com relação às quantidades executadas no trecho estudado.

Para verificação da existência de possível sobrepreço relacionado a quantidades superiores às efetivamente executadas vislumbra-se a necessidade de dados consistentes acerca dos serviços efetivamente executados. Para tanto, se analisou o parecer técnico elaborado pelo 5º BEC (Anexo 1) no intuito de verificar sua confiabilidade na apresentação de informações correspondentes aos quantitativos

de serviços.

III – B – 1 – DO PARECER TÉCNICO SOBRE A MEDIÇÃO DOS SERVIÇOS EXECUTADOS NA BR-421 ELABORADO PELO 5º BEC

Tratar-se-á, neste item, dos resultados fornecidos pela equipe técnica do exército descrita em seu relatório como "serviços medidos" consubstanciados nas planilhas anexas ao parecer.

Inicialmente, convém relatar algumas das considerações constantes (Anexo 1, fl. 4) no parecer:

"b) Para o presente parecer, foram considerados executados os serviços que consistiam em tarefas antecessoras aos efetivamente medidos, por exemplo, o desmatamento e todo o corte e aterro inclusive transporte, serão computados como executado caso as camadas de sub-base e base sejam consideradas executadas, pois as tarefas desmatamento, corte e aterro sempre são executadas antes da base e sub-base;

c) Os trabalhos de campo foram realizados de 28 de junho a 20 de agosto de 2006, a mais de 04 anos da última medição, e pela natureza de alguns serviços, é normal que tenham sido desgastados pelo uso e pelas intempéries ou sofrida alguma recuperação, de modo que alguns serviços possam ser classificados como executados, mas inexistentes; e

d) O serviço de pavimentação com TSD inicia-se ao longo do trecho urbano do município de Monte Negro no segmento do km 50 e estende-se até o km 81,2, o qual deixa de existir até o km 110 da BR 421, mas podendo ter sido realizado alguns serviços de terraplenagem que não podem ser aferidos devido ao desgaste natural pelo trânsito e pelas fortes chuvas que caíram no local, desde a paralisação dos serviços. A ponte localiza-se aproximadamente no km 56,2 (concluída) e os bueiros localizam-se ao longo de todo o trecho da rodovia;" (grifos nossos)

De posse das considerações, percebe-se a dificuldade encontrada pelo engenheiro do Exército para obtenção das quantidades verdadeiramente executadas pela contratada. Destarte, convém resumir os dados fornecidos pelo parecer que possam ser utilizados para o cálculo de possível sobrepreço decorrente de quantidades medidas a maior.

Medição da Terraplenagem

Os volumes de corte e aterro considerados pelo 5º BEC correspondem ao trecho entre o km 50 e km 81,2.

Os valores apresentados podem conter volumes de corte que não foram utilizados em aterros (bota foras) e volumes de aterros originados em caixas de empréstimos. Tais ocorrências são de difícil mensuração, anos após o término da execução dos serviços. Com a ausência de tais elementos ou parâmetros para sua estimativa, a análise das quantidades executadas fica prejudicada.

O próprio parecer informa, em sua conclusão, que os serviços de corte e aterro podem sofrer pequena variação entre os volumes calculados e os executados pela empresa.

Para correta avaliação das quantidades de esc. carga e transporte seria imprescindível os quantitativos de volumes para os materiais de 1º, 2º e 3º categorias e para cada distância transportada, o que, de fato, não foi aferido.

Em se tratando de compactação de aterro a 95% e 100% do proctor normal, tais quantidades de serviço estão diretamente relacionadas aos levantamentos de corte e aterro acima comentados, de valores imprecisos.

Em resumo, os valores obtidos para corte e aterro não atendem aos objetivos almejados neste trabalho por não retratar com fidedignidade, no caso concreto, uma possível sobremedição dos serviços de terraplenagem executados pela empresa contratada.

Medição de Pavimentação

A partir de amostras do revestimento o 5º BEC constatou que, qualitativamente, o serviço de TSD fora executado conforme especificações técnicas, porém, com algumas inconformidades, essas atribuídas ao lapso temporal entre a execução dos serviços e os ensaios realizados.

Verificou, ainda, a execução de sub-base, com volume executado de, no mínimo 42.120,00 m³, de base de 42.120,00 m³ e de TSD de 280.00,00 m².

Note-se que, no trecho analisado pelo 5º BEC, com relação ao TSD o serviço foi executado; quanto

à sub-base não há como atestar a totalidade executada, pois a informação de quantidade mínima não confere valor comparativo ao serviço contratado e, para a base o volume medido se mostra aquém do contratado se compararmos proporcionalmente com os valores para todo o trecho.

Calculando-se proporcionalmente ao trecho analisado (31,2 km de 60 km) verifica-se que do total do serviço contratado para execução da base, 55.771,37 m³ deveriam ter sido executados, ou seja, 13.651,37 m³ além do conferido pelo 5º BEC. Esse volume multiplicado pelo valor unitário do serviço contratado, custa R\$ 60.202,54, na data base de jan de 1996.

O 5º BEC cita, ainda, que, "*os demais itens de pavimentação podem ser considerados executados por serem tarefas antecessoras a execução da sub-base, da base e do TSD*".

De posse dos dados fornecidos no parecer, constatou-se que, dos serviços de pavimentação, apenas a quantidade levantada para o serviço de execução de base pode ser considerada. Ainda sim, remonta a apenas parte do trecho analisado.

Verifica-se que, caso considerado o sobrepreço de quantidade nesse serviço, o valor corresponde a apenas 0,4% do total contratado. Tal valor seria facilmente compensado pelas superlarguras não computadas do parecer da unidade militar. Não existem, portanto, elementos no trabalho do 5º BEC que indiquem serviços não executados de pavimentação.

Medição de drenagem

O parecer informa existirem, à época da vistoria, 24.396,00 metros lineares de meio fio. Informa, também, que a ocorrência de danos e demolições ao meio-fio decorrentes de enxurradas e limpeza podem causar erros no levantamento dos quantitativos.

A quantidade aprovada corresponde a 27.517,00 m. Deste modo não há que se falar em sobrepreço de quantidades neste item.

Medição das obras de arte correntes

Segundo o parecer técnico elaborado, para o trecho analisado (km 50 a km 81,2), "*as obras de arte correntes podem ser consideradas como executadas pela firma encarregada do serviço*". Apresenta ao final do documento planilha contendo o levantamento dos bueiros executados do km 50 ao km 82.

Assim, visto que, para o trecho inspecionado não há irregularidades apontadas e que o restante do trecho não fora analisado não há elementos para apontar sobrepreço de quantidades nos serviços de drenagem.

Medição da sinalização, dispositivos de segurança e cercas

O parecerista comunicou que "*Nada foi verificada no segmento*".

O comentário retrata a não existência de tais dispositivos, mas não afirma sua não execução. Além disso, permite entendimento no sentido de não terem sido observados se tais serviços foram realizados.

Em que pese o verdadeiro sentido pretendido pelo autor do documento, tal informação mostra-se não imprescindível neste momento. Isso porque todos os serviços de sinalização, segurança e cercas correspondem a 6% do valor contratado e apenas 1,3% destes foram medidos (0,08% do contratado). Assim, não há como afirmar a ocorrência de medição a maior nestes itens de serviço.

Medição das Obras de Arte Especiais

O trabalho realizado pelo exército descreve existência de ponte de 40 metros constante no orçamento aprovado e contratado.

Conforme descrito no item II-A supra, não há, nos autos, orçamento detalhado que possibilite a verificação das quantidades executadas e medidas pela contratada. Também não há, no parecer apresentado pelo 5º BEC, elementos que possam permitir tal levantamento.

Assim, os valores medidos e pagos para execução da obra de arte especial (ponte de 40m) não foram questionados.

Medição da Mobilização e Desmobilização

O parecer destaca que os serviços de mobilização e desmobilização foram realizados e cita a definição existente no manual de Custos Rodoviários do DNIT/2003.

Neste trabalho, consideraram-se realizados os serviços de mobilização e desmobilização.

IV – CONCLUSÃO

Para verificação do débito existente consultaram-se os valores de preços unitários para cada serviço constante da amostra selecionada. A partir disso, organizaram-se, por meio de planilhas, todas as medições realizadas, listando-se, com relação a cada serviço, o valor de sobrepreço existente em cada medição (Volume 10, fls. 166 a 209).

De posse dos valores superfaturados em cada medição verificaram-se os reflexos nos reajustamentos referentes a cada uma delas. Apenas os superfaturamentos referentes aos reajustamentos das medições 1 a 4 não foram computados devido a já terem sido impugnados e seus valores recolhidos aos cofres públicos em momento anterior do processo (Volume 10, fl. 87).

O débito calculado, na data base de janeiro de 1996, para as 21 medições e seus respectivos reajustamentos foi de **R\$ 3.004.127,41**. O valor atualizado para Nov/2010 foi de R\$ 14.279.205,11 (soma do principal atualizado mais juros de mora).

No que se refere a eventuais pagamentos por serviços não executados, o parecer técnico apresentado pelo 5º BEC apresenta elementos suficientes para imputação de débito aos responsáveis.

V – RESPONSABILIZAÇÃO

a) 1ª medição de mobilização e medição 1:

Responsável	CPF/CNPJ	Função	Motivo
Construtora Andrade Gutierrez S.A	17.262.233/0027-23	Empresa executora	Elaboração das planilhas Recebimento dos valores
Homero Raimundo Cambraia	171.923.316-00	Diretor-Geral do DER/RO	Aprovação das planilhas Autorização dos pagamentos
Maurício Hasenclever Borges	006.996.756-34	Diretor-Geral do DNER	Aprovação das planilhas

b) medição 2:

Responsável	CPF/CNPJ	Função	Motivo
Construtora Andrade Gutierrez S.A	17.262.233/0027-23	Empresa executora	Elaboração das planilhas Recebimento dos valores
Homero Raimundo Cambraia	171.923.316-00	Diretor-Geral do DER/RO	Aprovação das planilhas
Maurício Hasenclever Borges	006.996.756-34	Diretor-Geral do DNER	Aprovação das planilhas
Miguel de Souza	098.365.274-00	Diretor Geral do DER/RO	Autorização dos pagamentos

c) medição 3:

Responsável	CPF/CNPJ	Função	Motivo
Construtora Andrade Gutierrez S.A	17.262.233/0027-23	Empresa executora	Elaboração das planilhas Recebimento dos valores
Homero Raimundo Cambraia	171.923.316-00	Diretor-Geral do DER/RO	Aprovação das planilhas
Maurício	006.996.756-34	Diretor-Geral do	Aprovação das

Hasenclever Borges		DNER	planilhas
Isaac Benesbi	032.263.792-91	Diretor Geral do DER/RO	Autorização dos pagamentos

d) **2ª medição de mobilização e medições 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e as diferenças de reajustamento delas decorrentes:**

Responsável	CPF/CNPJ	Função	Motivo
Walcar terraplenagem LTDA.	17.334.574/0001-07	Empresa executora	Aceitação das planilhas Recebimento dos valores
Homero Raimundo Cambraia	171.923.316-00	Diretor-Geral do DER/RO	Aprovação das planilhas
Maurício Hasenclever Borges	006.996.756-34	Diretor-Geral do DNER	Aprovação das planilhas
Isaac Benesbi	032.263.792-91	Diretor Geral do DER/RO	Autorização dos pagamentos

e) **Medições 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e as diferenças de reajustamento delas decorrentes:**

Responsável	CPF/CNPJ	Função	Motivo
Walcar terraplenagem LTDA.	17.334.574/0001-07	Empresa executora	Aceitação das planilhas Recebimento dos valores
Homero Raimundo Cambraia	171.923.316-00	Diretor-Geral do DER/RO	Aprovação das planilhas
Maurício Hasenclever Borges	006.996.756-34	Diretor-Geral do DNER	Aprovação das planilhas

f) **medição 21 e a diferença de reajustamento dela decorrente:**

Responsável	CPF/CNPJ	Função	Motivo
Walcar terraplenagem LTDA.	17.334.574/0001-07	Empresa executora	Aceitação das planilhas Recebimento dos valores
Homero Raimundo Cambraia	171.923.316-00	Diretor-Geral do DER/RO	Aprovação das planilhas
Maurício Hasenclever Borges	006.996.756-34	Diretor-Geral do DNER	Aprovação das planilhas
Jacques da Silva Albagli	696.938.625-20	Diretor Geral do DER/RO	Autorização dos pagamentos

VI – ENCAMINHAMENTO

Diante de todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com a seguinte proposta:

a) converter o presente processo em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443/92 e do art. 252 do Regimento Interno/TCU;

b) Determinar a **citação** dos responsáveis abaixo identificados, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 e art. 202, inciso II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas alegações de defesa ou, em face do art. 16, § 2º, b da Lei nº 8.443/1992, recolham **solidariamente** aos cofres do Dnit os valores abaixo relacionados, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora desde as datas correspondentes até a data do efetivo pagamento:

Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER;
Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO;
Construtora Andrade Gutierrez S.A. - CNPJ: 17.262.233/0027-23, Empresa Contratada.

Ato impugnado: superfaturamento por sobrepreço apurados no Contrato nº 027/96/PJ/DER-RO, celebrado entre O Departamento de estradas e Rodagem - DER/RO e a Construtora Andrade Gutierrez S.A..

Dispositivos violados: art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e princípios da moralidade e da economicidade.

Quantificação do débito (1ª medição de mobilização e medição 1):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
17/3/1997	246.314,61
24/4/1997	11.129,81

Valor total atualizado até 30/11/2010: R\$ 1.499.076,16 (um milhão quatrocentos e noventa e nove mil e setenta e seis reais e dezesseis centavos). Este valor foi obtido pela soma do principal (R\$ 567.924,88) com atualização monetária e juros de mora (R\$ 931.151,28).

c) Determinar a **citação** dos responsáveis abaixo identificados, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 e art. 202, inciso II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas alegações de defesa ou, em face do art. 16, § 2º, b da Lei nº 8.443/1992, recolham **solidariamente** aos cofres do Dnit os valores abaixo relacionados, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora desde as datas correspondentes até a data do efetivo pagamento:

Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER;
Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO;
Miguel de Souza - CPF: 098.365.274-00, Diretor Geral do DER/RO;
Construtora Andrade Gutierrez S.A. - CNPJ: 17.262.233/0027-23, Empresa Contratada.

Ato impugnado: superfaturamento por sobrepreço apurados no Contrato nº 027/96/PJ/DER-RO, celebrado entre o Departamento de Estradas e Rodagem - DER/RO e a Construtora Andrade Gutierrez S.A..

Dispositivos violados: art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e princípios da moralidade e da economicidade.

Quantificação do débito (medição 2):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
1/7/1997	21.453,35

Valor total atualizado até 30/11/2010: R\$ 123.048,38 (cento e vinte e três mil quarenta e oito reais e trinta e oito centavos). Este valor foi obtido pela soma do principal (R\$ 47.326,30) com atualização monetária e juros de mora (R\$ 75.722,08).

d) Determinar a **citação** dos responsáveis abaixo identificados, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 e art. 202, inciso II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas alegações de defesa ou, em face do art. 16, § 2º, b da Lei nº 8.443/1992, recolham **solidariamente** aos cofres do Dnit os valores abaixo relacionados, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora desde as datas correspondentes até a data do efetivo pagamento:

Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER;
Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO;
Issac Benesbi - CPF: 032.263.792-91, Diretor Geral do DER/RO;

Construtora Andrade Gutierrez S.A. - CNPJ: 17.262.233/0027-23, Empresa Contratada.

Ato impugnado: superfaturamento por sobrepreço apurados no Contrato nº 027/96/PJ/DER-RO, celebrado entre o Departamento de Estradas e Rodagem - DER/RO e a Construtora Andrade Gutierrez S.A..

Dispositivos violados: art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e princípios da moralidade e da economicidade.

Quantificação do débito (medição 3):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
11/8/1997	18.021,69

Valor total atualizado até 30/11/2010: R\$ 102.968,10 (cento e dois mil novecentos e sessenta e oito reais e dez centavos). Este valor foi obtido pela soma do principal (R\$ 39.756,02) com atualização monetária e juros de mora (R\$ 63.212,08).

e) Determinar a **citação** dos responsáveis abaixo identificados, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 e art. 202, inciso II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas alegações de defesa ou, em face do art. 16, § 2º, b da Lei nº 8.443/1992, recolham **solidariamente** aos cofres do Dnit os valores abaixo relacionados, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora desde as datas correspondentes até a data do efetivo pagamento:

Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER;

Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO;

Issac Benesbi - CPF: 032.263.792-91, Diretor Geral do DER/RO;

Walcar Terraplenagem Ltda. - CNPJ: 17.334.574/0001-07, Empresa Contratada.

Ato impugnado: superfaturamento por sobrepreço apurados no Contrato nº 027/96/PJ/DER-RO, celebrado entre o Departamento de Estradas e Rodagem - DER/RO e a Construtora Andrade Gutierrez S.A. sub-rogado por termo de cessão e sub-rogação e transferência de responsabilidade para a empresa Walcar Terraplenagem Ltda..

Dispositivos violados: art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e princípios da moralidade e da economicidade.

Quantificação do débito (2ª medição de mobilização e medições 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e as diferenças de reajustamento delas decorrentes):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
25/7/1997	337.065,85
11/8/1997	140.725,40
21/11/1997	29.815,38
18/11/1997	62.142,83
28/11/1997	117.042,36
22/12/1997	20.908,46
10/8/2000	66.718,10
18/2/1998	75.476,56
19/5/1998	54.757,12
9/6/1998	26.366,29
19/6/1998	67.621,00
23/7/1998	28.044,91
13/8/1998	21.622,06
30/9/1998	3.739,32
22/10/1998	20.566,27
23/12/1998	15.207,19
29/3/1998	141.915,42
21/3/1999	1.048,19
21/3/1999	405,58

Valor total atualizado até 30/11/2010: R\$ 6.704.500,89 (seis milhões setecentos e quatro mil e quinhentos reais e oitenta e nove centavos). Este valor foi obtido pela soma do principal (R\$ 2.642.024,52) com atualização monetária e juros de mora (R\$ 4.062.476,37).

f) Determinar a **citação** dos responsáveis abaixo identificados, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 e art. 202, inciso II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas alegações de defesa ou, em face do art. 16, § 2º, b da Lei nº 8.443/1992, recolham **solidariamente** aos cofres do Dnit os valores abaixo relacionados, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora desde as datas correspondentes até a data do efetivo pagamento:

Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER;
Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO;
Walcar Terraplenagem Ltda. - CNPJ: 17.334.574/0001-07, Empresa Contratada.

Ato impugnado: superfaturamento por sobrepreço apurados no Contrato nº 027/96/PJ/DER-RO, celebrado entre o Departamento de Estradas e Rodagem - DER/RO e a Construtora Andrade Gutierrez S.A. sub-rogado por termo de cessão e sub-rogação e transferência de responsabilidade para a empresa Walcar Terraplenagem Ltda..

Dispositivos violados: art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e princípios da moralidade e da economicidade.

Quantificação do débito (medições 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e as diferenças de reajustamento delas decorrentes):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
12/1/2000	134.414,02
17/1/2000	14.934,89
4/2/2000	268.318,73
28/2/2000	185.299,68
14/8/2001	305.096,47
21/11/2001	2.212,60
13/12/2001	211.680,18
15/3/2002	56.357,19
4/4/2002	145.876,04
5/4/2002	5.830,76
29/5/2002	10.377,68
26/11/2002	67.686,98

Valor total atualizado até 30/11/2010: R\$ 5.645.634,28 (cinco milhões seiscentos e quarenta e cinco mil seiscentos e trinta e quatro reais e vinte e oito centavos). Este valor foi obtido pela soma do principal (R\$ 2.573.128,44) com atualização monetária e juros de mora (R\$ 3.072.505,84).

g) Determinar a citação dos responsáveis abaixo identificados, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 e art. 202, inciso II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas alegações de defesa ou, em face do art. 16, § 2º, b da Lei nº 8.443/1992, recolham solidariamente aos cofres do Dnit os valores abaixo relacionados, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora desde as datas correspondentes até a data do efetivo pagamento:

Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER;
Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO;
Jacques da Silva Albagli - CPF: 696.938.625-20, Diretor Geral do DER/RO;
Walcar Terraplenagem Ltda. - CNPJ: 17.334.574/0001-07, Empresa Contratada.

Ato impugnado: superfaturamento por sobrepreço apurados no Contrato nº 027/96/PJ/DER-RO, celebrado entre o Departamento de Estradas e Rodagem - DER/RO e a Construtora Andrade Gutierrez

S.A. sub-rogado por termo de cessão e sub-rogação e transferência de responsabilidade para a empresa Walcar Terraplenagem Ltda..

Dispositivos violados: art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e princípios da moralidade e da economicidade.

Quantificação do débito (medições 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e as diferenças de reajustamento delas decorrentes):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
4/1/2003	68.102,17

Valor total atualizado até 30/11/2010: R\$ 203.977,30 (duzentos e três mil novecentos e setenta e sete reais e trinta centavos). Este valor foi obtido pela soma do principal (R\$ 105.142,94) com atualização monetária e juros de mora (R\$ 98.834,36).

h) Encaminhar cópia da presente instrução, acompanhada do relatório e do voto que embasar o Acórdão que o Tribunal vier a adotar, aos responsáveis.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se do levantamento de auditoria efetuado nas obras de construção do trecho rodoviário Monte Negro – Campo Novo de Rondônia, entre os quilômetros 50 a 110 da rodovia BR 421/RO, com recursos do Convênio PG-139/96, firmado entre o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER (atual Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT) e o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Rondônia DER/RO (atual Departamento de Viação e Obras Públicas de Rondônia – DEVOP/RO).

2. O relatório inicial apontou a existência de superfaturamento na referida obra. Para o deslinde do feito foram realizadas audiências de diversos responsáveis, inspeção na obra visando apurar o custo/km do trecho de rodovia executado, diligência ao DEVOP/RO solicitando projetos da obra, bem como requisição deste Tribunal, com base no art. 101 da Lei nº 8.443/92, para que o 5º Batalhão de Engenharia e Construções - BEC, sediado em Porto Velho/RO, realizasse serviços técnicos especializados que possibilitassem aferir os quantitativos de todos os serviços efetivamente executados.

3. Posteriormente, encaminhei os autos à Secob-2, para analisasse o parecer técnico elaborado pelo 5º BEC, os projetos enviados pelo DEVOP/RO e os preços unitários anteriormente calculados pela Secex/RO, de modo a quantificar o débito porventura existente e a identificar os responsáveis pelo dano ao erário.

4. Para atingir esse objetivo, a unidade técnica especializada consultou os valores de preços unitários para cada serviço constante da amostra selecionada e organizou planilhas de todas as medições realizadas, listando, com relação a cada um dos serviços, o valor de sobrepreço existente em cada medição. De posse dos valores superfaturados em cada medição, a Secob-2 verificou os reflexos nos reajustamentos referentes a cada uma delas, deixando de computar os reajustamentos das medições 1 a 4, cujos valores já haviam sido recolhidos aos cofres públicos em momento anterior. O débito calculado para as 21 medições e seus respectivos reajustamentos foi de R\$ 3.004.127,41 (data base de janeiro de 1996), ou R\$ 14.279.205,11 (principal atualizado mais juros de mora na data base de novembro de 2010).

5. Considerando a detida análise efetuada pela Secob-2 na vasta documentação acostada ao processo, acolho a proposta de encaminhamento sugerida no sentido de converter os autos em tomada de contas especial e citar os responsáveis, que ainda terão a oportunidade de apresentar as alegações de defesa que entenderem pertinentes. Ressalvo, apenas, que o Sr. Isaac Benesby (CPF 032.263.792-91), ex-Diretor Geral do DER/RO, faleceu em 25/12/2011, fato esse que deve ser levado em conta pela unidade técnica ao elaborar os correspondentes ofícios de citação.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 1785/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.600/2000-7.

1.1. Apensos: 008.953/1999-6; 004.210/2002-2; 015.681/2005-9

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

3. Responsáveis: Homero Raimundo Cambraia (CPF 171.923.316-00), Isaac Benesby (CPF 032.263.792-91) e Jacques da Silva Albagli (CPF 696.938.625-20)

4. Órgão: Departamento de Viação e Obras Públicas do Rondônia - DEVOP/RO

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

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

7. Unidades Técnicas: Secob-2 e Secex/RO

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do relatório da auditoria efetuada nas obras de construção do trecho rodoviário Monte Negro – Campo Novo de Rondônia, entre os quilômetros 50 a 110 da rodovia BR 421/RO,

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

9.1. converter o presente processo em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443/92 e do art. 252 do Regimento Interno;

9.2. determinar a citação dos responsáveis abaixo identificados, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 e art. 202, inciso II, do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas alegações de defesa ou, em face do art. 16, § 2º, alínea “b” da Lei nº 8.443/1992, recolham solidariamente aos cofres do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT os valores abaixo relacionados, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora desde as datas correspondentes até a data do efetivo pagamento, tendo em vista o superfaturamento identificado em medições do Contrato nº 027/96/PJ/DER-RO, celebrado entre o Departamento de Estradas e Rodagem - DER/RO e a Construtora Andrade Gutierrez S.A.:

9.2.1. Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER; Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO; e Construtora Andrade Gutierrez S.A. - CNPJ: 17.262.233/0027-23, Empresa Contratada.

Quantificação do débito (1ª medição de mobilização e medição 1):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
17/3/1997	246.314,61
24/4/1997	11.129,81

9.2.2. Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER; Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO; Miguel de Souza - CPF: 098.365.274-00, Diretor Geral do DER/RO; e Construtora Andrade Gutierrez S.A. - CNPJ: 17.262.233/0027-23, Empresa Contratada.

Quantificação do débito (medição 2):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
1/7/1997	21.453,35

9.2.3. Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER; Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO; espólio do Sr. Isaac Benesby - CPF: 032.263.792-91, Diretor Geral do DER/RO; e Construtora Andrade Gutierrez S.A. - CNPJ: 17.262.233/0027-23, Empresa Contratada.

Quantificação do débito (medição 3):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
11/8/1997	18.021,69

9.2.4. Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER; Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO; espólio do Sr. Isaac Benesby - CPF: 032.263.792-91, Diretor Geral do DER/RO; e Walcar Terraplenagem Ltda. - CNPJ: 17.334.574/0001-07, Empresa Contratada.

Quantificação do débito (2ª medição de mobilização e medições 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e as diferenças de reajustamento delas decorrentes):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
25/7/1997	337.065,85
11/8/1997	140.725,40
21/11/1997	29.815,38
18/11/1997	62.142,83
28/11/1997	117.042,36
22/12/1997	20.908,46
10/8/2000	66.718,10
18/2/1998	75.476,56
19/5/1998	54.757,12
9/6/1998	26.366,29
19/6/1998	67.621,00
23/7/1998	28.044,91
13/8/1998	21.622,06
30/9/1998	3.739,32
22/10/1998	20.566,27
23/12/1998	15.207,19
29/3/1998	141.915,42
21/3/1999	1.048,19
21/3/1999	405,58

9.2.5. Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER; Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO; e Walcar Terraplenagem Ltda. - CNPJ: 17.334.574/0001-07, Empresa Contratada.

Quantificação do débito (medições 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e as diferenças de reajustamento delas decorrentes):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
12/1/2000	134.414,02
17/1/2000	14.934,89
4/2/2000	268.318,73
28/2/2000	185.299,68
14/8/2001	305.096,47
21/11/2001	2.212,60
13/12/2001	211.680,18
15/3/2002	56.357,19
4/4/2002	145.876,04
5/4/2002	5.830,76
29/5/2002	10.377,68
26/11/2002	67.686,98

9.2.6. Maurício Hasenclever Borges - CPF: 006.996.756-34, Diretor Geral do DNER; Homero Raimundo Cambraia - CPF: 171.923.316-00, Diretor Geral do DER/RO; Jacques da Silva Albagli - CPF: 696.938.625-20, Diretor Geral do DER/RO; e Walcar Terraplenagem Ltda. - CNPJ: 17.334.574/0001-07, Empresa Contratada.

Quantificação do débito (medições 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e as diferenças de reajustamento delas decorrentes):

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO (R\$)
4/1/2003	68.102,17

9.3. Encaminhar cópia da presente deste acórdão, relatório e voto aos responsáveis.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1785-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 027.817/2011-3

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Instituto do Coração-INCOR-SP; Ministério da Saúde.

Interessado: Ministério Público do Estado de São Paulo

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INCOR-SP. MPE-SP. INDÍCIOS DE OFENSA A PRECEITOS DA LEI 8.080/90, NO ÂMBITO DO INSTITUTO DO CORAÇÃO – INCOR/SP. ALEGAÇÃO DE EXCLUSÃO DE PACIENTES DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) EM EXAMES COM TOMÓGRAFO *PET SCAN*, ADQUIRIDO COM RECURSOS DO PROJETO DE REFORÇO À REORGANIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (REFORSUS). APARELHO DOADO AO INCOR PARA FINS DE PESQUISA E AVALIAÇÃO DE SUA APLICABILIDADE FUTURA NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS). UTILIZAÇÃO DO APARELHO E REALIZAÇÃO DA PESQUISA AMPARADAS POR CONVÊNIO ENTRE O MINISTÉRIO DA SAÚDE E O INCOR. INDICAÇÃO DE USO APENAS PARA CERTOS TIPOS DE DIAGNÓSTICOS. USO DO APARELHO NO ÂMBITO DO SUS AINDA EM FASE DE AVALIAÇÃO PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE E OUTROS ÓRGÃOS. EXAMES AINDA NÃO INCLUÍDOS NA TABELA DO SUS. AUSÊNCIA DE RESSARCIMENTO ESPECÍFICO AO INCOR PELA REALIZAÇÃO DOS EXAMES COM *PET SCAN* NOS PACIENTES DO SUS. INFORMAÇÃO DO INCOR DE QUE APROXIMADAMENTE 75% DOS EXAMES TÊM SIDO REALIZADOS EM PACIENTES DO SUS. AUSÊNCIA DE IMPEDIMENTO LEGAL PARA A REALIZAÇÃO DE EXAMES EM PACIENTES DA REDE PRIVADA (CONVÊNIOS E PARTICULARES). IMPOSSIBILIDADE DA OFERTA DOS EXAMES A TODA REDE DO SUS. CONHECIMENTO E IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE PLANO E CRONOGRAMAS DEFINIDOS PARA AFERIR OS RESULTADOS DESSA AVALIAÇÃO. AUSÊNCIA DE CLÁUSULAS DE ENCARGO NO TERMO DE DOAÇÃO DO EQUIPAMENTO PARA GARANTIR NÍVEIS MÍNIMOS DE UTILIZAÇÃO EM PACIENTES DO SUS. OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação do Procurador-Geral da Justiça de São Paulo, noticiando suposta ofensa aos princípios da equidade e da universalidade preceituados na Lei 8.080/90, no âmbito do Instituto do Coração – Incor –, em São Paulo, em face da alegada exclusão de pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS) na realização de exames em tomógrafo “PET Scan”, adquirido com recursos do Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde – Reforsus, no valor de R\$ 3.174.289,75.

2. A representação baseou-se nas informações contidas nos autos do Procedimento 293/2007, oriundo da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos – Saúde Pública, cuja cópia integral foi apresentada pelo signatário.

3. Nos termos do art. 1º, §3º, inciso I, da Lei 8.443/92, reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução conclusiva lavrada no âmbito da Secex-SP, cujas conclusões foram endossadas (peças 21 a 23):

(...)

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *A representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 235 e 237, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, haja vista a legitimidade do representante e a matéria revelar-se de competência do TCU.*

HISTÓRICO

4. Antes de apresentar os fatos que resultaram na representação objeto do presente processo, cabe esclarecer alguns conceitos básicos inerentes à tecnologia do equipamento e à instituição envolvida nos fatos supostamente irregulares.

5. PET Scan ou simplesmente PET é a sigla para Positron Emission Tomography ou, em português, Tomografia por Emissão de Pósitrons, um tipo de procedimento diagnóstico que usa radiofármacos para medir processos bioquímicos tissulares. (...) Tem sido aplicada nas áreas de oncologia, neurologia e cardiologia. (...)

6. Em linguagem menos técnica (peça 1, p. 302-303), a tomografia de pósitrons distingue as células com câncer das células normais (...).

7. A instituição de saúde apontada como agente da conduta irregular é o **Instituto do Coração (Incor)**, hospital público estadual que integra o Hospital das Clínicas e é campo de ensino e pesquisa para a Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. Atua em regime de “dupla porta”, isto é, integra a rede de serviços do SUS e de algumas operadoras de planos privados de saúde, além de atender a particulares.

8. Passa-se à cronologia dos principais fatos avaliados como pertinentes ao entendimento do caso. No ano de 2001, foi promovida concorrência internacional pelo Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP – HCFMUSP, mediante a qual foi **adquirido um aparelho PET Scan, por meio do Projeto Reforsus, cujo preço FOB foi de US\$ 1,106,757.00** (peça 1, p. 55-59). A empresa Gebra Equipamentos Produtos e Serviços Ltda. foi a vencedora do certame, na qualidade de representante do equipamento da General Electric Co. no Brasil. O valor constante da Nota de Importação foi de **R\$ 3.174.289,75** (peça 19, p. 13), e a data da compra se deu em 11/10/2002.

9. Não apenas o equipamento tem valor expressivo, mas também o principal insumo para realização dos exames, o FDG (flúor-deoxi-glicose), que no Brasil só é fabricado pelo Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (CNEN/IPEN), órgão vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Essa situação que leva o Incor a cobrar **R\$ 2.800,00 pelo exame particular em PET Scan (peça 1, p. 212)**. Para custear os exames, no dia 26/4/2005, foi celebrado o **Convênio 20/2005** (peça 19, p. 14-21), entre o **Ministério da Saúde e a Fundação Zerbini/SP**, com o objetivo de dar apoio financeiro para a criação de uma **base de dados nacional para o estudo de custo e efetividade do PET Scan, visando o fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS. O crédito concedido foi de R\$ 375.000,00.**

10. Apesar de ter sido adquirido pelo Incor, o equipamento PET permanecia de propriedade do Ministério da Saúde. Assim, em 17/5/2005, o **Ministério assinou um termo de doação** (peça 19, p. 8-13), para transferência da propriedade do equipamento ao Hospital das Clínicas – Faculdade de Medicina da USP.

11. A **investigação do Ministério Público de São Paulo** foi originada a partir de informações coletadas em **vistoria realizada pelo Conselho Regional de Medicina (CRM/SP)**, datada de 27/3/2007, para verificar **possíveis diferenças entre o atendimento a pacientes do SUS e de convênios e particulares** (peça 1, p. 366-382). Das falhas registradas pelo CRM, **o Promotor de Justiça Arthur Pinto Filho decidiu pela delimitação do objeto do inquérito civil, para focar na não realização do exame de PET Scan em pacientes do SUS (peça 1, p. 30-47).**

12. Solicitado um posicionamento definitivo do Ministério da Saúde a respeito da utilização do aparelho de PET Scan no Sistema Único de Saúde, a **Comissão para Incorporação de Tecnologias em Saúde do MS (Citec)** informou, em 25/4/2011, que, em relação aos estudos de custo/efetividade, **aguarda a conclusão do estudo** contemplado no Edital MS-SCTIE-DECIT/CNPq 69/2010 (peça 1, p. 87), a cargo da UERJ, contratado em janeiro de 2011 (para execução em 24 meses).

13. Expedidos diversos documentos de solicitação de informações pelo MPE/SP aos agentes envolvidos, em especial ao Ministério da Saúde e ao Incor, entendeu o Procurador-Geral de Justiça de São Paulo necessária a comunicação dos fatos a esta Corte de Contas, para adoção das medidas cabíveis de sua competência. A comunicação foi formalizada por meio de ofício dirigido ao Presidente deste Tribunal, datado de 8/8/2011.

14. Em 3/11/2011, foi realizada instrução inicial por esta Unidade Técnica, na qual se concluiu pela necessidade de expedição de **diligências ao Ministério da Saúde, ao Incor e ao Ministério Público Estadual**, para obtenção de informações adicionais necessárias ao pronunciamento desta Secretaria sobre a matéria.

EXAME TÉCNICO

15. A utilização de novas tecnologias no âmbito do Sistema Único de Saúde é assunto essencialmente técnico, a cargo do Ministério da Saúde, que obedece a um rito específico que considera diversos fatores antes de ter um equipamento ou procedimento incorporado à tabela do SUS.

16. Com efeito, a Nota Técnica 395/2008 (peça 1, p. 152-153), da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (SAS/MS), apresenta algumas das variáveis a serem consideradas nesse processo. De acordo com a Nota, **os sistemas de imagem PET são equipamentos complexos e de custo muito elevado** porque sua instalação inclui não apenas o aparelho de imagem, mas os custos adicionais de um ciclotron e de uma unidade de radioquímica, para produzir os isótopos de meia-vida curta utilizados (aproximadamente 110 minutos entre a produção e a sua utilização) nos procedimentos.

17. Além disso, a tecnologia do equipamento, relativamente recente em termos de incorporação à clínica e ainda em evolução, vem sendo utilizada para avaliar uma variedade de doenças, com base em seus processos funcionais, metabólicos, bioquímicos e fisiológicos, concentrando suas principais aplicações clínicas nas áreas de oncologia, cardiologia e distúrbios neuropsiquiátricos.

18. Dessa forma, **antes de se incorporar tecnologias com alto valor comercial, faz-se necessário realizar uma avaliação minuciosa**, apoiada em estudos de avaliação tecnológica, que **evidenciem maiores benefícios do PET em detrimento de outras opções diagnósticas previstas na tabela do SUS**. Nesse contexto, como **no Brasil o PET ainda se encontra em fase preliminar de propagação**, para iniciar as pesquisas com vistas a **verificar custo/efetividade, custo/utilidade e custo/benefício**, o MS firmou convênio com o Incor, que comprou o equipamento por meio do Projeto Reforsus, instalado desde 2003.

19. As considerações quanto às avaliações de custo e efetividade são corroboradas pela Nota Técnica 205/2011 (peça 1, p. 26-28), de 21/1/2011, também expedida pela SAS/MS. No documento, consta que **a Citec/MS não havia encontrado, até aquele momento, evidências científicas que justificassem a incorporação do aparelho, exceto para Linfoma não Hodgkin e Doença de Hodgkin, estadiamento do câncer pulmonar e para detecção de metástase de câncer de cólon**.

20. A Nota 205 esclarece também que o Ministério da Saúde emitiu parecer favorável à aquisição de outros equipamentos, um para o Instituto Nacional do Câncer – Rio de Janeiro/RJ, um para o Hospital das Clínicas (Faepa) em Ribeirão Preto/SP e outro equipamento para o Incor. Isso porque, de acordo com o MS, os sistemas de saúde recorrem a centros de ensino e pesquisa para avaliação do desempenho de tecnologias novas e emergentes, procedimento considerado essencial para a prevenção de consequências indesejáveis da incorporação desorganizada de tecnologias sem grandes benefícios ou que tenham alto impacto clínico ou econômico. Ao mesmo tempo, essa atividade promove o conhecimento, a formação de recursos humanos e a implantação de tecnologias que tragam benefícios à saúde dos indivíduos e à organização do sistema de saúde.

21. Assim, **a utilização desses aparelhos subsidiará a decisão quanto à possível incorporação dessa tecnologia (PET Scan) no âmbito do SUS**.

22. Além das notas técnicas 395/2008 e 205/2011, o Ministério da Saúde expediu a Nota Técnica SN/2012 SCTIE-SAS (peça 19, p. 2-7), em 10/1/2012, para atendimento a questionamentos expedidos em diligência desta Secex Regional. Segundo o documento, na atualidade, existem quatro designs dominantes no mercado: (1) tomógrafos PET com anel completo, operando em duas ou três dimensões; (2) tomógrafos PET com anel rotatório parcial; (3) gama-câmaras modificadas para imagem coincidente; e (4) gama-câmaras modificadas com colimador de alta-energia para fótons de 511 keV. Os

dois primeiros são conhecidos por sistemas PET dedicados e popularmente por PET Scan. Os designs disponíveis variam em custo e em desempenho diagnóstico.

23. Mais recentemente, surgiu ainda um equipamento híbrido: o PET-CT. Nesse equipamento a tomografia computadorizada e o PET registram simultaneamente as imagens anatômicas e de atividade tissular em um único exame. Os primeiros protótipos destes equipamentos híbridos datam de 1998 e os primeiros aparelhos começaram a ser comercializados em 2001.

24. O PET possui acelerado desenvolvimento científico e, nos dias atuais, novos equipamentos híbridos estão sendo desenvolvidos e alguns já são comercializados em outras aplicações, como o PET-MRI (tomografia de emissão de pósitrons acoplada a uma ressonância nuclear magnética) e o PET-mamógrafo (mamografia baseada em tomografia por emissão de pósitrons).

25. Ou seja, além da decisão do Ministério da Saúde pela incorporação do PET ao Sistema Único de Saúde, também deverá ser objeto de avaliação e possível decisão qual a versão (ou versões) mais adequada do equipamento a ser adotado no País.

26. Em 2005, já haviam sido realizados estudos de custo/efetividade para o SUS por grupo do Incor, que concluíram que a utilização do PET possui acurácia e que provavelmente sua adoção no SUS pouparia recursos. No entanto, a avaliação do Ministério apontou que os resultados não eram conclusivos para o processo de tomada de decisão e que havia necessidade de aprofundamento das avaliações.

27. Dessa forma, no ano de 2008 foram produzidos pareceres técnico-científicos sobre o uso da Tomografia por Emissão de Pósitrons (PET Scan) no diagnóstico, estadiamento e re-estadiamento de diversos tipos de doenças (peça 19, p. 5). E no final de 2010, o Ministério da Saúde, em parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia (por meio do CNPq), lançou edital para apoiar a realização de estudos em Avaliação de Tecnologias, incluindo em uma de suas linhas o sistema PET dedicado ou o PET-CT. Esse projeto recebeu recursos em 6/5/2011 e possui 24 meses para sua execução, prorrogáveis por mais 6 meses.

28. O Ministério da Saúde reconhece que já houve recomendação pela Citec, em 31/3/2011, para incorporação do PET-CT para estadiamento e avaliação da resposta ao tratamento do linfoma de Hodgkin e linfomas não Hodgkin, estadiamento clínico do câncer de pulmão de células não pequenas potencialmente ressecável e para a detecção de metástase hepática exclusiva potencialmente ressecável de câncer colorretal, na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde.

29. Entretanto, amparando-se na justificativa de que a melhor evidência científica disponível será proveniente do estudo de custo/efetividade em execução, o Ministério da Saúde optou pela prorrogação da decisão de alteração na Tabela de Procedimentos do SUS.

30. As razões sucintamente expostas demonstram a complexidade do tema e a diversidade de variáveis envolvidas no processo decisório em questão. De fato, na SN/2012 (peça 19, p. 6), o MS aponta riscos de utilização da tecnologia para outras finalidades:

O interesse clínico irracional e as pressões de mercado aumentaram o uso desordenado e injustificado do PET como na avaliação de fraturas ou infecções. Tais usos, muitas vezes motivados por ações judiciais, expõem os pacientes a riscos desnecessários. De 45 ações judiciais recebidas entre 2009-2011 no Ministério da Saúde, apenas 09 tinham indicações reconhecidas e recomendadas pela CITEC (item 22). Na perspectiva assistencial, espera-se que um resultado de um diagnóstico de imagem mude o curso clínico de um agravo. Adicionalmente, o uso desordenado e irracional impossibilita a sistematização de informações e impedem uma avaliação apurada das consequências reais do uso da tecnologia, em termos tanto dos benefícios esperados como de custos e de custo-benefício.

31. Da análise de toda a documentação que compõe os autos, verifica-se que a adoção da tecnologia de Tomografia por Emissão de Pósitrons pelo Ministério da Saúde e, consequentemente, incorporação dos procedimentos à tabela do SUS, é decisão técnica a cargo do Ministério, não sendo possível a esta Corte de Contas imiscuir-se nesse campo discricionário do Gestor.

32. *No entanto, são necessárias e oportunas algumas ponderações quanto ao processo adotado pelo Ministério da Saúde para subsidiar decisões desse tipo. Constatou-se dos documentos apresentados pelo Ministério e pelo Incor que não há um plano definido para as avaliações científicas, com as diversas etapas a serem percorridas para a tomada de decisão final, contemplando todos os órgãos e entidades envolvidos, os custos a serem suportados e o cronograma de cada atividade. (...)*

33. *Ademais, o equipamento objeto da presente representação foi adquirido há cerca de 10 anos, sendo que até o momento não há pronunciamento definitivo sobre o assunto. (...) A ausência de planejamento e de justificativas para os procedimentos que vêm sendo adotados pelo Ministério da Saúde, pelo Incor e, provavelmente, pelas demais instituições de saúde que receberam equipamentos PET para testes, impõem barreiras à transparência e à necessária publicidade de todo o processo, o que pode ter contribuído para os questionamentos por parte do parquet estadual.*

34. *Sobre a não realização de exames pelo Incor no âmbito do Sistema Único de Saúde, objeto principal da presente representação, cabem ainda algumas considerações. Primeiramente, o tomógrafo e os exames ainda estão em fase de testes, portanto não integram a tabela do SUS e não podem ser oferecidos a toda a rede pública de saúde.*

35. *Além disso, o Incor informou que o exame não é ressarcido pelo Ministério da Saúde, sendo os custos assumidos pelo orçamento da Autarquia HCFMUSP e por recursos (R\$196.000,00) liberados em projeto de pesquisa pelo CNPq, para compra de doses de FDG. Os exames vêm sendo autorizados conforme protocolos de pesquisa da área e indicações médicas do complexo, desde que o orçamento comporte. Acrescenta o Incor que, apesar da não cobertura do exame e da não remuneração pelo SUS, aproximadamente 75% dos exames têm sido realizados em pacientes do Sistema Único de Saúde (peça 10, p. 3).*

36. *Não se vislumbra impedimento para que sejam realizados exames em pacientes fora do SUS. O termo de doação estabelece a obrigação de “Oferecer serviços assistenciais na rede do Sistema Único de Saúde – SUS, conforme pactuado no contrato de repasse firmado entre o Donatário e o Ministério da Saúde” (peça 19, p. 8), mas não veda o oferecimento de exames a pacientes fora da rede pública.*

37. *Como já mencionado, apesar de se tratar de hospital público estadual, o Incor opera em regime de “dupla porta”, isto é, integra a rede de serviços do SUS e de algumas operadoras de planos privados de saúde, além de atender a particulares. Essa situação confirma a **necessidade de adequação do instrumento de doação, de forma a estabelecer previamente as obrigações da entidade recebedora como condição para o recebimento do aparelho, contemplando o número de exames mínimos necessários em pacientes do SUS, além de condições como prazos, número total exigido e forma de custeamento dos exames, patologias em que devam ser realizados, dentre outras.** O estabelecimento desses parâmetros é fundamental para a promoção da transparência, do princípio da eficiência da CF/1988 e do critério da objetividade no atendimento do interesse público insculpido no art. 2º, parágrafo único, da Lei 9.784/1999.*

38. *Outro procedimento do MS passível de aperfeiçoamento, conforme já abordado, consiste no **planejamento do Ministério da Saúde de seus processos para incorporação de novas tecnologias ao SUS.** Tal como se apresenta, a situação descrita contribui para a ocorrência de casos como o do PET Scan, equipamento que, embora instalado no Incor há cerca de 10 anos, não propiciou até o momento pronunciamento definitivo do Ministério da Saúde sobre o assunto.*

39. *A ausência de planejamento e de justificativas para os procedimentos que vêm sendo adotados pelo Ministério da Saúde, pelo Incor e, provavelmente, pelas demais instituições de saúde que receberam equipamentos PET para testes, impõem barreiras à transparência e à necessária publicidade de todo o processo, o que pode ter contribuído para os questionamentos por parte do parquet estadual.*

CONCLUSÃO

40. *Preliminarmente, em sede de admissibilidade, será proposto o conhecimento da representação do Procurador-Geral de Justiça de São Paulo, por atender aos requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso IV, do Regimento Interno do TCU.*

41. *Quanto ao mérito sobre a atuação do Instituto do Coração (Incor), objeto principal do inquérito civil do Ministério Público Estadual, será proposto que a representação seja considerada parcialmente procedente, uma vez que, embora confirmado que não são realizados exames PET Scan em todos os pacientes do Sistema Único de Saúde, não restou configurada irregularidade nessa conduta por parte do Instituto, já que a realização desse tipo de exame no âmbito do SUS ainda se encontra em fase de testes, com vistas à sua implantação definitiva em toda a rede pública do País.*

(...)

44. *A ausência de um plano com as ações e prazos a serem adotados para incorporação de novas tecnologias ao SUS e a imperfeição do instrumento de doação do PET Scan pelo Ministério da Saúde poderiam, inclusive, ensejar a fixação de prazo por esta Corte de Contas para que o Ministério da Saúde elabore um planejamento com cronograma e etapas necessárias para definição sobre o assunto. No entanto, por se tratar de proposta com escopo mais amplo, cujo responsável é o próprio Ministério, o assunto encontra-se sob a jurisdição de unidade técnica do TCU que possui em sua clientela o órgão central (4ª Secex), razão pela qual não será proposta determinação por esta Secretaria Regional sobre essas questões.*

45. *Sem embargo, conforme determinação da Portaria Segecex 13/2011, art. 5, § 1º, será encaminhado memorando com cópia da presente instrução à 4ª Secex, para que avalie a oportunidade e conveniência de considerar essas falhas em processo de contas ou de tratá-las em processo autuado especificamente para a questão. Será ainda elencada a referida unidade técnica para que receba cópia do relatório, voto e decisão que vier a ser adotada por este Tribunal, com vistas às providências que entender cabíveis.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. *Submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

46.1. *Conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso IV do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, uma vez que, embora confirmado que não são realizados exames PET Scan em todos os pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS), não restou configurada irregularidade nessa conduta por parte do Incor, haja vista que a realização desses exames no âmbito do SUS ainda se encontra em fase de testes, com vistas à sua implantação definitiva a toda a rede pública do País;*

46.2. *Dar conhecimento do relatório, voto e decisão que vier a ser adotada ao Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, ao Ministério da Saúde, ao Instituto do Coração – Incor e à 4ª Secex deste Tribunal; e*

46.3. *Arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.*

É o Relatório.

VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade fixados nos arts. 235 e 237, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal, cumpre conhecer da representação formulada pelo então Procurador-Geral da Justiça do Estado de São Paulo, Dr. Fernando Grella Vieira.

2. No mérito, divirjo da unidade técnica por entender que as informações colhidas na fase de instrução – devidamente levadas ao Relatório – permitem concluir pela improcedência da representação.

3. O móvel inicial deste processo foi a notícia de ofensa aos princípios da equidade e da universalidade preceituados na Lei 8.080/90 (Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde), no âmbito do

Instituto do Coração – Incor –, em São Paulo, em face da alegada exclusão de pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS) na realização de exames em tomógrafo “PET Scan”.

4. Conforme demonstrado no Relatório, foram obtidas diversas informações que afastam a pecha alegada pelo ilustre representante, com destaque para os fatos que passo a comentar.

5. A aquisição do equipamento, embora tenha sido custeada com recursos públicos, do Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde¹ - Reforsus -, visou à realização de **pesquisas e avaliações** para aferir a viabilidade de estender sua aplicação, futuramente, a toda rede do Sistema Único de Saúde - SUS. Portanto, o próprio objetivo da aquisição não autoriza, por si só, o uso do *PET Scan* de forma extensiva no âmbito do SUS.

6. A par disso, as informações até aqui obtidas junto à então Comissão para Incorporação de Tecnologias em Saúde do Ministério da Saúde – Citec (sucieda pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS – Conitec) recomendam o uso do equipamento apenas para certos tipos de diagnósticos, p.ex.: “Linfoma não Hodgkin, Doença de Hodgkin, estadiamento do câncer pulmonar e para detecção de metástase de câncer de cólon” (§19 da instrução levada ao Relatório).

7. É registrado, também, que os estudos de viabilidade para estender o uso do equipamento a todo o SUS ainda não foram definitivamente concluídos (§§ 12 e 26).

8. Dessa forma, **os exames com o referido aparelho ainda não foram incluídos na tabela do SUS** para fins de ressarcimento. Essa compensação é feita, em parte, mediante o convênio firmado entre o Ministério da Saúde e a Fundação Zerbini/SP, mantenedora do INCOR-SP, com o “objetivo de dar apoio financeiro para a **criação de uma base de dados nacional para o estudo de custo e efetividade do PET Scan**, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS” (§ 9).

9. Mesmo sob tais condições, o INCOR-SP informou que **75% dos exames** com o *PET Scan* estão sendo realizados **em pacientes do SUS**, sendo a diferença de valores custeada com recursos próprios.

10. Apurou-se, ainda, que o termo de doação do equipamento, do Ministério da Saúde ao INCOR-SP, não veda seu uso em exames particulares.

11. Em vista dessas informações, concluo pela improcedência da representação.

12. Quanto aos outros achados apurados pela unidade técnica, embora considere-os pertinentes ao tema, eles não se enquadram no escopo inicial da representação. Daí a minha discordância em relação à proposta de mérito da Secex-SP, que, diante dessas outras verificações, concluiu pela procedência parcial do feito. Passo a analisá-los.

13. O primeiro achado é a ausência de plano e cronograma definidos para aferir os resultados da avaliação de viabilidade do *PET Scan* para uso no SUS, haja vista que o aparelho foi adquirido há quase dez anos e, até hoje, esses estudos não foram conclusivos, segundo o Ministério da Saúde.

14. Embora reconheça as dificuldades associadas à complexidade da avaliação da eficácia, efetividade e da relação custo/benefício de instrumentos de diagnóstico médico mais modernos e de alto custo, os princípios administrativos da eficiência e do planejamento recomendam, em casos da espécie, a elaboração de um projeto de avaliação, com metas e cronogramas pré-definidos.

15. O segundo ponto anotado pela Secex-SP refere-se à ausência de cláusulas de encargo no termo de doação do *PET Scan*, do Ministério da Saúde ao INCOR-SP, para garantir níveis mínimos de utilização em pacientes do SUS e outras obrigações relacionadas ao uso do equipamento. Os encargos inerentes às doações, inclusive em prol do interesse geral, estão previstos no Código Civil, a exemplo dos arts. 553 e 5552.

¹ Projeto encerrado em 2003.

² Art. 553. **O donatário é obrigado a cumprir os encargos da doação**, caso forem a benefício do doador, de terceiro, **ou do interesse geral**. (...)

Art. 555. **A doação pode ser revogada** por ingratidão do donatário, ou **por inexecução do encargo**. (Código Civil)

16. Esses dois achados representam oportunidades de melhoria aplicáveis aos procedimentos do gênero, sendo de todo oportuno expedir recomendações ao Ministério da Saúde, nos termos do art. 250, inciso III3, do Regimento Interno do Tribunal, para a eventual adoção dessas melhorias. E nesse passo, não vejo óbice a que tais recomendações sejam expedidas desde já, sem a necessidade de pronunciamento prévio da 4ª Secex como propôs a instrução reportada. À 4ª Secex cumprirá o monitoramento dessas recomendações, nos termos do mesmo dispositivo regimental.

17. A questão também deverá ser objeto de acompanhamento, a cargo da 4ª Secex, no tocante aos resultados das pesquisas e avaliações quanto à viabilidade de estender-se o uso do *PET Scan* à rede do SUS, porquanto essa foi a justificativa para a aquisição do aparelho com recursos públicos. Nesse passo, cumpre determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal, que inclua nos próximos Relatórios Anuais de Gestão, inclusive o referente a 2012, tópico específico com as referidas informações, devendo fazê-lo até a conclusão definitiva dos estudos.

18. Para finalizar, acresço que a presente deliberação deverá ser levada ao conhecimento não apenas do representante e do INCOR-SP como alvitrou a unidade técnica, mas também à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, à Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS – Conitec – e ao Conselho Nacional de Saúde, por tratar-se de matéria de seu interesse.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1786/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.817/2011-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados: Ministério Público do Estado de São Paulo, Ministério da Saúde e Instituto do Coração do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (Incor-HCSMUSP)
4. Órgãos/Entidades: Instituto do Coração do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (Incor-HCSMUSP) e Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - SP (SECEX-SP).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os atos de Representação formulada pelo então Procurador-Geral da Justiça do Estado de São Paulo, Dr. Fernando Grella Vieira, noticiando suposta ofensa aos princípios da equidade e da universalidade preceituados na Lei 8.080/90, no âmbito do Instituto do Coração – Incor –, em São Paulo, em face da alegada exclusão de pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS) na realização

3 Art. 250. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal:
(...)

III – recomendará a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, encaminhando os autos à **unidade técnica competente, para fins de monitoramento do cumprimento das determinações**; (RI-CU)

de exames em tomógrafo “PET Scan”, adquirido com recursos do Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde – Reforsus.

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

9.1 nos termos do art. 237, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2 nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, recomendar ao Ministério da Saúde, por intermédio de sua Secretaria Executiva, que:

9.2.1 estabeleça um projeto de avaliação, com metas e cronogramas pré-definidos, para aferir os resultados dos estudos de viabilidade da utilização do tomógrafo *PET Scan* na rede do Sistema Único de Saúde – SUS –, principalmente no que tange ao equipamento adquirido com recursos do Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde – Reforsus – e doado ao Instituto do Coração do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo com esse objetivo;

9.2.2 em futuros termos de doação de equipamentos de uso médico adquiridos com recursos federais, estipule cláusulas de encargo para garantir níveis mínimos de utilização em pacientes do Sistema Único de Saúde e outras obrigações relacionadas ao uso do equipamento, nos termos dos arts. 553 e 555 da Lei 10.406/2002 (Código Civil);

9.3 nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que inclua nos próximos Relatórios Anuais de Gestão, inclusive o referente a 2012, tópico específico sobre os resultados das pesquisas e avaliações quanto à viabilidade de estender-se o uso do *PET Scan* à rede do SUS, especialmente no que tange ao equipamento doado ao Incor-HCMUSP, porquanto essa foi a justificativa para a aquisição do aparelho com recursos públicos, cumprindo esta determinação até a conclusão definitiva dos referidos estudos;

9.4 determinar à 4ª Secretaria de Controle Externo que monitore o cumprimento das recomendações e da determinação expedidas neste Acórdão, representando a este Tribunal se necessário;

9.5 enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.5.1 ao Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo;

9.5.2 ao Presidente do Instituto do Coração do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo;

9.5.3 à Secretária-Executiva do Ministério da Saúde;

9.5.4 à Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS - Conitec;

9.5.5 ao Conselho Nacional de Saúde;

9.5.6 à 4ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal;

9.6 autorizar o arquivamento do processo após as comunicações cabíveis.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1786-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO

Presidente

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 011.068/2002-1 [Apenso: TC 019.416/2004-0]

Natureza: Recurso de Revisão em Tomada de Contas

Recorrente: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

Responsáveis: Fernando Cesar Costa Gonçalves Loiola (comandante da organização militar), Alex Evandro Ciotta, Antonio Carlos Limeira Dutra, Antonio Marcos Melos Guedes, Dante Clarkson Pinheiro Belmont, Fabio Pessoa Araujo, Frank Hideki Kiryu, Luciano José Flores, Marcelo Pereira Lima de Carvalho, Mario Lucio da Silva, Mary Jane Pacheco Ferro, Nilton Alves Landim e Rui Carlos Victoria Baptista

Unidade: 7º Batalhão de Engenharia de Construção/Comando do Exército

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS. 7º BEC. EXERCÍCIO DE 2001. CONTAS REGULARES. REABERTURA ANTE O RECURSO INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU. REALIZAÇÃO DE PAGAMENTOS ANTECIPADOS. INEXECUÇÃO DE SERVIÇOS. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO. APENSAMENTO. AFASTAMENTO DO DÉBITO. EXISTÊNCIA DE ILEGALIDADES. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO EM RELAÇÃO AO COMANDANTE DA ORGANIZAÇÃO MILITAR. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão nº 2.316/2003-TCU-1ª Câmara, pedindo a reabertura das contas do 7º Batalhão de Engenharia de Construção/Comando do Exército, referentes ao exercício de 2001, julgadas regulares pela deliberação recorrida.

2. Levantado o sobrestamento, que havia sido determinado a fim de que os procedimentos do contraditório e ampla defesa fossem desenvolvidos no âmbito do TC 019.416/2004 (tomada de contas especial), a 3ª Secex instruiu o referido recurso de revisão, concluindo pelo provimento em relação ao ordenador de despesas, conforme instrução a seguir reproduzida:

“Cuidam os autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto a este Tribunal contra o Acórdão nº 2.316/2003-TCU-1ª Câmara, que julgou regulares as contas dos responsáveis do 7º Batalhão de Engenharia de Construção – 7º BEC, relativas ao exercício de 2001.

2. O recurso foi motivado por uma série de irregularidades, verificadas em Inquérito Policial Militar – IPM, instaurado por intermédio da Portaria nº 2-E2, do comandante do 2º Grupamento de Engenharia de Construção, relativas à realização de pagamentos antecipados, inexecução de serviços e fracionamento de despesas, entre outras, ocorridos nos exercícios de 1999 a 2001. Essas irregularidades foram, inicialmente, objeto de apuração em processo de tomada de contas especial autuadas no TC 019.416/2004-0.

3. Tendo em vista a aprovação de Questão de Ordem pelo Plenário deste Tribunal, que determinara o levantamento dos sobrestamentos dos recursos de revisão interpostos pelo Ministério Público junto ao TCU e o encaminhamento dos mesmos à unidade técnica responsável pela condução do processo que deu causa à reabertura das contas ordinárias, às fls. 159/160 do anexo 1 deste processo, foi proposta a obtenção de cópias dos documentos relativos ao exercício de 2001 para dar continuidade à instrução do recurso de revisão.

4. Nos termos da referida questão de ordem, caso o processo que ensejava a reabertura das contas ordinárias ainda não estivesse ali apensado, tal providência deveria ser adotada pela unidade técnica encarregada da condução do feito. Como o TC 019.416/2004-0 tratava de irregularidades ocorridas nos exercícios de 1999 a 2001, no 7º BEC, fez-se necessário juntar a estes autos cópia dos documentos relativos ao exercício de 2001 que sustentavam os débitos apontados na TCE, para análise nas presentes contas.

5. Nada obstante, os atos processuais já praticados na tomada de contas especial deveriam ser aproveitados, por não existir necessidade de repetição das citações já efetuadas. Neste caso, devia ser expedida, no entanto, comunicação aos responsáveis de maneira a alertá-los quanto à faculdade de complementarem suas defesas, inclusive contestarem o exame de admissibilidade realizado anteriormente. Deveria, ainda, ser comunicada aos responsáveis a possibilidade de o posterior exame de mérito vir a modificar o julgamento de suas contas ordinárias anuais.

6. Considerando que as citações contidas no TC 019.416/2004-0 já haviam sido analisadas por esta unidade técnica, com proposta de mérito, e que os atos praticados na TCE deveriam ser aproveitados, restava apenas fazer as comunicações aos responsáveis de maneira a alertá-los quanto à possibilidade de apresentarem novos elementos de defesa.

7. Assim, submeteram-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta:

I) comunicar a Fernando Cesar Costa Gonçalves acerca da interposição de recurso de revisão pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União contra Acórdão nº 2.316/2003-TCU-1ª Câmara, proferido no TC 011.068/2002-1, que julgou regulares as contas dos responsáveis do 7º Batalhão de Engenharia de Construção – 7º BEC, relativas ao exercício de 2001, notificando que, caso queira, pode complementar suas alegações de defesa apresentadas no TC 019.416/2004-0, que diz respeito à TCE autuada a partir de inquérito policial militar instaurado por intermédio da Portaria nº 2-E2, do comandante do 2º Grupamento de Engenharia de Construção, em razão da realização de pagamentos antecipados, inexecução de serviços, fracionamento de despesas entre outras irregularidades, conforme débitos discriminados abaixo, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento desta comunicação:

I.1) R\$ 23.509,31

a) origem: pagamento antecipado relativo à aquisição de material para construção, tendo ocorrido apenas parcialmente a entrega, conforme Ofício nº 235 – DIV Adm.4 (fls. 721/731);

b) data de origem: 23/12/2001, dia de emissão da 2001OB000366;

c) responsáveis:

c.1) Fernando César Costa Gonçalves Loiola – ordenador de despesas;

c.2) Luciano José Flores – fiscal administrativo e chefe da DAOC, responsável por processar as aquisições da UG e gerenciar os créditos em posse das empresas;

c.3) Magnaldo Pires da Silva – encarregado do setor de material, efetuou a liquidação da despesa;

c.4) Ferramacre Comércio e Representação de Máquinas e Ferramentas Ltda.;

I.2) R\$ 20.607,60

a) origem: pagamento antecipado de transporte fluvial de materiais, tendo sido executados apenas parcialmente os serviços contratados, conforme Ofício nº 235 – DIV Adm.4 (fls. 721/731);

b) data de origem: 26/12/2001, dia de emissão da 2001OB000422;

c) responsáveis:

c.1) Fernando César Costa Gonçalves Loiola – ordenador de despesas;

c.2) Luciano José Flores – fiscal administrativo e chefe da DAOC, responsável por processar as aquisições da UG e gerenciar os créditos em posse das empresas;

c.3) Magnaldo Pires da Silva – encarregado do setor de material, efetuou a liquidação da despesa;

c.4) Moura Materiais de Construção Ltda.;

I.3) R\$ 5.811,38

a) origem: pagamento antecipado de transporte aéreo de pessoal e carga, tendo sido prestados apenas parcialmente os serviços contratados, na forma do Ofício nº 235 – DIV Adm.4 (fls. 721/731);

b) data de origem: 20/12/2001, dia de emissão da 2001OB000348;

c) responsáveis:

c.1) Fernando César Costa Gonçalves Loiola – ordenador de despesas;

c.2) Luciano José Flores – fiscal administrativo e chefe da DAOC, responsável por processar as aquisições da UG e gerenciar os créditos em posse das empresas;

c.3) Magnaldo Pires da Silva – encarregado do setor de material, efetuou a liquidação da despesa;

c.4) Ocidental Táxi Aéreo Ltda.;

I.4) R\$ 18.104,50

a) origem: pagamento antecipado referente à aquisição de 575 m³ de pó de pedra, tendo ocorrido apenas parcialmente a entrega do material contratado, em consonância com o Ofício nº 235 – DIV Adm.4 (fls. 721/731);

b) data de origem: 23/12/2001, dia de emissão da 2001OB000386;

c) responsáveis:

c.1) Fernando César Costa Gonçalves Loiola – ordenador de despesas;

c.2) Luciano José Flores – fiscal administrativo e chefe da DAOC, responsável por processar as aquisições da UG e gerenciar os créditos em posse das empresas;

c.3) Magnaldo Pires da Silva – encarregado do setor de material, efetuou a liquidação da despesa;

c.4) Total Distribuidora Ltda.;

I.5) R\$ 6.460,00

a) origem: pagamento antecipado de transporte aéreo, sendo prestado apenas parcialmente o serviço contratado, conforme Ofício nº 235 – DIV Adm.4 (fls. 721/731);

b) data de origem: 20/12/2001, dia da emissão da 2001OB000347;

c) responsáveis:

c.1) Fernando César Costa Gonçalves Loiola – ordenador de despesas;

c.2) Luciano José Flores – fiscal administrativo e chefe da DAOC, responsável por processar as aquisições da UG e gerenciar os créditos em posse das empresas;

c.3) Magnaldo Pires da Silva – encarregado do setor de material, efetuou a liquidação da despesa;

c.4) Renne Agência de Viagens Ltda.;

I.6) R\$ 3.309,00

a) origem: pagamento antecipado de manutenção de veículos pesados, tendo havido apenas parcialmente a prestação do serviço contratado, nos termos do Ofício nº 235 – DIV Adm.4 (fls. 721/731);

b) data de origem: 21/12/2001

c) responsáveis:

c.1) Fernando César Costa Gonçalves Loiola – ordenador de despesas;

c.2) Luciano José Flores – fiscal administrativo e chefe da DAOC, responsável por processar as aquisições da UG e gerenciar os créditos em posse das empresas;

c.3) Magnaldo Pires da Silva – encarregado do setor de material, efetuou a liquidação da despesa;

c.4) Ermelinda do Amaral Pereira e Cia. Ltda.;

I.7) R\$ 8.000,00 e R\$ 16.500,00

a) origem: recibos de pagamentos efetuados a Elias Chiulli, por meio de fornecimento de materiais ao batalhão, sem respaldo contratual;

b) datas de origem: 22/3/2001 e 5/7/2001, dias dos recibos (fls. 698/700);

c) responsáveis:

c.1) Fernando César Costa Gonçalves Loiola – ordenador de despesas, em razão das atribuições do cargo;

c.2) Marcelo Pereira Lima de Carvalho – fiscal administrativo, em decorrência das atribuições do cargo;

c.3) Luciano José Flores – chefe da DAOC, em função das atribuições do cargo;

c.4) Elias Chiulli – civil beneficiado;

I.8) R\$ 1.980,00; R\$ 2.845,44 e R\$ 10.019,69

a) origem: fracionamento de despesa em aquisições de óleo diesel pelo batalhão.

b) datas de origem: 11/10/2001, 24/12/2001 e 26/12/2001, dias das respectivas ordens bancárias;

c) responsável:

c.1) Fernando César Costa Gonçalves Loiola – ordenador de despesas, uma vez que consta das Instruções Gerais para a Realização de Licitações no Ministério da Defesa (IG 12-02) que compete ao ordenador de despesas da unidade determinar a realização de licitação.

I.9) R\$ 3.150,00; R\$ 3.900,00; R\$ 5.460,00 e R\$ 32.230,00

a) origem: fracionamento de despesa em aquisições de insumos;

b) data de origem: 28/9, 18/12, 21/12 e 23/12, dias das respectivas ordens bancárias;

c) responsável:

c.1) Fernando César Costa Gonçalves Loiola – ordenador de despesas, na medida em que consta das Instruções Gerais para a Realização de Licitações no Ministério da Defesa (IG 12-02) que compete ao ordenador de despesas da unidade determinar a realização de licitação;

I.10) R\$ 1.329.263,06

a) origem: não aplicação de recursos recebidos por meio dos convênios firmados com o DNER e a DIRENG;

b) data de origem: 31/12/2001, data considerada para atualização do débito;

c) responsáveis:

c.1) Fernando César Costa Gonçalves Loiola – ordenador de despesas, em razão das atribuições do cargo;

c.2) Marcelo Pereira Lima de Carvalho – fiscal administrativo, em decorrência das atribuições do cargo;

II. comunicar a Marcelo Pereira Lima de Carvalho acerca da interposição de recurso de revisão pelo MP/TCU (...);

III. comunicar a Luciano José Flores quanto à interposição de recurso de revisão (...).

8. As citações dos responsáveis Fernando Cesar Costa G. Loiola, Marcelo Pereira Lima de Carvalho e Luciano José Flores foram efetuadas pelos Ofícios nºs 1.151, 1.152 e 1.153/2010-TCU-Secex-3, de 1/9/2010 (fls. 194/198, 199/201 e 203/206 do anexo 1), respectivamente.

9. As alegações de defesa enviadas por Marcelo constam das fls. 237/306 do anexo 1. As formuladas por Luciano estão juntadas às fls. 380/381 do anexo 1. O ordenador de despesas Fernando Cesar não apresentou defesa.

Análises

10. Dentre os diversos argumentos apresentados por Marcelo Pereira Lima de Carvalho merece especial destaque o que aponta duplicidade de apuração em vista da tomada de contas especial objeto do TC 019.416/2004-0, onde o responsável já fora citado pelos mesmos fatos. Realmente, na TCE, foi citado pelos valores de 8 mil, 16,5 mil e 1.329,2 mil reais, entre outros. Por isso, as análises lá contidas são aplicáveis também aqui.

11. Assim, considerando que naqueles autos se concluiu pelo afastamento desses débitos, conforme subitem 15.3.1 da instrução de fls. 3.915/3.938 do TC 019.416/2004-0, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável podem ser acatadas por esta Corte de Contas.

12. As contrarrazões recursais formuladas por Luciano José Flores remetem, de igual modo, para o TC 019.416/2004-0, onde foi citado pelos mesmos fatos. Analisadas as alegações de defesa, entendeu-se que era cabível o afastamento dos débitos, conforme subitem 14.3.1 da instrução de fls. 3.915/3.938 da TCE. Desse modo, a defesa de Luciano pode ser acolhida pelo Tribunal.

13. Por sua vez, Fernando Cesar não apresentou alegações de defesa na forma de contrarrazões recursais, tornando-se revel perante este recurso de revisão. Assim, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei nº 8.443/1992, a análise de sua citação prosseguirá à sua revelia.

14. Da mesma forma que os outros responsáveis arrolados neste recurso de revisão, Fernando Cesar foi citado nos autos do TC 019.416/2004-0 pelos mesmos valores e fatos objeto deste recurso. Analisadas as alegações de defesa então enviadas pelo gestor, concluiu-se pelo acatamento parcial, ao tempo em que se propôs fosse condenado pelos débitos de R\$ 1.980,00 (data de origem = 11/10/2001) e de R\$ 7.433,96 (data de origem = 26/12/2001), decorrentes do fracionamento de despesas na aquisição de óleo diesel, bem assim pelo débito de R\$ 3.150,00 (data de origem = 28/09/2001), relativo ao fracionamento de despesas na aquisição de insumos.

15. Assim, é forçoso concluir pelo provimento parcial do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público/TCU, em face da comprovação dos débitos de R\$ 1.980,00, R\$ 7.433,96 e R\$ 3.150,00, de responsabilidade de Fernando César Costa Gonçalves Loiola.

Proposta

16. Diante do exposto, proponho o seguinte encaminhamento:

a) com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, conhecer do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão nº 2.316/2003-TCU-1ª Câmara, para, no mérito, torná-lo insubsistente quanto a Fernando Cesar Costa G. Loiola (CPF 497.041.927-20);

b) acolher as contrarrazões recursais de Marcelo Pereira Lima de Carvalho e Luciano José Flores;

c) declarar a revelia de Fernando Cesar Costa G. Loiola (CPF 497.041.927-20), nos termos do § 3º do art. 12 da Lei nº 8.443/1992;

d) com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', e art. 19, **caput**, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 209, inciso III, do RI/TCU, julgar irregulares as contas de Fernando Cesar Costa G. Loiola (CPF 497.041.927-20), condenando-o ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas, na forma da legislação em vigor, e aplicando-lhe a multa estabelecida no art. 57 da Lei nº 8.443/92, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei nº 8.443/1992 e do art. 216 do referido regimento:

d.1) fracionamento de despesas na aquisição de óleo diesel:

- R\$ 1.980,00, data de origem: 11/10/2001;

- R\$ 7.433,96, data de origem: 26/12/2001;

d.2) fracionamento de despesas na aquisição de insumos:

- R\$ 3.150,00, data de origem: 28/9/2001;

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

3. O Ministério Público junto ao TCU manifestou concordância parcial com a proposta da unidade técnica, sugerindo alteração do fundamento legal da reapreciação das contas para art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 8.443/1992 (fl. 477 do volume 2 do anexo 1):

“Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão nº 2.316/2003-TCU-1ª Câmara, que julgou regulares as contas ordinárias dos responsáveis do 7º Batalhão de Engenharia de Construção do Exército Brasileiro, referentes ao exercício de 2001, em

virtude da apuração de irregularidades tratadas no bojo da tomada de contas especial – TC 019.416/2004-0.

O presente recurso foi conhecido pelo então Ministro-Relator, que determinou seu sobrestamento (fl. 149) para que os procedimentos do contraditório e da ampla defesa fossem desenvolvidos no TC 019.416/2004-0.

Em Sessão Ordinária de 24/6/2009, o Plenário da Corte aprovou questão de ordem determinando o imediato levantamento do sobrestamento dos recursos de revisão interpostos por este Ministério Público de Contas (fls. 155/156). Na sequência, estes autos foram encaminhados à 3ª Secex para instrução.

A unidade técnica, em homenagem às citações que já haviam sido feitas nos autos da TCE, comunicou aos responsáveis envolvidos nas irregularidades acerca da faculdade de virem a completar suas alegações de defesa e informou-lhes a respeito da possibilidade de o exame da matéria alterar o mérito das contas do exercício de 2001, anteriormente julgadas pelo TCU (fls. 194/207).

Na instrução de fls. 464/471, cujas conclusões, desde já, incorporo aos fundamentos deste parecer, o auditor encarregado pelas análises das defesas apresentou proposta de encaminhamento, posicionando-se, em síntese, por conhecer do presente recurso de revisão contra o Acórdão nº 2.316/2003-TCU-1ª Câmara, para, no mérito, torná-lo insubsistente quanto a Fernando Cesar Costa Gonçalves Loiola, julgando irregulares suas contas, condenando-o em débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

Pelo exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta concordância com a proposta da 3ª Secex, consignada à fl. 471, sem prejuízo de propor a alteração na fundamentação legal para o julgamento das contas do responsável Fernando Cesar Costa Gonçalves Loiola, consignada na letra ‘d’ do encaminhamento, para que recaia na alínea ‘c’ do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443/1992, em razão da existência de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico.”

É o relatório.

VOTO

O recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto a esta Corte, objetivando a reabertura das contas do 7º Batalhão de Engenharia de Construção/Comando do Exército, referentes ao exercício de 2001, pode ser conhecido pelo Tribunal, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992.

2. Na peça recursal, a Procuradoria destacou que as irregularidades envolviam a aplicação de recursos do próprio Departamento de Engenharia de Construção e de instrumentos por ele firmados com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Convênio Siafi nº 377.237), Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (Convênio Siafi nº 414.166) e Diretoria de Engenharia da Aeronáutica (Convênio Siafi nº 372.706).

3. Tal recurso foi motivado pela possível existência de uma série de impropriedades apontadas em inquérito policial militar, envolvendo pagamentos antecipados, inexecução de serviços, fracionamento de despesas, entre outras, cujo exame pela 3ª Secex estava sendo feito no âmbito da correspondente tomada de contas especial (TC 019.416/2004-0).

4. Em consonância com a questão de ordem aprovada na Sessão Plenária de 24/6/2009, a referida TCE foi encerrada e apensada ao presente processo de contas ordinárias, devendo os atos processuais já praticados no TC 019.416/2004-0 ser aproveitados, inclusive no que diz respeito ao estabelecimento do contraditório. Isso tornou desnecessária a repetição da citação, bastando que fosse informado aos responsáveis acerca da possibilidade de complementarem as defesas anteriormente enviadas ao Tribunal e de contestarem o exame de admissibilidade do recurso de revisão, bem como alertados de que poderá vir a ser alterado o julgamento de mérito de suas contas relativas ao exercício de 2001.

5. Examinadas as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, a 3ª Secex entendeu serem suficientes para se considerar como regularizadas as situações que levaram à apuração de débitos por pagamentos antecipados na aquisição de materiais, contratação de serviços e aplicação de recursos de convênios firmados com o então DNER e a Diretoria de Engenharia da Aeronáutica, devendo, contudo, o ordenador de despesas da organização militar responder pela prática de atos de gestão ilegais.

6. No exercício de 2001, foram feitos pagamentos antecipados, colocando à disposição de diversos fornecedores de bens e serviços créditos sem a devida garantia. Após orientação da 12ª ICEFEx no sentido de recuperar o possível dano ao erário, instaurou-se a tomada de contas especial em apenso, ante a falta de manifestação de alguns fornecedores.

7. Questionado acerca da prática de gestão temerária em afronta às disposições legais concernentes a compras e contratações, o Coronel Fernando Cesar Costa Gonçalves Loiola alegou que seria motivada pelo recebimento de recursos no último trimestre do ano, dificultando os processos administrativos, bem como que a chegada dos recursos não era do conhecimento prévio do comando do batalhão.

8. No entender da 3ª Secex, o afastamento dos débitos não impede a aplicação de multa pelas ilegalidades cometidas pelo coronel, inclusive por ele reconhecidas, em diversas ocasiões, no decorrer do processamento da TCE.

9. Na defesa apresentada, em resposta à citação do TCU, o então comandante do 7º Batalhão de Engenharia de Construção disse, em síntese, que:

a) se considera o único responsável pelos atos administrativos ocorridos no período em que comandou a organização, afirmando que os demais militares eram seus assessores e somente cumpriram suas determinações, assim como ele deu cumprimento às que recebeu de seus superiores;

b) a denúncia formulada contra ele pelo Ministério Público Militar (Processo nº 40/04-1) foi considerada improcedente;

c) ao assumir o comando da unidade, constatou dívida a diversos fornecedores, de cerca de R\$ 300.000,00, que passou a ser abatida em novas aquisições realizadas;

d) recebeu determinação da Diretoria de Obras de Cooperação para refazer trecho de 12 km da BR-364, com recursos próprios da unidade, tendo que empregar os referentes aos convênios existentes, que eram os de que dispunha;

e) para cumprir missão oriunda do Comando Militar da Amazônia de abrir uma pista de pouso, no Município de Santa do Purus/AC, teve de utilizar dinheiro de outros convênios, depois de aplicar os R\$ 50.000,00 repassados para obra orçada em R\$ 200.000,00, de modo que as chuvas torrenciais do verão amazonense não destruíssem os trabalhos já executados;

f) realizou também outras obras emergenciais no 7º Batalhão de Engenharia de Construção e 4º Batalhão de Infantaria de Selva – 4º BIS, e tanto nessas, como em todas as demais que fez, utilizou os recursos de que dispunha, ressaltando que a totalidade dos valores recebidos pela unidade foram efetivamente empregados em obras de engenharia;

g) embora tenha adotado diversos procedimentos administrativos contrários à lei, não o fez de má-fé.

10. Analisada as defesas contidas nos autos, a 3ª Secex concluiu que o afastamento da imputação de débito ao gestor não impede a sua responsabilização pelo cometimento de atos contrários à legislação e à Instrução Normativa STN nº 1/1997. Além da antecipação indevida de pagamentos por compras e contratações, incorreu em desvio de finalidade na utilização de recursos de convênios celebrados com outros órgãos da União em obras que não constavam dos objetos dos ajustes, ficando sujeito à aplicação de multa pela prática de atos de gestão ilegais.

11. Quanto aos débitos que seriam decorrentes de fracionamentos de despesas em aquisições de óleo diesel (R\$ 1.980,00 = convênio Direng; R\$ 2.845,44 = convênio Direng; e R\$ 10.019,69 = obra do 4º PEF/4º BIS) e insumos (R\$ 3.150,00; R\$ 3.900,00; R\$ 5.460,00 e R\$ 32.230,00), os pareceres emitidos nos autos são no sentido de se acolherem parcialmente as alegações de defesa, reduzindo-se os valores

para R\$ 1.980,00 (data de origem 11/10/2001) e R\$ 7.433,96 (data de origem 26/12/2001), com relação à compra de óleo diesel, e R\$ 3.150,00 (data de origem 28/9/2001), no caso dos insumos.

12. Constatou do relatório de auditoria de tomada de contas especial, elaborado pela Diretoria de Auditoria do Exército Brasileiro (fls. 83/86 do anexo 1), que o óleo diesel foi adquirido por meio da Tomada de Preços nº 5/2001 (convênio ex-DNER, 750.000 litros a R\$ 0,866/litro) e dos Convites nºs. 22/2001 (convênio Direng, 90.000 litros a R\$ 0,88/litro), 55/2001 (convênio Direng, 88.920 litros a R\$ 0,898/litro) e 62/2001 (obra do 4º PEF/4º BIS, 80.804 litros a R\$ 0,99/litro). O débito de R\$ 14.485,14 foi calculado tomando-se por base a premissa de que toda a quantidade de óleo diesel demandada poderia ter sido comprada pelo valor unitário obtido na TP nº 5/2001, se os 90.000 litros referentes ao convênio Direng também tivessem sido objeto daquela licitação e a organização militar houvesse se valido das disposições do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 (acréscimo de até 25% do valor inicial atualizado do contrato) para a formalização dos outros dois fornecimentos de 80.804 e 88.920 litros.

13. No Relatório de Auditoria de TCE nº 7/2003 (fl. 84 do anexo 1), apesar do reconhecimento de que as notas de movimentação de crédito envolvidas não eram específicas para aquisição de combustível, o que poderia ter levado a unidade a reservar recursos para as demais necessidades do convênio, concordou-se com a equipe de TCE que a ocorrência de fracionamento de despesas (não manutenção da modalidade de licitação para as compras posteriores à Tomada de Preços nº 5/2001) teria resultado em prejuízo à União, agravado pelo não aproveitamento pelo gestor do acréscimo de 25% permitido pela Lei de Licitações.

14. A 3ª Secex, em instrução após as citações determinadas na referida TCE (TC 019.416/2004-0, apensado ao presente processo de tomada de contas relativo ao exercício de 2001, em fase de recurso de revisão), divergiu parcialmente dos critérios até então empregados na quantificação do débito.

15. Referendou a apuração do montante de R\$ 1.980,00 (data de origem 11/10/2001), decorrente da contratação efetivada por meio do Convite nº 22/2001, por envolverem duas aquisições de óleo diesel quase simultâneas, ambas no limite das modalidades de licitação utilizadas (tomada de preços e convite), o que significaria fuga à devida modalidade licitatória e pagamento a maior de R\$ 0,22 por litro em relação ao valor obtido na tomada de preços.

16. No entanto, quanto ao débito referente às outras duas contratações realizadas mediante convite, entendeu que houve impropriedade somente na última aquisição, devendo ser usado como valor de referência o preço do óleo diesel ofertado no Convite nº 55/2001, e não na Tomada de Preços nº 5/2001, considerando o lapso de tempo entre essas compras e a possível variação no preço do combustível. Em decorrência, estavam descaracterizados os débitos de R\$ 2.845,44 e R\$ 10.019,69, subsistindo o montante de R\$ 8.433,96 (data de origem 26/12/2001).

17. Com relação ao fracionamento de despesas com insumos (cimento asfáltico de petróleo CAP 20, asfalto diluído de petróleo CM 30 e emulsão asfáltica tipo ruptura RR2C), defendeu o emprego da mesma metodologia de apuração de débito, que se configuraria somente no caso do Convite nº 15/2001, haja vista proximidade das datas de emissão da nota de crédito e do empenho e a falta de justificativa para essa contratação não ter sido englobada na Tomada de Preços nº 3/2001.

18. No que se refere às aquisições realizadas em dezembro, destacou que não se pode afirmar que os preços se mantiveram constantes de setembro até o final do ano. Ademais, não constatou da TCE manifestação sobre a adequação dos preços contratados com os praticados no mercado, tendo o débito sido calculado levando-se em consideração apenas os valores obtidos no aludido procedimento licitatório.

19. Dessa forma, concluiu que o único débito que se pode apurar, pelo que consta dos autos, relaciona-se com o Convite nº 15/2001, no montante de R\$ 3.150,00 (data de origem 28/9/2001), correspondente à diferença de valor relativamente ao ofertado na Tomada de Preços nº 3/2001.

20. Não obstante, entendeu que, apesar de não ser possível apontar débito nos insumos adquiridos em dezembro de 2001, isso não afasta a preterição indevida do procedimento licitatório mais amplo, que levasse em conta o valor total estimado das aquisições pretendidas, caracterizando fuga à modalidade

licitatória apropriada e fracionamento irregular da despesa, fatos que devem ser considerados na aplicação de multa ao responsável por prática de ato de gestão ilegal.

21. Como se pode ver, não há nos autos consenso acerca do critério a ser empregado na apuração dos débitos que teriam como causas os fracionamentos das compras de óleo diesel e insumos. Na análise da unidade técnica, além de serem apontadas falhas na metodologia escolhida, os valores ficariam reduzidos a R\$ 1.980,00 (data de origem 11/10/2001) e R\$ 7.433,96 (data de origem 26/12/2001), com relação à compra de óleo diesel, e R\$ 3.150,00 (data de origem 28/9/2001), no caso dos insumos.

22. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que é obrigatória a realização de licitação na execução de despesas decorrentes da celebração de convênios, devendo ser observados os preceitos da Lei 8.666/1993 (Acórdãos n.ºs. 353/2005-TCU-Plenário e 2.372/2007-TCU-1ª Câmara).

23. Nos termos do art. 14 da referida lei, é expressamente vedada a realização de compras e contratações sem a indicação dos recursos orçamentários necessários para seu pagamento. Assim sendo, o certame licitatório somente deve ser desencadeado pela executora após a celebração do termo de convênio.

24. Nesse contexto, e tendo em vista que inexistia a obrigatoriedade de que as novas aquisições fossem processadas mediante acréscimo de quantitativos em contratações anteriormente formalizadas, entendo que também pode ser desconsiderado o pouco expressivo débito residual indicado na instrução da unidade técnica.

25. No entanto, o ordenador de despesas da organização militar deve responder pelas irregularidades cometidas na série de procedimentos que levaram à realização de pagamentos antes da entrega dos materiais ou da prestação dos serviços contratados, com inobservância das disposições da Lei n.º 4.320/1964 acerca das despesas públicas, não obstante a regularização posterior da situação ter impedido a ocorrência de dano ao erário.

26. Ademais, em consonância com entendimento pacífico deste Tribunal (Acórdão n.º 562/2007-TCU-Plenário), a utilização de verbas federais em objeto ou finalidade distintos dos previstos no convênio ou na Lei Orçamentária anual, mesmo que em prol do órgão público, impõe a responsabilização do ordenador de despesas, por se tratar de recursos vinculados a propósitos específicos, não dispondo o gestor de competência para modificá-los de forma unilateral ou ao seu alvedrio. A observância do princípio da legalidade é imperativa e não pode ser relegada em função do surgimento de eventuais conveniências administrativas. Dessa forma, a adoção de providências para o equacionamento de situações mesmo que emergenciais deve estar conforme com a legislação que disciplina a matéria.

27. Configuradas graves infrações à norma legal e regulamentar de natureza operacional e financeira, suficientes para macular as contas do comandante da organização militar, sujeitando-o à multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei n.º 8.443/1992, em montante que sugiro de R\$ 5.000,00, concordo no essencial com os pareceres emitidos nos autos no sentido de dar provimento parcial ao recurso de revisão contra o Acórdão n.º 2.316/2003-TCU-1ª Câmara em relação a esse gestor.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO N.º 1787/2012 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 011.068/2002-1

1.1. Apenso: TC 019.416/2004-0

2. Grupo II – Classe I – Recurso de Revisão em Tomada de Contas

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

3.1. Responsáveis: Fernando Cesar Costa Gonçalves Loiola (CPF 497.041.927-20, comandante da organização militar), Alex Evandro Ciotta (CPF 168.621.698-07), Antonio Carlos Limeira Dutra (CPF 102.167.308-05), Antonio Marcos Melos Guedes (CPF 820.085.664-04), Dante Clarkson Pinheiro Belmont (CPF 106.528.254-00), Fabio Pessoa Araujo (CPF 203.309.104-00), Frank Hideki Kiryu (CPF 102.602.378-50), Luciano José Flores (CPF 007.617.487-50), Marcelo Pereira Lima de Carvalho (CPF 981.073.997-49), Mario Lucio da Silva (CPF 038.087.167-03), Mary Jane Pacheco Ferro (CPF 320.281.992-53), Nilton Alves Landim (CPF 038.510.546-01) e Rui Carlos Victoria Baptista (CPF 981.040.807-25)

4. Unidade: 7º Batalhão de Engenharia de Construção/Comando do Exército

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

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

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

7. Unidade Técnica: 3ª Secex

8. Advogado constituído nos autos: Moacyr Amâncio de Souza (OAB/DF nº 17.969)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão nº 2.316/2003-TCU-1ª Câmara, pedindo a reabertura das contas do 7º Batalhão de Engenharia de Construção/Comando do Exército, referentes ao exercício de 2001, julgadas regulares pela deliberação recorrida.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, parágrafo único, 23, inciso III, 28, inciso II, 35, inciso III, e 58, incisos I e II, da Lei nº 8.443/1992, c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 214, inciso III, e 268, incisos I e II, do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do presente recurso, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando insubsistente o Acórdão nº 2.316/2003-TCU-1ª Câmara em relação ao comandante da organização militar Fernando Cesar Costa Gonçalves Loiola;

9.2. julgar irregulares as contas e aplicar a Fernando Cesar Costa Gonçalves Loiola multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.4. dar ciência desta deliberação ao responsável referido no item 9.2 acima e ao 7º Batalhão de Engenharia de Construção/Comando do Exército.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1787-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Presidente

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE I - Plenário
TC-025.560/2011-5
Natureza: Pedido de Reexame (em representação)
Recorrente: Consórcio Castellar/TV
Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit

Sumário: PEDIDO DE REEXAME. REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA VISANDO À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A CONSTRUÇÃO DE PONTE. DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DA EMPRESA REPRESENTANTE. OITIVA DA ENTIDADE E DA LICITANTE DECLARADA VENCEDORA. PROCEDÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A ANULAÇÃO DO ATO IMPUGNADO, SOB PENA DE ANULAÇÃO DO CERTAME. DETERMINAÇÕES. ACÓRDÃO 2.767/2011 - PLENÁRIO. FALTA DE INTERESSE EM RECORRER. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Consórcio Castellar/TV contra o Acórdão 2.767/2011 - Plenário, exarado em processo de representação.

2. A Serur (peça 45) examinou o recurso, concluindo por não conhecer do pedido de reexame, em razão de falta de interesse em recorrer, conforme excertos a seguir transcritos:

“(…)

Preliminarmente, faz-se oportuno a elaboração de um breve histórico.

Trata-se da representação formulada pela empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda., em face de possíveis irregularidades na desclassificação de sua proposta referente ao primeiro lote da Concorrência Pública 416/2010, realizada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, o qual tem por objeto a ‘seleção de empresa especializada para execução das obras de construção da ponte sobre o Canal das Laranjeiras, duplicação e restauração dos acessos à ponte na Rodovia BR-101/SC’, ao custo estimado de R\$ 71.312.586,69.

Promovido o regular desenvolvimento do processo, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 2.767/2011 – TCU – Plenário, prolatou a deliberação abaixo transcrita:

‘9.1. conhecer da presente Representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, combinado com o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar ao Dnit que:

9.2.1. sob pena de anulação da Concorrência Pública nº 416/2010, adote, no prazo de 15 (quinze) dias, providências no sentido de tornar sem efeito a desclassificação da proposta apresentada pela empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda. para o primeiro lote do referido certame, anulando todos os atos que a sucederam;

9.2.2. após as providências acima, dê prosseguimento à licitação em tela, atentando para as correções que deverão ser feitas nas composições dos preços unitários dos serviços indicados nas

planilhas de preços apresentadas pela empresa supracitada, conforme dispõe o item 17.5 do respectivo edital;

9.3. determinar à 1ª Secex que acompanhe o cumprimento das medidas constantes do subitem 9.2 supra, representando a este Tribunal caso necessário;

9.4. dar ciência deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Dnit, à representante e ao Consórcio Castellar/TV;

9.5. arquivar estes autos.'

Neste momento, comparece aos autos o Consórcio Castellar/TV, por intermédio do recurso interposto na peça 38, sustentando que (p. 26):

a) Nem a Lei nem o Edital 416/2010 prevê a possibilidade de se rever os preços unitários apresentados em desconformidade com o limite do orçamento;

b) O edital prevê expressamente que as propostas que apresentassem preços unitários acima dos limites seriam desclassificadas (item 17.1);

c) Eventual determinação que permita a revisão de preços unitários a somente uma das licitantes será ofensiva aos princípios da (i) legalidade, (ii) isonomia, (iii) impessoalidade (iv) vinculação ao instrumento convocatório, (v) julgamento objetivo das propostas e (vi) da segurança jurídica;

d) Portanto, a solução que melhor atende ao interesse público primário é a adjudicação do objeto contratual à licitante que, cumprindo com todos os requisitos do edital e da lei, apresentou a proposta mais vantajosa à Administração.

Dessa forma, requer o recebimento e provimento do recurso, determinando a manutenção da desclassificação da empresa JM e, conseqüentemente, que o Consórcio seja declarado vencedor legítimo do certame.

Feito o histórico, passa-se à análise.

O interesse de agir na via recursal faz-se a partir do gravame que decorra do ato impugnado, ou seja, da conclusão sobre a possibilidade de se alcançar pronunciamento mais satisfatório, sob o ângulo jurídico. Nesse sentido, Nelson Nery Júnior ensina em Princípios Fundamentais – Teoria Geral dos Recursos, 6ª ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 316, que:

'A sucumbência há de ser aferida sob o ângulo estritamente objetivo, quer dizer, sob critérios objetivos de verificação do gravame ou prejuízo. Não basta, pois, a simples afirmação do recorrente de que sofrera prejuízo com a decisão impugnada. É preciso que o gravame, a situação desvantajosa, realmente exista, já que o interesse recursal é condição de admissibilidade do recurso.'

Depreende-se da parte dispositiva do Acórdão 2.767/2011 – TCU – Plenário a inexistência de condenação, ou mesmo de qualquer determinação dirigida ao Consórcio Castellar/TV. Há na deliberação somente determinações ao Dnit, unidade jurisdicionada ao TCU. Assim, não foi imposta qualquer medida sancionadora pelo TCU ao Consórcio Castellar/TV.

Registra-se que o Consórcio Castellar/TV, como participante do processo licitatório, possui apenas expectativa de contratar com a Administração Pública (Dnit), não havendo direito adquirido a justificar o interesse recursal em face do Acórdão 2.767/2011-TCU-Plenário. Vale destacar que a relação jurídica questionada envolveu o TCU e um ente jurisdicionado, qual seja, o Dnit.

Isto posto, propõe-se o não conhecimento do pedido de reexame por falta de interesse recursal."

3. Os dirigentes da unidade técnica especializada manifestaram-se de acordo com esta proposta do auditor.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, nesta fase processual, pedido de reexame, interposto pelo Consórcio Castellar/TV ao Acórdão 2.767/2011 - Plenário, exarado em processo de representação, que, no essencial, determinou ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit que:

“9.2.1. sob pena de anulação da Concorrência Pública nº 416/2010, adote, no prazo de 15 (quinze) dias, providências no sentido de tornar sem efeito a desclassificação da proposta apresentada pela empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda. para o primeiro lote do referido certame, anulando todos os atos que a sucederam;

9.2.2. após as providências acima, dê prosseguimento à licitação em tela, atentando para as correções que deverão ser feitas nas composições dos preços unitários dos serviços indicados nas planilhas de preços apresentadas pela empresa supracitada, conforme dispõe o item 17.5 do respectivo edital.”

2. A representação de origem foi feita pela empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda., em face de possíveis irregularidades na desclassificação de sua proposta referente ao primeiro lote da Concorrência Pública 416/2010, realizada pelo Dnit, com o objetivo de selecionar empresa especializada para execução das obras de construção da ponte sobre o Canal das Laranjeiras, duplicação e restauração dos acessos à ponte na Rodovia BR-101/SC.

3. Ao analisar o pedido de reexame, a Serur, nos termos do parecer transcrito no relatório precedente, propôs o seu não conhecimento, em razão de ausência de interesse recursal do recorrente.

4. Acolho a conclusão da unidade técnica especializada, pelos argumentos apresentados no exame de admissibilidade.

5. O recorrente requer o recebimento e provimento do recurso, para que seja determinada a manutenção da desclassificação da empresa JM e, conseqüentemente, que seja ele declarado vencedor do certame.

6. Com efeito, a determinação exarada, no acórdão que ora se intenta modificar, foi direcionada especificamente ao Dnit. Ou seja, não houve na decisão qualquer comando dirigido ao recorrente, tampouco lhe foi imposta medida sancionadora.

7. Ademais, o Consórcio Castellar/TV possuía apenas expectativa de contratar com o Dnit. Portanto, não há que se arguir suposto direito adquirido a justificar o interesse recursal em face da decisão prolatada.

8. Por fim, destaco que, em sede de recurso, a simples intervenção não deve ser confundida com o interesse em recorrer, elemento essencial para o conhecimento (cf. art. 282 do Regimento Interno), que é decorrência da ideia de sucumbência no julgamento do processo. Como explicado pela Serur, o Acórdão 2.767/2011 - Plenário não importou em perda subjetiva para o recorrente.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1788/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-025.560/2011-5
2. Grupo I - Classe de Assunto I - Pedido de Reexame
3. Recorrente: Consórcio Castellar/TV
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: 1ª Secex e Serur

8. Advogados constituídos nos autos: João Luis Rocha Gomes (OAB/DF 20.622) e Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154)

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que agora se aprecia pedido de reexame ao Acórdão 2.767/2011 - Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 48 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso II, 282 e 286 do Regimento Interno, em:

9.1. não conhecer do pedido de reexame interposto pelo Consórcio Castellar/TV, por ausência de interesse em recorrer;

9.2. notificar o recorrente.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1788-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - PLENÁRIO

TC 013.538/2009-6

Natureza: Administrativo

Unidade: Tribunal de Contas da União

Interessada: Secretaria das Sessões do Tribunal de Contas da União

Sumário: ADMINISTRATIVO. PROJETO DE SÚMULA. PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS EM LICITAÇÃO. CONDIÇÕES. CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA PROPOSIÇÃO. APROVAÇÃO.

Converte-se em súmula o entendimento, pacificado no âmbito do Tribunal de Contas da União, de que é vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.

RELATÓRIO

Trata-se de anteprojeto de súmula aprovado pela Comissão de Jurisprudência do TCU, visando a registrar em enunciado o entendimento consolidado de que é vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade, pois, por definição, não existe vínculo de emprego entre essas entidades e seus associados.

2. Na condição de relator da matéria na Comissão de Jurisprudência, o Ministro Aroldo Cedraz expôs a questão nos seguintes termos (pç. 6, fls. 1/2):

“Com base nos resultados do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria TCU 153/2009 para atualizar a base de súmulas de jurisprudência deste Tribunal e a partir da atividade de compilação e classificação das deliberações desta Corte de Contas, que deu origem ao serviço denominado Jurisprudência Sistematizada hoje disponível no portal do TCU na Internet, a Divisão de Jurisprudência da Secretaria das Sessões – Dijur/Seses apresentou Anteprojeto de Súmula com o seguinte teor:

‘É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade, pois, por definição, não existe vínculo de emprego entre essas entidades e seus associados.’

2. Ao opinar sobre a matéria, a Consultoria Jurídica ressaltou que:

2.1 *a vedação à participação de sociedades cooperativas nos certames licitatórios não encontra previsão na Lei 8.666/1993 e que, historicamente, essa Corte de Contas tem se posicionado sobre a ilicitude da proibição de participação de cooperativas em licitações, em razão da ausência de vedação na Lei n 8.666/1993, bem assim em função do § 2º do art. 174 da Constituição Federal, que estabelece que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associação;*

2.2 *não obstante, com a edição da Lei 8.949/1994, que incluiu o parágrafo primeiro no artigo 442 da CLT, passou a ser bastante frequente que verdadeiras empresas, na tentativa de fraudar a legislação trabalhista, passassem a se apresentar em licitações públicas como se fossem cooperativas;*

2.3 *diante de tal realidade, a Justiça do Trabalho passou a desconsiderar a figura da cooperativa, reconhecendo, sempre que a atividade demandasse subordinação jurídica, o vínculo empregatício entre o obreiro e a cooperativa ou mesmo diretamente com o tomador de serviços (caso este não fosse a Administração Pública);*

2.4 *o reconhecimento desse vínculo tem gerado ônus para a Administração, tendo em vista que nos contratos de prestação de serviços o Tribunal Superior do Trabalho tem considerado, a despeito do que dispõe o artigo 71 da Lei 8.666/1993, a Administração Pública responsável subsidiária pelas obrigações trabalhistas deles decorrentes;*

2.5 *em razão da grande frequência com que essas situações de fraude se repetiam nos contratos de prestação de serviços para a Administração Pública e, na tentativa de coibir a proliferação dessas situações, foi firmado um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a União e o Ministério Público do Trabalho, no âmbito do Procedimento Investigatório 622/2004, homologado pelo Juiz do Trabalho Substituto da 20ª Vara do Trabalho do Distrito Federal. Por meio desse TAC, a União comprometeu-se a não contratar cooperativas de mão de obra quando o labor, por sua própria natureza, demandasse trabalho subordinado, em relação ao tomador ou em relação ao prestador de serviços;*

2.6 *assim, frente tais complicadores e considerando a necessidade de proteção ao erário, por meio da prevenção a uma eventual responsabilização subsidiária da Administração, observa-se a total pertinência na vedação à participação das cooperativas nas licitações de serviços que, por sua natureza, demandam a existência de subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade;*

2.7 *quanto às decisões desta Corte de Contas que deram ensejo à proposta para edição do enunciado sob análise, pode-se destacar o Acórdão 1815/2003–Plenário;*

2.8 *ante os argumentos trazidos, pode-se afirmar que o entendimento consubstanciado na presente proposta de enunciado de súmula mostra-se em consonância aos princípios da Administração Pública, sendo necessário para prevenir a ocorrência de irregularidades nos certames licitatórios e de danos à Administração Pública.*

3. *Em seguida, a Consultoria Jurídica (Conjur) registrou que em consulta às bases de dados da jurisprudência dos Tribunais Superiores, notadamente do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, foi encontrado precedente relacionado ao conteúdo da proposta em questão, o Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 1352/RS (relator: ministro Edson Vidigal; órgão julgador: Corte Especial; data do julgamento: 17/11/2004; data da publicação/fonte: DJ 09/02/2005, p. 165).*

4. *A Conjur destacou, por fim, que a redação proposta é clara e concisa e retrata o posicionamento dominante nesta Corte de Contas em relação ao assunto tratado.*

5. *Ao examinar os requisitos específicos, a Diretoria Técnica de Normas e Jurisprudência da Secretaria das Sessões (Dijur/Seses) destacou que, “muito embora os precedentes invocados neste anteprojeto não tenham sido emanados dos três Colegiados, entendemos que inexistente prejuízo, uma vez que há inúmeros julgados do Plenário desta Corte, que congrega os Ministros dos demais colegiados”, entendendo que as diretrizes para a edição de súmula foram plenamente observadas no presente caso, pois, além de o entendimento firmado não estar literalmente contido na legislação que lhe serve de fundamentação legal, existem inúmeras deliberações uniformes (Acórdão de 2ª Câmara 975/2005; e os Acórdãos Plenários 724/2006, 2172/2005, 1815/2003, 23/2003 e 22/2003), que vêm confirmar o entendimento consolidado no âmbito dos três Colegiados, conduzido por diversos relatores.*

6. *Após tecer considerações e manifestar concordância com as considerações da Conjur, a Dijur/Seses entendeu que a matéria está em condições de ser sumulada pelo Tribunal e apresentou a proposta do Anteprojeto de Súmula 29/2009 anexo aos autos, o qual obedece aos preceitos estabelecidos nos atos normativos que tratam da matéria.”*

3Diante disso, o Ministro Aroldo Cedraz emitiu parecer (pç. 6, fls. 2/3) manifestando-se favoravelmente à aprovação do anteprojeto de súmula apresentado, registrando que foram atendidos os requisitos formais definidos no art. 6º da Portaria CJU 1/1996 para a sua apreciação, posição acolhida pela Comissão de Jurisprudência, presidida pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues (pç. 5).

4. Sorteado relator do processo, comuniquei o fato a este Colegiado na Sessão de 28/3/2012, submetendo, nos termos do art. 75, § 1º, do Regimento Interno, à sua elevada apreciação proposta de abertura de prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de emendas pelos Srs. Ministros e sugestões dos Srs. Auditores e do Sr. Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

5. Não houve apresentação de emendas ou sugestões no prazo estabelecido.

É o relatório.

VOTO

Com esteio no parecer da Comissão de Jurisprudência do TCU, trago à deliberação deste Colegiado anteprojeto de súmula que me veio com o seguinte enunciado:

“É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade, pois, por definição, não existe vínculo de emprego entre essas entidades e seus associados.”

2. Como mostra o parecer, os julgados sobre a matéria têm sido reiterados e uniformes, com relatores distintos, sendo que, no caso, inexistente prejuízo no fato de os precedentes invocados não

abrangerem os três Colegiados desta Casa, uma vez que há inúmeros julgados do Plenário, que congrega os Ministros dos demais. Por outro lado, a tese constante do enunciado proposto não está literalmente contida em normativo legal, regimental ou regulamentar deste Tribunal;

3. Além disso, a oportunidade e a conveniência da proposta de anteprojeto de súmula foram adequadamente demonstradas pela Conjur, que destacou, também, os benefícios da medida proposta, a qual se mostra consonante com os princípios da Administração Pública, sendo necessária para prevenir a ocorrência de irregularidades nos certames licitatórios e de danos à Administração Pública.

4. Em concordância com os pareceres emitidos nos autos, considero, no essencial, pertinente o texto proposto para a referida súmula, sugerindo, no entanto, a exclusão da parte final da sua redação, mais precisamente da frase *“pois, por definição, não existe vínculo de emprego entre essas entidades e seus associados”*, uma vez que a boa técnica normativa não recomenda a existência, no próprio enunciado de regra ou norma, de justificativas ou explicações para o teor do comando ou entendimento ali tratado. Vejo que tal modificação, por sinal, acaba por conferir maior concisão e clareza ao verbete.

Com esse ajuste, manifesto-me favorável à aprovação do anteprojeto de súmula apresentado pela Comissão de Jurisprudência, nos termos da minuta de parecer que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 1789/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC nº 013.538/2009-6
2. Grupo I – Classe VII – Administrativo
3. Interessada: Secretaria das Sessões do Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Consultoria Jurídica (Conjur) e Secretaria das Sessões (Seses)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo referente a projeto de súmula aprovado pela Comissão de Jurisprudência do TCU.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos artigos 85, 87 e 89 do Regimento Interno/TCU e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. aprovar o presente projeto de súmula, na forma do texto abaixo:

“É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.”

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

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1789-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 032.683/2011-1

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Interessado: Senado Federal

Unidade: Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa)

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO COM GARANTIA DA UNIÃO. CONHECIMENTO. INFORMAÇÃO AO SENADO FEDERAL

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação oriunda do Senado Federal para que o Tribunal acompanhe a aplicação dos recursos provenientes de operação de crédito externo firmado entre a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) e o Kredanstalt für Wiederaufbau (KfW), com garantia da União, autorizado por meio da Resolução/SF 15, de 11/10/2011, no valor de até € 100.000.000,00.

2. Reproduzo, a seguir, a análise realizada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag):

“(…)

4. *O montante decorrente da operação de crédito destina-se ao financiamento parcial do ‘Programa de Despoluição da Bacia do Rio Paraopeba’, razão da Exposição de Motivos 153/2011-MF, do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Fazenda (peça 4, p. 2).*

5. *A cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), observados os ditames legais, foram realizadas as avaliações abrangendo: (1) Recomendação da Comissão de Financiamentos Externos (Cofix); (2) Objetivo do Programa, Arranjo Institucional e Análise de Custo-Benefício; (3) Fluxo Financeiro; (4) Condições Financeiras; (5) Requisitos Legais e Normativos, compreendendo: (5.1) Verificação dos Limites Previstos no art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal; (5.2) Inclusão no Plano Plurianual; (5.3) Previsão Orçamentária; (5.4) Autorizações Administrativa e Legislativa – Contratação e Contragarantia à Garantia da União; (5.5) Limite de Endividamento do Mutuário; (5.6) Limites para a Concessão de Garantia da União; (5.7) Capacidade de Pagamento do Empréstimo; (5.8) Contragarantias à Garantia da União e Margem*

Disponível; (5.9) Antecedentes junto à Secretaria do Tesouro Nacional; (5.10) Alcance das Obrigações Contratuais; (5.11) Demais Exigências da Resolução SF 48/2007 e da Lei Complementar 101/2000.

6. Os procedimentos prévios à contratação da operação de crédito foram cumpridos pelo ente demandante, tendo sido o programa submetido à análise da Cofix, que, por meio da Recomendação 1.193, de 26/5/2010, recomendou a preparação do programa (peça 4, p. 19).

7. A Lei Estadual 19.417, de 3/1/2011, que estabeleceu o Plano Plurianual para o período 2008/2011, prevê as ações do programa em questão (peça 4, p. 19).

8. Quanto à análise da capacidade de pagamento consignada no Parecer 853/2011/GEAFE/COPAR, de 14/7/2011 (citada no Parecer 1073/2011 - Copem/STN, peça 4, p. 23), a Copasa foi considerada apta a obter a concessão de garantia da União, nos termos da Portaria MF 89, de 25/4/1997.

9. Quanto à adimplência, mediante Declaração, de 11/8/2011 (citada na peça 4, p. 24), a Copasa informa que seu CNPJ principal é o de número 17.281.106/0001-03, ao qual estão vinculados todos os outros CNPJs da empresa. Vale ressaltar que consulta realizada por meio eletrônico (Cadin/Sisbacen), em 31/8/2011, não indicou a existência de débitos em nome da Copasa com a União e suas entidades controladas.

10. O Poder Executivo do Estado de Minas Gerais está autorizado a vincular como contragarantias à garantia da União: (a) os direitos e créditos relativos a cotas ou parcelas da participação do Estado na arrecadação da União, na forma do disposto no art. 159, inciso I, alínea 'a', e inciso II, da Constituição Federal, ou resultantes de tais cotas ou parcelas transferíveis de acordo com o preceituado na mesma Constituição; e (b) receitas próprias do Estado, a que se referem os arts. 155 e 157, nos termos do § 4º do art. 167, todos da Constituição Federal.

11. Conforme acompanhamento da STN, não constava, em 31/8/2011, no âmbito da Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (Coafi), relativamente à Copasa, procedimento de cobrança referente à recuperação de créditos decorrentes de honra de aval ou concessão de garantias, nem tampouco pendências financeiras ou contratuais (peça 4, p. 25). A operação produzirá compromissos financeiros ao estado até 2023 e o estudo foi projetado até 2019 (peça 4, p. 24). Contudo, nada indica que a tendência de crescimento normal das receitas estaduais se reverterá, a não ser na hipótese de algum evento absolutamente imprevisto.

12. Em conformidade com o Parecer 1073/2011- Copem/STN, de 1/9/2011 (peça 4, p. 19-26), a Coordenação-Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios (Copem) se pronunciou favoravelmente à contratação de operação de crédito externo pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), nos termos do inciso II do art. 31 da Resolução do Senado Federal 43/2001, desde que, previamente à assinatura dos instrumentos contratuais, seja verificada pelo Ministério da Fazenda a situação de adimplência da Copasa com a União e formalizado o contrato de contragarantia.

13. O Secretário do Tesouro Nacional manifestou concordância com a proposta da Coordenação-Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios (peça 4, p. 26).

14. A operação de obtenção 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 1753/2011 (peça 4, p. 10-18), ressaltando-se, também, que, previamente à assinatura dos instrumentos contratuais, seja verificada pelo Ministério da Fazenda a situação de adimplência do ente com a União, bem como formalizado o contrato de contragarantia.

15. Mediante Resolução 15/2011 (peça 1, p. 2-3), o Senado Federal autorizou o pleito encaminhado pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais.

Conclusão

16. 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, de 2007, e ainda as disposições do art. 32, **caput** e § 1º, e art. 40, §§ 1º e 2º, todos da Lei Complementar 101/2000.*

17. No âmbito desta Corte de Contas, a Instrução Normativa/TCU 59/2009 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. O § 3º do art. 2º dessa Instrução Normativa dispõe:

‘Art. 2º O Tribunal de Contas da União, preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 232 do Regimento Interno, conhecerá da solicitação e dará ciência ao Presidente do Senado Federal sobre os procedimentos já adotados e que adotará para o acompanhamento da operação de crédito externo, dentre outros os previstos na Resolução/TCU 215/2008, no que couber.

(...)

*§ 3º Após as comunicações referidas no **caput**, considerar-se-á integralmente atendida a Solicitação do Senado Federal, nos termos do art. 17, inciso II, e § 1º, inciso II, da Resolução/TCU 215/2008, possibilitando o arquivamento do processo.’*

18. Conhecida a presente solicitação, será dada ciência ao Presidente do Senado Federal sobre os procedimentos a cargo deste Tribunal para o acompanhamento da presente operação de crédito externo, após o que os autos deverão ser arquivados com fulcro no § 3º do art. 2º da Instrução Normativa/TCU 59/2009.

19. A mesma Instrução Normativa/TCU 59/2009, no art. 4º, dispõe:

‘Art. 4º Para os efeitos do disposto nesta Instrução Normativa, a Secretaria do Tesouro Nacional:

I - comunicará ao Tribunal de Contas da União e ao Senado Federal, no prazo de até dez dias úteis, sempre que ocorrer honra de compromisso em operações de crédito externo firmadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, em razão de garantia prestada pela União, informando ainda as medidas adotadas e a adotar para o ressarcimento dos valores;

II - divulgará em nota explicativa ao Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo:

a) relação dos contratos de garantias em operações de crédito externo efetuadas pela União no período de referência do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, contendo, no mínimo, número do contrato, ente financiado, instituição financeira credora, valor das garantias e das contragarantias;

b) todas as honras de garantias em operações de crédito externo efetuadas pela União no período de referência do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, independentemente de ter ou não havido o respectivo ressarcimento dos valores.’

20. Caberá à Semag, se for o caso, em vista do acompanhamento global a ser efetuado por meio do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, tomar as providências que forem pertinentes, no exercício das atribuições conferidas a esta unidade técnica pelo art. 3º da mencionada Instrução Normativa.

Proposta de Encaminhamento

21. Diante do exposto, propõe-se, à consideração superior:

I) conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992;

*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 em questão, 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) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem à Presidência do Senado Federal, ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e à Secretaria do Tesouro Nacional;

IV) considerar a solicitação do Senado Federal integralmente atendida e arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 2º, § 3º, 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

Em exame processo constituído em razão da solicitação formulada pelo Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, ao Tribunal para que proceda ao acompanhamento da aplicação dos recursos da operação de crédito externo contratada pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), com garantia da União, junto ao Kredanstalt für Wiederaufbau (KfW), no valor de até € 100.000.000,00.

2. Registro, inicialmente, que a presente solicitação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 e pode, portanto, ser conhecida.

3. A operação de crédito em tela destina-se ao financiamento parcial do “Programa de Despoluição da Bacia do Rio Paraopeba” e foi aprovada pela Resolução/SF 15/2011.

4. Quanto ao mérito, após examinar os documentos e informações relativos à mencionada operação de crédito, a Semag conclui que, no que se refere aos aspectos legais, todas as providências necessárias para a contratação e a garantia da União foram tomadas, restando aos órgãos responsáveis acompanhar a execução do contrato.

5. Diante disso, aprovo a proposta de considerar atendida a solicitação em exame e comunicar à Presidência do Senado Federal acerca dos procedimentos que o Tribunal adotou e que adotará para o acompanhamento da referida operação de crédito.

Assim sendo, acolho o parecer da Semag e voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1790/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.683/2011-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessado: Senado Federal
4. Unidade: Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
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, formulada pelo Senador José Sarney, Presidente do Senado Federal, por meio do Ofício/SF 1.823/2011, para que o Tribunal proceda ao acompanhamento da aplicação dos recursos da operação de crédito externo contratada pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) e o Kredanstalt für Wiederaufbau

(KfW), com garantia da União, autorizado por meio da Resolução/SF 15/2011, no valor de até € 100.000.000,00 para financiamento parcial do “Programa de Despoluição da Bacia do Rio Paraopeba”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 2º da Instrução Normativa/TCU 59/2009, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação;

9.2. informar à Presidência do Senado Federal que o Tribunal analisou a documentação relativa à operação de crédito em questão, 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;

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

9.4. considerar integralmente atendida a solicitação do Congresso Nacional; e

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1790-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 003.187/2004-4

Apensos: TC 003.035/2009-3

TC 008.889/2006-6

TC 003.716/2006-1

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidades: Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Rondônia – Devop/RO; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit; Superintendência Regional do Dnit nos Estados de Rondônia e Acre.

Responsáveis: Antônio Armando Couto Bem (CPF 052.970.103-06); Emanuel Leite Borges (CPF 029.015.442-15); Fernando Antônio Pelúcio Falcão (CPF 119.808.693-91); Geoserv Serviços de Geotecnia e Construção Ltda. (CNPJ 02.904.092/0001-60); Homero Raimundo Cambraia (CPF

171.923.316-00); Isaac Bennesby – falecido (CPF 032.263.792-91); Joaquim de Souza (CPF 119.161.091-87); José Humberto do Prado Silva (CPF 605.324.248-91); Mário Hiroyuki Ishi (CPF 356.543.849-53); Mickey Yuji Katsuragawa (CPF 984.220.818-49); Miguel de Souza (CPF 098.365.274-00); Pedro Katusyoshi Nakayama (CPF 315.654.847-20); Planurb Planejamento e Construções Ltda. (CNPJ 14.312.169/0001-91).

Advogados: Renata A. Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826); Cynthia Pova de Aragão (OAB/DF 22.298); Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES EM TRECHO DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA BR-429/RO. CITAÇÕES E AUDIÊNCIAS. ACOLHIMENTO DE ALGUMAS JUSTIFICATIVAS E AFASTAMENTO DE OUTRAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA EM RAZÃO DE SUPERFATURAMENTO E PAGAMENTOS EM DUPLICIDADE. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial originária de levantamento de auditoria realizado nas obras de construção da BR-429, no Estado de Rondônia, no trecho compreendido entre Presidente Médici e São Miguel do Guaporé, objeto do Contrato 66/96/PJ/DER/RO, financiado com recursos do convênio de delegação PG-160/96-00.

2. Adoto como parte do relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia – Secex/RO (fls. 689-719, volume 3 do principal), que teve a concordância do gerente da subunidade e do titular em exercício daquela unidade técnica (fl. 720 e 721, volume 3 do principal):

I. “INFORMAÇÕES INICIAIS

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial convertida do processo de Levantamento de Auditoria - Fiscalis nº 581/2004 (fls. 66/84, vol. principal) realizado nas obras de construção de trechos rodoviários na BR-429 no Estado de Rondônia, objeto do Contrato nº 66/96/PJ/DER/RO (fls. 327/336, vol. 2 do anexo 1), financiado com recursos do Convênio de Delegação PG-160/96-00 (fls. 27/30, vol. principal do anexo 1).

2. O levantamento de auditoria visava à análise da execução físico-financeira das obras na BR-429, no trecho compreendido entre Presidente Médici e São Miguel do Guaporé, no Estado de Rondônia, constantes do Programa de Trabalho nº 26.782.0236.7460.0004 (fl. 66, vol. principal).

3. À época da realização da auditoria, o convênio anteriormente firmado não estava mais vigente e a prestação de contas dos recursos repassados ainda se encontra em análise no âmbito do DNIT. Além disso, os contratos de execução das partes das obras também não se encontram mais vigentes.

4. O que resultou do trabalho da auditoria foi a identificação das seguintes irregularidades na execução do Convênio de Delegação PG-160/96-00, com vigência expirada, e que já haviam sido tratadas no âmbito do TC-010.104/1999-2 (fls. 75/76 e 78/80, vol. principal):

a) reajustamento irregular do Contrato nº 66/96/PJ/DER/RO, celebrado entre o DER/RO e a empresa Planurb Planejamento e Construções Ltda.;

b) saques indevidos de recursos das contas de convênios celebrados entre o extinto DNER e o Estado de Rondônia (há decisão deste Tribunal no sentido de que o Estado devolva os valores envolvidos - Acórdão nº 188/2002 - Primeira Câmara);

c) ausência de comprovação da destinação dada à primeira parcela dos recursos oriundos do convênio nº 312428.

5. Contudo, nova ocorrência foi identificada, consistente no *pagamento de 2,88 km de desmatamento, terraplenagem, regularização do subleito e execução de sub-base, bem como 2,78 km de*

base, 2,76 km de imprimação e 2,74 km de revestimento, tendo sido verificado "in loco" a não execução de serviço (fl. 77, vol. principal).

6. Esse novo achado foi identificado em análise aos documentos relativos à 8ª medição dos serviços (julho/98) do Lote 2 (Contrato nº 66/96/PJ/DER/RO), em que houve pagamento de R\$ 378.819,17 a título de pavimentação sem que houvesse a devida contraprestação dos serviços, conforme verificado *in loco* (fl. 78, vol. principal).

7. O trabalho inicial da auditoria originou o Acórdão nº 645/2004/Plenário:

"9.1. - determinar à SECEX/RO que:

9.1.1. - extraia cópia do volume I destes autos e anexe-a ao TC 010.104/1999-2, para que sejam examinados os documentos e alegações que o estado de Rondônia apresentou a respeito das ocorrências de que tratam os subitens 8.5 "d" e 8.6 do Acórdão 188/2002 - Primeira Câmara;

9.1.2. - solicite ao Banco do Brasil os extratos bancários da conta vinculada ao convênio PG 160/96 (agência 102-3, CC 97.932-5), bem como os das contas de aplicações financeiras a ela vinculadas, desde a primeira até a última movimentação, com vistas a subsidiar a avaliação de que trata o subitem anterior;

9.2. - Determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes que encaminhe à SECEX/RO, no prazo de um mês, as prestações de contas de todas as parcelas do convênio PG 160/96, firmado pelo extinto DNER com o extinto DER/RO, com objetivo de pavimentação da BR 429/RO, com a finalidade de subsidiar o exame de que trata o subitem 9.1.1 supra;

9.3. - Converter o presente feito em tomada de contas especial;

9.4. - Requisitar o Batalhão de Engenharia e Construção, com suporte no que prescreve o art. 101 da Lei nº 8.443/92, para efetuar medição nos serviços executados no lote 2 da BR 429/RO, objeto do contrato 066/PJ-DER/RO, Convênio PG 160 (SIAFI 312428), sob o acompanhamento da SECEX/RO, com a finalidade de identificar os serviços efetivamente executados e aqueles pagos porém não executados;

9.5. - autorizar a SECEX/RO a realizar diligência ou inspeção com a finalidade de obter todos elementos que permitam a quantificação do provável débito de que trata o subitem anterior e também a identificação dos respectivos responsáveis;

9.6. - solicitar à SECEX/RO que, tão-logo identifique o montante total do débito e os responsáveis por sua ocorrência, submeta ao Relator deste processo proposta de citação dos envolvidos, se for o caso;

9.7. - informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram identificadas ocorrências que impedem o reinício das obras da BR-429/RO (vide itens 1 e 2 do Voto que fundamenta o presente Acórdão), não havendo motivos, portanto, para a manutenção da obra sob exame no quadro VIII da Lei Orçamentária de 2004; e

9.8. - encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional cópia do presente Acórdão, assim como do Voto e do Relatório que a fundamentam."

8. Considerando as ocorrências identificadas, depreende-se do acórdão que:

a) a partir de então, o processo gira em função da identificação de possíveis pagamentos por serviços não executados no lote 2 da BR 429/RO, objeto do Contrato nº 66/96/PJ/DER/RO;

b) as questões relacionadas a ocorrências verificadas em fiscalizações anteriores deveriam ser tratadas no âmbito do TC-010.104/1999-2.

9. A seguir, consta o cumprimento de algumas das medidas determinadas no acórdão:

a) o Banco do Brasil encaminhou os extratos da Conta 97.932-5 do DER/RO do período de 1/1997 a 10/2001 (fls. 97/123, vol. principal);

b) o DNIT encaminhou as prestações de contas de todas as parcelas do Convênio PG 160/96. A documentação compõe o Anexo 1 (com 7 volumes);

c) o 5º BEC encaminhou um plano de trabalho para efetuar a medição dos serviços no lote 2 da BR 429/RO (fls. 176/181, vol. principal);

d) o processo foi convertido em tomada de contas especial.

II. PROCESSOS APENSADOS

TC-003.716/2006-1 (com 1 volume)

10. O referido processo foi autuado para “abrigar” cópia parcial do **TC-006.322/2005-2** (Fiscobras/2005) onde se analisa ocorrências ligadas aos Contratos nº 66/96/PJ/DER/RO e 67/PJ/DER/RO e o edital da Concorrência nº 10/2005-00, todos relativos às obras na BR-429.

11. O **TC-006.322/2005-2** trata de fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras/2005, no Programa de Trabalho nº 26.782.0236.7460.0002, que tem como objeto “Construção de Trechos Rodoviários na BR-429, no Estado de Rondônia - Trecho Presidente Médici - Costa Marques - RO”.

12. O Acórdão nº 11/2006-Plenário, proferido no **TC-006.322/2005-2**, determinou, no item 9.5, que fosse constituído apartado a partir de cópia do relatório de levantamento de auditoria, relatório, voto, acórdão e do Anexo 3 dos autos, apensando-se a ao TC-003.187/2004-4, para tratamento das questões referentes ao Contrato 66/PJ/DER/RO.

TC-008.889/2006-6 - Fiscobras/2006 (com 2 volumes)

13. Levantamento de auditoria realizado no âmbito do Fiscobras/2006, no Programa de Trabalho nº 26.782.0236.7460.0002, que teve objeto idêntico, em essência, ao auditado no Fiscobras/2005.

14. Durante a fiscalização não foram apuradas novas irregularidades, além daquelas identificadas no Fiscobras/2005, apenas a este processo por meio do TC-003.716/2006-1.

15. O Acórdão nº 1.737/2006-Plenário, proferido no âmbito do referido processo, determinou, no item 9.3, o apensamento dos autos ao TC-003.187/2004-4.

TC-003.035/2009-3 (com 1 volume)

16. Solicitação de informações pelo Ministério Público Federal.

III. INSTRUÇÕES ANTERIORES

Instrução inicial após o relatório da auditoria (fls. 138/146, vol. principal)

17. Ampliou-se o exame das ocorrências relativas à 8ª medição do Contrato nº 66/96/PJ/DER/RO (Lote 2), pois foram encontradas novas ocorrências, além daquelas identificadas pela equipe de auditoria. Constatou-se que além da inexecução dos serviços de terraplenagem e pavimentação, havia irregularidades na execução das obras de arte especiais e mobilização de equipamentos, pessoal e canteiro de obras (fls. 138/141, vol. principal).

18. Para tornar possível a análise dessas novas irregularidades, diligenciou-se ao Devop/RO (órgão substituto do extinto DER/RO) e ao DNIT para a obtenção dos seguintes documentos (fls. 140/141, vol. principal):

a) projeto executivo do Lote 2 das obras de implantação da rodovia BR, Trecho: Presidente Médici - São Miguel do Guaporé; Subtrecho: km 50 (Alvorada D'Oeste) - km 120 (São Miguel do Guaporé); Extensão: 70 km, devendo ser destacada a necessidade de que deve ser apresentado inclusive o projeto executivo das obras de arte especiais;

b) o projeto básico das obras de arte especiais elaborado pela empresa Planurb, vencedora da licitação, devendo ser destacada a necessidade de que deve ser apresentada a discriminação dos serviços que compõe as referidas obras de arte especiais e seu respectivo custo unitário;

c) a relação de equipamentos, pessoal, edificações (casas, alojamentos, refeitórios, sanitários), instalações (hidráulicas, elétricas e esgotamento) e demais dependências necessárias à obra (escritórios, laboratórios, oficinas, almoxarifados, guaritas, etc.) e que compõe os serviços de mobilização, desmobilização da obra e canteiro de obras;

d) o detalhamento em preços unitários dos custos dos serviços de mobilização, desmobilização e canteiro de obras da referida empresa.

19. Também foi questionado ao Devop/RO e ao DNIT acerca do motivo da ausência de fiscalização das obras, após a 2ª medição, pela empresa Geoserv-Serviços de Geotecnia e Construções Ltda., contratada especificamente para esse encargo, através do Contrato nº 82/96/PJ/DER-RO (fls. 27/35, Anexo 9).

20. Outras questões específicas também foram objeto de diligência, conforme os ofícios enviados (fls. 153/156, vol. principal).

ELEMENTOS APRESENTADOS EM VIRTUDE DE DILIGÊNCIA

21. As respostas encaminhadas pelo DEVOP/RO e DNIT compõem os Anexos 8 (com 4 volumes) e 9 (com 2 volumes), respectivamente.

Instrução complementar (fls. 182/184, vol. principal)

22. Propôs-se a assinatura de convênio objetivando a transferência de recursos financeiros do TCU ao Ministério do Exército para custear os serviços de medição no lote 2 da BR 429/RO pelo 5º Batalhão de Engenharia e Construção, nos termos do Plano de Trabalho às fls. 176/181, vol. principal.

23. As medidas foram autorizadas, sem a necessidade de elaboração de convênio, com a transferência de recursos ao 5º Batalhão de Engenharia e Construção (fls. 185/188, vol. principal).

Instrução complementar (fls. 245/256, vol. 1 do principal)

24. Efetuou-se o exame da documentação enviada em resposta às diligências propostas na primeira instrução (fls. 145/146, vol. principal) e do resultado dos trabalhos de medição do 5º BEC (fls. 207/243, vol. 1 do principal). Além disso, enfatizou-se a necessidade de realizar diligência ao Banco do Brasil para que apresentasse documentos comprobatórios da origem do depósito de R\$ 1.270.100,20 realizado na CC nº 97.932-5 (conta do convênio) em fevereiro de 1997, conforme parágrafos 8 e 9 da instrução.

25. Concluiu-se pela existência de irregularidades no âmbito do Contrato nº 66/96/PJ/DER/RO, com a seguinte proposta de encaminhamento (fls. 252/256, vol. 1 do principal):

I) realizar, nos termos dos artigos 10, § 1º, e 11 da Lei nº 8.443/92, diligência ao Banco do Brasil para que apresente documentos comprobatórios da origem do depósito de 1.270.100,20 (um milhão, duzentos e setenta mil e cem reais e vinte centavos) feito na conta corrente nº 97.932-5, em fevereiro/97;

II) audiência dos responsáveis abaixo relacionados em razão dos seguintes fatos:

1) atesto da execução da base e da sub-base com espessura média de 20,0 cm e 15,0 cm, respectivamente, diferente das especificadas no projeto (22,0 cm para sub-base e 20,0 cm para base) e atesto da execução da base com aplicação de material diferente do especificado no projeto, não atendendo às especificações técnicas para serviço desta natureza:

** 2ª Medição de serviços, datada de 04/08/97, atestada pelos servidores Eng. Pedro Katusyoshi Nakayama, Chefe da R1/1 – DNER; Eng. Fernando Antônio Pelúcio Falcão e Emanuel Leite Borges, Gerente de Construção; e pela empresa Geoserv Serviços de Geotecnia e Construção Ltda;*

** 3ª Medição de serviços, datada de 04/09/97, atestada pelos servidores Eng. Pedro Katusyoshi Nakayama, Chefe da R1/1 – DNER; Eng. Fernando Antônio Pelúcio Falcão e Mickey Yuji Katsuragawa;*

**4ª Medição de serviços, datada de 03/10/97, atestada pelos servidores Eng. Pedro Katusyoshi Nakayama, Chefe da R1/1 – DNER; Eng. Fernando Antônio Pelúcio Falcão e Mickey Yuji Katsuragawa; e*

** 6ª Medição de serviços, datada de 11/12/97, atestada pelos servidores Eng. Pedro Katusyoshi Nakayama, Chefe da R1/1 – DNER; Eng. Antônio Armando Couto Bem - Fiscal DER/RO e pelo Eng. Mário Hiroguki Ishi, Gerente Regional da 7ª RR Alvorada D'Oeste.*

2) execução da obra de arte especial no km 79,5 com base em projeto básico diferente dos que constam do Anexo 9. Responsáveis: Srs. José Humberto do Prado Silva e Homero Raimundo Cambraia (ex-Diretores-Adjuntos do então DER/RO), Srs. Miguel de Souza e Isaac Bennesby (ex-Diretores-Gerais, do então DER/RO) e empresa PLANURB - Planejamento e Construções Ltda.;

3) cotação de serviços com o BDI de 50%, superior ao admitido pelo sistema SICRO em julho de 1996 - 35,8%. Responsável: empresa PLANURB - Planejamento e Construções Ltda.;

III) citação dos responsáveis abaixo arrolados e pelos valores dos débitos indicados nos quadros abaixo em razão dos seguintes fatos:

4) Sr. Joaquim de Souza (ex-Diretor-Geral-Adjunto do então DER/RO) e Srs. Miguel de Souza e Homero R. Cambraia (ex-Diretores-Gerais do então DER/RO), em razão de terem autorizado o pagamento à empresa PLANURB - Planejamento e Construções Ltda. de serviços de mobilização, desmobilização e canteiro de obras, no valor de R\$ 669.781,82, cujos custos já estavam previstos no BDI:

[vide tabela na instrução]

5) Srs. Homero Raimundo Cambraia e Isaac Bennesby (ex-Diretor-Adjunto e ex-Diretor-Geral, respectivamente, do então Departamento de Estradas e Rodagem de Rondônia - DER/RO) e PLANURB - Planejamento e Construções Ltda., para que apresentem alegações de defesa em relação ao superfaturamento dos serviços medidos, conforme demonstrado a seguir:

[vide tabela na instrução]

6) Srs. Homero Raimundo Cambraia e Isaac Bennesby (ex-Diretor-Adjunto e ex-Diretor-Geral, respectivamente, do então Departamento de Estradas e Rodagem de Rondônia - DER/RO) e PLANURB - Planejamento e Construções Ltda., para que apresentem alegações de defesa em relação ao superfaturamento dos serviços medidos, conforme demonstrado a seguir:

[vide tabela na instrução]

7) Srs. Homero Raimundo Cambraia e Isaac Bennesby (ex-Diretor-Adjunto e ex-Diretor-Geral, respectivamente, do então Departamento de Estradas e Rodagem de Rondônia - DER/RO) e PLANURB - Planejamento e Construções Ltda., para que apresentem alegações de defesa em relação ao superfaturamento dos serviços medidos, conforme demonstrado a seguir:

[vide tabela na instrução]

8) Srs. José Humberto do Prado Silva e Isaac Bennesby (ex-Diretor-Adjunto e ex-Diretor-Geral, respectivamente, do então Departamento de Estradas e Rodagem de Rondônia - DER/RO) e PLANURB - Planejamento e Construções Ltda., para que apresentem alegações de defesa em relação ao superfaturamento dos serviços medidos, conforme demonstrado a seguir:

[vide tabela na instrução]

26. O Ministro-Relator autorizou as medidas (fl. 257, vol. 1 do principal).

Instrução complementar (fls. 632/639, vol. 2 do principal)

27. Limitou-se a descrever as alegações de defesa e razões de justificativa dos responsáveis.

28. Além disso, abordou-se questão preliminar suscitada pelos responsáveis. Todos foram unânimes ao afirmar, quanto à aplicação de material diferente do especificado no projeto para o preenchimento das camadas de base e sub-base, que o procedimento utilizado para a obtenção de dados do relatório do 5º BEC não seria o mais adequado, pois *ao se reprocessar os materiais das camadas de*

base e sub-base do pavimento alterar-se-iam irremediavelmente as características mecânicas dos materiais ali empregados.

29. A empresa Geoserv, por exemplo, argumentou que há um equívoco técnico no laudo apresentado. Informa que a camada de base do referido trecho executado foi construída com material granular laterítico, localizado a distância relativamente econômica em relação às rodovias e com características ideais para utilização. Entretanto, segundo a responsável, esses materiais apresentam uma característica peculiar que foi desprezada no relatório formulado pelo 5º BEC, pois a laterita não pode ser sistematicamente retrabalhada em processos mecânicos de compactação e escarificação, uma vez que estas tarefas ocasionam total reformulação da granulometria do solo em si por intermédio do fracionamento generalizado da porção granular do material, o que resulta em perda sensível de capacidade de suporte do solo quando recompactado. Afirma que o processo de abertura de trincheiras, utilizado na coleta das amostras de cada camada do pavimento utilizado para a obtenção de dados do relatório do exército, desconsidera o fato de que, ao escarificar a camada de base e sub-base do pavimento, está se alterando irremediavelmente as características mecânicas dos materiais ali empregados. (...) O certo seria procurar a fonte de material que foi utilizada para fornecimento do solo utilizado na obra e coletar amostras *'in natura'* para a realização dos ensaios, que confirmaria a adequação do material empregado.

30. Acrescenta também que a prova irrefutável da inexpressividade dos resultados dos ensaios realizados está na própria condição atual da rodovia. Afirma que, caso os resultados apresentados condissessem com a realidade do trecho, principalmente no que se refere à capacidade de suporte (ISC), seria óbvio que há muito o pavimento já haveria de ser degradado. Entretanto, passados quase dez anos da execução do trecho, as características mecânicas esperadas apresentam-se totalmente condizentes com o que se espera de pavimento flexível desta idade, o que confirma a adequação dos materiais utilizados. (fl. 447, vol. 2 do principal).

31. Esta unidade técnica entendeu mais adequado, antes de qualquer análise, diligenciar ao 5º BEC para que emitisse um parecer técnico a respeito dos questionamentos apresentados.

32. Além disso, reiterou-se a diligência ao Banco do Brasil para que apresentasse documentos comprobatórios da origem do depósito de R\$ 1.270.100,20 realizado na CC nº 97.932-5 (conta do convênio) em fevereiro de 1997.

IV. ANÁLISE DAS RESPOSTAS ÀS DILIGÊNCIAS

Elementos apresentados pelo Banco do Brasil (Anexo 11)

33. O Banco do Brasil informa que valor de R\$ 1.270.100,20, depositado na CC nº 97.932-5, foi debitado da CC nº 95.078-5, ambas titularizadas pelo DER/RO, em fevereiro de 1997.

ANÁLISE

34. A resposta à diligência comprovou as suspeitas levantadas no parágrafo 9 da instrução de fls. 245/256, vol. 1 do principal, de que a origem do referido valor era a CC nº 95.078-5, de titularidade do DER/RO. Não obstante, convém não estender mais, neste processo, a análise a respeito das movimentações financeiras realizadas na conta vinculada ao Convênio PG nº 160/96-00, pois o próprio Acórdão nº 645/2004/Plenário determinou que esses dados fossem anexados ao TC-010.104/1999-2:

"9.1. - determinar à SECEX/RO que:

9.1.1. - extraia cópia do volume I destes autos e anexe-a ao TC 010.104/1999-2, para que sejam examinados os documentos e alegações que o estado de Rondônia apresentou a respeito das ocorrências de que tratam os subitens 8.5 "d" e 8.6 do Acórdão 188/2002 - Primeira Câmara;

9.1.2. - solicite ao Banco do Brasil os extratos bancários da conta vinculada ao convênio PG 160/96 (agência 102-3, CC 97.932-5), bem como os das contas de aplicações financeiras a ela

vinculadas, desde a primeira até a última movimentação, com vistas a subsidiar a avaliação de que trata o subitem anterior” (grifos nossos).

35. O TC-010.104/1999-2 é o processo competente onde se deve efetuar a análise desses elementos, pois o mesmo trata do exame dos saques irregulares pelo Governo do Estado de Rondônia das contas de convênios celebrados com o DNER, sem a posterior devolução.

Elementos apresentados pelo 5ª BEC (Anexo 12)

36. Segue abaixo a análise efetuada pelo 5º BEC:

“3. Análise

A coleta do material em outro local que não seja a pista, mesmo na suposta fonte do material, não é indicada, já que, numa mesma fonte, podemos obter materiais com diferentes características, que atendam, ou não, as características mecânicas do projeto. Às vezes, basta alterar a profundidade da escavação para alterar as características mecânicas do material.

Entendo que para verificar as condições mecânicas do pavimento da estrada em questão, deve-se coletar o material que foi empregado na execução do serviço.

4. Conclusão

*Assim sendo, a alegação do Sr. **Emanuel Leite** não procede, uma vez que não garante a qualidade (características mecânicas) dos materiais efetivamente empregados no serviço”.*

ANÁLISE

37. O embate suscitado pelos responsáveis contra o parecer do 5º BEC é em virtude do processo de extração das amostras das camadas do pavimento da BR/429. Segundo os responsáveis, apoiados na argumentação da empresa Geoserv, a abertura das tricheiras acarretou a modificação das características mecânicas do material ali existente, sendo que o correto seria a análise laboratorial de amostras “*in natura*” nas jazidas utilizadas como fonte do material empregado.

38. Por sua vez, o 5º BEC atesta que é possível obter materiais com diferentes características mesmo coletando-os direto na fonte. Afirma que *às vezes, basta alterar a profundidade da escavação para alterar as características mecânicas do material.*

39. Passados mais de dez anos da execução dos serviços, torna-se difícil considerar apenas uma das argumentações acima. Para verificar as características do material empregado no assentamento das camadas, não restava outra alternativa ao 5º BEC senão extrair amostras do pavimento da própria rodovia. Contudo, é possível que esse procedimento tenha provocado alterações no material coletado, conforme argumenta a empresa Geoserv, suficientes para fundamentar os questionamentos apresentados pelos responsáveis contra o parecer do 5º BEC.

40. Portanto, considerado esses fatores e mais a ação do tempo a que foi submetido o local das obras, propomos o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pela empresa Geoserv especificamente à questão do tipo do material empregado no preenchimento das camadas de base e sub-base do pavimento da rodovia. Além disso, por haver mais de um responsável pelo mesmo fato e a defesa apresentada por um deles aproveita a todos, no que concerne às circunstâncias objetivas, propomos estender o efeito da argumentação apresentada pela empresa aos demais responsáveis com ela solidários, nos termos do art. 161 do RI/TCU.

41. Porém, ressalte-se que o procedimento de extração das amostras pelo 5º BEC não invalida as conclusões referentes à **espessura das camadas de base e sub-base**, objeto de outra irregularidade. A ocorrência identificada nesse quesito (atesto da execução da base e da sub-base com espessura diferente das especificadas no projeto) não será desconsiderada para fins de responsabilização dos ex-gestores do DER/RO e da empresa Geoserv.

V. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

Ocorrência: **autorização de pagamento à empresa PLANURB - Planejamento e Construções Ltda. por serviços de mobilização, desmobilização e canteiro de obras, no valor de R\$ 669.781,82, cujos custos já eram previstos no BDI.**

Responsável: **Miguel de Souza** (fls. 402/406, vol. 2 do principal)

ARGUMENTO

42. O responsável informa que foi diretor do DER/RO no período de 23/5 a 23/7/1997 (fls. 389/390, vol. 1 do principal), o que o isentaria da responsabilidade pelo pagamento da primeira parcela da mobilização, que se deu em 30/4/1997, quando ainda não estava investido do cargo de gestor daquele órgão.

43. Quanto ao pagamento da segunda parcela, alega que foram dados todos os encaminhamentos normais para sua quitação, e que a forma como foi tratado o pagamento autorizado não faz alusão ao pagamento de mobilização. Informa ainda que tal pagamento estava respaldado por parecer técnico, tanto no que diz respeito à instância da Diretoria de Obras do DER-RO, quanto ao seu Controle Interno.

44. Informa ainda que a cobrança feita pela empresa Planurb estaria respaldada pelo edital de licitação, pois o mesmo trazia em seu item 9.4.2 da Mobilização, Desmobilização e Canteiro de Obras, verbis, “os licitantes poderão cotar este item como verba até um percentual de 5% do valor proposto, sendo que este valor deverá ser indicado no final da Planilha Orçamentária” e, segundo o responsável, o referido valor cobrado por aquela empresa corresponderia a 4,48% do valor total.

ANÁLISE

45. O pagamento do valor de R\$ 669.781,82, por serviços de mobilização, desmobilização e canteiro de obras, cujos custos já eram previstos no BDI, foi dividido em duas parcelas:

Parcela	Responsável pelo pagamento	Valor	Data de pagamento
1ª Parcela (fl. 370, anexo 1)	Joaquim de Souza	R\$ 321.495,37	21/3/1997
	Homero Raimundo Cambraia	R\$ 13.395,64	30/4/1997
2ª Parcela (fl. 430, anexo 1)	Miguel de Souza	R\$ 334.890,91	14/7/1997

Tabela1

46. O Sr. Miguel de Souza não pode ser responsabilizado pelo pagamento da primeira parcela, pois não atuou como ordenador da respectiva despesa. Além disso, à época do pagamento, não era gestor do DER/RO (fls. 389/390, vol. 1 do principal).

47. Quanto à segunda parcela, é prova irrefutável que a autorização de pagamento, constante à fl. 430 do vol. 3 do anexo 1, refere-se à nota fiscal nº 000039 (fl. 428, vol. 3 do anexo 1), que traz em seu bojo valor correspondente a despesa restante dos serviços de mobilização, desmobilização e canteiro de obras. Comprovada, portanto, sua responsabilidade pelo pagamento.

48. O respaldo dado por áreas técnicas também não possui o condão de afastar sua responsabilidade, pois a manifestação do superior hierárquico aos atos praticados pelos seus subalternos, ao anuir aos pareceres, também o responsabiliza, visto que a ele cabe argüir qualquer falha na condução do procedimento.

49. A afirmação de que o pagamento da despesa era respaldado pelo edital da licitação só vem a confirmar a irregularidade. Se a despesa já era prevista no BDI, não haveria por que computá-la duplamente com sua inclusão em item específico na planilha orçamentária.

50. Assim, rejeitamos as alegações de defesa do responsável quanto ao pagamento da 2ª parcela dos serviços de mobilização, desmobilização e canteiro de obras.

Responsável: **Homero Raimundo Cambraia** (fls. 451/455, vol. 2 do principal)

ARGUMENTO

51. O Sr. Homero Raimundo Cambraia alega que não pode ser considerada a afirmação de que a mobilização e a desmobilização estejam inclusos no BDI, porque os preços utilizados no projeto para a licitação da obra de pavimentação foram os da tabela de preços do DER/RO da época. Informa ainda, que a época da licitação, a referida empresa apresentou proposta da qual constava o item de mobilização/desmobilização e que o pagamento autorizado foi efetuado a partir de uma medição elaborada pela fiscalização.

ANÁLISE

52. A prova que poderia afastar conclusivamente a responsabilidade do Sr. Homero Raimundo Cambraia e dos demais ex-gestores do DER/RO seria a apresentação da composição do BDI sem os itens de mobilização, desmobilização e canteiro de obras. Contudo, até o presente momento, essa evidência não foi apresentada por nenhum dos responsáveis. A empresa vencedora da licitação não apresentou a composição de seu BDI e o cotou em 50%, muito superior ao admitido pelo sistema SICRO à época (35,8% em julho de 1996). Ainda que se considere que para os preços de referência foi utilizada tabela própria do DER/RO, é razoável supor que estes valores não destoariam excessivamente daqueles utilizados pelo Sicro.

53. Além disso, a permissão para o pagamento desses itens de despesa constante no edital da licitação não ajuda na argumentação do responsável, pois só vem a confirmar a irregularidade das despesas.

54. Portanto, rejeitamos as alegações de defesa do responsável. Contudo, o Sr. Homero Raimundo Cambraia deve ser responsabilizado apenas por parte do pagamento da primeira parcela, pois não participou do pagamento das quantias restantes, conforme **tabela 1** do parágrafo 41 desta instrução.

Responsável: **Joaquim de Souza** (fls. 516/518, vol. 2 do principal)

ARGUMENTO

55. A exemplo do responsável anterior, o Sr. Joaquim de Souza alega que não pode ser considerada a afirmação de que a mobilização e desmobilização estejam inclusos no BDI, porque os preços utilizados no projeto para a licitação da obra de pavimentação foram os da tabela de preços do DER/RO da época.

56. Finalmente, continuando na linha de defesa do Sr. Homero, o responsável informa que o pagamento autorizado foi efetuado a partir de uma medição elaborada pela fiscalização, constatando que os serviços haviam sido executados.

ANÁLISE

57. Cabe aqui a mesma análise aplicada à defesa do responsável Homero Raimundo Cambraia. Nenhum dos responsáveis apresentou a composição do BDI que pudesse afastar a irregularidade, ou seja, sem os itens de mobilização, desmobilização e canteiro de obras. Mesmo que se considere que, para os preços de referência, foi utilizada tabela própria do DER/RO, é razoável supor que a taxa do BDI não

destoaria tanto daquela utilizada pelo Sicro, o que revela indício de cômputo irregular dos itens de mobilização, desmobilização e canteiro de obras no BDI.

58. Da mesma forma, a previsão dada pelo edital da licitação para o pagamento desses itens de despesa só vem a confirmar a irregularidade das despesas.

59. Portanto, rejeitamos as alegações de defesa do responsável. Contudo, o Sr. Joaquim de Souza deve ser responsabilizado apenas por parte do pagamento da primeira parcela, pois não participou do pagamento das quantias restantes, conforme **tabela 1** do parágrafo 41 desta instrução.

Ocorrência: **superfaturamento de serviços medidos.**

Responsável: **Homero Raimundo Cambraia** (fls. 451/455, vol. 2 do principal)

ARGUMENTO

60. O Sr. Homero informa que os preços constantes do projeto básico foram baseados na tabela de preços unitários do DER/RO de 1995. Informa que o valor orçado pelo DER/RO, mediante tal tabela, foi de R\$ 15.008.207,50 e que o valor ofertado pela Planurb, empresa vencedora do certame, foi de R\$ 14.921.587,18. Posteriormente, com a celebração do convênio nº 160/1996, tais preços foram aprovados pelo DNER. Baseado em tal informação, o responsável alega que a afirmação de que os preços estariam superfaturados em relação ao SICRO não procederia, pois tal comparação não pode ser feita. Ainda segundo o responsável, os preços do SICRO da época eram praticados nos grandes centros.

61. Acrescenta que tal situação já foi objeto de questionamento ao DER/RO através do Relatório de Ação de Controle do DNIT e o mesmo traz trechos da resposta onde informa (fl. 453, vol. 2 do principal):

“Ressalvamos ainda, que os preços praticados nos contratos são dos de referencia do estado (tabela de preços/95 praticada pelo DER-RO). Portanto, não estão superfaturados, além de que os mesmos terem tido seus preços unitários aprovados pelo DNER atual DNIT.”

ANÁLISE

62. Não há garantias de que os preços dos serviços contratados refletiam a realidade praticada no mercado local. Não consta nos autos qualquer documentação que comprove as cotações realizadas pelo DER/RO, à época do certame, com vistas a legitimar o orçamento-base da licitação.

63. O Sicro, mesmo diante de suas limitações operacionais, é um referencial de preços que tem validade e apresenta uma boa aproximação dos preços de mercado. Ao alegar que os preços do Sicro são inexequíveis sem apresentar documentos comprobatórios, as argumentações caem por ausência de fundamento. Atualmente, o DER/RO pratica preços próximos aos do Sicro (que cota preços em Belém) e, ainda assim, consegue contratar com preços abaixo dos orçamentos base.

64. Além disso, não há obrigatoriedade de se contratar obras com preços abaixo do Sicro, pois ele é apenas um referencial de preços. Entretanto, a aplicação de recursos federais deve seguir seus parâmetros e somente em casos excepcionais, devidamente justificados e comprovados documentalmente, há a possibilidade de contratação em patamares acima do Sicro.

65. A informação de que o órgão concedente anuiu à contratação da obra com preços acima de seu referencial, não descaracteriza a irregularidade praticada pelo órgão estadual.

66. Assim, diante da falta de comprovação da adequação dos preços praticados e em razão do considerável valor do sobrepreço, rejeitamos as alegações de defesa do responsável.

Responsável: **Isaac Bennesby**

67. O responsável não foi localizado. O expediente de citação foi devolvido pelos Correios com a informação “mudou-se” (fl. 368, vol. 1 do principal). A correspondência havia sido encaminhada

para o endereço constante do Sistema CPF da Receita Federal (fl. 261, volume 1 do principal). Após a devolução pelos Correios, esta unidade técnica promoveu a citação editalícia, conforme documento de fls. 630/631 do vol. 2 do principal. No entanto, o responsável permaneceu silente.

ANÁLISE

68. O responsável não atendeu à citação e, portanto, deverá ser considerado revel para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

Responsável: **José Humberto do Prado Silva**

69. Embora o responsável tenha recebido o ofício de citação, conforme ciência constante no “AR” de fl. 331 do vol. 1 do principal, o mesmo não apresentou suas alegações de defesa.

ANÁLISE

70. O responsável não atendeu à citação e, portanto, deverá ser considerado revel para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

Responsável: **Planurb - Planejamento e Construções Ltda.** (fls. 402/409, vol. 1 do principal)

ARGUMENTO

71. A Planurb alega questão preliminar de prescrição da demanda pelo decurso de mais de dez anos da suposta irregularidade, amparando-se nos seguintes atos normativos, que, na esteira do que prevê o Art. 37, § 5º, da Constituição Federal, “*a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário...*”, fixam o prazo de prescricional de cinco anos para que a Administração Pública/Fazenda Pública venha a exercer o seu direito de punir aquele que praticou um ilícito administrativo:

- a) Decreto nº 20.910/1932;
- b) Decreto-lei nº 4.597/1942;
- c) Art. 23, inciso I, da Lei nº 8.429/1992;
- d) Art. 1º da Lei nº 9.873/1999.

72. Quanto ao mérito, a responsável informa que o contrato foi firmado no valor de R\$ 14.921.587,18, sendo que apenas o montante de R\$ 2.607.705,51 foi executado. Alega que a afirmação deste Tribunal de que houve superfaturamento no contrato não pode ser aplicada à responsável, pois, por ocasião da participação no procedimento licitatório, a contratante já havia atribuído os custos e insumos da respectiva obra, cabendo à licitante somente se adequar e praticar os preços propostos pela referida contratante.

73. A responsável justifica ainda que a realidade da região norte, desprovida de indústrias que possam reduzir os custos de insumos, implica os preços praticados na obra originaram da tabela de referencia do DER/RO, portanto não estariam superfaturados.

ANÁLISE

74. Afasta-se a preliminar arguida com a expedição do Acórdão nº 2.709/2008-Plenário, que julgou incidente de uniformização de jurisprudência em que o TCU firmou entendimento no sentido que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressaltando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN-TCU nº 56/2007.

75. Ademais, os diplomas normativos mencionados pela defesa não tem o condão de levantar a hipótese de prescrição, pois:

a) o Decreto nº 20.910/1932 regula as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios e o direito de ação movida contra a Fazenda Pública, não atinge a atividade judicante do TCU. Refere-se à dívida passiva da União, dos Estados e dos Municípios. No caso em comento, a União representa o pólo ativo, e não o passivo, não se aplicando, portanto, a prescrição quinquenal prevista no aludido Decreto;

b) o Decreto-lei nº 4.597/1942, à semelhança do Decreto nº 20.910/1932, refere-se dívida passiva da União, dos Estados e dos Municípios;

c) o art. 23, inciso I, da Lei nº 8.429/1992 não se aplica ao caso concreto, pois refere-se ao prazo prescricional de ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança de agentes públicos;

d) o art. 1º da Lei nº 9.873/1999 regula a ação punitiva movida pela Administração Pública Federal e atividade judicante desta Corte não tem como fundamento o exercício do poder de polícia, mas sim o exercício do controle externo.

76. Quanto ao mérito, o fato de os preços de referência originarem-se de tabela própria do DER/RO não significa, por si só, a compatibilidade com os preços de mercado. Não há garantias de que os preços dos serviços contratados refletiam a realidade praticada no mercado local. Não consta nos autos qualquer documentação que comprove as cotações realizadas pelo DER/RO, à época do certame, com vistas a legitimar o orçamento-base da licitação.

77. Quanto à realidade do mercado local à época, desprovida de indústrias que pudessem reduzir os custos dos insumos segundo o responsável, mesmo diante das limitações operacionais, o Sicro é um referencial de preços que tem validade e apresenta uma boa aproximação dos preços de mercado. Ao alegar que os preços do Sicro são inexeqüíveis sem apresentar documentos comprobatórios, as argumentações caem sem fundamento. Atualmente, o DER/RO pratica preços próximos aos do Sicro (que cota preços em Belém) e, ainda assim, consegue contratar com preços abaixo dos orçamentos base.

78. Portanto, rejeitamos as alegações de defesa da responsável.

VI. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

Ocorrência: atesto da execução da base e da sub-base com espessura diferente das especificadas no projeto. Atesto da execução da base com aplicação de material diferente do especificado no projeto, não atendendo às especificações técnicas para serviço desta natureza.

Resp: Geoserv Serviços de Geotecnia e Construção Ltda. (fls. 446/449, vol. 2 do principal)

ARGUMENTO

79. Com relação à qualidade do material utilizado, a empresa Geoserv afirma que há um equívoco técnico no laudo apresentado. Informa que a camada de base do referido trecho executado foi construída com material granular laterítico, localizado a distância relativamente econômica em relação às rodovias e com características ideais para utilização. Entretanto, segundo a responsável, esses materiais apresentam uma característica peculiar que foi desprezada no relatório formulado pelo 5º BEC, pois a laterita não pode ser sistematicamente retrabalhada em processos mecânicos de compactação e escarificação, uma vez que estas tarefas ocasionam total reformulação da granulometria do solo em si por intermédio do fracionamento generalizado da porção granular do material, o que resulta em perda sensível de capacidade de suporte do solo quando recompactado. Afirma que o processo de abertura de trincheiras utilizado na coleta das amostras de cada camada do pavimento utilizado para a obtenção de dados do relatório do exército desconsidera o fato de que ao escarificar a camada de base e sub-base do pavimento está se alterando irremediavelmente as características mecânicas dos materiais ali empregados (...) o certo seria procurar a fonte de material que foi utilizada para fornecimento do solo utilizado na obra e coletar amostras 'in natura' para a realização dos ensaios, que confirmaria a adequação do material empregado.

80. A responsável acrescenta que a prova irrefutável da inexpressividade dos resultados dos ensaios realizados está na própria condição atual da rodovia. Afirma que caso os resultados apresentados condissessem com a realidade do trecho, principalmente no que se refere à capacidade de suporte (ISC), seria óbvio que há muito o pavimento já haveria de ser degradado. Entretanto, passados quase dez anos da execução do trecho, as características mecânicas esperadas apresentam-se totalmente condizentes com o que se espera de pavimento flexível desta idade, o que confirma a adequação dos materiais utilizados.

81. Relativamente à espessura, a responsável utiliza como argumento a condição atual da pista. Informa que o projeto jamais foi aprovado por nenhum órgão competente, pois o mesmo deveria passar por uma correção para ajuste às normas vigentes. Além disso, afirma que o Manual de Pavimentação do DNER de 1996 não admitia espessuras de camadas granulares superiores a 35 centímetros em somatória. Por fim a responsável informa, verbis, *“devido ao grande tempo transcorrido da execução da obra, não fazem mais parte dos arquivos da GEOSERV dados referentes ao redimensionamento do pavimento que nos foi encaminhado pelo DER/RO.”*

ANÁLISE

82. Conforme a análise efetuada nos parágrafos 37 a 41 desta instrução, acolhemos as razões de justificativa apresentadas pela responsável especificamente quanto às características do material empregado no assentamento das camadas. De fato, o procedimento utilizado pelo 5º BEC para extrair amostras do pavimento da própria rodovia, embora necessário, pode ter provocado alterações no material ali existente como consequência natural do procedimento utilizado, conforme argumenta a empresa Geoserv, suficientes para fundamentar os questionamentos apresentados contra o parecer do 5º BEC.

83. Portanto, considerado esses fatores e mais a ação do tempo a que foi submetido o local das obras, propomos o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pela empresa Geoserv especificamente à questão do tipo do material empregado no preenchimento das camadas de base e sub-base do pavimento da rodovia.

84. Além disso, por haver mais de um responsável pelo mesmo fato e a defesa apresentada por um deles aproveita a todos, no que concerne às circunstâncias objetivas, propomos estender o efeito da argumentação apresentada pela empresa aos demais responsáveis solidários, nos termos do art. 161 do RI/TCU.

85. Porém, ressalte-se que o procedimento de extração das amostras pelo 5º BEC não invalida as conclusões referentes à espessura das camadas de base e sub-base. Quanto a essa irregularidade, a Geoserv, responsável pela fiscalização dos serviços executados, deve ser responsabilizada, pois os serviços não foram executados conforme previa o respectivo projeto executivo das obras. A simples alegação do bom estado atual da rodovia não justifica, pois a execução dos serviços se deu à custa da inobservância das regras existentes no projeto. Também não justifica a superveniência do Manual de Pavimentação do DNER, pois o projeto não se adequou às novas orientações estabelecidas, e o DER/RO entendeu por bem executar a construção com base no referido manual sem atender a essa formalidade.

86. Portanto, acolhemos as razões de justificativa da responsável apenas quanto à execução da base com aplicação de material diferente do especificado no projeto. Rejeitamos as razões de justificativa em relação à execução da base e da sub-base com espessura diferente das especificadas no projeto.

Responsável: **Pedro Katusyoshi Nakayama** (fls. 444/445, vol. 2 do principal)

ARGUMENTO

87. O responsável alega que o parecer técnico do 5º BEC atesta a correção dos quantitativos das medições de acordo com os valores executados. Alega ainda que as diretrizes para projetos de pavimentação rodoviária, emanadas do Manual de Pavimentação do DNER, não admitiam espessuras de camada granular superiores a 35,0 cm em somatória. Portanto, caberia ao DER/RO a elaboração do projeto executivo com as especificações técnicas desse manual.

88. Afirma que a contratação de empresa especializada em acompanhar e supervisionar os serviços também contribui para confirmar a qualidade do material aplicado. Argumenta que a boa qualidade atual da pista, explicitada no Parecer Técnico do 5º BEC, atesta a lisura das ações no cumprimento das atribuições delegadas ao agente responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos serviços. Portanto, pede para desconsiderar o questionamento por falta de embasamento técnico.

ANÁLISE

89. De acordo com o Parecer Técnico do 5º BEC, “a base e a sub-base somam em média 35,0 cm de espessura, **diferente do projeto** (folha 218 do processo [Anexo 9])... indicando terem sido executados 20,0cm de sub-base e 15,0cm de base. Os ensaios de solos revelaram que o material não é semelhante ao especificado nas folhas 121 e 122 do processo para execução da base e não atende as especificações técnicas para serviço desta natureza” (grifo nosso). Ou seja, diferentemente do alegado pelo responsável, em nenhum momento o 5º BEC atestou a correção das espessuras executadas da base e sub-base de acordo com as previstas, que eram de 20 cm de base e 22,0cm de sub-base:

	Projeto	Executado
Base	20 cm	15 cm
Sub-base	22 cm	20 cm

Tabela 2

90. O responsável alega também que a construção dos pavimentos pautou-se de acordo com as instruções do Manual de Pavimentação do DNER, que não admitia espessuras de camada granular superiores a 35,0 cm em somatória. Contudo, o projeto não se adequou às novas orientações estabelecidas, e o DER/RO entendeu por bem executar a construção com base no referido manual sem atender a essa formalidade.

91. A contratação de empresa para acompanhar e supervisionar os serviços não afasta sua responsabilidade, pois devido à omissão na fiscalização dos serviços, a referida empresa também é alvo de irregularidades no processo.

92. Ante o exposto, rejeitamos as razões de justificativa do responsável especificamente quanto ao atesto da execução da base e da sub-base com espessura diferente das especificadas no projeto.

93. Quanto ao atesto da execução da base com aplicação de material diferente do especificado no projeto, não atendendo às especificações técnicas para serviço desta natureza, a defesa apresentada pela empresa Geoserv (parágrafos 79 a 81 desta instrução) deverá ser estendida ao responsável para afastar-lhe a suposta irregularidade imputada, nos termos do art. 161 do RI/TCU.

Responsável: **Emanuel Leite Borges** (fls. 510/511, vol. 2 do principal)

ARGUMENTO

94. Quanto à espessura das camadas de base e sub-base, o responsável menciona a boa condição atual da pista para alegar o acerto no dimensionamento efetuado. Alega que o projeto que previa a espessura do pavimento jamais foi aprovado pelo DNER e DER/RO, pois o mesmo deveria se adequar às novas diretrizes do então recém-lançado “Manual de Pavimentação” do DNER (1996), que não admitia espessuras de camadas granular superiores a 35 cm em somatória. Contudo, segundo o responsável, os referidos ajustes não aconteceram, *talvez pela paralisação precoce dos serviços*.

95. Quanto à aplicação de material diferente do especificado no projeto, o responsável argumenta que o procedimento utilizado, para a obtenção de dados do relatório do 5º BEC, não seria o mais adequado, pois ao se reprocessar os materiais das camadas de base e sub-base do pavimento estaria alterando irremediavelmente as características mecânicas dos materiais ali empregados. Informa, verbis, “o certo seria procurar a fonte de material que foi utilizada para fornecimento do solo empregado na

obra e coletar amostras 'in natura' para a realização dos ensaios, o que, certamente, confirmaria a adequação do material empregado.” (fl. 51, vol. 2 do principal).

ANÁLISE

96. O responsável afirma que o projeto da obra não havia sido aprovado, pois o mesmo deveria passar por uma revisão para se ajustar às normas estabelecidas pelo Manual de Pavimentação do DNER (1996), o que não veio a ocorrer pelo fato da paralisação das obras. Conclui-se, portanto, que o trecho executado da rodovia foi realizado sem suporte em projeto executivo, o que por si só demonstra a falta de controle na execução das obras.

97. A superveniência do Manual de Pavimentação do DNER não afasta a responsabilidade, pois o projeto não se adequou às novas orientações estabelecidas, e o DER/RO entendeu por bem executar a construção com base no referido manual sem atender a essa formalidade.

98. Portanto, rejeitamos as razões de justificativa do responsável especificamente quanto ao atesto da execução da base e da sub-base com espessura diferente das especificadas no projeto.

99. Quanto ao atesto da execução da base com aplicação de material diferente do especificado no projeto, não atendendo às especificações técnicas para serviço desta natureza, a defesa apresentada pela empresa Geoserv (parágrafos 79 a 81 desta instrução) deverá ser estendida ao responsável para afastar-lhe a suposta irregularidade imputada, nos termos do art. 161 do RI/TCU.

Responsável: **Mickey Yuji Katsuragawa** (fls. 575/577, vol. 2 do principal)

ARGUMENTO

100. Inicialmente, o responsável argumenta não lhe foi esclarecida a forma utilizada para medir a espessura da execução da base e sub-base em 20,0 e 15,0 cm, respectivamente, bem como a aplicação de material diferente do especificado no projeto, o que indica ofensa ao princípio da ampla defesa e do devido processo legal.

101. Alega prescrição dos fatos que motivaram a audiência, pois desde o ano de 2000 não pertence ao quadro de servidores do Estado de Rondônia, e considerando que as ocorrências datam de 1997, já houve o transcurso de mais de 5 anos após o término do exercício de cargo em comissão no DER/RO, o que impossibilitaria seu enquadramento no Art. 23, inciso I, da Lei nº 8.429/91 (Lei de Improbidade Administrativa):

“Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;”

102. Afirma que o Decreto nº 20.910/1932 e o Decreto-Lei nº 4.597/1942 também fixam o prazo prescricional de 5 anos para que a Fazenda Pública exerça o direito de punir aquele que praticou ilícito administrativo.

103. Quanto ao mérito, o responsável alega que o DER/RO realizou inspeção física da obra, comprovando a espessura média das camadas em 42,0 cm, conforme as especificações técnicas previstas no projeto. Para comprovar, junta o documento constante à fl. 579, vol. 2 do principal e fotografias de amostras de camadas do próprio trecho construído (fls. 581/588, vol. 2 do principal).

ANÁLISE

104. Não procede a alegada ofensa à ampla defesa a ausência da descrição da forma como foi encontrada a espessura da execução da base e sub-base e a aplicação de material diferente do especificado no projeto no ofício de audiência, pois estes elementos estão devidamente caracterizados no processo (fls. 209/243, vol. principal) e o responsável teve a oportunidade de pedir vista e cópia dos autos nos termos do art. 163 do RI/TCU.

105. Afasta-se a preliminar arguida com a aprovação do Acórdão nº 2.709/2008-Plenário, que julgou incidente de uniformização de jurisprudência votado na sessão de 26/11/2008, em que o TCU firmou entendimento no sentido que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressaltando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN-TCU nº 56/2007.

106. Quanto ao mérito, em sede de prestação de contas de convênios, as fotografias desacompanhadas de outros elementos probatórios caracterizam prova insuficiente, por não demonstrarem o nexo de causalidade entre o objeto a que se referem e o emprego dos recursos públicos repassados, conforme excertos da jurisprudência do TCU a seguir:

Acórdão nº 706/2003-2ª Câmara:

“8. A apresentação de fotos visando comprovar a construção de determinada obra tem pouco valor probante no processo de contas, segundo tem entendido este Tribunal. Isso porque as fotos não são capazes de transmitir para o julgador dados essenciais para o deslinde da questão, tais como: o nexo causal entre o repasse dos recursos e a realização da obra (origem dos recursos), localização e característica da obra, período da construção, volume de materiais empregados, etc. [VOTO]

[...] não foi apresentado pelo interessado fato ou documento novo capaz de invalidar os fundamentos da deliberação ora recorrida.

Com efeito, inexistindo documentos comprobatórios referentes à execução do convênio, não há meios de se firmar convencimento sobre a real destinação dada à quantia transferida ao município.”

Acórdão nº 1.293/2008-2ª Câmara:

“4. É pacífico o entendimento desta Corte de Contas de que fotografias e declarações não podem ser aceitas, por si sós, como meio de prova capaz de atestar a efetiva consecução da finalidade pactuada com o uso dos recursos repassados. A boa e regular aplicação dos recursos públicos só pode ser comprovada mediante o estabelecimento do nexo entre a aplicação dos recursos recebidos e a execução do objeto conveniado, o que não foi feito pela recorrente nos autos da tomada de contas especial.

5. Por óbvio, as fotografias apresentadas não são suficientes para comprovar a aplicação dos recursos públicos no objeto conveniado, pois não atestam a efetiva utilização da verba transferida à municipalidade. Isto é, mesmo que comprovassem a realização da obra, as fotografias não são capazes de revelar a origem dos recursos aplicados em sua consecução.”

107. Portanto, rejeitamos as razões de justificativa do responsável especificamente quanto ao atesto da execução da base e da sub-base com espessura diferente das especificadas no projeto.

108. Quanto ao atesto da execução da base com aplicação de material diferente do especificado no projeto, não atendendo às especificações técnicas para serviço desta natureza, a defesa apresentada pela empresa Geoserv (parágrafos 79 a 81 desta instrução) deverá ser estendida ao responsável para afastar-lhe a suposta irregularidade imputada, nos termos do art. 161 do RI/TCU.

Responsável: Fernando Antônio Pelúcio Falcão (fls. 591/595, vol. 2 do principal)

ARGUMENTO

109. O responsável apresentou registro fotográfico de amostras de camadas do próprio trecho construído (fls. 598/602, vol. 2 do principal). O comparativo entre a medição dessas amostras (593/594, vol. 2 do principal) demonstraria a correta execução da base e sub-base.

110. Quanto ao questionamento da qualidade do material, o responsável alega que foi utilizado aquele indicado no projeto existente. Argumenta que *“não existe nenhum profissional da área, que possa dizer com segurança, que este ou aquele material é de boa ou má qualidade pela aparência ou pela visualização do material.”* (fl. 594, vol. 2 do principal).

ANÁLISE

111. Conforme exposto anteriormente, em sede de prestação de contas de convênios, o TCU já decidiu que fotografias desacompanhadas de outros elementos probatórios caracterizam prova insuficiente, por não demonstrarem o nexo de causalidade entre o objeto a que se referem e o emprego dos recursos públicos repassados.

112. Portanto, rejeitamos as razões de justificativa do responsável especificamente quanto ao atesto da execução da base e da sub-base com espessura diferente das especificadas no projeto.

113. Quanto ao atesto da execução da base com aplicação de material diferente do especificado no projeto, não atendendo às especificações técnicas para serviço desta natureza, a defesa apresentada pela empresa Geoserv (parágrafos 79 a 81 desta instrução) deverá ser estendida ao responsável para afastar-lhe a suposta irregularidade imputada, nos termos do art. 161 do RI/TCU.

Responsável: **Mário Hiroguki Ishi** (fls. 603/608, vol. 2 do principal)

ARGUMENTO

114. O responsável afirma que atuou na obra a partir da 6ª medição, com todas as características do projeto já definidas, cuja formulação não teve participação.

115. Contudo, esclarece que o manual de especificação de normas técnicas do DNIT estabelecia um limite de tolerância para a espessura da camada, tendo que ser levado em consideração desde o subleito até o acabamento final da base, conforme as especificações a seguir:

- a) regularização da área, que faz parte do subleito - a tolerância é de 2,0 cm;
- b) base e sub-base - tolerância de até 10% de sua espessura.

116. Logo, afirma que a tolerância aceitável era de 35,8 cm (= tolerância do subleito + 10% da espessura da camada total). Portanto, conclui o responsável que, considerando a previsão da espessura da camada em 42,0 cm, definida no projeto, e o limite de segurança em 35,8 cm, a fiscalização do TCU encontrou uma medida de apenas 0,8 cm a baixo do limite tolerável.

117. Acrescenta ainda que a medição pode variar de um ponto para outro, considerando a preparação do buraco, bem como a inclinação da escala, o que pode ter resultado a diferença.

118. Quanto à qualidade do material, o responsável argumenta que foram utilizados materiais de boa qualidade conforme designava o projeto base. Defende que para verificar se tal material estaria fora das especificações, seriam necessárias análises laboratoriais, com controle estatísticos e quantidades de amostras representativas. Finalmente o responsável cita o fato de a obra encontrar-se em bom estado de conservação para justificar a qualidade dos materiais empregados.

ANÁLISE

119. Se pelo Manual de Pavimentação do DNER a espessura das camadas deveria ter no mínimo 35,8 cm e pela medição do 5º BEC a espessura total foi de 35 cm, então a diferença alguém em 0,8 cm, mesmo pequena, é prova de que a construção não foi executada conforme previa o projeto (42 cm). Trata-se de uma diferença média de 7 cm (42cm - 35cm), que projetada ao longo da extensão do trecho construído (70 km) dá dimensão da irregularidade verificada.

120. Ademais, sua responsabilização não é pela formulação do projeto, mas sim pelo atesto da execução da base e da sub-base com espessura diferente da especificada no projeto.

121. Portanto, rejeitamos as razões de justificativa do responsável especificamente quanto ao atesto da execução da base e da sub-base com espessura diferente das especificadas no projeto.

122. Quanto ao atesto da execução da base com aplicação de material diferente do especificado no projeto, não atendendo às especificações técnicas para serviço desta natureza, a defesa apresentada

pela empresa Geoserv (parágrafos 79 a 81 desta instrução) deverá ser estendida ao responsável para afastar-lhe a suposta irregularidade imputada, nos termos do art. 161 do RI/TCU.

Responsável: **Antônio Armando Couto Bem** (fls. 609/613, vol. 2 do principal)

ARGUMENTO

123. A defesa do responsável aborda os mesmos argumentos do Sr. Mário Hiroguki Ishi. O responsável afirma que atuou na obra a partir da 6ª medição, com todas as características do projeto já definidas, cuja formulação não teve participação.

124. Contudo, esclarece que o manual de especificação de normas técnicas do DNIT estabelecia um limite de tolerância para a espessura da camada, tendo que ser levado em consideração desde o subleito até o acabamento final da base, conforme as especificações a seguir:

- a) regularização da área, que faz parte do subleito - a tolerância é de 2,0 cm;
- b) base e sub-base - tolerância de até 10% de sua espessura.

125. Logo, afirma que a tolerância aceitável era de 35,8 cm (= tolerância do subleito + 10% da espessura da camada total).

126. Portanto, segundo o responsável, de acordo com os limites de tolerância e considerando que o projeto prevê a espessura da camada de 42,0 cm, conclui-se que o limite de segurança é de 35,8 cm, ou seja, 0,8 cm a menos do limite tolerável.

127. Acrescenta ainda que a medição pode variar de um ponto para outro, considerando a preparação do buraco, bem como a inclinação da escala, o que pode ter resultado a diferença.

128. Quanto à qualidade do material, o responsável argumenta que foram utilizados materiais de boa qualidade conforme designava o projeto base. Menciona o fato de a obra encontrar-se em bom estado de conservação para justificar a qualidade dos materiais empregados.

129. Acrescenta que o 5º BEC não comprovou o método utilizado em seu relatório para aferição da qualidade do material e defende que a má qualidade só poderia ser verificada através de análises laboratoriais e controles estatísticos, com quantidades de amostras representativas.

ANÁLISE

130. Cabe a mesma exposição utilizada para refutar a defesa do Sr. Mário Hiroguki Ishi. Se pelo Manual de Pavimentação do DNER a espessura das camadas deveria ter no mínimo 35,8 cm e pela medição do 5º BEC a espessura total foi de 35 cm, então a diferença aquém em 0,8 cm, mesmo pequena, é prova de que a construção não foi executada conforme previa o projeto (42 cm). Trata-se de uma diferença média de 7 cm (42cm - 35cm), que projetada ao longo da extensão do trecho construído (70 km) dá dimensão da irregularidade verificada.

131. Ademais, sua responsabilização não é pela formulação do projeto, mas sim pelo atesto da execução da base e da sub-base com espessura diferente das especificadas no projeto.

132. Portanto, rejeitamos as razões de justificativa do responsável especificamente quanto ao atesto da execução da base e da sub-base com espessura diferente das especificadas no projeto.

133. Quanto ao atesto da execução da base com aplicação de material diferente do especificado no projeto, não atendendo às especificações técnicas para serviço desta natureza, a defesa apresentada pela empresa Geoserv (parágrafos 79 a 81 desta instrução) deverá ser estendida ao responsável para afastar-lhe a suposta irregularidade imputada, nos termos do art. 161 do RI/TCU.

Ocorrência: **execução da obra de arte especial no km 79,5 com base em projeto básico diferente do que consta do Anexo 9.**

Responsável: **Planurb - Planejamento e Construções Ltda.** (fls. 369/376, vol. 1 do principal)

ARGUMENTO

134. Inicialmente, a responsável alega prescrição, conforme já exposto no parágrafo 71 desta instrução.

135. Quanto ao mérito, informa que elaborou o projeto executivo da obra, o qual previa a construção das pontes em estrutura mista (vigas metálicas e o restante em concreto armado). Todavia, ao analisar os projetos, o DER/RO constatou que a construção das pontes em estrutura mista era inviável, tendo em vista a dificuldade na aquisição da estrutura metálica devido à mesma ser produzida fora do Estado de Rondônia. Assim, com a anuência do DER/RO, ficou determinado que a execução das pontes fosse apenas a concreto armado.

136. Informa ainda que tal alteração não resultou em prejuízo ao erário, pois, verbis, “*o fato do Órgão Contratante determinar à substituição da execução de pontes mistas para pontes de concreto armado não ocasionaram nenhum prejuízo ao erário Estadual, uma vez que a citada execução não comprometeu os custos e a execução da obra*” (fl. 374, vol. 1 do principal).

ANÁLISE

137. Conforme já analisado nos parágrafos 74 e 75 desta instrução, afasta-se a preliminar arguida. Quanto ao mérito, a responsável confirma que a ponte no km 79,5 da rodovia foi construída diferentemente do previsto no projeto, que previa a instalação de vigas metálicas, sendo que a estrutura foi construída apenas em concreto armado. A alteração foi realizada com anuência do DER/RO.

138. Segundo a responsável, essa alteração ocorreu devido ao custo elevado para a instalação das vigas metálicas, o que demonstra falta de cuidados no planejamento da contratação, pois essa constatação poderia ter sido verificada antes de se realizar a licitação. O art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, determina que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

139. Portanto, rejeitamos as razões de justificativa da responsável.

Responsável: **Miguel de Souza** (fls. 387/388, vol. 1 do principal)

ARGUMENTO

140. O Sr. Miguel de Souza alega que esteve investido do cargo de Diretor do DER/RO durante 60 dias, entre 23 de maio e 23 de julho de 1997. Para tanto, apresenta cópias dos atos de Nomeação e Exoneração às folhas 389 e 390, vol. 1 do principal.

141. Alega ainda, que durante este período autorizou um único pagamento no valor de R\$ 405.336,92, correspondente ao item “*início da infraestrutura da ponte 3,5 Km, locação do trecho urbano - topografia*”, e que tal pagamento estava respaldado pelo Relatório de Obras assinado pelos engenheiros Pedro Nakayama e Fernando Pelúcio Falcão, e devidamente acatado pelo Diretor de Obras à época, Sr. Joaquim de Souza.

ANÁLISE

142. O objeto da audiência não se refere a sua atuação como ordenador de despesas, mas à responsabilidade pela correta execução da obra de arte especial no km 79,5, que ocorreu diferentemente do que previam as especificações do respectivo projeto. A curta duração como gestor do DER/RO por si só não o exime de responsabilidade, pois nesse período teve a seu encargo a correta execução dos serviços.

143. O respaldo técnico dado por subordinados também não possui o condão de afastar sua responsabilidade, pois a manifestação do superior hierárquico aos atos praticados pelos seus subalternos,

ao anuir aos pareceres, também o responsabiliza, visto que a ele cabe argüir as falhas na condução do procedimento.

144. Portanto, rejeitamos as razões de justificativa do responsável.

Responsável: **Homero Raimundo Cambraia** (fls. 512/515, vol. 2 do principal)

ARGUMENTO

145. A exemplo da empresa Planurb, o responsável alega que ao analisar os projetos executivos apresentados pela empresa contratada, o DER/RO constatou que a construção das pontes em estrutura mista era inviável, tendo em vista a dificuldade na aquisição da estrutura metálica, devido à mesma ser produzida fora do Estado de Rondônia.

146. Ante tal inviabilidade, o DER/RO optou por executar todas as pontes em concreto armado e, verbis, *“por motivo por mim desconhecido, os projetos não foram devidamente substituídos, embora esta falha não comprometa a execução da obra.”* (fl. 514, vol. 2 do principal).

ANÁLISE

147. Cabe a mesma análise exposta nos parágrafos 137 a 139 desta instrução para refutar a defesa apresentada pela empresa Planurb. O responsável confirma que a ponte no km 79,5 da rodovia foi construída diferentemente do previsto no projeto, que previa a instalação de vigas metálicas, sendo que a estrutura foi construída apenas em concreto armado.

148. Essa alteração extemporânea no projeto demonstra falta de cuidados no planejamento da contratação, pois o preço elevado das vigas metálicas poderia ter sido verificado antes de se realizar a licitação. O art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, determina que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

149. Portanto, rejeitamos as razões de justificativa apresentadas pelo responsável.

Responsável: **Isaac Bennesby**

150. Três ofícios de audiência foram encaminhados ao responsável (fls. 641/642, 656/657 e 665/666, vol. 2 do principal) e em nenhuma das tentativas foi possível obter a notificação do Sr. Isaac Bennesby. Procedida a audiência por meio de edital (fl. 671, vol. 2 do principal), o responsável deixou transcorrer o prazo sem apresentar defesa.

ANÁLISE

151. O responsável não atendeu à audiência e, portanto, deverá ser considerado revel para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

Responsável: **José Humberto do Prado Silva**

152. Embora o responsável tenha recebido o ofício de audiência, conforme fl. 331 do vol. 1 do principal, não apresentou razões de justificativa.

ANÁLISE

153. O responsável não atendeu à audiência e, portanto, deverá ser considerado revel para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

Ocorrência: **cotação de serviços com o BDI de 50%, superior ao admitido pelo sistema SICRO em julho de 1996 - 35,8%.**

Responsável: **Planurb - Planejamento e Construções Ltda.** (fls. 369/375, vol. 1 do principal)

ARGUMENTO

154. A Planurb alega que o sistema SICRO representa apenas um manual referencial de custos, não podendo ser utilizado como instrumento para a preparação de orçamentos que reflitam, com precisão, os custos de uma obra. Alega ainda, que a região norte, destacando-se o Estado de Rondônia, é desprovida de indústrias que possam reduzir os custos de insumos.

155. Finalmente, alega a empresa que os preços constantes do projeto básico foram baseados na tabela de preços do DER/RO de 1995, aprovados pelo DNER quando da viabilização e celebração do Convênio nº 160/96.

ANÁLISE

156. Não há garantias de que os preços dos serviços contratados refletiam a realidade praticada no mercado local. Não consta nos autos qualquer documentação que comprove as cotações realizadas pelo DER/RO, à época do certame, com vistas a legitimar o orçamento-base da licitação.

157. O SICRO, mesmo diante de suas limitações operacionais, é um referencial de preços que tem validade e apresenta uma boa aproximação dos preços de mercado. Ao alegar que os preços do SICRO são inexequíveis sem apresentar documentos comprobatórios, as argumentações caem sem fundamento. Atualmente, o DER/RO pratica preços próximos aos do SICRO (que cota preços em Belém) e, ainda assim, consegue contratar com preços abaixo dos orçamentos-base.

158. Não há obrigatoriedade de se contratar obras com preços abaixo do SICRO, pois ele é apenas um referencial de preços. Entretanto, recursos federais devem seguir seus parâmetros e somente em casos excepcionais, devidamente justificados e comprovados documentalmente, há a possibilidade de contratação em patamares acima do SICRO.

159. A informação de que o órgão concedente anuiu à contratação da obra, com preços acima de seu referencial, não descaracteriza a irregularidade praticada pelo órgão estadual.

160. Assim, diante da falta de comprovação da adequação dos preços praticados e em razão do considerável valor do sobrepreço, rejeitamos as razões de justificativa da responsável.

VII. EXAME DA BOA-FÉ

161. Não há evidências de boa-fé dos responsáveis. Nos processos do TCU, a boa-fé não pode ser simplesmente presumida, mas efetivamente comprovada, pois cabe ao gestor público comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

162. Assim, de todo o exposto, pelo artigo 3º da Decisão Normativa TCU nº 035/2000, a não configuração objetiva da boa-fé dos responsáveis já constitui razão suficiente para julgamento pela irregularidade das contas.

VIII. CONCLUSÃO

163. As alegações de defesa apresentadas não foram suficientes para descaracterizar os débitos descritos a seguir, identificados na medição das obras de construção de trechos rodoviários da BR-429, objeto do Contrato nº 66/96/PJ-DER/RO:

a) *autorização de pagamento à empresa Planurb - Planejamento e Construções Ltda. por serviços de mobilização, desmobilização e canteiro de obras, no valor de R\$ 669.781,82, cujos custos já eram previstos no BDI;*

b) *superfaturamento de serviços medidos.*

164. Quanto às razões de justificativa apresentadas, também não foram suficientes para descaracterizar as irregularidades mencionadas a seguir:

a) *atesto da execução da base e da sub-base com espessura diferente das especificadas no projeto;*

b) *execução da obra de arte especial no km 79,5 com base em projeto básico diferente dos que constam do Anexo 9;*

c) *cotação de serviços com o BDI de 50%, superior ao admitido pelo sistema SICRO em julho de 1996 - 35,8%.*

165. Especificamente quanto à irregularidade “*atesto da execução da base com aplicação de material diferente do especificado no projeto, não atendendo às especificações técnicas para serviço desta natureza*”, propomos acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis.

166. Portanto, em vista dessas irregularidades, cabe expedir alerta, em consonância com a Portaria-Segecex nº. 09, de 31 de março de 2010, ao Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Rondônia - Devop/RO, quando responsável pela correta aplicação de recursos públicos federais, quanto:

a) às falhas apresentadas na composição dos custos unitários, decorrentes do descumprimento do art. 7, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, conforme tratado nos itens 138 e 148 da instrução;

b) à inclusão indevida no BDI de itens passíveis de inclusão na planilha de custos diretos, tais como administração local, canteiro de obras, mobilização e desmobilização, decorrente do descumprimento do subitem 9.1.2 do Acórdão n. 325/2007 - Plenário, conforme tratado nos itens 42 a 59 da instrução;

c) à utilização de preços de referência próprios em detrimento do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, decorrentes do descumprimento do subitem 9.6 do Acórdão n. 2.088/2004 - Plenário conforme tratados nos itens 60 a 78 da instrução.

IX. ENCAMINHAMENTO

167. Encaminhamos os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

167.1. **ocorrência:** autorização de pagamento à empresa Planurb - Planejamento e Construções Ltda. por serviços de mobilização, desmobilização e canteiro de obras, no valor de R\$ 669.781,82, cujos custos já eram previstos no BDI:

a) **rejeitar** as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Joaquim de Souza, Homero Raimundo Cambraia e Miguel de Souza tendo em vista que seus argumentos não foram suficientes para descaracterizar ou para afastar a responsabilidade em relação à seguinte irregularidade: autorização de pagamento à empresa Planurb - Planejamento e Construções Ltda. por serviços de mobilização, desmobilização e canteiro de obras, no valor de R\$ 669.781,82, cujos custos já eram previstos no BDI;

b) **julgar as presentes contas irregulares** e em débito os responsáveis abaixo relacionados, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, e 19, *caput*, da Lei nº 8.443/1992, condenando-os ao pagamento das importâncias especificadas e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem perante este Tribunal, em respeito ao artigo 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, atualizadas monetariamente e acrescidas dos encargos legais calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Responsável: Joaquim de Souza

Valor Original do Débito: R\$ 321.495,37

Data da Ocorrência: 21/3/1997

Valor do débito atualizado em 29/10/2010: R\$ 1.851.324,94.

Responsável: Homero Raimundo Cambraia
Valor Original do Débito: R\$ 13.395,64
Data da Ocorrência: 30/4/1997
Valor do débito atualizado em 29/10/2010: R\$ 76.845,23.

Responsável: Miguel de Souza
Valor Original do Débito: R\$ 334.890,91
Data da Ocorrência: 14/7/1997
Valor do débito atualizado em 29/10/2010: R\$ 1.899.132,67.

c) **aplicar**, com fundamento no artigo 57 da Lei nº 8.443/1992 c/c o artigo 267 do Regimento Interno do TCU, multa aos senhores Joaquim de Souza, Homero Raimundo Cambraia e Miguel de Souza, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, comprovem perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo fixado até a data do efetivo pagamento, na forma da legislação em vigor.

167.2. **ocorrência:** superfaturamento de serviços medidos:

a) **rejeitar** as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Homero Raimundo Cambraia e Planurb - Planejamento e Construções Ltda. tendo em vista que seus argumentos não foram suficientes para descaracterizar ou para afastar a responsabilidade em relação à seguinte irregularidade: superfaturamento de serviços medidos, conforme demonstrado a seguir:

I

				PLANURB		SICRO (JUL/96)		DIFERENÇA		OBS.
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNID.	QUAN T.	P. UNIT. (R\$)	P. TOTAL	P. UNIT. (R\$)	P. TOTAL	TOTAL (R\$)	Em %	
	TERRAPLENAGEM									
01.000.00	DESMAT. DESTOC. E LIMPEZA ÁREA C/ARV. D. ATÉ 0,15	M2	5.310,00	0,20	1.062,00	0,04	212,40	849,60	400,00 %	
01.100.01	ESC. CARGA TRANSP. MAT. 1ª CAT. DMT 50M	M3	309,51	1,61	498,31	0,41	126,90	371,41	292,68 %	
01.510.00	COMP. DE ATERROS A 95P/C PROCTOR NORMAL	M3	309,50	1,11	343,55	0,56	173,32	170,23	98,21 %	
01.511.00	COMP. DE ATERROS A 100P/C PROCTOR NORMAL	M3	487,20	1,16	565,15	0,96	467,71	97,44	20,83 %	
	PAVIMENTAÇÃO									
02.000.00	REGULARIZAÇÃO DO SUB-LEITO	M2	5.400,00	0,35	1.890,00	0,21	1.134,00	756,00	66,67 %	
	TRANSP. PARA MATERIAL DE SUB-BASE (DMT 13 KM)	T KM	x 25.008,38	0,21	5.251,76			5.251,76		1
	TRANSPORTE PARA MATERIAL DE BASE (DMT 13 KM)	T KM	x 19.395,05	0,21	4.072,96			4.072,96		1
TOTAIS					13.683,73		2.114,33	11.569,40	547,19 %	
Valores históricos de 21/11/1997								11.569,40		
OBSERVAÇÃO: 1) Transporte de material para sub-base e base já computado nos serv. de sub-base e base, conforme fórmulas de transporte do SICRO.										
Responsáveis solidários: Homero Raimundo Cambraia, Isaac Bennesby e Planurb - Planejamento e Construções Ltda.										

II

				PLANURB	SICRO (JUL/96)	DIFERENÇA	OBS.

[illegible][illegible]

02.000.00	REGULARIZAÇÃO DO SUB-LEITO	M2	12.948,00	0,35	4.531,80	0,21	2.719,08	1.812,72	66,67 %	
	TRANSP. PARA MATERIAL DE SUB-BASE (DMT 13 KM)	T x KM	69.012,81	0,21	14.492,69			14.492,69		1
	TRANSPORTE PARA MATERIAL DE BASE (DMT 13 KM)	T x KM	51.759,62	0,21	10.869,52			10.869,52		1
02.300.00	IMPRIMAÇÃO – EXECUÇÃO	M2	19.584,00	0,15	2.937,60	0,06	1.175,04	1.762,56	150,00 %	
TOTAL S					113.510,75		60.259,44	53.251,31	88,37 %	
Valores históricos de 5/12/1997								53.251,31		
OBSERVAÇÃO: 1) Transporte de material para sub-base e base já computado nos serv. de sub-base e base, conforme fórmulas de transporte do SICRO										
Responsáveis solidários: Homero Raimundo Cambraia, Isaac Bennesby e Planurb - Planejamento e Construções Ltda.										

IV

				PLANURB		SICRO (JUL/96)		DIFERENÇA		OBS.
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNID.	QUANT.	P. UNIT. (R\$)	P. TOTAL	P. UNIT. (R\$)	P. TOTAL	TOTAL (R\$)	Em %	
	TERRAPLENAGEM									
01.000.00	DESMAT. DESTOC. E LIMPEZA ÁREA C/ARV. D. ATÉ 0,15	M2	94.690,00	0,20	18.938,00	0,04	3.787,60	15.150,40	400,00 %	
01.100.01	ESC. CARGA TRANSP. MAT. 1ª CAT. DMT 50M	M3	1.403,96	1,61	2.260,37	0,41	575,62	1.684,75	292,68 %	
01.100.02	ESC. CARGA TRANSP. MAT. 1ª CAT. DMT 50 A 200M C/M	M3	580,15	2,01	1.166,10	1,07	620,76	545,34	87,85 %	
01.100.03	ESC. CARGA TRANSP. MAT. 1ª CAT. DMT 200 A 400M C/M	M3	1.255,55	2,15	2.699,43	1,27	1.594,55	1.104,88	69,29 %	
01.100.04	ESC. CARGA TRANSP. MAT. 1ª CAT. DMT 400 A 600M C/M	M3	1.080,81	2,58	2.788,49	1,49	1.610,41	1.178,08	73,15 %	
01.100.05	ESC. CARGA TRANSP. MAT. 1ª CAT. DMT 600 A 800M C/M	M3	2.080,45	2,97	6.178,94	1,75	3.640,79	2.538,15	69,71 %	
01.100.06	ESC. CARGA TRANSP. MAT. 1ª CAT. DMT 800 A 1000M C/M	M3	1.509,20	3,05	4.603,06	1,95	2.942,94	1.660,12	56,41 %	
01.100.07	ESC. CARGA TRANSP. MAT. 1ª CAT. DMT 1000 A 1200M C/M	M3	6.580,40	3,17	20.859,87	2,20	14.476,88	6.382,99	44,09 %	
01.100.08	ESC. CARGA TRANSP. MAT. 1ª CAT. DMT 1200 A 1400M C/M	M3	10.947,06	3,30	36.125,30	2,45	26.820,30	9.305,00	34,69 %	
01.510.00	COMP. DE ATERROS A 95P/C PROCTOR NORMAL	M3	3.206,10	1,11	3.558,77	0,56	1.795,42	1.763,35	98,21 %	
01.511.00	COMP. DE ATERROS A 100P/C PROCTOR NORMAL	M3	8.288,80	1,16	9.615,01	0,96	7.957,25	1.657,76	20,83 %	
	PAVIMENTAÇÃO									
02.000.00	REGULARIZAÇÃO DO SUB-LEITO	M2	11.480,00	0,35	4.018,00	0,21	2.410,80	1.607,20	66,67 %	
	TRANSP. PARA MATERIAL DE SUB-BASE (DMT 13 KM)	T x KM	108.293,62	0,21	22.741,66			22.741,66		1
	TRANSPORTE PARA MATERIAL DE BASE (DMT 13 KM)	T x KM	91.809,29	0,21	19.279,95			19.279,95		1
02.300.00	IMPRIMAÇÃO - EXECUÇÃO	M2	22.679,00	0,15	3.401,85	0,06	1.360,74	2.041,11	150,00 %	
02.500.01	TRATAMENTO SUPERFICIAL SIMPLES C/ EMULSÃO	M2	2.400,00	0,77	1.848,00	0,55	1.320,00	528,00	40,00 %	
TOTAL S					160.082,80		70.914,05	89.168,75	125,74 %	
Valores históricos de 17/4/1998								89.168,75		
OBSERVAÇÃO: 1) Transporte de material para sub-base e base já computado nos serv. de sub-base e base, conforme fórmulas de transporte do SICRO.										
Responsáveis solidários: José Humberto do Prado Silva e Isaac Bennesby e Planurb - Planejamento e Construções Ltda.										

b) **considerar**, para todos os efeitos, revéis os senhores Isaac Bennesby e José Humberto do Prado Silva, dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceituam o artigo 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992 c/c o artigo 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

c) **julgar as presentes contas irregulares** dos responsáveis abaixo relacionados e em débito, de forma solidária, a empresa Planurb - Planejamento e Construções Ltda., nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a” , e 19, *caput*, da Lei nº 8.443/1992, condenando-os ao pagamento da importância especificada e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem perante este Tribunal, em respeito ao artigo 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais calculados a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Responsáveis: Homero Raimundo Cambraia e Isaac Bennesby

Valor Histórico	Data de Ocorrência
R\$ 11.569,40	21/11/1997
R\$ 55.472,09	5/12/1997
R\$ 53.251,31	5/12/1997

Valor do débito atualizado em 29/10/2010: R\$ 669.252,41.

Responsável: José Humberto do Prado Silva e Isaac Bennesby

Valor Original do Débito: R\$ 89.168,75

Data da Ocorrência: 17/4/1998

Valor do débito atualizado em 29/10/2010: R\$ 462.550,67.

d) **aplicar**, com fundamento no artigo 57 da Lei nº 8.443/1992 c/c o artigo 267 do Regimento Interno do TCU, multa aos senhores Homero Raimundo Cambraia, Isaac Bennesby e José Humberto do Prado Silva, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, comprovem perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo fixado até a data do efetivo pagamento, na forma da legislação em vigor.

167.3. **ocorrência:** atesto da execução da base e da sub-base com espessura diferente das especificadas no projeto. Atesto da execução da base com aplicação de material diferente do especificado no projeto, não atendendo às especificações técnicas para serviço desta natureza:

a) **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Antônio Armando Couto Bem, Emanuel Leite Borges, Fernando Antônio Pelúcio Falcão, Mário Hiroguki Ishi, Mickey Yuji Katsuragawa, Pedro Katusyoshi Nakayama, Geoserv Serviços de Geotecnia e Construção Ltda. tendo em vista que seus argumentos não foram suficientes para descaracterizar ou para afastar a responsabilidade em relação à seguinte irregularidade: atesto da execução da base e da sub-base com espessura diferente das especificadas no projeto;

b) **aplicar**, com fundamento no artigo 58, inciso III, da Lei nº 8.443/1992 c/c o artigo 268, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, multa aos senhores Antônio Armando Couto Bem, Emanuel Leite Borges, Fernando Antônio Pelúcio Falcão, Mário Hiroguki Ishi, Mickey Yuji Katsuragawa, Pedro Katusyoshi Nakayama, e à empresa Geoserv Serviços de Geotecnia e Construção Ltda., fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprovem perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo fixado até a data do efetivo pagamento, na forma da legislação em vigor;

c) **acolher** as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Antônio Armando Couto Bem, Emanuel Leite Borges, Fernando Antônio Pelúcio Falcão, Mário Hiroguki Ishi, Mickey Yuji Katsuragawa, Pedro Katusyoshi Nakayama, Geoserv Serviços de Geotecnia e Construção Ltda., nos termos do art. 161 do Regimento Interno do TCU, tendo em vista que seus argumentos foram suficientes para descaracterizar a seguinte irregularidade: atesto da execução da base com aplicação de material diferente do especificado no projeto, não atendendo às especificações técnicas para serviço desta natureza.

167.4. **ocorrência:** execução da obra de arte especial no km 79,5 com base em projeto básico diferente dos que constam do Anexo 9:

a) **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Homero Raimundo Cambraia, Miguel de Souza e Planurb - Planejamento e Construções Ltda. tendo em vista que seus argumentos não foram suficientes para descaracterizar ou para afastar a responsabilidade em relação à seguinte irregularidade: execução da obra de arte especial no km 79,5 com base em projeto básico diferente dos que constam do Anexo 9;

b) **considerar**, para todos os efeitos, revéis os senhores Isaac Bennesby e José Humberto do Prado Silva, dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceituam o artigo 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992 c/c o artigo 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

c) **aplicar**, com fundamento no artigo 58, inciso III, da Lei nº 8.443/1992 c/c o artigo 268, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, multa aos senhores Homero Raimundo Cambraia, Isaac Bennesby, José Humberto do Prado Silva, Miguel de Souza e Planurb - Planejamento e Construções Ltda., fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprovem perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo fixado até a data do efetivo pagamento, na forma da legislação em vigor.

167.5. **ocorrência:** cotação de serviços com o BDI de 50%, superior ao admitido pelo sistema SICRO em julho de 1996 - 35,8%:

a) **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pela responsável Planurb - Planejamento e Construções Ltda. tendo em vista que seus argumentos não foram suficientes para descaracterizar ou para afastar a responsabilidade em relação à seguinte irregularidade: cotação de serviços com o BDI de 50%, superior ao admitido pelo sistema SICRO em julho de 1996 - 35,8%;

b) **aplicar**, com fundamento no artigo 58, inciso III, da Lei nº 8.443/1992 c/c o artigo 268, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, multa à empresa Planurb - Planejamento e Construções Ltda., fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprovem perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo fixado até a data do efetivo pagamento, na forma da legislação em vigor.

167.6. **autorizar**, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 c/c o artigo 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caso não atendida a notificação;

167.7. **autorizar**, desde logo, com fundamento no artigo 26 da Lei nº 8.443/1992 c/c o artigo 217 do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da multa em até 24 (vinte e quatro) parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais; sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do artigo 26, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992;

167.8. **alertar**, em consonância com a Portaria-Segecex nº. 09, de 31 de março de 2010, o Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Rondônia - Devop/RO, quando responsável pela correta aplicação de recursos públicos federais, quanto:

a) às falhas apresentadas na composição dos custos unitários, decorrentes do descumprimento do art. 7, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, conforme tratado nos itens 138 e 148 da instrução;

b) à inclusão indevida no BDI de itens passíveis de inclusão na planilha de custos diretos, tais como administração local, canteiro de obras, mobilização e desmobilização, decorrente do descumprimento do subitem 9.1.2 do Acórdão n. 325/2007 - Plenário, conforme tratado nos itens 42 a 59 da instrução;

c) à utilização de preços de referência próprios em detrimento do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, decorrentes do descumprimento do subitem 9.6 do Acórdão n. 2.088/2004 - Plenário conforme tratados nos itens 60 a 78 da instrução.

167.9. **remeter** cópia da deliberação, acompanhada dos respectivos voto e relatório, à:

a) Procuradoria da República no Estado de Rondônia para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do artigo 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992 c/c o entendimento firmado entre a Presidência do TCU e o Procurador-Geral da União por meio do Aviso nº 851-Seses-TCU-Plenário, de 13/06/2007, e do Ofício PGR/GAB/Nº 665, de 18/06/2007;

b) Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.”

3. O Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, em parecer à folha 722-725 do volume 3 do principal, acompanhou, em essência, a proposta da unidade instrutora, mas registrou ressalvas que incluem neste relatório:

“Em consonância com o entendimento predominante desta Corte de Contas, penso que deve ser aplicada uma única multa para cada responsável, proporcional à gravidade de seus atos, sendo que a multa fundamentada no art. 57 deve absorver os atos que, eventualmente, não se refiram à irregularidade que culminou em dano ao erário. Em outras palavras, ao responsável a quem será aplicada a multa do art. 57 da LO/TCU, não deve se aplicar a multa do art. 58, inciso III, bastando que se considere, na dosimetria da sanção, o conjunto de seus atos e a abrangência de sua conduta para a ocorrência de todas as impropriedades constatadas nos autos. Aproveito o ensejo para sugerir que, em decorrência do superfaturamento dos serviços medidos, também seja aplicada a multa do art. 57 da Lei 8.443/92 à pessoa jurídica Planurb Planejamento e Construções Ltda. (item 167.2, subitem “d”, da instrução, fl. 717).

Por todo o exposto, este representante do MP/TCU manifesta concordância com a proposta da unidade técnica, consignada às fls. 714/719, ressalvando: a) as proposições de aplicação de diversas multas aos responsáveis, que devem ser corrigidas de modo que somente seja cominada uma multa para cada responsável, conforme sugestão contida no parágrafo anterior; b) a necessidade de inclusão, no item 167.2, subitem “d” da instrução, da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 à Planurb Planejamento e Construções Ltda. (fl. 717).”

É o relatório.

VOTO

Examina-se tomada de contas especial originária de levantamento de auditoria realizado nas obras de construção da BR-429, no Estado de Rondônia, no trecho compreendido entre Presidente Médici e São Miguel do Guaporé. O empreendimento foi objeto do Contrato 66/96/PJ/DER/RO, financiado com recursos do Convênio de Delegação PG-160/96-00, ambos já encerrados quando da auditoria.

2. De início, a presente TCE, instaurada a partir do acórdão 645/2004 – Plenário, visava a apurar possíveis pagamentos por serviços não executados, relativos a terraplenagem e pavimentação, inseridos no escopo do Contrato 66/96. Não obstante, no curso das análises pela Secex/RO também foram verificadas outras irregularidades, como: i) graves divergências entre o projetado e o executado em uma

obra de arte especial; ii) superestimativa do BDI contratado; iii) irregularidades no pagamento dos serviços de mobilização, desmobilização e instalação de canteiro de obras; e iv) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos referenciais de mercado.

3. A partir das análises da Secex/RO, em face das irregularidades apontadas, o então relator determinou a realização das audiências e citações indicadas. Em seguida, na última instrução, a unidade técnica examinou os argumentos trazidos pelos responsáveis.

4. Observo que foram realizadas diversas diligências ao Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Rondônia – Devop/RO (órgão substituto do extinto DER/RO), ao Dnit e ao Banco do Brasil, sendo esta última para subsidiar exame das movimentações na conta do convênio financiador das obras.

5. Além disso, o Batalhão de Engenharia e Construção do Exército foi requisitado para efetuar medição nos serviços executados no Contrato 066/96, com a finalidade de identificar e quantificar os aludidos pagamentos por serviços não executados.

6. Devo registrar que a deliberação instauradora deste feito também tratou de outras irregularidades na execução do Convênio PG-160/96-00, determinando que a apuração fosse levada a efeito nos autos do TC-010.104/1999-2, que cuida de outra tomada de contas instaurada para apurar fatos relativos às obras da BR-429/RO. Neste último processo, a Secex/RO deveria proceder inclusive à verificação da prestação de contas do pacto, juntamente com o exame dos extratos bancários da conta vinculada.

7. Em sua derradeira instrução, a Secex/RO apontou que os extratos bancários da conta corrente do Convênio PG-160/96 evidenciam a realização de movimentações indevidas nos recursos transferidos. Apesar disso, indicou a unidade instrutora que tais ocorrências deveriam ser examinadas nos autos do TC-010.104/1999-2.

8. Quanto a este ponto, verifico que, excetuadas as decisões em sede de recurso, as últimas deliberações desta Corte no âmbito do referido processo foram os acórdãos 188/2002 - 1ª Câmara e 1.901/2003 – Plenário. Estas decisões foram exaradas antes de serem recebidos no TCU, em 30/07/2004, os extratos da conta 97.932-5 do DER/RO, que evidenciam a irregular movimentação de recursos.

9. Como o TC-010.104/1999-2 está encerrado, considero importante que a Secex/RO proceda, no bojo do presente processo, ao exame dos documentos enviados pelo Banco do Brasil e se manifeste acerca da regularidade da movimentação do montante de R\$ 1.270.100,20 entre as contas CC 97.932-5 e CC 95.078-5, ambas titularizadas pelo DER/RO.

II

10. Passo a tratar das irregularidades que motivaram as citações e audiências examinadas pela Secex/RO.

Pagamento em duplicidade para serviços de mobilização, desmobilização e instalação de canteiro de obras

11. A falha que ensejou o débito de maior materialidade nas obras da BR-429/RO diz respeito ao pagamento em duplicidade à empresa PLANURB - Planejamento e Construções Ltda. a título de mobilização, desmobilização e instalação de canteiro de obras, no valor total de R\$ 669.781,82, a preços de 1997. Isso porque tais custos já estariam incluídos no BDI definido em contrato, cotado em 50%.

12. Neste ponto, acolho as conclusões da unidade técnica, endossadas pelo MPTCU.

13. De forma generalizada, à época da contratação em exame, o BDI praticado nas contratações públicas compreendia parcelas para mobilização e desmobilização, administração local e central, instalação e manutenção do canteiro de obras, gastos imprevistos, impostos e lucros. Mesmo com todos estes itens, alguns hoje não mais incluídos, a taxa média comumente utilizada variava de 35 a 40%.

14. Reitero que o BDI avençado no Contrato 066/96, não detalhado no Edital e nem quando da contratação, foi de 50%, valor muito superior aos praticados na época e também ao registrado, por

exemplo, no sistema Sicro quando da licitação (35,8% em julho de 1996). Tais fatos apontam para a constatação da irregularidade discutida.

15. Ademais, a maior parte dos sistemas referenciais de custos existentes, como o sistema Sicro então vigente, não previam o pagamento de mobilização, desmobilização e instalação de canteiro de forma destacada, uma vez que os custos desses serviços estavam incluídos no BDI. Como consignado pela Secex/RO, os responsáveis não evidenciaram, por meio do necessário detalhamento do BDI contratado, que os serviços de mobilização, desmobilização e instalação de canteiro de obras não estavam contemplados na taxa de 50%.

16. Nesse sentido, os apontamentos da unidade técnica evidenciando as notas fiscais utilizadas para pagamento destacado destes itens, conduzem à manutenção da irregularidade e ao não acolhimento das alegações dos responsáveis.

17. No que tange às responsabilizações pertinentes, assinto com a ressalva da unidade técnica no sentido de que o Sr. Miguel de Souza não pode ser apenado quanto à primeira parcela paga, pois não era gestor do DER/RO quando da efetivação da despesa.

Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos referenciais de mercado

18. Quanto ao superfaturamento apontado, a Secex/AC detalhou (págs. 715-717) os preços referenciais calculados para cada item, confrontando-os com aqueles praticados no contrato e demonstrando o superfaturamento ocorrido.

19. Por outro lado, os gestores citados se restringem, em essência, a questionar o sistema Sicro como referencial para cálculo dos preços paradigmas, alegando que a base utilizada para elaboração do orçamento contratado foi um sistema próprio do DER/RO.

20. Não obstante a referência direta para orçamentação do empreendimento tenha sido a tabela do DER/RO de 1995, os preços paradigmas advindos do sistema Sicro podem e devem ser considerados em uma análise da adequação dos preços. A esperada confiabilidade dos sistemas referenciais públicos deve resultar em uma compatibilidade mínima entre as tabelas, mesmo que elaboradas por entes diferentes.

21. Ademais, é importante destacar que não se está diante de uma comparação entre tabelas referenciais de custos, tomando uma em detrimento da outra. O caso concreto refere-se à verificação da regularidade dos preços firmados no Contrato 066/96, ressaltando-se que o orçamento do empreendimento foi construído a partir de **adaptações** do sistema do DER/RO à realidade da obra.

22. Neste passo, quanto à confiabilidade do sistema Sicro, trago para firmar minha convicção importante trecho do voto condutor do acórdão 3.061/2011 - Plenário, da lavra do Ministro Valmir Campelo:

“Em acréscimo ao que expus nas outras oportunidades, trago ao cenário fático-legal uma regra interpretativa que entendo ser o pano de fundo para o deslinde desta questão: na impossibilidade prática de conhecer todas as filigranas que envolvem certo fato a ser apreciado, o julgador toma algumas presunções como verdadeiras. Essas presunções legais permitem o delineamento material mínimo da coisa em litígio para a sua posterior subsunção às normas jurídicas aplicáveis.

Nos processos de fiscalização de obras desta Corte, como presunção, adotam-se os referenciais oficiais da Administração como balizador de preços; estes seriam os preços de mercado. Ilações em contrário tem o *onus probandi* de quem as apresenta.”

23. Dessa forma, ausentes elementos probantes, são incabíveis os argumentos dos interessados quanto à inexequibilidade dos preços do sistema Sicro.

24. Acompanho também a unidade técnica quanto à impossibilidade de prosperar a arguida prescrição do débito decorrente do superfaturamento apontado, tendo em vista pacífica jurisprudência desta Corte e do STF no sentido da imprescritibilidade dos danos ao Erário.

25. Ainda em relação ao superfaturamento apontado, acolho também a proposta do MPTCU de que a multa fundada no art. 57 da Lei 8.443/1992 seja estendida à pessoa jurídica Planurb -Planejamento e Construções Ltda..

Atesto da execução da base e da sub-base com utilização de material diferente do especificado e com espessuras inferiores às projetadas

26. Quanto ao primeiro ponto desta irregularidade, inclino-me a acompanhar o exame da unidade técnica no sentido de que a aludida utilização de material diferente do especificado em projeto para a execução da base e sub-base da rodovia não pode prosperar.

27. Além da dificuldade já registrada pela Secex/RO de comprovar, dez anos depois da execução, as características do material utilizado nas obras, assiste razão aos interessados em ponderar que a metodologia de ensaio adotada pelo Exército pode ter comprometido os resultados que sustentam a irregularidade. O material laterítico realmente pode apresentar alterações em razão da maneira como é coletado e, portanto, provocar distorções nos parâmetros de resistência.

28. Nesse contexto, após longo tempo de execução das obras e em face de possíveis incertezas no resultado nos índices do material ensaiado, penso que as especificidades do caso exigem que a aferição da adequação do material utilizado pela construtora seja feita indiretamente, por meio da qualidade e durabilidade do empreendimento. Reiterando a excepcionalidade do caso, considero que ausentes notícias quanto a eventual prejuízo à solidez das obras, não podem ser responsabilizados os envolvidos por eventual emprego de material diferente do projetado.

29. Não obstante, em face dos elementos constantes deste processo, importa ressaltar que subsiste a responsabilidade dos gestores do DER/RO quanto à garantia de que o empreendimento alcançará, nas condições de qualidade exigíveis, o tempo de vida útil projetado.

30. Em relação às diferenças entre as espessuras da base e sub-base projetadas e executadas, dissinto da unidade instrutora e penso que as justificativas dos responsáveis devem ser acolhidas.

31. O Parecer Técnico do 5º BEC (Batalhão de Engenharia e Construção do Exército) aponta que a base e a sub-base somam em média 35 cm de espessura e a unidade entende como irregular a referida execução, considerando que as especificações de projeto registram espessura total de 42 cm.

32. Apesar da divergência indicada, observo que a conduta dos responsáveis em atestar a execução do serviço com 35 cm foi embasada em normativo do então DNER, o Manual de Pavimentação de 1996. Esse normativo traz, em sua página 222, indicação que elucida bem a questão:

“Consideram-se, para fins de espessura, como camadas granulares, as bases, sub-bases e/ou reforço de subleito, constituídos por materiais granulares tais como: solo arenoso, pedregulhoso, solo estabilizado granulometricamente, solo brita, brita graduada e macadames, desde que contenham menos de 35%, em peso, passando na peneira de abertura de 0,075 mm (nº 200). **A limitação da espessura de no máximo 35 cm** está calcada nos estudos de resiliência de solos e de estruturas de pavimentos desenvolvidos nos últimos anos.” (grifo incluído)

33. Verifico, portanto, que a metodologia construtiva adotada pelos gestores, com limitação da espessura, deveu-se à observância de normativo diretamente aplicável aos serviços executados. Não penso ser possível exigir conduta diversa dos responsáveis, motivo porque afasto as imputações atribuídas.

34. Sem olvidar as falhas relativas à inobservância de prévia formalização dessa modificação, entendo que os gestores aqui chamados em audiência por ateste da execução da base e sub-base com espessura inferior à projetada, não devem responder pela omissão em realizar a prévia adequação dos projetos.

35. Importa reiterar que a conduta tipificada como irregular para motivar as audiências aqui analisadas foi o ateste da execução dos serviços em espessura inferior às projetadas, não tendo sido apontadas falhas nas medições e pagamentos dos serviços em exame.

Graves divergências entre o projetado e o executado em uma obra de arte especial

36. Considero, em acolhimento da análise feita pela unidade técnica e endossada pelo MPTCU, que os argumentos apresentados pelos interessados não afastam esta irregularidade.

37. É de gravidade destacada a execução de uma obra de arte especial com diferenças tão significativas em relação ao projeto aprovado. A mudança de uma estrutura mista (concreto e aço) para uma integralmente de concreto gera modificações tais no objeto que desnaturam a licitação realizada.

38. Diferentemente do tratamento que dei à irregularidade anterior, aqui os gestores chamados em audiência eram ocupantes de funções de direção no DER/RO e a execução de uma obra em condição tão diversa do projeto aprovado não poderia fugir da necessária intervenção dos responsáveis, principalmente porque a alteração não foi amparada em robusta e detalhada justificativa técnica e econômica.

Superestimativa da taxa de BDI

39. A irregularidade tratada neste ponto diz respeito à cotação de serviços com BDI de 50%, taxa superior à registrada no sistema SICRO em julho de 1996, que era de 35,8%. A unidade instrutora procedeu ao exame da audiência da empresa Planurb - Planejamento e Construções Ltda. e concluiu pelo afastamento das razões de justificativa e pela aplicação da multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992.

40. Não posso acolher o exame empreendido pela Secex/RO quanto a este ponto.

41. Primeiramente, importa observar que esta irregularidade é claramente dissociada daquela relativa ao superfaturamento que tratei anteriormente. Lá, a unidade técnica elaborou composições de custos paradigmas para cada serviço e apontou discrepâncias relevantes dos preços referenciais com os praticados no Contrato 066/96. Aqui a irregularidade tratada resume-se ao percentual a título de BDI adotado na avença.

42. Na linha predominante nesta Corte, que entendo como mais correta do ponto de vista técnico, o exame da adequação dos preços contratados pela Administração Pública deve abranger o preço impugnado como um todo, aí entendida a somatória de seu custo com o BDI adotado, não cabendo, ausentes outras inconsistências, a contestação de uma parcela em separado. Sem olvidar que o BDI aqui discutido é bastante superior ao comumente verificado, penso não ser possível imputar como irregular percentual de BDI avaliado por si só.

43. Além disso, quanto à imputação de multa à empresa contratada, observo que não há indicação de débito quanto a esta irregularidade e, portanto, é incabível aplicação de multa à contratada.

III

44. Em relação às responsabilizações, registro a necessidade de algumas alterações na proposta da unidade instrutora.

45. Primeiramente, apesar de acompanhar a Secex/RO quanto à revelia do Sr. José Humberto do Prado Silva, o mesmo juízo não pode ser estendido ao responsável Isaac Bennesby. Para este último há registro de falecimento em 25 de dezembro de 2011, de forma que, apesar de subsistir o débito apontado, não cabe a aplicação da multa sugerida.

46. Além disso, quanto à responsabilização da empresa Planurb - Planejamento e Construções Ltda., diferentemente do proposto pela unidade instrutora, anoto que só é cabível a imputação de multa quando associada à ocorrência de débito, como no caso da irregularidade relativa ao superfaturamento apontado. Quanto às demais irregularidades, ausente eventual débito, não há que se falar de multa à empresa.

47. No que tange à ressalva do MPTCU de que não sejam aplicadas concomitantemente as multas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 a um mesmo responsável, penso que, sendo os fatos motivadores de cada uma das penalidades diversos, não há prejuízo para imputação das duas penalidades e essa distinção até consagra uma das facetas do princípio da individualidade da pena.

48. Também registro que foi juntada ao presente feita documentação enviada pela empresa Planurb a título de complementação de esclarecimentos. As argumentações aduzidas, por já consideradas

em exames anteriores ou por divergentes da jurisprudência dominante nesta corte, não alteram o entendimento que firmei neste voto.

Por fim, com base nos detalhamentos constantes desse voto, que indicam as responsabilizações e demais encaminhamentos que julgo pertinentes, e acompanhando parcialmente os pareceres das instâncias precedentes, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de julho de 2012.

ANA ARRAES
Relatora

ACÓRDÃO Nº 1791/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC 003.187/2004-4.

1.1. Apensos: TC 003.035/2009-3; TC 008.889/2006-6; TC 003.716/2006-1.

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

3. Responsáveis: Antônio Armando Couto Bem (CPF 052.970.103-06); Emanuel Leite Borges (CPF 029.015.442-15); Fernando Antônio Pelúcio Falcão (CPF 119.808.693-91); Geoserv Serviços de Geotecnia e Construção Ltda. (CNPJ 02.904.092/0001-60); Homero Raimundo Cambraia (CPF 171.923.316-00); Isaac Bennesby (CPF 032.263.792-91) - falecido; Joaquim de Souza (CPF 119.161.091-87); José Humberto do Prado Silva (CPF 605.324.248-91); Mário Hiroyuki Ishi (CPF 356.543.849-53); Mickey Yuji Katsuragawa (CPF 984.220.818-49); Miguel de Souza (CPF 098.365.274-00); Pedro Katusyoshi Nakayama (CPF 315.654.847-20); Planurb - Planejamento e Construções Ltda. (CNPJ 14.312.169/0001-91).

4. Unidades: Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Rondônia – Devop/RO; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit; Superintendência Regional do Dnit nos Estados de Rondônia e Acre.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia – Secex/RO.

8. Advogados: Renata A. Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826); Cynthia Povia de Aragão (OAB/DF 22.298); Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial decorrente de levantamento de auditoria realizado nas obras de construção da BR-429, no Estado de Rondônia, no trecho compreendido entre Presidente Médici e São Miguel do Guaporé, objeto do Contrato 66/96/PJ/DER/RO, financiado com recursos do Convênio de Delegação PG-160/96-00.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea "c" e §§ 1º 2º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; 57 e 58 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, inciso III, 210, 214, inciso III, alínea "a", e 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. Joaquim de Souza, Homero Raimundo Cambraia, Miguel de Souza, Isaac Bennesby e José Humberto do Prado Silva, condenando-os solidariamente com a empresa Planurb - Planejamento e Construções Ltda. ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas, a serem recolhidas aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, acrescidos de encargos legais contados da data do débito até a data do pagamento;

9.1.1. Joaquim de Souza:

Valor histórico	Data de ocorrência

R\$ 321.495,37	21/03/1997

9.1.2. Homero Raimundo Cambraia:

Valor histórico	Data de ocorrência
R\$ 13.395,64	30/04/1997

9.1.3. Miguel de Souza:

Valor histórico	Data de ocorrência
R\$ 334.890,91	14/07/1997

9.1.4. Homero Raimundo Cambraia, Isaac Bennesby e Planurb - Planejamento e Construções Ltda.:

Valor histórico	Data de ocorrência
R\$ 11.569,40	21/11/1997
R\$ 55.472,09	5/12/1997
R\$ 53.251,31	5/12/1997

9.1.5. José Humberto do Prado Silva, Isaac Bennesby e Planurb - Planejamento e Construções Ltda.:

Valor histórico	Data de ocorrência
R\$ 89.168,75	17/07/1998

9.2. aplicar, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, individualmente, multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) aos Srs. Joaquim de Souza, Miguel de Souza e à empresa Planurb - Planejamento e Construções Ltda.; e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) aos Srs. Homero Raimundo Cambraia e José Humberto do Prado Silva, 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 vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Homero Raimundo Cambraia e Miguel de Souza, e aplicar-lhes, com fundamento no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) em razão da execução de obra de arte especial com grave divergência do projetado, 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 vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar o 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 uma;

9.8. alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.9. acolher as razões de justificativa dos responsáveis Antônio Armando Couto Bem, Mário Hiroyuki Ishi, Mickey Yuji Katsuragawa, Fernando Antônio Pelúcio e Pedro Katusyoshi Nakayama;

- 9.10. considerar, para todos os efeitos, revel o senhor José Humberto do Prado Silva;
- 9.11. determinar à Secex/RO que proceda ao exame dos documentos enviados pelo Banco do Brasil (Anexo 11) e se manifeste acerca da regularidade da movimentação do montante de R\$ 1.270.100,20 entre as contas CC 97.932-5 e CC 95.078-5, ambas titularizadas pelo DER/RO;
- 9.12. dar ciência desta decisão aos responsáveis;
- 9.13. remeter cópia desta decisão, bem como do voto e do relatório que a fundamentaram, ao Governo do Estado de Rondônia, ao Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Rondônia – Devop/RO, à Procuradoria da República no Estado de Rondônia e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit;
- 9.14. retornar os autos à Secex/RO, para cumprimento do item 9.11 deste acórdão.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1791-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 010.556/2003-1

Apenso: TC 013.039/2005-3.

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Unidade: Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro.

Recorrentes: Humberto Carlos Parro (CPF 121.065.008-82) e SMP&B São Paulo Comunicação Ltda. (CNPJ 62.799.184/0001-59).

Advogados: Sergio Lazzarini (OAB/SP 18.614), Eduardo Collet e Silva Peixoto (OAB/SP 139.285), Durval Amaral Santos Pace (OAB/SP 107.437), Júlio César Linck (OAB/RS 41.006) e outros – fl. 406, volume 37 e fls. 4 e 8, anexo 2.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL JULGADA IRREGULAR, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA. PAGAMENTOS DE DESPESAS COM PUBLICIDADE SEM COMPROVAÇÃO DA ENTREGA DOS MATERIAIS OU DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. DEMOSTRAÇÃO DE ATUAÇÃO NEGLIGENTE POR PARTE DO EX-DIRIGENTE DA FUNDAÇÃO, SEM, ENTRETANTO, EVIDÊNCIAS DE DOLO. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO PARA EXCLUIR A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA PELO DÉBITO E ALTERAR O FUNDAMENTO DA MULTA

APLICADA. INSUFICIÊNCIA DAS RAZÕES RECURSAIS DA EMPRESA CONTRATADA PARA AFASTAR AS IRREGULARIDADES E SUA RESPONSABILIDADE. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Humberto Carlos Parro (fls. 01/21 do anexo 4) e pela empresa SMP&B São Paulo Comunicações Ltda. (fls. 01/33 do anexo 3) contra o acórdão 1.116/2010 – Plenário (fls. 4.316/4.317), que, entre outras providências, julgou irregulares as presentes contas especiais, com condenação em débito e aplicação de multa.

2. Em análise das peças recursais, a Secretaria de Recursos – Serur produziu a seguinte instrução, com a concordância do diretor técnico, que atuou por delegação de competência do titular da unidade técnica (fls. 45/61 do anexo 3):

“HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro em decorrência de irregularidades relatadas pela Secretaria Federal de Controle na Auditoria Especial nº 032.606, de 3/8/1999, em despesas com publicidade e propaganda, no período de 1/1/1998 a 30/4/1999, na realização do XV Congresso Mundial de Segurança e Saúde no Trabalho.

3. Os presentes autos versam sobre irregularidades havidas no âmbito da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro que estão detalhadas nos itens ‘a’ a ‘l’ do Voto do Acórdão 1.116/2010-TCU-Plenário.

4. O referido Acórdão julgou irregulares as contas do Sr. Humberto Carlos Parro, da empresa SMP&B São Paulo Comunicações Ltda. e outro, e os condenou solidariamente ao pagamento da quantia detalhada em seu item 9.1, bem como aplicou-lhes multa individual no valor de R\$ 20.000,00 e R\$ 100.000,00, respectivamente.

5. Irresignados com a referida deliberação, os Srs. Humberto Carlos Parro e a empresa SMP&B São Paulo Comunicações Ltda. interpuseram Recursos de Reconsideração, os quais serão analisados a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (fls. 41/42, anexo 3 e fls. 22/23, anexo 4), ratificados pelo Exmo. Ministro-Relator Benjamin Zymler (fl. 25, anexo 4), no sentido de conhecer dos Recursos de Reconsideração, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão 1.116/2010-TCU-Plenário (fls. 4316/4317, vol. 37), mantido pelo Acórdão 2.160/2010 (fls. 43/44, vol. 37), eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

EXAME TÉCNICO

Argumentos apresentados pelo Sr. Humberto Carlos Parro (fls. 01/21, anexo 4)

Preliminar (fls. 3/7, anexo 4)

7. Após considerações iniciais, suscita nulidade do Acórdão 2.160/2010-TCU-Plenário, que analisou os embargos de declaração opostos contra o Acórdão 1.116/2010-TCU-Plenário, pois tangenciou todas as questões ali suscitadas deixando de apreciá-las, violando, portanto, o art. 535, II do CPC. Para reforçar seu argumento, reproduz trechos de julgados do STJ.

8. Conclui, portanto, afirmando que o argumento acima é suficiente para o provimento do presente recurso de reconsideração.

Análise

9. Não merece prosperar a alegação suscitada pelo recorrente, uma vez que todas as questões suscitadas quando da oposição dos embargos de declaração foram rebatidas no Acórdão 2.160/2010-TCU-Plenário (fl. 43/44, vol. 37).

10. Foram levantadas: uma obscuridade (incluir embargante como responsável solidário, pelas práticas dolosas realizadas por outra pessoa); duas omissões (a de não fazer referência às providências tomadas pelo embargante e de não acolher o parecer do Ministério Público junto ao TCU); uma contradição (não acatar as conclusões da Secex-SP), além de questionar a dosimetria com relação à aplicação da pena. Todas as alegações foram rebatidas nos parágrafos 3 a 11 do Voto do Acórdão-TCU-Plenário 2.160/2010.

Argumento (fls. 7/12, anexo 4)

11. Afirma que foi considerado ‘responsável solidário’ por todos os atos sem que a decisão tivesse ponderado sobre as providências adotadas pelo recorrente que era, à época dos fatos, presidente da Fundacentro.

12. Alega que a Secex-SP não o responsabilizou pois a quem incumbia cuidar de toda a parte administrativa e financeira, fiscalizar, aprovar os pagamentos era o então Diretor Administrativo e Financeiro, Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha.

13. Argumenta que era competência do então Chefe da Assessoria de Comunicação, o Sr. José Carlos Crozera, fiscalizar as estratégias, resultados e demais questões técnicas relativas ao contrato.

14. Acrescenta dizendo que nunca foi ordenador de despesa, seu executor ou fiscalizador. Os atos eivados de irregulares foram praticados pelo Diretor Administrativo e Financeiro e que o órgão específico para a fiscalização era a Auditoria de Controle Interno.

15. Afirma que a única atitude praticada pelo recorrente neste caso consistiu em autorizar a contratação dentro das normas legais.

16. Lembra que este Tribunal tem reconhecido reiteradamente que o Administrador público não tem meios para controlar todos os atos praticados por seus subordinados. Para reforçar sua tese, transcreve o § 2º do artigo 80 do Decreto-lei 200/67.

17. Afirma que o Acórdão embargado reconhece que o Sr. Marcos Seabra atuou de forma sorrateira e falsificou documentos que demonstram o excesso de poder com que atuou e ausência de conivência do peticionário.

18. Após pontua as ações que o recorrente tomou, tão logo suspeitou da ocorrência de irregularidades:

a) exonerou o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, responsável pela fiscalização financeira dos contratos em 7/5/1999;

b) solicitou ao Secretário de Controle Interno do Ministério de Trabalho a realização de Auditoria Especial cujo o relatório gerou o processo junto ao TCU e que, originalmente não tinha o peticionário como responsável solidário;

c) determinou, após resultado da auditoria acima mencionada, a instauração de Tomada Especial de Contas em 5/8/1999;

d) determinou a constituição do processo administrativo disciplinar em 21/2/2000;

e) encaminhou ao Ministério Público Federal, ao Tribunal de Contas da União e a Secretaria de Controle Interno do Ministério do Trabalho os trabalhos realizados pela Tomada de Contas Especial;

f) determinou a propositura de ação de ressarcimento de danos à Fundacentro (2001.61.00.031706-2 – 11ª Vara Cível Federal da Subseção Judiciária Federal em São Paulo)

19. Complementa afirmando que todos os procedimentos concluíram pela ausência de responsabilidade por parte do peticionário. Reforça sua ideia observando que a Secex/SP também não havia lhe responsabilizado.

Análise

20. O Sr. Humberto Carlos Parro era, à época dos fatos, presidente da Fundacentro e como presidente era esperado que acompanhasse **pari passu** os maiores projetos da fundação, bem como a atuação de seus subordinados na condução destes, por meio do controle hierárquico.

21. Como demonstrado nos autos, o XV Congresso Mundial de Segurança e Saúde no Trabalho era estratégico para a Fundacentro, fundação até então desconhecida da sociedade e de seu

público alvo. O orçamento inicial do evento girava em torno de 2,9 milhões de reais, ou seja, 4% do orçamento total (70 milhões de reais). Porém o custo do evento saltou para quase 7,5 milhões de reais, ou seja, quase 11% do orçamento total.

22. Logo, não se discute se o recorrente tinha ciência ou não dos atos de seus subordinados, que agiram com excesso de poder. Mas se entende que ele deveria saber do que estava acontecendo, pois se tratava da organização de um evento estratégico cuja aplicação de recursos foi significativa.

23. Ressalte-se que a responsabilidade por **culpa in vigilando** do recorrente não foi imputada pelo não acompanhamento de todos os contratos da fundação, missão impossível ao dirigente máximo, mas sim pela falta de fiscalização da condução de um evento importante.

24. Logo a conduta do Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha não tem o condão de elidir a responsabilidade do recorrente.

25. Quanto às providências, observa-se um descompasso entre as despesas que foram efetuadas em sua maioria no exercício de 1998 e as medidas reparatórias que se iniciaram em agosto de 1999, quatro meses após a realização do evento.

26. Entende-se, com as devidas vênias por discordar da Secex-SP, que o ex-presidente deveria ter tomado providências para impedir as ocorrências verificadas nos autos, e não, apenas, medidas punitivas.

27. Observa-se também que o Sr. Humberto Carlos Parro autorizou, em várias ocasiões (fls. 70, 80, 121, v.p. e 216, vol.1), ao Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, a execução de serviços sem a quantificação dos mesmos, permitindo a impressão de material sem qualquer controle.

28. Dessa forma, entende-se que o argumento do recorrente não merece acolhimento.

Argumento (fls. 12/14, anexo 4)

29. Observa que o Acórdão é obscuro na parte em que inclui o recorrente como responsável solidário por atos praticados tão somente pelo Diretor Financeiro. Após, pontua trecho do relatório da Secex-SP que enumera as práticas efetuadas pelo Diretor.

30. Afirma que não aprovou, autorizou ou delas participou. Ao contrário, adotou todas as providências a seu alcance para punir os responsáveis e reaver os prejuízos aos cofres públicos.

31. Conclui asseverando que deveria ter sido observado o posicionamento da Secex-SP que não o considerou responsável, ao invés de ter-lhe imputado a responsabilidade solidária. Solicita, portanto, pronunciamento a respeito.

Análise

32. Como explicado nos parágrafos 0 a **Erro! Fonte de referência não encontrada.** da presente instrução e nos parágrafos 16 a 19 do Voto do Acórdão 1.116/2010-TCU-Plenário, a responsabilidade do recorrente adveio da **culpa in vigilando** (omissão no acompanhamento da organização do evento) e de suas autorizações, sem quantitativos, para execução de serviços (ações na condução da organização do evento) que permitiram a ocorrência do dano.

33. Logo, para a conclusão da responsabilidade do recorrente nos autos foram ponderadas: a importância e custo do evento, além das autorizações efetuadas pelo responsável sem quantitativos, ademais o Relator não está vinculado às conclusões das unidades e nem do Ministério Público junto ao TCU.

34. Portanto as alegações não merecem prosperar.

Argumento (fls. 14/16, anexo 4)

35. Observa que o Acórdão é obscuro na parte em que o coloca como ‘responsável solidário’ ao argumento de que as providências tomadas pelo recorrente não lhe isentaria.

36. Aduz que o Acórdão informa que deveria se esperar do recorrente providências ‘de forma a prevenir ocorrências danosas’ e não ‘medidas punitivas’ e que ‘somente veio a adotar as medidas alegadas após o controle interno ter exposto as irregularidades das despesas’.

37. Afirma que o voto do Acórdão é obscuro por não trazer as medidas por ele adotadas quando do conhecimento do fato, reproduzidas no item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** da presente instrução.

Análise

38. A responsabilidade do recorrente já foi explicada no item 0 da presente instrução.

39. Quanto às medidas por ele adotadas, já foram levadas em consideração quando da dosimetria na aplicação da pena. Ressalte-se, apenas, que a condenação solidária do responsável em relação ao débito não se constitui em aplicação de penalidade, mas sim na imposição da obrigação de reparar o dano.

40. Logo, não merece prosperar a alegação do responsável.

Argumento (fls. 17/18, anexo 4)

41. Assevera que o Acórdão é contraditório na parte em que despreza o trabalho técnico efetuado pela Secex-SP que não responsabilizou o recorrente.

42. Observa que segundo o trabalho da Secex-SP tão somente o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha e a empresa SMP&B agiram em conluio, logo não há como concluir pela 'responsabilidade solidária' do recorrente.

43. Adverte que o Acórdão afirma que o recorrente só teria adotado providência porque teria sido alertado pelo Controle Interno. Conclui perguntando se o Controle Interno não teria esta função de controlar, supervisionar e alertar os Administradores Públicos probos e honestos. Que administrador público estaria blindado contra falcaturas, estelionatos e falsificações operadas por pessoas inescrupulosas sem que venham delas tomar conhecimento, apenas posteriormente pelos Controles Internos.

Análise

44. Como explicado anteriormente, a decisão do Relator não é vinculada às decisões da unidade técnica. Cabe aos Ministros desta Corte fazer uso da prerrogativa do livre convencimento que lhes assiste quando do julgamento dos processos.

45. Com relação à responsabilidade do recorrente, este tema já foi amplamente debatido nesta instrução.

46. Realmente o Controle Interno tem a função de controlar e alertar os administradores públicos acerca dos desvios que acontecem. Também há que se concordar que nenhum administrador público está blindado contra falcaturas, porém o que se questiona no caso em tela é que os atos tidos como sorrateiros foram cometidos pelo subordinado do recorrente na condução de um evento extremamente importante para a fundação.

47. Era esperado do Dirigente máximo da Fundacentro que acompanhasse **pari passu** a elaboração deste evento tal como explicado nos itens 0 a **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e 16 a 19 do Acórdão 2160/2010-TCU-Plenário. Logo o argumento do recorrente não merece prosperar.

Argumento (fls. 18/19, anexo 4)

48. Afirma que o Acórdão é omissor por não acolher o parecer do Ministério Público que não o considerou responsável.

Análise

49. Não merece prosperar a alegação do recorrente, uma vez que a decisão do Relator não é vinculada às decisões do parecer do Ministério Público. Como anteriormente informado, os Ministros se utilizam do livre convencimento para proferir suas decisões, sendo que neste caso o juízo divergente do Ministro-Relator em relação à Secex-SP e ao Representante do Parquet restou devidamente justificado em seu Voto no qual se fundamenta a decisão atacada.

Argumento (fls. 19, anexo 4)

50. Afirma que não houve a necessária e equilibrada dosimetria da pena exarada pelo Acórdão, uma vez que acabou sendo punido igualmente ao Sr. Marco, pois foi considerado 'responsável solidário'. Porém, observa que esta Corte afirmou 'não restar dúvidas de que cabe a maior apenação ao Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha e à empresa SMP&B'.

51. Adverte ser identificável a hipótese do inciso I do artigo 209 do Regimento Interno não podendo ser equiparado aos incisos II, III e IV previstos no §4º do mesmo artigo que se refere à prática dolosa de atos.

52. Observa que, contraditoriamente a tudo que consta do voto, a SMP&B teve excluída a pena sugerida de inidoneidade de licitar, enquanto que ao recorrente foram aplicadas todas as penas, inclusive a de responder solidariamente por atos que não praticou, dolosa ou culposamente.

53. Por fim, aduz que se alguma **culpa in vigilando** pudesse ser atribuída ao recorrente a este deveria ser aplicada apenas e tão somente a pena de multa, jamais a responsabilidade solidária com os infratores indicados.

Análise

54. Com relação à dosimetria, o valor da multa encontra-se dentro do limite estipulado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU. Veja-se o que dispõe o art. 267 do RI/TCU: *'Art. 267. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário, conforme estabelecido no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992.'*

55. Dessa forma, esta Corte possui competência legal para aplicar multa após sopesar a gravidade das irregularidades e do dano causado ao erário, considerando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a fim de evitar reincidência de despesas irregulares, como no caso em tela.

56. Frise-se que essa multa é gradativa de acordo com a gravidade das irregularidades identificadas, já que pode variar de 0 a 100% do valor atualizado do dano. Logo, verifica-se que o valor da multa aplicada ao recorrente de R\$ 20.000,00 (0,11% do valor do débito atualizado) encontra-se dentro da faixa legal e que esta multa foi menos gravosa do que a dos outros responsáveis elencados, uma vez que se utilizou da dosimetria para a aplicação da penalidade.

57. Ressalte-se que não há que se falar em dosimetria na aplicação do débito, uma vez que o recorrente foi considerado responsável solidário e o débito não tem caráter sancionatório e sim reparatório.

58. Observe-se que o Tribunal pode responsabilizar solidariamente aqueles que deram causa ao dano ao erário conforme art. 16, § 2º da Lei 8.443/1992. Cumpre ressaltar que, ao contrário do que alega o recorrente, não necessita o Tribunal demonstrar que ele agiu com dolo ou má-fé para poder responsabilizá-lo solidariamente. Por tratar-se de responsabilidade subjetiva basta que esteja presente o elemento culpa, além da ação, do resultado e do nexo de causalidade entre os dois últimos.

59. Por fim, cumpre informar que o recorrente está sendo responsabilizado independentemente de ele ter se beneficiado, ou não, dos recursos públicos federais.

60. Com relação a pena de inidoneidade de licitar, verifica-se que o Exmo. Ministro Relator entendeu que não havia nos autos a comprovação de que a empresa tenha praticado fraude à licitação, única hipótese permitida pela legislação para que o TCU aplique a referida pena, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992.

61. Porém, como considerou as irregularidades graves, encaminhou o Acórdão à CGU para que no âmbito da sua esfera verificasse a possibilidade de aplicação das sanções: suspensão de participação em licitação e de impedimento de contratar com a Administração.

62. Portanto, não merecem prosperar os argumentos do recorrente.

Argumentos apresentados pela empresa SMP&B São Paulo Comunicação Ltda. (fls. 01/33, anexo 3)

Preliminar (fls. 02, anexo 3)

63. Afirma evidente e constatável equívoco nos processos em que os trabalhos da equipe de inspeção foram desmembrados. Cita a confusão gerada no TC 008.992/2010-0, em que partes envolvidas foram acusadas de desvio de recurso da ordem de R\$ 44.000,00, em razão das NFs 016.704 e 016.705, emitidas por Efeito Artes Gráficas, trazerem no histórico 'serviço de confecção de fotolitos'.

64. Esclarece que na verdade o histórico constava: ‘Fotolito para folder no formato 37 x 28 cm, com capa 4/4 cores, 25 lâminas 4/4 cores, mais fotolito de envelope 1/0 cores’. Afirma que o fotolito descrito na NF 016.705 havia sido utilizado na impressão de 10.000 exemplares de folhetos na NF 016.715, bastando, examinar os históricos das notas fiscais (fls. 83 do TC 008.992/2010-0).

Análise

65. Como o argumento do recorrente gira em torno de questão que não foi tratada no presente processo, ele não socorre a sua defesa.

Preliminar (fls. 02/04, anexo 3)

66. Aduz que o Voto do Acórdão 1.116/2010-TCU-Plenário evidencia inúmeros equívocos para permitir que o Relatório fosse parcialmente acolhido. Afirma que, não obstante o decurso de mais de 10 anos de ocorrência dos fatos, a Secex-SP sustenta suas conclusões em meras suposições, sem produzir prova.

67. Informa que o Acórdão sugere ‘conluio’ e a realização de ‘esquema’ entre o recorrente e o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, sem entretanto produzir prova. Observa que a Secex-SP utilizou dois pesos e duas medidas uma vez que não tratou com igual severidade as empresas gráficas que foram contratadas já que não foram incluídas no polo passivo da TCE, nem a devolver qualquer numerário, o que já seria suficiente para decretar a nulidade da decisão.

68. Alega, também, que a Secex-SP não observou que a SMP&B São Paulo, por força de dispositivo contratual, fez jus apenas a 10% de comissão calculada sobre o valor líquido das despesas com a divulgação do XV Congresso Mundial de Segurança e Saúde no Trabalho (Cláusula Terceira, § 1º, inciso II, do referido contrato de fls. 549/570 – vol. 2).

69. Afirma, portanto, que a decisão referida carece de razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que a recorrente está sendo chamada a devolver, em solidariedade, mais de vinte milhões de reais enquanto as empresas destinatárias deste recurso foram deixadas de lado.

70. Entende que houve equívoco na valoração das provas, todas praticamente desconsideradas quando mostravam favorecer a Recorrente, passando por conta disso, a impressão não verdadeira de culpabilidade. Informa que isso afronta o princípio da presunção da inocência e do **in dubio pro reu**. Declara que o Acórdão deve ser (i) anulado para a citação das empresas destinatárias do recurso ou alternativamente (ii) afastar a responsabilidade do recorrente ou, (iii) limitar a responsabilidade da recorrente aos valores que por ela foram efetivamente recebidos.

Análise

71. O recorrente afirma genericamente que sua condenação foi baseada em suposições sem provas, porém não ataca as irregularidades que originaram sua condenação.

72. Frise-se que o débito foi originado da irregularidade ‘pagamento de despesas sem a comprovação da entrega de materiais ou da prestação efetiva dos serviços’. Para formar o convencimento da ocorrência, sopesou-se um conjunto de provas e indícios convergentes no sentido da irregularidade das despesas resumidas nos itens ‘b’ a ‘l’ do Voto do Acórdão 1.116/2010-TCU-Plenário.

73. Com relação à responsabilidade solidária, conforme explicado nos itens 0 e **Erro! Fonte de referência não encontrada.** desta instrução, o Tribunal pode responsabilizar solidariamente aqueles que deram causa ao dano ao erário conforme art. 16, § 2º da Lei 8.443/1992. Observe-se que o recorrente está sendo responsabilizado independentemente de ele ter se beneficiado diretamente da totalidade de recursos públicos federais questionados.

74. Cumpre esclarecer que a solidariedade passiva tem por característica a possibilidade jurídica de se cobrar de todos ou de qualquer um. Não há que se falar de nulidade do Acórdão pelas gráficas não integrarem o polo passivo do processo, ademais conforme item 22.5 do relatório do referido Acórdão a maioria das empresas não foram localizadas, pois não se encontravam no endereço fornecido ao fisco.

75. Logo o argumento do recorrente não merece prosperar.

Argumento (fls. 05/09, anexo 3)

76. Alega ausência absoluta de provas acerca do ‘conluio’ contido nos itens 5 e 6 do Voto. Afirma que não há nenhum fato ou documento que aponte para o alegado ‘conluio’, tampouco os benefícios auferidos pela recorrente em razão dessa situação. Assevera que na TCE vigoram os princípios da reserva legal e da verdade material, logo cabe a Secex-SP fazer prova de suas acusações sob pena de não acolhimento das mesmas.

77. Para corroborar, aduz que foi exatamente por ausência de provas que as proposições das letras (a) e (b), item 2 do Voto foram rejeitadas. Dessa forma, resta dúvida quanto ao fundamento utilizado pela Comissão de Tomada de Contas Especial diante da falta de elementos capazes de levar à convicção quanto à ocorrência de conluio.

78. Assevera que igual destino deverá ser dado às proposições contidas no item (6) que, por absoluta identidade de razões, deverão ser rejeitadas.

79. Relembra que o Sr. Marco Antônio Rocha era o Diretor Financeiro da Fundacentro e que agia em nome dela, inclusive, perante a recorrente. Observa que se ele possuía ou não poderes para receber os serviços publicitários contratados junto a fornecedores, essa é uma questão de ordem interna da Fundacentro, cabe a ele responder por extravasar os limites do seu cargo.

80. Garante que a SMP&B São Paulo não pode ser penalizada, pois é terceira de boa-fé. Ressalta que o Sr. Marco Antônio agia em nome da Fundacentro e que para todos os efeitos legais, ele aprovou e recebeu os serviços que foram realizados, já que o mesmo dava recibo e assinava notas fiscais, conforme constam nos autos.

81. Certifica que, ainda que o Sr. Marco Antônio não tivesse poderes para receber os serviços, a empresa SMP&B São Paulo estaria amparada pelo art. 309 do Código Civil que protege a aparência de boa-fé do credor, considerando válida a entrega feita ao credor putativo.

82. Continua afirmando que pela teoria da aparência a aprovação e o recebimento dos materiais pelo Sr. Marco Antônio é plenamente válida e produziu efeitos de desoneração face ao cumprimento da obrigação.

83. Alega que a Secex-SP não poderia responsabilizar o recorrente por uma questão **interna corporis**, pois o direito protege os terceiros de boa-fé e restringe responsabilidade por excesso de gestão. Aduz que devem ser revistas as imputações que tiveram como alegação o ‘excesso de poder’.

84. Pela mesma razão, a proposição do item 5, letra (a) deve ser rejeitada por absoluta falta de razão pois defende que a hipótese de ‘pagamentos sem a comprovação da entrega dos materiais ou da prestação efetiva dos serviços’ seja questão **interna corporis**.

85. Assevera que os atos administrativos praticados por agentes públicos são revestidos de legalidade e defende que a alegação de ‘conluio’ deveria ter sido acompanhada do benefício que o alegado ‘esquema’ trouxe para a Recorrente e não apenas provas da ‘combinação’.

86. Por fim observa que não há nos autos prova de que a recorrente tenha recebido além dos 10% da comissão prevista no contrato.

Análise

87. Novamente inicia seus argumentos afirmando genericamente a falta de provas, sem, contudo, rebater os indícios que suportam a condenação do débito.

88. O item 22.3 do relatório do referido Acórdão esclarece que tanto a Comissão de Tomada de Contas Especial quanto a Comissão Disciplinar apontam as seguintes provas para a irregularidade ‘pagamento de despesas sem a comprovação da entrega de materiais ou da prestação efetiva dos serviços’: (i) os materiais/serviços relacionados nas notas fiscais não deram entrada pelo Serviço de Almoxarifado; (ii) as publicações constantes das notas fiscais não foram expedidas pelo Serviço de Atividades Auxiliares.

89. Esclarece que os materiais/serviços foram tidos como recebidos no período de 10/1998 a 01/1999 e que não há como o material ter sido remetido diretamente ao Anhembi, durante o Congresso, pois este ocorreu em 08 a 18/04/1999. Ademais, conforme item 22.3.4, os materiais ditos recebidos não coincidem com o distribuído no evento.

90. Também não foi encontrado qualquer material referente às notas questionadas no setor gráfico da Fundacentro, conforme item 22.3.5 do aludido relatório.

91. Uma série de outras irregularidades corrobora a acusação de recebimento fraudulento das referidas notas fiscais tais como: (i) despesas não autorizadas pela Fundacentro; (ii) utilização fraudulenta de fotocópias de autorização de despesas da presidência da Fundacentro; (iii) não localização de algumas gráficas; (iv) gráficas remetendo orçamento do mesmo fax; (v) proximidade das datas entre autorização e emissão das notas fiscais por parte da Fundacentro.

92. Como elemento de defesa, o recorrente traz como prova de realização/entrega dos serviços/materiais, os atestes efetuados pelo Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, atestações em desconformidade com os requisitos da Lei 8.666/1993 e do contrato.

93. Contratualmente (fls. 549/570, vol. 2), quem deveria receber pelos serviços era a Assessoria de Comunicação, e não o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha. Ademais, não se configurou nem ao menos o recebimento provisório, pois o Sr. Marco sequer vistoriava previamente os recebimentos (item 24.41 do relatório do Acórdão 1.116/2010-TCU-Plenário).

94. Como havia cláusula contratual obrigando a entrega dos serviços para a Assessoria de Comunicação, e não para o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, não há como dizer que é uma questão **interna corporis** ou suscitar a tese de terceiro de boa-fé.

95. Verifica-se, portanto, que o fundamento para a constituição do débito não está no recebimento do serviço por pessoa diversa da que constava do contrato, mas no fato de o Recorrente não ter conseguido provar a existência do material produzido.

96. Constam nos autos que mais de seis milhões de peças publicitárias foram produzidas para o Congresso, e a parte que está sendo questionada são materiais que não passaram pelo almoxarifado, não foram remetidos ao Anhembi nem estavam no setor gráfico da Fundacentro. Ressalte-se, mais uma vez, que várias irregularidades corroboraram a acusação conforme item 0 da presente instrução.

97. Por fim, os argumentos questionados nos itens **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, já foram rebatidos nos itens 0 e 0 da presente instrução.

98. Tendo em vista o exposto, os argumentos suscitados não merecem prosperar.

Argumento (fls. 09/14, anexo 3)

99. Defende que a ‘solidariedade’ não existe, uma vez que a atuação da SMP&B São Paulo restringia-se a intermediação (obtenção de orçamentos) e supervisão (acompanhamento da execução conforme expressamente admitido na Lei 12.232/2010).

100. Afirma que a recorrente intermediou a contratação de fornecedores e os supervisionou em nome e por conta e ordem da Fundacentro (art. 2, caput, Lei 12.232/2010). Alega que as empresas respondiam perante a Fundacentro, em cujo nome o orçamento era emitido e por quem o orçamento era aprovado.

101. A SMP&B São Paulo verificava a adequação ao que anteriormente fora aprovado pela Fundacentro. Observa que não havia nada que fosse feito sem o conhecimento ou aprovação da referida fundação. Aduz que o alegado ‘conluio’ somente poderia ter sido estabelecido entre pessoas da Fundacentro e esses fornecedores.

102. Explica que a agência procurava três empresas capacitadas, que pudessem executar o trabalho no prazo estabelecido e pedia a elas orçamentos que eram submetidos a análise e a aprovação da Fundacentro, de modo que esta selecionasse uma que lhe fosse mais favorável (orçamento de menor preço).

103. Assevera a independência entre a recorrente e o fornecedor selecionado pela Fundacentro, uma vez que a agência contratava o fornecedor em nome e dentro das condições estabelecidas pela fundação e que a entrega do serviço era feita pelo fornecedor à Fundação que efetuava o pagamento diretamente a ele.

104. Alega que o Sr. Marco Antônio, à época, era um dos membros da Diretoria, junto com o Sr. José Gaspar Ferraz de Campos e com a Sra. Sonia Maria Jose Bombardi, e tendo como Presidente o Dr. Humberto Carlos Parro. Reforça que o Sr. Marco estava acima do Assessor de Comunicação Social da Fundacentro, e que poderia substituí-lo de pleno direito, porque quem pode o mais, pode o menos.

105. Observa que há três partes independentes, e que entre partes independentes não pode ocorrer a figura da solidariedade, seja ativa, seja passiva. Traz o art. 265 do Código Civil e entendimentos jurisprudenciais.

106. Aduz que não poderia haver solidariedade entre a recorrente e os fornecedores pois a empresa SMP&B São Paulo não atuava no segmento de artes gráficas e editora, não constando de seu objeto social e nem do contrato com a fundação a obrigação de prestar serviços no segmento gráfico.

107. Conclui pela desclassificação da alegada solidariedade entre a recorrente e o Sr. Marco Antônio e defende que o item 9.2 do Voto deve ser afastado pois não produzia as peças publicitárias impressas. Esclarece que elaborou o layout das peças e materiais e que era dos fornecedores a obrigação de imprimir.

Análise

108. A solidariedade decorre do art. 16, III, § 2º, da Lei 8.443/92, uma vez que o Tribunal pode chamar em solidariedade os responsáveis que deram causa ao dano.

109. Verifica-se que o recorrente tinha um contrato com a Fundacentro cujo objeto era: *‘planejamento, criação, produção e a veiculação de campanhas e peças publicitárias, incluída a publicidade legal, o apoio a eventos, o assessoramento nas ações de relações públicas e imprensa, o desenvolvimento e a elaboração de pesquisas de mercado e de opinião, a orientação de marcas, logotipos e outros elementos de programação visual’* (fls. 532, vol. 2).

110. E, segundo o parágrafo terceiro da cláusula terceira do contrato (fls. 532/547, vol. 2), para a execução de todos os serviços necessários à execução da estratégia de divulgação seriam apresentados, no mínimo, três orçamentos pela Agência. Para tanto, a Agência era remunerada com 10% destes serviços em conformidade com o art. 7º e com o art. 11 do decreto 57.690/1996 que regulamentou a Lei 4.680/1965 (parágrafo primeiro da cláusula terceira).

111. O contrato de prestação de serviços de publicidade previa expressamente na cláusula nona, inciso V, que a agência estava obrigada a submeter à aprovação prévia da Fundacentro, através da Assessoria de Comunicação Social, mediante consulta prévia à Presidência, texto, layout, arte-final, roteiro e mapa de veiculação de qualquer anúncio, peça ou serviço de comunicação. Na cláusula décima primeira o contrato ainda enfatizava que caberia, exclusivamente, à Fundacentro, através da Assessoria de Comunicação Social, mediante aprovação prévia da Presidência, orientar a execução dos serviços contratados, quanto aos critérios de prioridade, qualidade e condições.

112. Observou-se que, conforme relatado no item 22.4 do relatório do Acórdão, diversas irregularidades no que tange a autorização de despesas: (i) despesas não autorizadas pela presidência; (ii) utilização fraudulenta de autorizações; (iii) adulteração de quantitativos na autorização de despesas.

113. Outras irregularidades foram verificadas na operacionalidade das empresas fornecedoras escolhidas pela recorrente: (i) não localização de algumas gráficas; (ii) segundo informação do fisco, algumas gráficas estavam sem atividades; (iii) notas fiscais emitidas contra empresa diversa da Fundacentro, em valores e datas diferentes; (iv) empresa com atividade diversa do ramo de negócio; (v) empresas que disputavam o serviço, apresentaram o mesmo endereço nas propostas; (vi) empresas que disputavam o serviço, remeteram propostas do mesmo número de fax; (vii) orçamentos emitidos em data posterior à emissão de notas fiscais; (viii) alguns orçamentos não assinados (item 22.6 do relatório do Acórdão).

114. Portanto, tendo em vista as irregularidades encontradas, referentes a (i) autorização de despesa e a (ii) operacionalização das empresas, e sopesando as irregularidades com as obrigações contratuais, concluiu-se pela responsabilização do recorrente, não tendo como aceitar os argumentos suscitados nos itens **Erro! Fonte de referência não encontrada.** a **Erro! Fonte de referência não**

encontrada. e Erro! Fonte de referência não encontrada. a Erro! Fonte de referência não encontrada..

115. Com relação ao recebimento dos serviços, contratualmente cabia a Assessoria de Comunicação Social, assessoria que detinha competência técnica para tal. Logo, não se vislumbra a possibilidade de o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, Diretor de Administração e Finanças, diretoria diversa da Assessoria de Comunicação Social, efetuar o recebimento destes serviços.

116. Logo, os argumentos do recorrente não merecem prosperar.

Argumento (fls. 14/17, anexo 3)

117. Afirma que apesar das imputações constantes das letras (b), (c), (d) do mesmo item 5 não dizerem respeito à recorrente, elas foram adotadas para acentuar a alegação de ‘conluio’, muito embora pudessem ser utilizadas exclusivamente para demonstrar a existência de problemas de gestão **interna corporis** da fundação.

118. Alega que a recorrente não exercia, nem poderia exercer qualquer fiscalização em relação a documentos expedidos pela Presidência da Fundacentro e somente executava o que a assessoria de comunicação social – ACS lhe solicitava.

119. Aduz que o depoimento do Sr. José Carlos Cartilha Crozera (fls. 319, vol.13) demonstrou que a recorrente não agia à sorrelfa dos órgãos competentes da Fundacentro, evidenciando que a SMP&B São Paulo não poderia ter agido em ‘conluio’ com o Sr. Marco Antônio.

120. Segundo o depoente, (i) a agência de publicidade não agia sem autorização da ACS, que por sua vez, solicitava autorização para a Presidência; (ii) a agência de publicidade somente providenciava orçamentos desde que previamente autorizada pela Fundacentro; (iii) a agência de publicidade apresentava orçamentos e os encaminhava para a Diretoria de Administração e Finanças – DAF; (iv) aprovada a execução dos serviços pela DAF, a ACS acompanhava sua execução; (v) a ACS após a execução do serviço procedia à sua aprovação.

121. Defende que a recorrente não tinha como iniciar qualquer ação sem que isso não fosse do conhecimento da ACS, da presidência e da DAF. Logo, as irregularidades (b), (c), (d), do item 5, assim como (j) e (k) não podem ser utilizadas como suporte de condenação.

122. Por fim, assevera que a SMP&B São Paulo não pode ser responsabilizada se algumas pessoas da Fundacentro ‘adulteraram’ documentos, porque ela recebia as solicitações e apenas providenciava os orçamentos. Afirma que a SMP&B São Paulo era agência de propaganda e não um **bureau** de investigações.

Análise

123. Como dito anteriormente, item 0 da presente instrução, a irregularidade que gerou o débito é ‘pagamento de despesas sem a comprovação da entrega de materiais ou da prestação efetiva dos serviços’. A irregularidade foi imputada, pois não se conseguiu localizar os materiais/serviços ditos entregues.

124. Todas as outras irregularidades, ‘b’ a ‘l’ do voto do Acórdão 1.116/2010-TCU- Plenário reforçam a irregularidade principal. Logo, mesmo que se considerasse que algumas irregularidades não são da alçada do recorrente, como alega, este argumento não tem o condão de afastar a irregularidade principal e sua responsabilidade.

125. Ademais, conforme itens **Erro! Fonte de referência não encontrada. a Erro! Fonte de referência não encontrada.** da presente instrução, estes argumentos já foram rebatidos.

Argumento (fls. 17/22, anexo 3)

126. Afirma que também não procedem as alegações referidas nas letras (e), (f), (g), (h) e (i), item 5 do voto do Acórdão 1.116/2010-TCU- Plenário, indicando a não execução e não entrega dos materiais. Observa que as imputações são apenas suposições e resultam da interpretação equivocada dos fatos.

127. Aduz que quando uma empresa não é localizada no endereço que constou da Nota Fiscal não significa que ela seja ‘empresa fantasma’. Ela pode ter trocado de endereço ou ter encerrado suas atividades, mas isso não significa que à época dos serviços, dez anos atrás, ela não existisse.

128. Exemplifica o caso da RBS Gráfica e Editora, que tem sua situação cadastral ativa, conforme consulta ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, realizada no site da Receita Federal, em 28/07/2010 (doc. 01). Observa que ela pode ter deixado de exercer suas atividades no local, que era um prédio locado, e não ter comunicado a Receita Federal.

129. Continua lembrando que este fato não faz dela uma empresa inidônea, nem permite inferir conclusão de que essa empresa, que integra um forte grupo econômico – afiliada da Rede Globo, não existiu.

130. Enfatiza que o Sr. Marco Antônio, Diretor da Fundacentro, recebeu as notas fiscais e atestou a realização dos serviços. Lembra, novamente, que se trata de questão **interna corporis**, que não pode ser transferida para a recorrente, como pretendido pelo TCU. Reforça a ideia de que a obrigação de fiscalizar a entrega de materiais era da Fundacentro.

131. Relembra que o próprio José Carlos Cartilha Crozera esclareceu, no seu depoimento, que os serviços eram acompanhados pela ACS. Logo, o mínimo que a recorrente poderia supor era que as áreas internas da Fundacentro dialogavam entre si, justificando o pagamento pela DAF depois que a ACS tivesse conferido a conformidade de execução e entrega dos materiais.

132. Defende que nem mesmo o número de materiais gráficos impressos justificava, à recorrente, tecer qualquer suspeita, pois se tratando de evento mundial é recomendado que a distribuição seja realizada em diversos países.

133. Salaria que não há nada de irregular em se ter produzido mais de 6 milhões de peças, inclusive em diversos idiomas (português, inglês e espanhol). Afirma ser ingênuo acreditar que o número de peças de divulgação devesse corresponder ao número de vagas disponíveis no Congresso.

134. Ressalta que não procedem as dúvidas lançadas sobre a entrega e distribuição dos materiais produzidos, uma vez que há farta documentação constante nos autos que prova que encaminhou as materiais produzidos para inúmeros destinatários (conhecimento de transporte).

135. Explica que o conhecimento de transporte é um documento fiscal emitido pelas transportadoras de carga, que confirma o recebimento das mercadorias a serem transportadas e constitui um contrato de transporte entre o embarcador e o transportador para os diversos modais. Afirma que no comércio internacional, um importador somente pode fazer o desembaraço aduaneiro de seus bens se estiver de posse do conhecimento de transporte do original.

136. Assevera que o conhecimento de carga, como uma nota fiscal, contém informações sobre o embarcador, o destinatário da carga, o contratante do serviço, bem como características da mercadoria.

137. Defende não ser crível que alguma empresa aérea emitisse um conhecimento de transporte sem que tivessem oferecido mercadoria para embarque. Desta forma, segundo o recorrente, resta demonstrado que os documentos dos autos são suficientes para comprovar que as mercadorias foram distribuídas em âmbito mundial.

138. Portanto, ressalta que a alegação de não comprovação da realização e entrega dos serviços deve ser afastada e que por identidade de razões, os argumentos acima expostos se prestam a impugnar as letras (g), (h) e (i) do item 5 do Voto do Acórdão-TCU-Plenário 1.116/2010.

Análise

139. Com relação às afirmações contidas nos itens **Erro! Fonte de referência não encontrada.** a **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, há que se concordar quando o recorrente afirma que o simples fato de não se achar uma empresa em seu endereço não gera a presunção de que a mesma seria fantasma. Observa-se, porém, que no caso da RBS há um ofício datado de 22.09.1999, da chefia da divisão de fiscalização de tributos da Secretaria Municipal de Finanças do Município de Contagem, no qual se afirma que esta empresa não se encontrava em atividade há pelo menos um ano (Ofício SMF/SEM/DF/DFI 002/99, de 22.09.1999, fls. 462, vol. 2).

140. Com relação ao argumento suscitado nos itens **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, o mesmo já foi discutido no item 0.

141. No que se refere às vias de conhecimento aéreos de embarques, estas não foram aceitas como provas da distribuição dos materiais executados para o congresso, pois há carência de nexos causal, visto que: (i) as notas fiscais foram emitidas e pagas em 1998, enquanto que as vias de transporte referem-se ao ano de 1999; (ii) não há nos autos comprovação de pagamentos das despesas de distribuição dos materiais, ademais fere de lógica aceitar o argumento da empresa SMP&B que afirma ter realizado a distribuição às suas expensas e sem nenhum ônus para a Fundacentro; (iii) a maior parte do material considerado não entregue, cerca de 4,6 milhões de peças, foi supostamente distribuída no próprio território nacional.

142. Verifica-se que a irregularidade permanece, uma vez que o recorrente não conseguiu comprovar o destino dos materiais/serviços questionados.

Argumento (fls. 22/31, anexo 3)

143. Afirma que também são descabidas as alegações de que a SMP&B São Paulo teria ‘subcontratado’ a Gráfica Braga Ltda, a Topic Participações e Serviços Ltda e a Image Solution Gráfica e Editora Ltda. Esclarece que a SMP&B São Paulo não subcontratava fornecedores e/ou veículos. Nos termos do art. 3º da lei 4680/1965; do art. 6º do Decreto 57.690/1966 e art. 2º da Lei 12.232/2010 a SMP&B São Paulo intermediava e supervisionava a execução externa de serviços de produção, em nome, por conta e ordem da Fundacentro.

144. Explica que apenas única e exclusivamente na hipótese de a SMP&B São Paulo subcontratar fornecedores/veículos, é que as cláusulas do contrato poderiam ser aplicadas aos terceiros, fornecedores. E como a recorrente não fazia subcontratação e nem os contratava em nome próprio, os fornecedores não estavam obrigados a fazer a entrega dos bens e serviços à ACS da Fundacentro.

145. Observa que o recibo de entrega dos bens e serviços era dado na própria nota fiscal, constando do mesmo, data e assinatura. Portanto, o recorrente não concorda com a decisão da Equipe de Inspeção de sobrepor o Relatório de Auditoria Especial, contendo meras presunções de veracidade, a documentos fiscais.

146. Aduz que caso seja reconhecida a alegada ‘inidoneidade’ dos documentos fiscais emitidos pela recorrente, esta certamente também ficará autorizada a postular a devolução integral e atualizada dos impostos.

147. Ressalta que não é a ausência de histórico descritivo do serviço prestado que faz presunção de desvio de verba. Desvio de verba pública é um delito civil e criminal, cuja ocorrência deve ser devidamente comprovada, sob pena de não acolhimento da acusação.

148. Assevera que a argumentação usada em nome desse Tribunal é frágil, destituída de fundamentação sustentável. Tanto é que o TCU nem cogitou verificar na contabilidade das partes envolvidas (Fundacentro e Fornecedores), se as notas fiscais tidas como irregulares estavam contabilizadas.

149. Adverte que não há nos autos prova alguma que permita concluir que a SMP&B São Paulo não dava cumprimento à cláusula 9ª, inc. IV e V, do contrato. Informa que a Assessoria de Comunicação Social – ACS é que orientava a execução dos serviços contratados junto a terceiros, quanto aos critérios de prioridade, qualidade e condições de execução, o que vem reconhecido às fls. 70-TCU-SECEX.

150. Segue dizendo que os orçamentos obtidos por SMP&B São Paulo eram apresentados à Fundacentro. Os orçamentos eram elaborados em nome da Fundacentro, a seleção era feita pelo Assessor de Comunicação Social, a contratação era feita pela SMP&B São Paulo em nome e por conta e ordem da Fundacentro. A documentação fiscal era emitida pelo fornecedor contra a fundação e a ela entregue junto com os bens e serviços produzidos; e a Fundacentro pagava o fornecedor diretamente. Não entende como a agência, sem vínculo obrigacional nenhum com os fornecedores poderia estar em ‘conluio’.

151. Explica que a SMP&B São Paulo não negociava preço, não negociava condições de pagamento e não se responsabilizava, nem efetuava pagamento algum a terceiros. Como então a SMP&B

São Paulo poderia ser responsabilizada por desvio de verbas? Aduz que são passados mais de 10 anos e que a fundação já entregou a esse Tribunal toda a documentação de que dispõe envolvendo a execução do referido contrato, e se não dispõe de documentações outras é porque ao longo do tempo muita coisa se perdeu.

152. Novamente faz menção ao procedimento descrito pelo Sr. José Carlos Crozera, já visto no item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** da presente instrução. Após, alega que a exigência contida na cláusula 9ª, incisos I e V, foi cumprida por SMP&B São Paulo.

153. Afirma que a Secex-SP chegou a uma conclusão equivocada e, em seguida, repete a argumentação contida nos itens **Erro! Fonte de referência não encontrada.** a **Erro! Fonte de referência não encontrada.** da presente instrução.

154. Ressalta que se ateu rigorosamente aos limites contratuais. Frisa que mais grave ainda é pretender criar a figura da solidariedade para quem apenas recebeu 10% de comissão, conforme previsto no contrato.

155. Continua questionando: se os pagamentos foram efetuados às empresas fornecedoras ‘sem a comprovação da entrega de material ou da prestação de serviço’, como alegar a irregularidade dos recebimentos feitos pelo Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha. Conclui dizendo que a verdade é que não se pode falar em solidariedade.

Análise

156. O recorrente questiona o termo ‘subcontratação’ utilizado no Acórdão recorrido. E defende que se não há subcontratação não há que se falar em cumprimento das cláusulas contratuais pelos fornecedores, logo os recebimentos dos serviços e materiais não necessitariam ser efetuados pela ACS.

157. Cumpre esclarecer que, conforme itens **Erro! Fonte de referência não encontrada.** a **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, os fornecedores eram pré selecionados pela agência, que, por sua vez, era remunerada em 10% dos serviços efetuados pelos fornecedores, e que constava do objeto do contrato a execução dos serviços.

158. Ademais, a responsabilidade do recorrente já foi amplamente abordada na presente instrução.

159. Logo, independentemente do nome da relação entre a agência e seus fornecedores, o recorrente não conseguiu comprovar a execução dos serviços e materiais questionados no presente processo, irregularidade que gerou o débito imputado.

160. Portanto, o argumento do recorrente não merece prosperar.

Argumento (fls. 22/31, anexo 3)

161. Afirma que a Secex se utiliza de algumas informações presentes na Ação Civil Pública para demonstrar a não entrega dos materiais. Defende que deveria ocorrer exatamente ao contrário, pois entende que a documentação comprova que os serviços foram executados.

162. Suscita questão prejudicial com base nos art. 110 e 265, inciso IV, ‘a’, do CPC, e arts 99 e 94 do CPP. Requer a suspensão desta TCE, assim como de todos os procedimentos em curso perante o TCU, porque a eventual existência de decisões dissonantes, envolvendo as mesmas partes e versando sobre a mesma matéria, afetaria a segurança e estabilidade jurídicas das decisões.

Análise

163. O recorrente argui questão prejudicial baseada em litispendência pelo fato de existirem processos no Poder Judiciário e no TCU pelos mesmos motivos.

164. No ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas – cível, criminal e administrativa. Dessa forma, o fato de tramitarem processos em esferas distintas não viola o princípio que veda o **bis in idem**, como se constata pelo teor dos artigos 935 do Código Civil, 66 do Código de Processo Penal, 126 da Lei 8.112/90 e 12 da Lei 8.429/1992.

165. Esta Corte de Contas possui entendimento pacífico no sentido de que a tramitação de ações em outras esferas, com vistas à apuração de condutas antijurídicas, não configura dupla apenação

(Acórdãos 40/2007-Plenário, 2.477/07-1ª Câmara e 1.234/08-2ª Câmara). Nesse sentido é excerto do voto condutor do Acórdão 654/1996-TCU-2ª Câmara, o qual afasta a possibilidade de **bis in idem**, ainda que haja ação de ressarcimento de dano, interposta em sede judicial, concomitante a decisão deste Tribunal:

O risco de um ressarcimento em duplicidade por parte do responsável está de todo afastado, em razão da orientação já sumulada nesta Corte no sentido de que os valores eventualmente já satisfeitos deverão ser considerados para efeito de abatimento na execução (Enunciado da Súmula-TCU nº 128).

166. Ademais, não há litispendência, pois esta apenas se verifica quando há reprodução de ação anteriormente ajuizada, ocorrendo a denominada tríplice identidade, isto é, mesmas partes, pedido e causa de pedir. Nos processos perante o TCU não há que se falar em partes, nem mesmo há exercício de direito de ação em face do Estado-Juiz, razão pela qual impende concluir que a litispendência apenas pode ocorrer quando ambos os processos estão em curso perante o Poder Judiciário.

167. Desse modo, não há como acolher o argumento apresentado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

168. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelo **Sr. Humberto Carlos Parro** e pela empresa **SMP&B São Paulo Comunicação Ltda.**, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, e, no mérito, **negar-lhes provimento**, mantendo-se em seus exatos termos o Acórdão 1.116/2010-TCU-Plenário mantido pelo Acórdão 2.160/2010-TCU-Plenário;

b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.”

3. O Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU), em parecer da lavra do procurador-geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se nos seguintes termos (fls. 62/66 do anexo 3):

“Trata-se de Recursos de Reconsideração interpostos pelo Sr. Humberto Carlos Parro, ex-Presidente da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro (fls. 01/21, Anexo 4) e pela empresa SMP&B São Paulo Comunicações Ltda. (fls. 01/33, anexo 3), doravante denominada SMP&B, em face do Acórdão TCU 1.116/2010 – Plenário (fls. 4316/4317, volume principal), mantido pelo Acórdão TCU 2.160/2010 – Plenário, o qual negou provimento a embargos de declaração oferecidos pelo Sr. Humberto Carlos Parro (fls. 4344, volume principal).

Os recursos foram analisados pela Serur, por intermédio de instrução única (fls. 45/60, Anexo 3), a qual concluiu por conhecer dos recursos oferecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se os exatos termos do Acórdão TCU 1.116/2010 – Plenário.

Este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta sua concordância quanto à proposição da Serur no sentido de negar provimento ao recurso interposto pela empresa SMP&B São Paulo Comunicações Ltda., tendo em vista que os argumentos oferecidos não foram capazes de elidir as irregularidades identificadas nos presentes autos e, por conseguinte, alterar o entendimento firmado no acórdão recorrido.

Todavia, divirjo da unidade especializada quanto ao encaminhamento sugerido em face do recurso apresentado pelo Sr. Humberto Carlos Parro, pelos motivos a seguir expostos.

Os presentes autos têm por origem Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundacentro, em decorrência de irregularidades relatadas no Relatório de Auditoria Especial 032.606, de 3/8/1999, por intermédio do qual a Secretaria de Controle Interno do Ministério do Trabalho e Esporte apontou diversas irregularidades na execução dos contratos de serviços de publicidade e propaganda firmados com as agências SMP&B São Paulo Comunicação Ltda. e Quality Comunicação Ltda., em especial, aquelas atinentes a despesas com a organização e execução do XV Congresso Mundial de Segurança e Saúde no Trabalho.

Em face das irregularidades detectadas, o ex-Presidente da Fundacentro, Sr. Humberto Parro, adotou providências com vistas à instauração de TCE (Processo Administrativo 762/1999), que concluiu pela responsabilização do então Diretor Administrativo e Financeiro, Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, solidariamente à SMP&B, por pagamentos sem comprovação da execução e do destino dado aos

materiais e serviços constantes nas notas fiscais analisadas, bem como por pagamentos indevidos de honorários e superfaturamentos.

A responsabilização do referido gestor teria decorrido, tal como ressaltado pela Secex-SP, à fl. 4244, volume principal, ‘do fato de ser ele o responsável pela autorização da execução dos serviços junto às empresas mencionadas e, ao mesmo tempo, ser também quem atestou o recebimento da grande maioria dos serviços relacionados às despesas consideradas irregulares’.

Tendo em vista as conclusões da TCE, o ex-Presidente da Fundacentro instaurou o Processo Administrativo 206/2000, com o fito de apurar a responsabilidade funcional do Sr. Marco Antônio. O relatório final também concluiu pela responsabilização do ex-diretor.

A documentação pertinente à apuração empreendida veio a ser encaminhada ao Tribunal, em maio/2003, sendo objeto de análise pela Secex-SP. O Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu da Rocha e a empresa SMP&B vieram a ser citados, solidariamente, em razão das seguintes irregularidades:

- a) pagamento indevido de honorários;
- b) superfaturamento na realização de despesas com impressão de peças publicitárias e serviços com fotolitos;
- c) pagamentos efetuados sem a comprovação da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

Após a apreciação das alegações de defesa oferecidas pelas partes, a unidade técnica considerou que as ocorrências tratadas nas alíneas ‘a’ e ‘b’ mereceriam verificação mais acurada, em razão do que foi constituído processo apartado (TC 002.907/2006-9) e promovida inspeção, em conformidade com o Despacho do Exmo. Relator (fls. 3797, volume principal).

Os presentes autos, portanto, passaram a tratar, especificamente, da ocorrência referenciada na alínea ‘c’, sendo o débito imputado aos responsáveis decorrente de pagamentos efetuados sem a comprovação da entrega do material ou da prestação efetiva dos serviços subcontratados junto às empresas RBS Gráfica e Editora Ltda., Gráfica Braga Ltda., Image Solution Gráfica e Editora Ltda., Magnaprint do Brasil Editora Ltda. e Topic Participações e Serviços Ltda (fls. 3743/3744, volume principal).

Conforme informado pela unidade técnica às fls. 3745/3746, 3765 e 3770, volume principal, grande parte das despesas pertinentes não foram autorizadas pela Presidência da Fundacentro, sendo feito uso fraudulento de autorizações, isto é, utilização de fotocópias de autorizações regulares na realização de outras despesas sem a prévia anuência formal da presidência, ou, ainda, alterações fraudulentas dos quantitativos de impressão fixados pela presidência.

Constatou-se, ainda, que o Sr. Marco Antônio aprovava, sem qualquer ressalva, os orçamentos dos serviços apresentados pela SMP&B, não obstante diversas irregularidades concernentes às empresas que, supostamente, concorreram pelo direito de fornecer os serviços e materiais (fls. 3765/3767 e 3772, volume principal)

Ademais, à exceção de três notas fiscais, atestadas pelo assessor do Sr. Marco Antônio, por determinação deste, todas as atestações foram empreendidas pelo ex-Diretor Administrativo e Financeiro, não obstante os materiais não tenham dado entrada no Serviço de Almoxarifado ou sido expedidos pelo Serviço de Atividades Auxiliares daquela fundação. De fato, depoimentos apontam que o Sr. Marco Antônio atestava o recebimento dos materiais ‘mediante somente a verificação do processo administrativo contendo três orçamentos e nota fiscal’, sem a promoção de uma vistoria dos materiais e serviços fornecidos (fls. 3761 e 3772, volume principal), em total desconformidade com a Lei 8.666/1993 e com o contrato.

Em razão dessas constatações, a unidade técnica propôs a irregularidade das contas e a responsabilização exclusiva do Sr. Marco Antônio, solidariamente com a empresa SMP&B, pelo débito apurado em face da ocorrência ‘c’, ponderando, ao final da instrução às fls. 3779/3780, volume principal, o que segue:

De início, é preciso ressaltar a omissão do processo quanto às responsabilidades do Sr. Humberto Carlos Parro, ex-Presidente da Fundacentro, e do Sr. José Gaspar Ferraz de Campos, ex-Diretor Executivo, tendo em vista evidências de que, na qualidade de titulares dos dois cargos de maior hierarquia da administração, abandonaram a gestão dos contratos de publicidade ao inteiro alvedrio do Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, negligenciando totalmente o exercício do controle hierárquico – culpa in vigilando – e, com isso, propiciando a consecução de tão graves irregularidades. Cabe salientar, contudo, que não há nos autos elementos que comprovem envolvimento doloso daqueles dois ex-dirigentes no cometimento das diversas irregularidades tratadas neste processo. Ao revés, há indícios de que o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha agia sorrateiramente, por exemplo: ao utilizar fotocópias de autorizações de serviços da Presidência, ao alterar os quantitativos de serviços das autorizações, ao atestar os recebimentos sem dar conhecimento à Assessoria de Comunicações, etc.

A omissão supracitada poderá ser adequadamente elidida – ouvindo-se em audiência os dois antigos dirigentes – no âmbito do processo de Prestação de Contas da Fundacentro do exercício de 1998 (TC 007.285/1999-0) que se encontra sobrestado em função, justamente, desta TCE.

A proposição da unidade técnica contou com a aprovação deste Ministério Público, representado pela então Subprocuradora-Geral, Dra. Maria Alzira Ferreira (fls. 3799, volume principal).

Divergindo da proposta da unidade técnica, o Exmo. Relator do feito assim se pronunciou:

(...) Ainda que se alegue que o responsável direto pelas irregularidades apontadas seja o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, há que ser considerado que este era subordinado hierarquicamente àquele, o que configura, em princípio, a ocorrência de, pelo menos, culpa in vigilando. A omissão do presidente da entidade em supervisionar e fiscalizar os atos do Diretor de Administrativo-Financeiro, o que teria permitido, por meio do controle hierárquico, coibir as irregularidades praticadas por este agente, é ainda mais relevante para a responsabilidade de sua conduta, ante o volume de recursos envolvidos nas despesas impugnadas.

Ademais, não vislumbro apenas a atitude omissiva por parte do então Presidente da Fundacentro. Conforme pode ser verificado nos autos (fls. 70, 80, 121, v.p. e 216, vol. 1) em várias ocasiões o Sr. Humberto Carlos Parro autorizou a execução de serviços solicitados pelo Sr. Marco Antônio sem que constasse da solicitação o quantitativo dos serviços a serem realizados. Note-se que uma das principais irregularidades apontadas foi justamente a impressão de material em quantitativos muito superiores ao necessário (...). Assim, tal conduta, juntamente com a omissão qualificada acima aludida, são fortes fundamentos da responsabilidade solidária do ex-presidente pelos atos irregulares ora enfocados.

Determinou, então, a citação solidária do Sr. Humberto Carlos Parro com os demais responsáveis pelo débito apontado nos Anexos 1 a 3 (fls. 2276/2288, volume principal) da instrução inicial.

Após a citação e diante das alegações de defesa oferecidas pelo ex-Presidente da Fundacentro, a Secex-SP se posicionou pela exclusão da sua responsabilidade, por considerar que, ‘ainda que o ex-Presidente tenha negligenciado totalmente o exercício do controle hierárquico, não há nos autos elementos que comprovem o envolvimento doloso do responsável no cometimento das diversas irregularidades aqui tratadas; muito pelo contrário, apurou-se que o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha agiu sorrateiramente (...)’.

Nesse sentido, fez consignar diversas ocorrências que denotam a natureza dolosa dos procedimentos adotados pelo ex-Diretor Administrativo e Financeiro, no sentido de fraudar as autorizações daquela presidência, à sua revelia (fls. 4266/4267, volume principal). Destacou o fato de que a quase totalidade dos atestos dos serviços foi promovida pelo Sr. Marco Antônio, sem qualquer envolvimento do Sr. Humberto Parro. Ainda, registrou que o ex-presidente, tão logo teve conhecimento dos fatos, adotou providências para apuração das irregularidades.

Reconhecendo, no entanto, sua culpa *in vigilando*, ressaltou a possibilidade de ouvi-lo em audiência, no âmbito do processo de contas regulares (fls. 4248/4250 e 4266, volume principal) que se encontra sobrestado.

Novamente, o posicionamento da unidade técnica contou com a aprovação da representante deste Ministério Público, desta feita, a Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva (fls. 4255 e 4272, verso, volume principal).

Mais uma vez, o então Relator dos autos se manifestou em discordância da unidade técnica quanto à responsabilização do Sr. Humberto Parro. Ressaltou, por um lado, o fato de as despesas pertinentes ao evento terem mais que dobrado em relação ao orçamento previsto. Por outro, salientou a importância do evento para a divulgação institucional da Fundacentro, o que mereceria maior atenção do ex-presidente em seu acompanhamento.

Ainda, considerou que a adoção de providências, tão logo o gestor tomou conhecimento das irregularidades, não o isentaria, tendo em vista que deveria ter exercido o devido controle hierárquico, de forma a prevenir tais ocorrências.

Em decorrência dessas ponderações, o Sr. Humberto Parro veio a ter suas contas julgadas irregulares, com condenação, solidariamente ao Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha e à empresa SMP&B, à restituição das quantias pertinentes aos pagamentos efetuados sem a comprovação da entrega do material ou da prestação efetiva dos serviços subcontratados.

Em sede de recurso, o responsável, entre outros argumentos, asseverou que:

- a) os pagamentos efetuados, tidos por irregulares, o foram por conta exclusiva do ex-diretor de administração, sem que tivesse qualquer participação a respeito;
- b) o administrador público não é 'onipresente, onisciente e onipotente', sendo-lhe impossível controlar todos os atos administrativos praticados por seus subordinados. Em razão disso, não poderia ser-lhe imputada a responsabilidade por atos por eles perpetrados;
- c) os atos dolosos foram praticados pelo ex-diretor de administração, não tendo o ex-presidente autorizado, aprovado ou deles participado;
- d) tão logo teve ciência das irregularidades, adotou providências com vistas à sua apuração, inclusive com promoção de ação judicial de ressarcimento.

Alinhando-me ao posicionamento adotado pelos meus pares, nas oportunidades em que se manifestaram nestes autos e considerando os argumentos oferecidos pelo recorrente, entendo que cabe a exclusão da sua responsabilidade pelo débito apurado.

Ora, o débito a ele imputado solidariamente aos demais responsáveis, como visto, decorre de pagamentos efetuados sem a comprovação da entrega do material ou da prestação efetiva dos serviços subcontratados. Ou seja, o cerne da questão é o pagamento sem a contraprestação do bem ou serviço, sendo o pagamento etapa posterior à liquidação da despesa.

Restou sobejamente demonstrado neste processo que o Sr. Marco Antônio foi o único responsável pelos atestos indevidos, sem qualquer participação do Sr. Humberto Parro, não sendo possível o estabelecimento de nexo causal entre a conduta do ex-Presidente da Fundacentro e o prejuízo causado à entidade. Portanto, não há que se falar em imputação de débito ao ex-gestor.

Não é demais ressaltar a total ausência de responsabilidade do Sr. Humberto Parro em relação às notas fiscais abaixo relacionadas, tendo em vista o uso fraudulento de autorizações da presidência pelo Sr. Marco Antônio:

- a) 167, 170, 174, 175 e 176, emitidas pela RBS Gráfica e Editora Ltda. (fls. 2278 e 3746, volume principal);
- b) 310, 311, 312, 322, 323, 324, 325 e 326, emitidas pela Topic Participações e Serviços Ltda. (fls. 2281/2283 e 3746, volume principal);
- c) 164, emitida pela Image Solution Gráfica Editora Ltda. (fls. 2285 e 3746, volume principal);
- d) 775 e 781, emitidas pela Magnaprint do Brasil Editora Ltda. (fls. 2285 e 3746, volume principal).

Especificamente quanto às notas fiscais emitidas pela Gráfica Braga Ltda. (fls. 3746), houve uma única autorização do Sr. Humberto Parro, sem especificação de quantitativos, que veio a ser utilizada dolosamente pelo Sr. Marco Antônio, por fotocópia, para novas aquisições posteriores.

De fato, tal como ressaltado pelo Exmo. Relator, o Sr. Humberto Parro autorizou a execução de alguns serviços solicitados pelo Sr. Marco Antônio sem que constasse da solicitação o quantitativo dos serviços a serem realizados. Isso foi observado, além da Gráfica Braga Ltda., em relação às notas fiscais 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168 e 170 da RBS Gráfica e Editora Ltda., e às notas fiscais 206, 504, 506, 507 e 508 da Image Solution Gráfica e Editora Ltda., configurando ato de negligência, que possibilitou ao Sr. Marco Antônio, em conduta dolosa, demandar a impressão de material em quantitativos muito superiores ao necessário.

Da mesma forma, evidenciada negligência do responsável ao não ter designado formalmente um servidor para fiscalizar a execução dos contratos de propaganda, tal como por ele reconhecido às fls. 595/599, volume principal, ou, ainda, por não ter acompanhado, mais amiúde, os atos praticados pelo seu subordinado na preparação do evento.

Esses atos de negligência, apesar de não guardarem relação direta com o prejuízo acometido à fundação ou configurarem conduta dolosa, denotam culpa *in vigilando* do responsável, ensejando-lhe a imputação de multa pelo Tribunal.

Ante todo o exposto, este Representante do Ministério Público, divergindo, em parte, da proposta da Serur, manifesta-se por:

- a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Humberto Carlos Parro e pela empresa SMP&B São Paulo Comunicações Ltda., com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8443/1992;
- b) negar provimento ao recurso oferecido pela empresa SMP&B São Paulo Comunicações Ltda.;
- c) dar provimento parcial ao recurso do Sr. Humberto Carlos, alterando-se a redação do item 9.1 do Acórdão 1.116/2010-Plenário, com vistas à exclusão de sua responsabilidade solidária pelo débito;
- d) alterar a redação do item 9.3 do acórdão recorrido, com vistas a modificar o fundamento da multa imputada ao Sr. Humberto Carlos Parro para o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;
- e) apensar o presente processo ao TC 007.285/1999-0, relativo à prestação de contas da Fundacentro pertinente ao exercício de 1998, para que os atos de negligência praticados pelo gestor possam ser considerados quando do julgamento do mérito de sua gestão.”

4. Foi juntado à fl. 4.348 expediente protocolado em 26/7/2010, no qual o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, depois de alegar que não recebeu a correspondência sobre o teor da deliberação proferida neste processo (acórdão 1.116/2010 – Plenário), em virtude de obras então realizadas no prédio de sua residência, solicitou dilação do prazo para apresentar suas alegações.

É o relatório.

VOTO

Cuida-se dos recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Humberto Carlos Parro, ex-presidente da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro, e pela empresa SMP&B São Paulo Comunicações Ltda. contra o acórdão 1.116/2010- Plenário, que, entre outras providências, julgou irregulares as presentes contas especiais, com condenação em débito e aplicação de multa.

2. A deliberação recorrida foi confirmada pelo acórdão 2.160/2010 - Plenário, o qual negou provimento aos embargos de declaração opostos pelo Sr. Humberto Carlos Parro.

3. Considerando que se encontram preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, cabe conhecer os recursos de reconsideração.

4. Quando ao mérito, verifico, inicialmente, que as irregularidades tratadas nos autos foram apuradas pela Secretaria Federal de Controle Interno em auditoria feita nas despesas de publicidade e propaganda da Fundacentro, do período de 1º/1/1998 a 30/4/1999, relativas à promoção do XV Congresso Mundial de Segurança e Saúde no Trabalho.

5. O evento contou com cerca de 3.000 participantes e realizou-se em abril de 1999, no Palácio de Convenções do Anhembi, em São Paulo, com organização e coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Secretaria de Segurança de Saúde do Trabalho – SSST e da Fundacentro, esta última sua patrocinadora.

6. Restaram evidenciadas no acórdão recorrido as seguintes irregularidades (item 5 do voto condutor daquela deliberação):

“a) pagamentos de despesas com publicidade sem a comprovação da entrega dos materiais ou da prestação efetiva dos serviços;

b) realização de despesas não autorizadas pela presidência da Fundacentro;

c) utilização fraudulenta de fotocópias de autorizações de despesas emitidas pela presidência da Fundacentro;

d) utilização fraudulenta de autorização da Presidência da Fundacentro para a produção de folhetos institucionais para o XV Congresso Mundial:

d.1) autorização para a produção de 10.000 peças publicitárias foi adulterada para permitir a produção de 315.000 peças;

d.2) autorização para confecção de 3.000 encartes foi adulterada de forma a permitir a impressão de 3.000.000 de encartes;

e) não localização da empresa RBS Gráfica e Editora Ltda., que teria fornecido nota fiscal de prestação de serviços para a SMP&B, no endereço indicado na documentação fiscal;

f) inidoneidade das notas fiscais emitidas pela empresa Gráfica Braga Ltda., subcontratada como prestadora de serviços pela SMP&B;

g) a empresa Tipic Participações e Serviços Ltda., subcontratada para realização dos serviços de planejamento do XV Congresso Mundial de Segurança e Saúde no Trabalho, não tinha em seu contrato social como ramo de atividade a prestação dos serviços contratados, mas sim a prestação de serviços contábeis; tinha capital social registrado em 30/01/1996 da ordem de R\$ 4.000,00; sua sede era uma sala medindo aproximadamente 7 m², contendo um computador, um fax, uma mesa e prateleiras;

h) a empresa Image Solution Gráfica Editora Ltda., subcontratada como prestadora de serviços pela SMP&B, não foi encontrada nos endereços constantes das notas fiscais emitidas contra a Fundacentro;

i) irregularidades em relação às empresas que disputaram o fornecimento de serviços (não contratadas pela SMP&B, em razão dos preços):

i.1) Colmeiagraf Litografia Ltda.: não encontrada em seu endereço;

i.2) Gráfica e Editora Futura Ltda.: não encontrada em seu endereço;

i.3) Lisianthus Organização Ltda.: não se encontrava registrada na Junta Comercial do Estado de Minas Gerais, bem como não foi localizado seu registro nos Cartórios de Registro de Pessoa Jurídica;

i.4) Tulipa Assessoria e Planejamento Comercial Ltda.: disputou com a empresa Topic Participações e Serviços Ltda. o fornecimento dos serviços de planejamento do XV Congresso Mundial. Entretanto, as empresas Topic e Tulipa remeteram os seus orçamentos através do mesmo fax (031-241-1763). A Tulipa não tinha como objeto social o fornecimento do serviço orçado;

i.5) Editora Graffar e Pergaminho Editora Gráfica: os orçamentos apresentados por estas empresas não continham endereço, telefone e, em grande parte, não estavam assinados;

j) atestações de recebimento de serviços e materiais por parte do Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, então Diretor de Administração e Finanças da Fundacentro, que não detinha competência técnica e funcional para tal, a qual cabia à Assessoria de Comunicação Social da Fundacentro;

k) atestações de recebimento de serviços e materiais em desconformidade com os requisitos da Lei 8.666/93 e do contrato, sem a vistoria dos serviços ou materiais que estavam sendo entregues;

l) proximidade das datas entre autorização e emissão das notas fiscais por parte da Fundacentro.”

7. Destaco que algumas ocorrências inicialmente apontadas neste processo, referentes ao pagamento indevido de honorários e ao superfaturamento na realização de despesas com impressão de

peças publicitárias e serviços de fotolitos, deram origem à constituição de processo apartado (TC 002.907/2006-9), para aprofundamento das questões.

8. Por meio do acórdão 734/2010 - 1ª Câmara, o Tribunal converteu aquele processo em tomada de contas especial para citação dos responsáveis em face das irregularidades levantadas, o que deu origem aos TCs 007.100/2010-8, 008.960/2010-0, 008.991/2010-3, 008.992/2010-0, 008.996/2010-5 e 008.988/2010-2.

9. O débito imputado neste feito ao Srs. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha (então diretor de administração e finanças da entidade) e Humberto Carlos Parro e à empresa SMP&B São Paulo Comunicação Ltda., em valores originais no montante de R\$ 4.122.321,09, decorreu dos pagamentos efetuados nos anos de 1998 e 1999 sem comprovação da entrega do material ou da prestação efetiva dos serviços subcontratados junto às empresas RBS Gráfica e Editora Ltda., Gráfica Braga Ltda., Image Solution Gráfica e Editora Ltda., Magnaprint do Brasil Editora Ltda. e Topic Participações e Serviços Ltda..

10. As multas aplicadas com base no art. 57 da Lei 8.443/1992 foram nos valores de R\$ 100.000,00 para o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha e a empresa SMP&B São Paulo Comunicação Ltda. e de R\$ 20.000,00 para o Sr. Humberto Carlos Parro.

11. Após análise do mérito dos recursos, a unidade técnica especializada propôs negar-lhes provimento. O MPTCU, por seu turno, sugeriu negar provimento ao da empresa SMP&B São Paulo Comunicação Ltda., mas prover o do Sr. Humberto Carlos Parro, a fim de excluir sua responsabilidade solidária pelo débito e alterar o fundamento da multa aplicada para o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

12. O **Parquet** também propôs apensar o processo ao TC 007.285/1999-0, relativo à prestação de contas da Fundacentro pertinente ao exercício de 1998, para que os atos de negligência praticados pelo Sr. Humberto Carlos Parro possam ser considerados quando do julgamento do mérito de sua gestão.

13. O recurso do Sr. Humberto Carlos Parro trouxe, em suma, alegações quanto ao possível tangenciamento das questões suscitadas nos embargos de declaração apreciados por meio do acórdão 2.160/2010 - Plenário, à ausência de responsabilidade direta do recorrente pelas irregularidades constatadas, à adoção por ele de diversas providências para aplicação de punições e recomposição dos prejuízos, ressaltando que teria sido isentado de responsabilidade pela Secex/SP e pelo MPTCU.

14. De acordo com o exame da Serur, as alegações recursais não merecem prosperar, uma vez que, em síntese:

a) todas as questões suscitadas quando da oposição dos embargos de declaração foram rebatidas no acórdão 2.160/2010 - Plenário;

b) era esperado que, como presidente da Fundacentro, o recorrente acompanhasse **pari passu** os maiores e estratégicos projetos da fundação (como no presente caso, em que o evento, ao final, correspondeu a quase 11% do orçamento total da entidade), bem como a atuação de seus subordinados na sua condução, por meio do controle hierárquico;

c) as providências reparatórias só se iniciaram quatro meses após a realização do evento e foram consideradas na dosimetria da pena de multa;

d) o recorrente autorizou, em várias ocasiões (fls. 70, 80 e 121, volume principal, e fl. 216, volume 1), ao Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, a execução de serviços sem adequada quantificação, permitindo a impressão de material sem qualquer controle;

e) o relator não está vinculado às conclusões das unidades técnicas nem às do MPTCU; e

f) o Tribunal pode responsabilizar solidariamente aqueles que deram causa ao dano ao erário, conforme art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, sem necessidade de demonstrar a existência de dolo, má-fé ou beneficiamento próprio, bastando que esteja presente o elemento culpa, além da ação, do resultado e do nexo de causalidade entre os dois últimos.

15. Já segundo o MPTCU, deve-se prover o recurso do Sr. Humberto Carlos Parro, pois restou demonstrado que o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha foi o único responsável pelas atestações indevidas que levaram aos pagamentos sem comprovação da entrega do material ou da prestação efetiva

dos serviços questionados, não sendo possível o estabelecimento de nexos causal entre a conduta do ex-presidente da Fundacentro e o prejuízo causado à entidade em razão dessa irregularidade.

16. O **Parquet** também lembrou a ausência de responsabilidade do Sr. Humberto Carlos Parro em relação a várias notas fiscais, tendo em vista o uso fraudulento de autorizações da presidência pelo Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha.

17. Embora tenha reconhecido que o Sr. Humberto Carlos Parro atuou com negligência, ao autorizar a execução de alguns serviços sem que constassem da solicitação os quantitativos a serem realizados, ao não designar formalmente um servidor para fiscalizar a execução dos contratos de propaganda e ao não acompanhar, mais amiúde, os atos praticados pelo seu subordinado na preparação do evento, o MPTCU defendeu que esses atos não guardam relação direta com o prejuízo acometido à fundação ou configuram conduta dolosa, mas denotam culpa **in vigilando** do responsável, ensejando-lhe a imputação de multa, e não de débito, pelo Tribunal.

18. Para melhor compreensão do assunto, reproduzo, a seguir, trechos do voto da deliberação recorrida que descrevem os procedimentos então adotados no âmbito da Fundacentro:

“9.1. O então Diretor de Administração e Finanças da Fundacentro, Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, na execução das ações vinculadas à realização do XV Congresso Mundial de Segurança e Saúde no Trabalho, lançou mão dos contratos de serviços de publicidade oriundos da Concorrência 03/1996, celebrados com as agências SMP&B São Paulo Comunicação Ltda. e Quality Comunicação Ltda.;

9.2. Por meio desses contratos, a empresa SMP&B foi encarregada da elaboração e produção das peças publicitárias impressas para utilização no evento;

9.3. Com a utilização de cópias reprográficas ou alteradas das autorizações de despesa concedidas pela presidência da Fundacentro, o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha autorizou à SMP&B a confecção de 6.188.600 peças publicitárias para o Congresso, para o qual era prevista a participação de cerca de 3.000 inscritos;

9.4. Em atendimento às cláusulas contratuais, a SMP&B apresentava, para cada serviço autorizado, orçamentos de empresas que, posteriormente, não foram localizadas em seus endereços declarados, ou que se encontravam em situação irregular ou, ainda, que apresentaram orçamentos sem endereço ou telefone da empresa ou não estavam assinados;

9.5. As empresas supostamente subcontratadas pela SMP&B também não foram localizadas em seus endereços, além de, em alguns casos, terem fornecido documentação fiscal inidônea;

9.6. Embora contratualmente a responsabilidade pelo recebimento dos serviços contratados recaísse sobre a Assessoria de Comunicação Social da Fundacentro, o Sr. Marco Antônio (ou seus subordinados) atestaram as notas fiscais apresentadas pelas prestadoras de serviços e autorizou seu pagamento, sem que fosse efetivamente comprovada a prestação dos serviços.”

19. Quanto à responsabilidade do Sr. Humberto Carlos Parro, o relator da deliberação recorrida assim se manifestou:

“16. Inicialmente, a Secex/SP propôs o afastamento da responsabilidade nestes autos daquele dirigente máximo da entidade, considerando que o então Diretor Administrativo e Financeiro da Fundacentro, Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, agiu sorrateiramente ao alterar os quantitativos de serviços autorizados e ao atestar os recebimentos sem dar conhecimento à Assessoria de Comunicações da entidade. Contudo, após analisar os autos em meu Gabinete, resolvi, por meio do despacho às fls. 3805/3806, vol. 35, determinar a citação solidária do Sr. Humberto Carlos Parro, ante as considerações contidas no seguinte excerto daquele despacho:

‘Apesar do encaminhamento proposto, verifico o fato de o presidente da Fundacentro à época dos fatos, Sr. Humberto Carlos Parro, em nenhum momento ter sido arrolado como responsável pela Comissão de Tomada de Contas Especial no âmbito da Fundacentro. Ainda que se alegue que o responsável direto pelas irregularidades apontadas seja o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, há que ser considerado que este era subordinado hierarquicamente àquele, o que configura, em princípio, a

ocorrência de, pelo menos, culpa in vigilando. A omissão do presidente da entidade em supervisionar e fiscalizar os atos do Diretor Administrativo-Financeiro, o que teria permitido, por meio do controle hierárquico, coibir as irregularidades praticadas por este agente, é ainda mais relevante para a responsabilidade de sua conduta, ante o volume de recursos envolvidos nas despesas impugnadas.

Ademais, não vislumbro apenas a atitude omissiva por parte do então Presidente da Fundacentro. Conforme pode ser verificado nos autos (fls. 70, 80, 121, v.p., e 216, vol. 1) em várias ocasiões o Sr. Humberto Carlos Parro autorizou a execução de serviços solicitados pelo Sr. Marco Antônio sem que constasse da solicitação o quantitativo dos serviços a serem realizados. Note-se que uma das principais irregularidades apontadas foi justamente a impressão de material em quantitativos muito superiores ao necessário para a realização do XV Congresso Mundial de Segurança e Saúde no Trabalho. Assim, tal conduta, juntamente com a omissão qualificada acima aludida, são fortes fundamentos da responsabilidade solidária do ex-presidente pelos atos irregulares ora enfocados.'

17. Em que pese a Secex/SP manter o seu posicionamento, após a análise das alegações de defesa apresentadas, pela exclusão da responsabilidade do ex-presidente da Fundacentro, não vejo na defesa carreada aos autos qualquer elemento que invalide as considerações acima transcritas que fundamentaram a sua citação solidária.

18. Não me parece plausível que as despesas no evento tenham saltado dos R\$ 2.925.671,03 inicialmente previstos para R\$ 7.453.292,99 sem que o presidente da entidade tenha tomado conhecimento do fato e adotado medidas para averiguar os motivos de extrapolação do orçamento de tal ordem. Também não considero concebível que a execução do Congresso, que, conforme consta dos autos, era um evento de fundamental importância para divulgação institucional da Fundacentro – até então praticamente desconhecida junto à sociedade e ao seu público alvo –, tenha sido completamente relegada à responsabilidade de praticamente um único dirigente da entidade, sem que o seu Presidente tenha se interessado em acompanhar o desenrolar daquela atividade *pari passu*.

19. Entendo, ainda, que a alegação do responsável de que adotou as devidas providências tão logo tomou conhecimento das irregularidades não lhe isenta. A uma, o que se espera de um gestor diligente em sua posição é o exercício do devido controle hierárquico, de forma a prevenir ocorrências danosas como aquelas verificadas nestes autos, e não a adoção de medidas punitivas, mormente considerando que a prática das irregularidades foi favorecida pela sua omissão. A duas, o ex-presidente somente veio a adotar as medidas alegadas em agosto de 1999, após o Controle Interno ter exposto as irregularidades das despesas, realizadas quase em sua totalidade ainda durante o exercício de 1998. Ou seja, a essa altura dos acontecimentos não seria de se esperar atitude outra do dirigente máximo da entidade.

20. Por tudo isso, com as devidas vênias por discordar da unidade técnica e do MP/TCU, que acompanhou o entendimento da Secex/SP, entendo que o Sr. Humberto Carlos Parro deve ser responsabilizado solidariamente com o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha e a empresa SMP&B em relação às irregularidades apuradas e aos débitos imputados."

20. Diante desse contexto, estou inteiramente de acordo com o entendimento de que o Sr. Humberto Carlos Parro atuou com negligência em relação à execução do contrato em tela, notadamente porque se tratava da realização de evento de suma importância para a Fundacentro, com dispêndios significativos em relação ao orçamento total da entidade.

21. Não se olvida, portanto, na sua responsabilidade pelas irregularidades verificadas em decorrência da presença do elemento "culpa". Todavia, observo que este Tribunal, ao apreciar outras tomadas de contas especiais relativas à execução dos contratos de publicidade e propaganda da Fundacentro, em que se verificou pagamento indevido de honorários e superfaturamento nos gastos, não incluiu o Sr. Humberto Carlos Parro como responsável solidário pelos débitos, consoante deliberações já proferidas nos processos indicados no item 8 deste voto:

- **TC 007.100/2010-8** (responsáveis: Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha e empresa Quality Comunicação Ltda.) – acórdão 1.600/2011 - 1ª Câmara (irregularidade das contas com débito e multa);

- **TC 008.960/2010-0** (responsáveis: Marco Antonio Seabra de Abreu Rocha e as empresas Efeito Artes Gráficas e Editora Ltda., Quality Comunicação Ltda. e SMP&B São Paulo Comunicação Ltda.) – acórdãos 2.387/2011 (irregularidade das contas com débito e multa) e 2.884/2012 - 1ª Câmara (arquivamento dos autos por ausência de pressupostos processuais de desenvolvimento válido e regular em sede de apreciação de recursos de reconsideração, em face da ausência, no processo, dos levantamentos que levaram à imputação do débito);

- **TC 008.991/2010-3** (responsáveis: Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha e empresa SMP&B São Paulo Comunicação Ltda.) – acórdão 3.341/2011 (irregularidade das contas com débito e multa) e 2.885/2012 - 1ª Câmara (arquivamento dos autos por ausência de pressupostos processuais de desenvolvimento válido e regular em sede de apreciação de recursos de reconsideração, em face da ausência, no processo, dos levantamentos que levaram à imputação do débito);

- **TC 008.992/2010-0** (responsáveis: Marco Antonio Seabra de Abreu Rocha e empresas Efeito Artes Gráficas e Editora Ltda., Quality Comunicação Ltda. e SMP&B São Paulo Comunicação Ltda.) – acórdão 3.457/2012 - 2ª Câmara (arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, por ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo);

- **TC 008.996/2010-5** (responsáveis: Marco Antonio Seabra de Abreu Rocha e empresas Magnaprint do Brasil Editora Ltda. e SMP&B São Paulo Comunicação Ltda. – acórdão 2.345/2011 - 1ª Câmara (regularidade das contas e quitação plena aos responsáveis); e

- **TC 008.988/2010-2** (responsáveis: Marco Antonio Seabra de Abreu Rocha e empresas RBS Gráfica e Editora Ltda. Me e SMP&B São Paulo Comunicação Ltda.) – acórdão 1.132/2011 - 1ª Câmara (arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, por ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo).

22. Tendo em vista essas deliberações e considerando, ainda, as observações do MPTCU de que o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha foi o responsável pelas atestações indevidas que levaram aos pagamentos sem a comprovação da entrega do material ou da prestação efetiva dos serviços, inclino-me a acolher as proposições do **Parquet** de prover, parcialmente, o recurso do Sr. Humberto Carlos Parro, para excluir sua responsabilidade pelo débito, mantendo-se, porém, a multa imputada, agora sob o fundamento do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

23. No que diz respeito ao recurso da empresa SMP&B São Paulo Comunicação Ltda., foram apresentadas, em suma, várias preliminares objetivando anular a deliberação recorrida, com o fim de se efetuar a citação das empresas destinatárias dos recursos e, alternativamente, afastar a sua responsabilidade ou limitá-la aos valores que por ela teriam sido recebidos na execução do ajuste (10% de comissão).

24. Também foi questionada a ausência de provas quanto à prática das irregularidades e foi afirmado ter sido terceira de boa-fé, pois os “pagamentos sem a comprovação da entrega dos materiais ou da prestação efetiva dos serviços” e outras ocorrências, como fraudes em documentos, seriam questões **interna corporis** da Fundacentro e a empresa somente receberia as solicitações de serviços e providenciaria os orçamentos.

25. Em análise do processo, concordo com os pareceres emitidos, haja vista que os argumentos oferecidos não foram capazes de elidir as irregularidades identificadas, em especial porque:

a) a recorrente afirmou genericamente que sua condenação foi baseada em suposições sem provas, porém não atacou diretamente a irregularidade que originou sua condenação;

b) tanto a comissão de tomada de contas especial quanto a comissão disciplinar instauradas apontaram as seguintes provas para a irregularidade: i) os materiais/serviços relacionados nas notas fiscais não deram entrada pelo Serviço de Almoxarifado e ii) as publicações constantes das notas fiscais não foram expedidas pelo Serviço de Atividades Auxiliares;

c) não há como os materiais terem sido remetidos diretamente ao Anhembi, durante o congresso, pois este ocorreu no período de 8 a 18/04/1999 e os materiais/serviços foram tidos como recebidos no período de outubro/1998 a janeiro/1999, os quais não coincidem com o que foi distribuído no evento;

d) também não foi encontrado qualquer material referente às notas fiscais questionadas no setor gráfico da Fundacentro;

e) a solidariedade passiva tem por característica a possibilidade jurídica de se cobrar o débito de todos ou de qualquer um e, portanto, não há nulidade no fato de as gráficas não integrarem o polo passivo do processo, até porque a maioria das empresas não foi localizada, pois não se encontravam no endereço fornecido ao fisco;

f) uma série de outras irregularidades corrobora a acusação de recebimento fraudulento das notas fiscais, tais como: i) despesas não autorizadas pela Fundacentro; ii) utilização fraudulenta de fotocópias de autorização de despesas da presidência; iii) proximidade das datas entre autorização por parte da Fundacentro e emissão das notas fiscais; iv) não localização ou ausência de atividades de algumas gráficas; v) emissão de notas fiscais contra empresa diversa da Fundacentro, em valores e datas diferentes; vi) existência de empresa com atividade diversa do ramo de negócio; vii) empresas que disputavam o serviço com o mesmo endereço nas propostas; viii) remessa de propostas do mesmo número de fax; e ix) emissão de orçamentos em data posterior à das notas fiscais; e (x) existência de alguns orçamentos não assinados;

g) o contrato firmado previa que a Assessoria de Comunicação, e não o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, deveria ser responsável pelo recebimento dos produtos e serviços e se apurou que não havia vistoria dos materiais para proceder o atesto do seu recebimento;

h) como havia cláusula contratual obrigando a entrega dos serviços para a Assessoria de Comunicação, não há como dizer que as irregularidades são questões **interna corporis** ou suscitar a tese de terceiro de boa-fé;

i) a irregularidade que gerou o débito foi o “pagamento de despesas sem a comprovação da entrega de materiais ou da prestação efetiva dos serviços”, sendo que as demais ocorrências relacionadas no voto serviram apenas para reforçá-la;

j) mesmo que se considerasse que algumas das irregularidades indicadas não são da alçada da empresa recorrente, o argumento não tem o condão de afastar a irregularidade principal e sua responsabilidade;

k) as vias de conhecimento aéreo de embarques não podem ser aceitas como prova da distribuição dos materiais, por falta de nexo causal, visto que: (i) as notas fiscais foram emitidas e pagas em 1998, enquanto que as vias de transporte referem-se ao ano de 1999; (ii) não há nos autos comprovação de pagamentos das despesas de distribuição dos materiais; iii) carece de lógica aceitar o argumento da empresa de ter realizado a distribuição às suas expensas e sem nenhum ônus para a Fundacentro; e (iv) a maior parte do material considerado não entregue, cerca de 4,6 milhões de peças, teria sido supostamente distribuída no próprio território nacional; e

l) no ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias e o fato de tramitarem processos em esferas distintas não viola o princípio que veda o **bis in idem**, como se constata pelo teor dos artigos 935 do Código Civil, 66 do Código de Processo Penal, 126 da Lei 8.112/1990 e 12 da Lei 8.429/1992 e da jurisprudência desta Corte de Contas (acórdãos 40/2007 -Plenário, 2.477/2007 - 1ª Câmara, 654/1996 e 1.234/2008 - 2ª Câmara).

26. Assim, incorporo os fundamentos da instrução da Serur como razões de decidir e concluo, na linha dos pareceres emitidos, pelo não provimento do recurso de reconsideração da empresa SMP&B São Paulo Comunicação Ltda..

27. Relativamente ao pedido formulado pelo Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha, referenciado no item 4 do relatório precedente, de dilação do prazo para apresentar suas alegações, deve ser apreciado pelo relator **a quo**, razão pela qual os autos devem ser encaminhados ao seu gabinete após as comunicações pertinentes sobre a deliberação proferida.

Em face do exposto, VOTO no sentido de que se adote a minuta deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de julho de 2012.

ANA ARRAES

Relatora

ACÓRDÃO Nº 1792/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC-010.556/2003-1.
- 1.1. Apenso: TC-013.039/2005-3.
2. Grupo II – Classe I – Recurso de Reconsideração.
3. Recorrentes: Humberto Carlos Parro (CPF 121.065.008-82) e SMP&B São Paulo Comunicação Ltda. (CNPJ 62.799.184/0001-59)
4. Unidade: Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: procurador-geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – Serur.
8. Advogados: Sergio Lazzarini (OAB/SP 18.614), Eduardo Collet e Silva Peixoto (OAB/SP 139.285), Durval Amaral Santos Pace (OAB/SP 107.437), Júlio César Linck (OAB/RS 41.006) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam nesta fase processual de recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Humberto Carlos Parro e pela empresa SMP&B São Paulo Comunicações Ltda. contra o acórdão 1.116/2010 – Plenário, mantido pelo acórdão 2.160/2010 – Plenário.

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

9.1. conhecer do recurso de reconsideração interposto pela empresa SMP&B São Paulo Comunicações Ltda. e negar-lhe provimento;

9.2. conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Humberto Carlos Parro, dar-lhe provimento parcial e alterar a redação dos subitens 9.1, **caput**, e 9.3 do acórdão 1.116/2010 – Plenário, nos seguintes termos:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, 19, **caput**, 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as presentes contas, condenando, solidariamente, o Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha (CPF 222.329.826-53) e a empresa SMP&B São Paulo Comunicação Ltda. (CNPJ 62.799.184/0001-59) ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro, atualizadas monetariamente a partir das datas de ocorrência indicadas e acrescidas dos juros de mora até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

(...)

9.3. aplicar ao Sr. Humberto Carlos Parro (CPF 121.065.008-82), com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, aos recorrentes e à Procuradoria da República no Estado de São Paulo;

9.4. após as comunicações pertinentes e antes de se proceder ao apensamento deste processo ao TC 007.285/1999-0, conforme determinado no subitem 9.8 do acórdão 1.116/2010 – Plenário, restituir os autos ao relator **a quo** para apreciar o pedido formulado pelo Sr. Marco Antônio Seabra de Abreu Rocha constante da fl. 4.348.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1792-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 014.418/1999-1

Natureza: Embargos de Declaração.

Unidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

Embargante: Nelson Jorge Borges Ribeiro (CPF 049.230.817-91).

Advogado: não há.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PETIÇÃO RECURSAL QUE NÃO SUSCITA QUAISQUER DOS VÍCIOS PASSÍVEIS DE CORREÇÃO VIA EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TENTATIVA DE REVOLVER O MÉRITO DA CAUSA. NÃO CONHECIMENTO.

Não se conhece de embargos de declaração quando o embargante não aponta ou suscita a existência, na deliberação recorrida, de algum dos vícios listados no art. 34 da Lei 8.443/1992.

RELATÓRIO

Nelson Jorge Borges Ribeiro interpôs embargos de declaração (peça 26) contra o acórdão 1.349/2011 – Plenário, que negou provimento a pedido de reexame que anteriormente apresentara contra o acórdão 903/2010- Plenário, o qual aplicou ao embargante a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em razão de irregularidades na execução de contratos atinentes ao novo terminal de passageiros, edificações de apoio, estacionamento e acesso de veículos, redes e sistemas do aeroporto internacional Augusto Severo, em Natal/RN.

2. Adoto como relatório parte da petição de embargos apresentada pelo interessado, nos seguintes termos:

“II — PRELIMINAR — LIMITE DE COMPETÊNCIA.

5 - Restou comprovado nos autos, que assinei o 2º Termo Aditivo ao contrato nº 079-EG/99/0028, na única qualidade de Diretor -designado por força regulamentar, já que o Diretor de Economia e Finanças, que assinaria o documento, não se encontrava naquele momento, conforme prova a redação do "caput" do próprio Termo Aditivo.

6 - Ressalto que não existia, como não existe, qualquer obrigação, seja ela de natureza estatutária ou mesmo regulamentar, para que os Termos Aditivos na Infraero sejam assinados pelo Diretor de Administração, como segundo Diretor designado. Qualquer Diretor poderia cumprir tal mister dentre aqueles que se encontrassem presentes na Sede da Empresa.

7 — Como também não existia, como não existe, obviamente, qualquer mandamento que determine ao segundo Diretor designado, seja ele qual for, examinar ou opinar sobre ato de gestão atinente a área de atuação de outra Diretoria.

8 - Assim, no estrito cumprimento das atribuições de Diretor designado, que poderia ter sido o Comercial, o de Operações ou outro, verifiquei, como de praxe e como qualquer outro Diretor faria, ao assinar o documento que:

a) o processo estava devidamente instruído, com a opinião de profissionais habilitados, integrantes da estrutura funcional da Empresa (arquiteto, engenheiro, advogado e auditor);

b) tinha sido elaborada a "Ficha de Elementos para Elaboração de Termo aditivo",

c) a referida Ficha estava assinada pelos técnicos da Diretoria de Engenharia, inclusive pelo seu Diretor;

d) dela constava a expressa justificativa e a motivação técnica do aditamento, de responsabilidade da aludida Diretoria, a quem cabia — única e exclusivamente — a gestão do contrato e da oportunidade e necessidade de seus aditamentos;

e) o Termo Aditivo fora elaborado pelo Órgão Jurídico da Infraero, nele se fazendo constar a sua chancela, aprovando-o; e

f) fora, também, aprovado pela Auditoria Interna, com a correspondente rubrica no instrumento, figurando tal órgão como responsável pela regularidade do processo;

9 — Apesar do tempo decorrido da realização das obras do Aeroporto de Natal, fui informado que foram mais de 11 os aditamentos firmados em relação ao empreendimento. Eu assinei apenas o 2º Aditivo ao Contrato nº 079-EG/99/0028. Assim mesmo — repita-se - porque o Diretor de Economia e Finanças, que seria o segundo Diretor designado, não se encontrava naquele momento (o "caput" do Termo Aditivo comprova isso). Nem mesmo o 1º aditamento ao contrato foi assinado por mim (doc. 1).

10 — Em relação a esse 2º Termo Aditivo, a Diretoria de Engenharia ofertou as justificativas técnicas de sua responsabilidade, inclusive demonstrando-as perante o Tribunal, afirmando, entre outros argumentos, que:

"os serviços propostos no segundo termo aditivo ao Contrato nº 079/EG/99/0028 foram baseados no aumento dos quantitativos de forro devido a alterações no projeto original, passando a ser necessário o fechamento de áreas não previstas, bem como a utilização de painéis de alumínio para o fechamento dos forros junto às estruturas metálicas"

11 - E, mais:

"as insistentes lufadas de ar que penetravam face à inexistência, à época, dos fechamentos laterais proporcionaram perdas de peças;"

12 — Eis a opinião da área técnica, competente, especializada no assunto e responsável pela gestão do contrato, a qual não se omitiu, inclusive, em abordar:

a) o custo de nova licitação;

b) os riscos de um novo contrato e

c) os custos do financiamento.

13 — Por isso que - presentes os limites de minha participação como Diretor designado para aquela ocasião específica (em decorrência da ausência do Diretor Financeiro), tendo eu adotado todos os cuidados que eram exigidos naquela fase administrativa, conforme descrito no item 8 precedente e, ainda, com a perfeita identificação da Diretoria de Engenharia como área responsável, única e exclusivamente, pela gestão do contrato e pela oportunidade e necessidade de seus aditamentos - a Unidade Técnica do TCU externou o entendimento a seguir:

"considerando a praxe institucional e o fato de que todo o processo de formalização do contrato diz respeito à diretoria de engenharia e manutenção, (...) concluímos que a responsabilização pela assinatura do segundo termo aditivo ao Contrato nº 079-EG/99/0028, que resultou em desrespeito aos limites imposto pelo Art. 65, § 1º da Lei nº 8.666/1993, deve recair apenas sobre o Sr. Nelson Vitali Pazzini, signatário do termo aditivo e diretor de engenharia e manutenção, à época."

14 — Tendo aduzido, ainda:

""que sejam acatadas as razões de justificativas apresentadas pelo responsável Nelson Jorge Borges Ribeiro, em resposta ao ofício nº 511."

15 — Presente a breve digressão que realizei até aqui, como tema de Preliminar, necessária ao desenvolvimento das razões a seguir expostas, passo a comentar algumas questões arguidas na instrução elaborada pela Serur/TCU, adotada pelo Eminentíssimo Ministro Relator como Relatório, base para sua decisão de não acolhimento do meu Pedido de Reexame.

16 — Registro, todavia, que, ao desenvolver os meus comentários, por entender como importantes à perfeita instrução dos meus Embargos de Declaração, faço-o com todo o respeito às opiniões externadas pelos técnicos do Tribunal, em especial da Serur.

17 -Vejamos:

18 — A Serur, transcreve os meus argumentos (pág. 2 — item 5), em que eu ressaltava que se tratava de matéria de cunho eminentemente de engenharia e que eu encontrava dificuldade em me aprofundar nas justificativas técnicas pertinentes a esse campo profissional, bem como enfatizava ser esse o único questionamento que envolvia o meu nome no processo, pelo fato de ter apostado a minha assinatura no aludido termo aditivo como segundo Diretor signatário, conforme exigência institucional da empresa.

18.1 — Em sua análise, a Serur, mencionando a opinião do Relator, resalta que *"quando assinaram o segundo termo aditivo ao Contrato 079-EG/99/0028, que majorou o valor inicial do contrato (R\$ 1.171.076,36) em 49,42%, os Srs. Nelson Vitali Pazzini e Nelson Jorge Borges Ribeiro, não está diante de fatos supervenientes, que implicaram em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial (grifos acrescidos)"*

18.2 — Bem, o tema não é de minha especialidade profissional, mas, para mim, quando da proposta de elaboração do Termo Aditivo, na posição de Diretor designado, diante das justificativas apresentadas pela Diretoria de Engenharia, gestora do contrato e responsável pelos efeitos decorrentes do objeto do Termo Aditivo proposto, com as rubricas dos Órgãos Jurídico e de Auditoria que validavam a propositura, o processo estava instruído adequadamente.

19 — A Serur se reporta ao meu argumento (pág. 5 — item 29), em que eu solicitava que fosse reconhecido o atendimento dos pressupostos prescritos na Decisão 215/1999-TCU-Plenário, por estarem presentes as justificativas técnicas apresentadas pela área de engenharia, eximindo-me da responsabilidade pela assinatura, como diretor designado, por prescrição estatutária, do segundo aditamento em discussão.

19.1 — Em sua análise salientou que, como já fora analisado por meio dos subitens 7, 12, 13, 17, 18, 22 e 27 da presente instrução, não restou verificado o atendimento dos pressupostos estabelecidos pela Decisão 215/1999-TCU - Plenário, pelo que não poderia ser acolhido o meu pleito.

19.2 — Na verdade, a aplicabilidade da Decisão 215 sempre foi sustentada pela Diretoria de Engenharia, gestora e responsável pela instrução técnica do processo. Tal fundamentação, de natureza especializada, não se prestaria a ser examinada — confirmada ou recusada — pelo Diretor designado para

assinatura do instrumento. Ademais, repita-se, o documento de aditamento chegou às minhas mãos para assinatura, devidamente examinado e chancelado pelos Órgãos Jurídico e de Auditoria, os quais, sem qualquer oposição, validavam e legitimavam a propositura.

20 — Destaca a Serur (pág. 6 — item 36), que pela natureza do ato praticado, eu esperava ser eximido da multa que me foi cominada, já que a matéria dizia respeito a técnicas de engenharia, sobre as quais não me seria crível discordar e diante de um processo cuja instrução não dizia respeito à minha Diretoria. Enfatiza, ainda, que eu citei, como sustento, doutrina de Celso Antonio Bandeira de Mello sobre as competências administrativas.

20.1 — Em sua análise, a Serur enfatizou que eu me equivocava mais uma vez e que o tema de avaliar a necessidade ou não de que fosse realizada uma nova licitação é de caráter administrativo e não de engenharia e que mesmo sem conhecer os detalhes técnicos da obra em questão, eu, na qualidade de Diretor de Administração, poderia e deveria ter concluído pela realização de um novo certame licitatório, tendo em vista que o objeto originalmente licitado sofreu profundas modificações, restando claramente caracterizada a transfiguração do mesmo.

20.2 — Ressalto que a conclusão pela necessidade de realização de nova licitação — se for o caso — é de inteira responsabilidade da área gestora do contrato. Como também é de sua responsabilidade aditar, prorrogar, rescindir, advertir, suspender, multar, etc. Por exemplo, se a área gestora fosse a Diretoria de Operações, aos seus técnicos caberia decidir a respeito. Da mesma forma, se outra Diretoria fosse gestora.

20.3 - Ao assim concluir, a Serur, com todo o respeito, na instrução que foi adotada como Relatório pelo Eminentíssimo Ministro Relator, abordou situação não prevista nas regras regulamentares da Infraero e — diga-se — jamais arguida em todo o processo por qualquer instância, imputando-me uma responsabilidade que não me cabia.

20.4 — Por tal razão, como entendimento novo, a afirmação sequer foi enfrentada por mim, sendo certo que serviu de base à decisão proferida em meu Pedido de Reexame.

20.5 - Portanto, a avaliação da necessidade ou não de que fosse realizada nova licitação era e continua sendo, até os dias atuais, da exclusiva responsabilidade da área gestora do contrato, sendo, no presente caso, da Diretoria de Engenharia, que concluiu pelo aditamento, mercê dos argumentos técnicos que lhe são próprios, conforme já sobejamente comprovado nos autos.

21- Assim, na presente preliminar, procurei reafirmar: a) a minha condição de Diretor designado, b) a minha atuação quando da assinatura do Termo Aditivo sob exame, tendo adotado as providências peculiares (item 8) a um Diretor designado ante uma propositura instruída pela área gestora e por todos os órgãos funcionais da estrutura da Empresa, bem como c) esclareci pontos arguidos e analisados pela Serur, que serviram à instrução da Decisão proferida, os quais, confio, devam ser reexaminados, pois evidenciam, com todo o respeito, obscuridade no julgado (art. 287 do Regimento Interno do TCU).

III - ACÓRDÃOS DO TCU — SEGREGAÇÃO DE FUNÇÃO.

22 — Pondero que a exclusão de responsabilidade de administradores, nos casos em que atuaram como meros signatários de atos impugnados, com base em informações técnicas validadas pelas áreas responsáveis, tem sido, por diversas vezes, reconhecida pelo Tribunal.

23 - A respeito arguo os Acórdãos 65/1997, 66/1998, 2006/2006, 697/2007 e 2738/2009, todos do Plenário.

24. Peço vênias para me reportar a trechos das fundamentações constantes do TC-012.727/2004-4, que acabou por ensejar o Acórdão 97/2007 — Plenário, a saber:

"Razões de justificativa do Sr. Frederico de Queiroz Veiga (fls. 230-235, v.1 e anexo de fls. 236-323.v1).

()

Análise das justificativas.

17. A unidade técnica entendeu que ficou descaracterizada a responsabilidade deste gestor no que concerne às questões técnicas referentes ao processo licitatório, acatando suas justificativas, em face da

circunstância da sua participação no procedimento de contratação como mero signatário do Termo de Contrato, na condição de representante da Diretoria Executiva, e considerando que sua atuação no ato de formalização do contrato foi precedida pelo cumprimento de todo o rito processual interno, incluindo os pareceres favoráveis e sem restrições das áreas de Auditoria e Jurídica quanto a questão de ordem técnica relativa ao processo licitatório,

18. A unidade técnica entende que, realmente não é de se esperar que um Diretor da empresa analise plantas e projetos, planilhas de orçamento ou composições unitárias de preços até se inteirar de todos os pormenores relativos aos processos, ou que obstrua ou impeça os processos por não ter tal onisciência."

25 — Pela redação do Acórdão 697/2007, bem se vê que a tese defendida pelo ex-dirigente da Infraero, Brig. Frederico de Queiróz Veiga, foi acatada nos seguintes termos:

"Acórdão nº 697/2007 — TCU — Plenário

9 — Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, realizada junto às obras de Reforma do Aeroporto Internacional de Corumbá/MS, AC AM os Ministros do Tribunal de Contas da União,

reus sem/ Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. acatar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Frederico de Queiróz Veiga, ex-diretor de operações da Infraero."

26 — Aduzo, ainda, o contido no Acórdão nº 2738/2009, transcrevendo parte dos seus fundamentos, como se segue:

"Relatório

()

5. No tocante à responsabilidade técnica dos Srs. Carlos Wilson Rocha de Queiróz Campos, ex-presidente da Infraero (fls. 127/135, v. principal) e José Carlos Pereira, como Presidente da Empresa (fls. 136/210), a Unidade Técnica ponderou, com base nos entendimentos lavrados nos Acórdãos 490/2006 e 152/2007, ambos do Plenário, que não seria de "se esperar que um Presidente da Infraero analise plantas e projetos, planilhas de orçamento ou composições unitárias de preços até se inteirar de todos os pormenores relativos aos processos, ou que obstrua ou impeça os processos por não ter tal onisciência.

6. Por tal razão, a Secex/CE concluiu pelo acolhimento das razões de justificativa, uma vez descaracterizada a responsabilidade desses gestores, no que tange às questões técnicas referentes ao processo licitatório, em face das circunstâncias de sua participação nos procedimentos de contratação como meros signatários do contrato e seus aditivos. Registra, por oportuno, que o ato de formalização do

contrato foi precedido de todo o rito processual interno, incluindo pareceres favoráveis e sem restrições das áreas de Auditoria e Jurídica quanto a questões de ordem técnicas relativas ao processo licitatório."

27 — Oportuno também trazer à colação o Acórdão 283/2010-TCU-Plenário, conforme segue:

"Com relação aos Srs. Tércio Ivan de Barros e Armando Scheneider Filho, signatários dos termos aditivos TA 098-EG/2005/0024 e TA 052-EG/2006/0024, respectivamente, foi justificado que a assinatura dos referidos termos deu-se por obrigação funcional de fazê-lo, na qualidade de representantes legais da Infraero, somente após o cumprimento de todo o procedimento interno, com diversas instâncias de aprovação dos respectivos aditivos no âmbito da empresa aeroportuária. Com base nas informações trazidas aos autos, de fato, o processo foi tramitado por diversas áreas da estatal — auditoria interna, engenharia, procuradoria jurídica — e, em nenhum momento, houve atuação dos supracitados gestores para aprovação das alterações promovidas no contrato TCEG/2004/0024.

Ora, se a celebração dos termos aditivos foi aprovada por diversas instâncias, inclusive pela área técnica interessada (engenharia), conforme CF Circ. 14353/DE(DEAS)/2005 (fls. 473-474, vol. 2) e Despacho 110/DE/2006 (fls. 499, vol. 2), não seria razoável responsabilizar o servidor incumbido da assinatura do termo, por eventuais falhas nas alterações promovidas no contrato original, tendo em vista que tal assinatura decorreu de obrigação funcional, nos termos do ato administrativo 696/PR/2003, no caso do Sr. Tercio Ivan de Barros, e do ato administrativo 2006/PR/2005, no caso do Sr. Armando Schneider Filho. Para reforçar esse entendimento, destaca-se que o TCU, em situações semelhantes, já decidiu pela exclusão de responsabilidade de signatários de atos impugnados, que atuaram com base em informações validadas pelas áreas técnicas responsáveis, conforme Acórdãos 65/1997, 66/1998, 2006/2006 e 697/2007, todos do Plenário.

Entende-se, portanto, que assiste razão aos responsáveis e propõe-se o acolhimento de suas razões de justificativa."

28 — De grande importância, de igual forma, o Relatório Preliminar que instrui o TC 009.571/2006-0, datado de 19 de maio do corrente, que tem como Relator o Ministro Raimundo Carreiro , calcado nos seguintes termos:

"122. Com relação ao Sr. Fernando Brendaglia de Almeida e Tércio Ivan de Barros, a jurisprudência do TCU tem mostrado que a assinatura de um aditivo de Engenharia por um Diretor Comercial, cargo distante das atribuições técnicas e de gestão, deve-se ao cumprimento do dever funcional, devidamente estabelecido nos normativos e procedimentos instituídos pela Infraero, de modo que não caberia sua responsabilização pela irregularidade. Nesse sentido é o entendimento do Acórdão 697/2007-TCU-Plenário."

29 — O Acórdão 697/2007, foi por mim transcrito nos itens 24/25 precedentes.

30 — Continua o Relatório Preliminar antes referido:

"123. Oportuno também trazer à colação o Acórdão 283/2010-TCU-Plenário, conforme segue:

"Com relação aos Srs. Tércio Ivan de Barros e Armando Scheneider Filho, signatários dos termos aditivos TA 098-EG/2005/0024 e TA 052-EG/2006/0024, respectivamente, foi justificado que a assinatura dos referidos termos deu-se por obrigação funcional de fazê-lo, na qualidade de representantes legais da Infraero, somente após o cumprimento de todo o procedimento interno, com diversas instâncias de aprovação dos respectivos aditivos no âmbito da empresa aeroportuária.

Com base nas informações trazidas aos autos, de fato, o processo foi tramitado por diversas áreas da estatal — auditoria interna, engenharia, procuradoria jurídica — e, em nenhum momento, houve atuação dos supracitados gestores para aprovação das alterações promovidas no contrato TCEG/2004/0024.

Ora, se a celebração dos termos aditivos foi aprovada por diversas instâncias, inclusive pela área técnica interessada (engenharia), conforme CF Circ. 14353/DE(DEAS)/2005 (fls. 473-474, vol. 2) e Despacho 110/DE/2006 (fls. 499, vol. 2), não seria razoável responsabilizar o servidor incumbido da assinatura do termo, por eventuais falhas nas alterações promovidas no contrato original, tendo em vista que tal assinatura decorreu de obrigação funcional, nos termos do ato administrativo 696/PR/2003, no caso do Sr. Tércio Ivan de Barros, e do ato administrativo 2006/PR/2005, no caso do Sr. Armando Schneider Filho. Para reforçar esse entendimento, destaca-se que o TCU, em situações semelhantes, já decidiu pela exclusão de responsabilidade de signatários de atos impugnados, que atuaram com base em informações validadas pelas áreas técnicas responsáveis, conforme Acórdãos 65/1997, 66/1998, 2006/2006 e 697/2007, todos do plenário.

Entende-se, portanto, que assiste razão aos responsáveis e propõe-se o acolhimento de suas razões de justificativa."

31 — Prossegue, ainda, o bem fundamentado Relatório Preliminar:

"125 — Diante do exposto, propõe-se o acolhimento das razões de justificativa do Sr. Fernando Brendaglia de Almeida e do Sr. Tércio Ivan de Barros em relação à presente irregularidade."

32 — Importante enfatizar que tal Relatório mereceu a aprovação do Diretor da SECOB-1/D2, bem como do Secretário da Unidade Técnica, datados de 19.05.2011 (docs. 2/3).

33 — Com efeito, a jurisprudência do TCU tem se mostrado sensível ao entendimento de que *"as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para o cumprimento da formalidade de interesse público a que estão atreladas"*, como assinala Bandeira de Melo.

34 — De outra parte, ainda como matéria própria à interposição dos Embargos de Declaração, desejo mencionar que o Tribunal tem reconhecido em inúmeros julgados a prática da boa fé com o cunho de retirar a culpa e a penalização do agente público.

35 — Assim, em homenagem à prudência e ao bom senso repetidas vezes consagrados nos julgados dessa Egrégia Corte, espero que se considere a boa fé e a legitimidade do ato praticado, como excludentes de culpa e, por consequência, da punição imposta.

36 — Isto porque a boa fé do agente pode propiciar ao julgador, no momento da aplicação das penalidades, contextualizar as várias dificuldades/circunstâncias por ele enfrentadas no momento da prática do ato. No caso presente, digno rememorar que o processo estava devidamente instruído pela área gestora e com todos os pronunciamentos regulamentares necessários a tal ocasião, que legitimavam a propositura.

37 — Nesse particular, rogo a V. Exa. que considere os presentes Embargos também sob tal ótica, mercê de julgados já proferidos e consagrados pela Corte.

IV — CONCLUSÃO.

38 — Em conclusão, espero ter demonstrado adequadamente a procedência dos presentes Embargos, referindo-me às decisões proferidas pelo Tribunal em relação à responsabilidade do Diretor designado na assinatura de instrumentos contratuais, bem como quanto aos atos de boa fé praticados pelo agente público, tudo com os esclarecimentos ofertados por meio das Preliminares arguidas, quando procurei reforçar matéria de competência e melhor explicar a minha atuação na assinatura do Termo Aditivo (único ato por mim praticado em toda a contratação do empreendimento) ante a instrução conduzida pela Serur.

39 — Na certeza de que o Julgador tenha conhecimento de outras decisões que abonam a minha conduta, no sentido de afastar a multa que me foi imposta, aproveito para realçar que:

a) não há em todo o empreendimento contratado qualquer outro ato tido como irregular a mim atribuído;

b) do ato por mim praticado não redundou qualquer prejuízo para a Infraero ou mesmo para o erário público; e

c) a obra foi devidamente concluída e entregue ao público sem embaraços à adequada operação do Aeroporto.”

É o relatório.

VOTO

Os presentes embargos de declaração foram opostos por Nelson Jorge Borges Ribeiro, que possui legitimidade e interesse para manejar o recurso.

2. Quanto à tempestividade, o embargante tomou ciência da decisão deste Tribunal em 15/6/2011, consoante aviso de recebimento – AR juntado à peça 22, tendo protocolizado os presentes embargos em 22/6/2011, dentro, portanto, do decêndio previsto para a espécie.

3. Entretanto, entendo que os presentes embargos não merecem ser conhecidos, por não preencherem os requisitos específicos previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c art. 287 do Regimento Interno desta Corte.

4. Conforme se observa do relatório precedente, o embargante em nenhum momento apontou ou invocou a existência dos vícios de contradição, omissão ou obscuridade na deliberação recorrida, limitando-se a atacar o mérito da deliberação originária e a suscitar os fundamentos pelos quais entende possa ser ele modificado. Tal situação configura nítida tentativa de ver reapreciado o mérito, à luz dos argumentos apresentados, o que se mostra inviável na via recursal eleita.

5. Nesse sentido, a jurisprudência deste Tribunal já deixou assente que embargos de declaração não podem ser desviados de sua específica função jurídico-processual para serem utilizados com a indevida finalidade de instaurar nova discussão sobre controvérsia jurídica já apreciada pelo Tribunal, ensejando a rediscussão dos fundamentos do acórdão impugnado, salvo quando a modificação do julgado em sua essência ou substância seja consequência inarredável para o afastamento da omissão, obscuridade ou contradição do ato embargado (acórdãos de 1ª Câmara 1373/2008 e 3.783/2007, acórdão de 2ª Câmara 6.791/2011 e acórdão de Plenário 2.530/2007, dentre outros).

6. O recorrente sequer aponta quais seriam os pontos obscuros do acórdão embargado, não havendo em sua peça de embargos nenhuma transcrição do referido julgado ou qualquer referência lógico-argumentativa aos seus termos.

7. Assim, considerando que os embargos de declaração possuem a finalidade de, tão somente, sanar os vícios de obscuridade, omissão ou contradição existentes no julgado recorrido, reputo não preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno.

Diante do exposto, voto pela adoção da minuta de acórdão que trago ao escrutínio deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de julho de 2012.

ANA ARRAES
Relatora

ACÓRDÃO Nº 1793/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.418/1999-1.
2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração.
3. Embargante: Nelson Jorge Borges Ribeiro (CPF 049.230.817-91).
4. Unidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
- 5.1. Relator da deliberação embargada: ministro Ubiratan Aguiar.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogado: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração interpostos por Nelson Jorge Borges Ribeiro, contra o acórdão 1.349/2011 – Plenário.

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

- 9.1. não conhecer dos embargos;
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1793-26/12-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 018.147/2012-7

Natureza: Administrativo.

Unidade: Tribunal de Contas da União.

Interessado: Rubens Valente Soares.

Advogado: não há.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. RECURSO. LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO (LEI 12.527/2011). PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE FOLHA DE PAGAMENTO DO TCU SEM IDENTIFICAÇÃO NOMINAL DOS SERVIDORES E SEM DADOS SOBRE SUBSÍDIOS DE MINISTROS E MEMBROS DO MPTCU. PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS SOBRE REMUNERAÇÃO DE OCUPANTES DE CARGO EM COMISSÃO. CONHECIMENTO. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E AMPLA DIVULGAÇÃO DE REMUNERAÇÕES DE AUTORIDADES E SERVIDORES DO TCU JÁ DETERMINADAS PELO TRIBUNAL. ITENS DO RECURSO PREJUDICADOS. COMPATIBILIDADE DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO COM PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E NORMAS LEGAIS. PROVIMENTO PARCIAL DO APELO. PRESTAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS SOBRE RETRIBUIÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório parecer emitido pela Consultoria Jurídica deste Tribunal – Conjur:

“I. INTRODUÇÃO

Cuida o feito de recurso interposto por Rubens Valente, Repórter da Folha de São Paulo, por meio do qual se postula: **(i)** sejam identificados nominalmente os servidores constantes das listas anteriormente encaminhadas pela Ouvidoria desta Corte de Contas, em atenção à solicitação de acesso à folha de pagamento detalhada do TCU, pelo mesmo formulada com fulcro nas disposições da Lei 12.527/2011, também denominada Lei de Acesso à Informação, objeto da Manifestação 50404; **(ii)** sejam encaminhadas as folhas de pagamento detalhadas dos Ministros e membros do Ministério Público junto ao TCU; e **(iii)** esclarecimentos quanto aos salários percebidos pelos ocupantes dos cargos em comissão **(DE. 1).**

II. DO HISTÓRICO DOS AUTOS

2. Em despacho datado de 20 de junho de 2012, o Exm. Sr. Ministro Augusto Nardes, na qualidade de Vice Presidente em exercício da Presidência desta Casa, à vista do pedido de acesso à Informação

protocolado pelo ora recorrente, no SISOUV WEB, autuado sob o número de Manifestação 50404, autorizou fossem-lhe fornecidos dados relativos à folha de pagamento detalhada dos servidores do TCU, referente ao ano de 2011 (DE. 2).

3. Em cumprimento ao r. despacho, a Ouvidoria promoveu a remessa via arquivo eletrônico de listas contendo os dados requeridos (DEs. 3 a 11).

4. Reputando incompletas as informações prestadas (DE. 1), o requerente ingressou junto ao TCU com recurso previsto na Resolução-TCU 249/2011, que dispõe internamente sobre os pedidos da espécie, recurso este cuja admissibilidade e mérito faz-se presente à apreciação desta Conjur por determinação expressa da Exm^a. Ministra Ana Arraes, sorteada Relatora do feito, em despacho de sua lavra datado de 28 de junho de 2012. (DE. 20).

III. DAS RAZÕES DO RECURSO

5. O recorrente expressa seu inconformismo diante das informações prestadas pelo TCU, nos termos da Lei n. 12.527/2011, em relação à sua folha de pagamento, ante a ausência de identificação nominal dos servidores, cujas remunerações são descritas, alegando que se trata de informação não classificada em nenhuma das categorias que a qualifiquem como sigilosa nos termos da Lei n. 12.527/2011, razão pela qual a hipótese não se enquadra no que dispõe o artigo 27 da Resolução -TCU nº 249/2012.

6. À guisa de reforçar o entendimento acima, o recorrente reporta-se não só à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 2009, na qual reconheceu a constitucionalidade da divulgação detalhada da folha de pagamento dos servidores vinculados ao quadro de pessoal da Prefeitura de São Paulo, como também à recente decisão administrativa, em que a mencionada Corte Superior, segundo noticiado pela imprensa, decidiu promover a divulgação da remuneração de seus ministros e servidores.

7. Sustenta ainda o recorrente que a divulgação dos gastos da União com a sua folha de pagamento não configura invasão de privacidade, por não se tratar de informação concernente a gastos incorridos pelos seus servidores, estes sim de cunho pessoal.

8. O recurso alude ainda ao não fornecimento dos dados relativos a remuneração dos Ministros e membros do Ministério Público junto ao TCU, bem como requer sejam esclarecidas dúvidas que suscita acerca da remuneração dos cargos em comissão.

9. Requer, assim, que seja dado provimento a seu recurso, de forma que sejam complementadas as informações anteriormente prestadas pela Ouvidoria da Corte de Contas, com os dados presentemente requeridos nesta sede recursal.

IV. DO EXAME DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

2. A peça recursal atende aos requisitos de admissibilidade da espécie, previstos no art. 25 da Resolução-TCU n. 249/2012, estando em condições, portanto, de ser examinada em seu mérito.

V. DO EXAME DA MATÉRIA

10.

Depreende-se da leitura da Lei n. 12.527/2011 que ela se destina precipuamente a assegurar ao cidadão o direito fundamental de **amplo acesso a todo e qualquer tipo de informação de interesse coletivo ou geral, restringindo-o apenas quanto às informações sigilosas e pessoais, conforme prelecionam os artigos n.º 4º, 6º e 8º da Lei n. 12.527/2011**, a seguir transcritos, *in verbis*:

‘Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

*IV - **informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;***’
(grifou-se)

‘Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

(...)

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.' (grifou-se)

'Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.' (grifou-se)

11.

Importa salientar que, até o advento da aludida Lei de Acesso a Informação, prevalecia o entendimento de que o acesso às informações fiscais dos servidores públicos federais se dava de forma restrita a agentes públicos legalmente autorizados, os quais tinham (e ainda têm) a incumbência de exercer o controle sobre tais informações, sendo-lhes lícito, inclusive, a utilização dessas informações para proceder ao levantamento da evolução patrimonial do seu titular e ao exame de sua compatibilização com os recursos e as disponibilidades declarados.

12.

Já a novel disposição trazida à lume pela Lei n. 12.527/2011 restringe o acesso às informações pessoais na forma do seu art. 31, assim vazado, *verbis*:

'CAPÍTULO IV

DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

(...)

Seção V

Das Informações Pessoais

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, INDEPENDENTEMENTE DE CLASSIFICAÇÃO DE SIGILO e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou CONSENTIMENTO EXPRESSO DA PESSOA a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal. (grifou-se)

13.

No

âmbito do **Tribunal de Contas da União** a lei em questão foi regulamentada por meio da **Resolução n. 249/2012**, a qual praticamente reproduziu os dispositivos da lei, no que tange ao acesso às informações pessoais.

14.

Deste modo, a divulgação de informações pessoais, bem como a possibilidade de seu acesso por terceiros, devem ser examinados caso a caso, impondo-se a observância das diretrizes fixadas na lei (art. 3º) e das hipóteses de restrição ao seu acesso (art. 31), sendo que a divulgação ou permissão de acesso indevido a tal espécie de informação pode sujeitar o agente público à responsabilização (art. 32).

15.

Como se vê, a Lei n. 12.527/2011 estabelece que os órgãos e as entidades do poder público devem assegurar a proteção da informação pessoal, a qual, eventualmente, pode sofrer restrição de acesso (art. 6º, III). Ou melhor, as informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem, em regra, têm acesso restrito a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem (art. 31, §1º, I).

16.

O

acesso por terceiros a tal espécie de informação apenas pode ser autorizado diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa que ela se referir (art. 31, §1º, II). Referido consentimento deixa de ser exigido nas hipóteses descritas na própria lei (art. 31, §3º), dentre as quais se inclui a proteção do interesse público e geral preponderante.

17.

Saliente-se, ademais, que a própria Lei n. 12.527/2011, em seu art. 32, inciso IV, considera ilícita e sujeita à responsabilização a conduta do agente público que *‘divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal’*.

18.

Ora, constituindo o meio pelo qual a pessoa natural se identifica e expressa a sua própria individualidade no seio familiar e social, o nome civil enquadra-se perfeitamente no perfil legal do que a denominada Lei de Acesso à Informação alcunha de *‘informação pessoal’*, e por este motivo merece especial proteção por parte da referida lei contra a sua inviolabilidade, a exemplo do que já é feito pela Lei Civil em vigor (Código Civil de 2002) que o elenca entre os chamados direitos personalíssimos, *ex vi* dos dispositivos abaixo transcritos:

CAPÍTULO II

DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE

Art. 11. Com exceção dos casos previstos em lei, os direitos da personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária.

(...)

Art. 16. Toda pessoa tem direito ao nome, nele compreendidos o prenome e o sobrenome.

Art. 17. O nome da pessoa não pode ser empregado por outrem em publicações ou representações que a exponham ao desprezo público, ainda quando não haja intenção difamatória.

Art. 18. Sem autorização, não se pode usar o nome alheio em propaganda comercial.

(...)

Art. 20. Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais.

19.Ora, enquanto pessoas naturais, as quais, antes de investidas em um cargo público, são investidas do direito personalíssimo, intransmissível, irrenunciável, e inviolável, de preservar, da mera curiosidade pública e do uso indevido de informações de cunho estritamente pessoal, âmbito no qual se insere o livre arbítrio de expor publicamente sua identidade pessoal ou permitir o fornecimento, divulgação ou manipulação por terceiros de seu nome, não há como se negar aos agentes públicos a proteção da norma inserta no art. 31, da Lei nº 12.527/2011, a qual, à luz dos princípios constitucionais que resguardam a intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, **SEM QUALQUER DISTINÇÃO E INDEPENDENTEMENTE DE CLASSIFICAÇÃO DE SIGILO**, restringe o acesso de terceiros a tal espécie de informação somente aos casos em que haja **expressa previsão legal**, ou quando existente **autorização expressa das pessoas a que ela se referir**, não se exigindo o referido consentimento nas **hipóteses de exceção** descritas no art. 31, §3º, da Lei n. 12.527/2011, **dentre as quais se inclui a proteção do interesse público e geral preponderante.**

20.Tratando-se, pois, de tutela preventiva, inibitória, cujo objetivo atém-se a impedir a ocorrência de eventual dano à pessoa do servidor pelo uso indevido e sem autorização de seu nome pelo terceiro que requer a informação, a exposição irrestrita da folha de pagamento de servidores do TCU, **DE FORMA NOMINAL, em tese**, pode configurar, ainda que de forma reflexa, ofensa ao direito fundamental que resguarda a imagem, a honra, a vida privada e a intimidade das pessoas (art. 5º, X, da CF), uma vez que o acesso às informações pessoais dos servidores, enquanto pessoas naturais a merecer igualitária proteção da lei, apenas pode ser autorizado diante do consentimento expresso dos mesmos, ou nas hipóteses de exceção descritas no art. 31, §3º, da Lei 12.527/2011, dentre as quais se inclui a proteção do interesse público e geral preponderante.

21.Ora, no caso vertente, não só inexistente previsão expressa no sentido de que as informações relativas às folhas de pagamento de servidores públicos sejam disponibilizadas de forma nominal, como não se faz possível vislumbrar no caso concreto interesse público geral e predominante, hábil a subverter a proteção legal das informações pessoais de seus agentes.

22.Com efeito, em que pese a Lei n. 12.527/2011 franquear a terceiros amplo acesso a todo e qualquer tipo de informação de interesse coletivo ou geral, o que incluiria as informações relativas à folha de pagamento dos órgãos públicos, **em nenhum momento esta exige que tal disponibilização seja feita de forma individualizada, tampouco nominal.** Tanto é verdade que a lei em questão estende a medida legal protetiva das informações de cunho pessoal tanto à pessoa identificada, quanto à identificável (art. 4º, inciso IV).

23. **É dizer: apesar de a Lei n. 12.527/2011 ter assegurado amplo acesso a todo e qualquer tipo de informação de interesse coletivo ou geral, o que incluiria as informações financeiras relativas às folhas de pagamento dos órgãos públicos, inexistente qualquer previsão legal expressa acerca da permissão de acesso por terceiros às informações pessoais de seus servidores, nestas abrangidas aquelas que possibilitem sua identificação pessoal, sem o seu consentimento expresso.**

24.Neste aspecto, faz-se mister mencionar, em especial contraponto a uma das alegações na qual se funda a pretensão recursal sob exame, o **Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012**, o qual, servindo de exclusivo suporte à divulgação das remunerações e subsídios recebidos pelos agentes públicos do **Poder Executivo Federal, prevê a divulgação pelos órgãos e entidades a ele vinculados ao Poder Executivo Federal a discriminação individualizada da remuneração de seus servidores, nos termos da transcrição abaixo:**

‘CAPÍTULO III

DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.

(...)

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

III - repasses ou transferências de recursos financeiros;

IV - execução orçamentária e financeira detalhada;

V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, DE MANEIRA INDIVIDUALIZADA, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; e

VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC.’ (grifou-se)

25. Deixando de adentrar a análise de legalidade ou de constitucionalidade do Decreto n. 7.724/2012 – que pode ter extrapolado os limites e diretrizes impostos pela Lei n. 12.527/2011 ou ter ofendido o direito constitucional de intimidade das pessoas –, faz-se mister alertar para o fato de que, embora o dispositivo em questão **imponha aos órgãos do executivo federal a divulgação individualizada das informações relativas à remuneração de seus servidores, em nenhum momento exige que sua veiculação seja feita na forma nominal.**

26. E não poderia ser diferente, visto que, consoante reiterado alhures, a Lei n. 12.527/2011, ao assegurar **amplo acesso a todo e qualquer tipo de informação de interesse coletivo ou geral, o que incluiria as informações financeiras relativas a folha de pagamento dos órgãos públicos, nenhuma exigência faz no sentido de que o acesso em questão seja concedido a terceiros de forma individualizada e com menção expressa ao nome dos servidores aos quais tais informações se referem, independentemente de autorização expressa destes neste sentido.**

27. No caso concreto, embora as disposições do mencionado diploma regulamentar não se apliquem ao TCU, por força da competência para dispor sobre a sua organização e funcionamento da qual se encontra investido por força do comando inserto no art. 73 c/c art. 96, I, ‘a’, CF, este, em atenção ao solicitado via email pelo recorrente, forneceu, mediante listas não nominais, dados individualizados e detalhados relativos aos contracheques de seus servidores, relações estas que, retratando não só o total da remuneração mensal percebida individualmente, com a discriminação das parcelas que a compõe, tais como a remuneração paradigma, vantagens eventuais, função ou cargo comissionado, vantagens pessoais, e retenção por teto constitucional, como a lotação e o cargo ocupado por cada um, o que atende perfeitamente à finalidade da lei e do regulamento, que é o de dar transparência aos gastos públicos, e assegurar meios para o exercício pleno do controle social, evitando o constrangimento do servidor de ver seu nome exposto à mera curiosidade e manipulação públicas, ainda mais quando no Brasil o senso comum aponta como prudente uma conduta reservada acerca dessa informação, até mesmo visando preservar a segurança pessoal e familiar do servidor.

28. **Outra exegese, aliás, não se faz cabível no caso concreto, se considerarmos que esta se apresenta como a única, à luz de um juízo de ponderação que concilie os princípios constitucionais**

presentemente postos em conflito, que se faz consentânea e coerente com a finalidade precípua da Lei de Regência da espécie, que é assegurar, mediante o acesso a informações de interesse geral e coletivo, o desenvolvimento do controle social e a transparência da gestão oficial, sem olvidar a necessidade de se preservar a divulgação de dados concernentes a seus agentes de cunho estritamente pessoal, sem o seu prévio consentimento.

29. Esta, aliás, é a razão pela qual inexistente interesse público predominante na divulgação pública ou na concessão a terceiros de acesso aos nomes dos servidores a que aludem as informações financeiras prestadas, uma vez que a disponibilização destas na forma proposta, além de permitir a identificação dos servidores por outros meios, que não a divulgação pública ou acesso indiscriminado às suas informações pessoais, atendendo perfeitamente ao que requer a lei, não constitui empecilho algum ao pleno exercício e desenvolvimento do controle social, tampouco fere o princípio da publicidade dos atos a que está adstrita a Administração por força de comando constitucional expresso.

30. Desta forma, evidenciado que a negativa de acesso pela Corte de Contas à relação nominal dos servidores que integram a sua folha de pagamento não implica cerceamento do direito ao acesso à informação resguardado pela citada Lei 12.527/2011, não há como se acolher o pedido recursal no sentido de que os dados fornecidos em atenção ao seu pleito inicial sejam complementados de modo a contemplar à informação requerida nesta sede revisional.

31. Neste ponto, cabe ressaltar que o não atendimento do pleito recursal na parte em que requer a concessão de acesso irrestrito à relação nominal dos servidores a que se referem as informações financeiras constantes das listas que lhe foram inicialmente encaminhadas ao recorrente de forma alguma ofende ao princípio republicano do controle sobre a Administração Pública, não só porque, conforme reportado alhures, o acesso a informações fiscais dos servidores públicos federais se dá de forma restrita a agentes públicos legalmente autorizados, os quais têm a incumbência de exercer o controle sobre tais informações, como pelo fato da própria Lei 12.527/2011, *ex vi* do seu art. 31, § 4º, ser expressa no sentido de que a medida protetiva que enseja restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não pode ser arguida com o ‘*intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância*’.

32. Quanto às recentes decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, reportadas pelo email veiculador do recurso ora posto à apreciação desta Consultoria Jurídica, cumpre tecer algumas considerações.

33. De fato, no dia **22 de maio de 2012**, o site do STF noticiou que aquele órgão, em Sessão Administrativa, por unanimidade de votos, decidiu ‘*divulgar na internet a remuneração paga a cada um dos ministros (ativos e aposentados) bem como de seus servidores, ativos e inativos, além de pensionistas. A decisão atende ao comando da nova Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que entrou em vigor no último dia 16.*’

34. Noticiou-se, também, que a questão da divulgação pela internet da remuneração bruta mensal de servidores públicos já teria sido analisada pela Suprema Corte, no julgamento de Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 3.902, a qual concluiu pela sua possibilidade, diante da prevalência do princípio da publicidade administrativa.

35.

E

mais, foi noticiado que a questão teve repercussão geral reconhecida por meio do Plenário Virtual do STF, em outubro de 2011, no Recurso Extraordinário com Agravo n. 652.777, ainda pendente de julgamento, interposto pelo Município de São Paulo contra decisão da Justiça Estadual que determinou a exclusão das informações funcionais de uma servidora pública no *site* da Prefeitura Municipal.

36.

Ora, a decisão administrativa adotada no âmbito do STF não vincula a atuação desta Corte de

Contas, uma vez que, como dito acima, o TCU tem competência constitucional para dispor sobre a sua organização e funcionamento (art. 73 c/c art. 96, I, 'a', CF).

37.Da mesma forma, o decidido no Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 3.902 não tem o condão de obrigar a atuação do TCU, em razão de sua eficácia *inter partes*. Trata-se, ademais, de decisão isolada, sobre matéria cuja discussão ainda se mostra incipiente.

38.De outra sorte, o que vier a ser decidido no Recurso Extraordinário com Agravo n. 652.777, **no qual foi reconhecida a existência de repercussão geral**, poderá, aí sim, refletir na atuação desta Corte de Contas. E, caso venha a ser editada súmula vinculante com base no julgamento de mérito do referido processo, o entendimento firmado deverá valer para toda a Administração Pública.

39.Em face do panorama acima delineado, **esta Consultoria Jurídica reafirma o seu posicionamento acerca do não provimento do pleito recursal em questão, ao menos no tocante à identificação nominal dos servidores**, uma vez que também se mostra mais prudente o aguardo de nova decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, em processo de repercussão geral já reconhecida, no qual inclusive foi deferido o ingresso da Confederação Nacional dos Servidores Públicos na qualidade de *amicus curiae*, onde a discussão da matéria certamente será mais aprofundada e exauriente.

40.Quanto às demais informações solicitadas, quais sejam, a folha de pagamento dos Ministros e membros do Ministério Público junto ao TCU e os esclarecimentos quanto à remuneração dos ocupantes de cargos em comissão, esta Consultoria Jurídica manifesta-se no sentido de que sejam as mesmas prestadas pelo órgão competente, dada a inexistência de qualquer óbice legal ou constitucional, esclarecendo, contudo, que não é devido fornecimento nominal dessas informações.

VI. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em face do exposto, esta Consultoria Jurídica é de parecer pelo **conhecimento do recurso** interposto pelo Sr. Rubens Valente, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade da espécie, para, em relação ao mérito, dar-lhe **parcial provimento**, assegurando-se amplo acesso às informações solicitadas, **à exceção do pedido que intenta obter a identificação nominal dos servidores a que aludem as informações financeiras anteriormente prestadas pela Ouvidoria da Casa ao recorrente**, visto que o não fornecimento pela Corte de Contas a terceiros da relação nominal dos servidores que integram a sua folha de pagamento, sem prévio consentimento dos interessados, não importa ofensa às disposições da Lei 12.527/2011.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso administrativo interposto por Rubens Valente Soares, repórter da sucursal Brasília do jornal Folha de São Paulo, contra a sistemática de fornecimento de informações solicitadas com base na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), objeto da manifestação 50404 da Ouvidoria deste Tribunal.

2. O recorrente alegou que as informações a ele prestadas por esta Corte seriam incompletas, por não identificarem nominalmente os servidores cuja remuneração foi fornecida, apesar de não se tratar da hipótese prevista no art. 27 da Resolução TCU 249/2012 (informação sigilosa), e por não contemplarem dados dos subsídios dos ministros e membros do Ministério Público junto ao Tribunal – MPTCU.

Além disso, o interessado suscitou dúvidas quanto à remuneração dos ocupantes de cargo em comissão.

3. A Consultoria Jurídica do TCU – Conjur propôs o conhecimento do apelo, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade, e seu provimento parcial, a fim de prestar as informações relativas aos subsídios dos ministros e membros do MPTCU e de esclarecer dúvidas referentes à remuneração dos ocupantes de cargo em comissão. Sugeriu, entretanto, não deferir o pedido referente à identificação nominal de servidores e autoridades.

4. Preliminarmente, verifico que o recurso, de fato, atende aos requisitos de admissibilidade legais e regulamentares e deve ser conhecido pelo Tribunal.

5. Quanto ao mérito, corroboro o entendimento da Conjur de que se impõe prestar os esclarecimentos relativos à remuneração dos ocupantes de cargos em comissão, haja vista a ausência de qualquer óbice legal ou constitucional para tanto. O atendimento desse pleito, aliás, coaduna-se com os princípios constitucionais da transparência, da moralidade, da publicidade e do controle, que inspiraram a edição da Lei de Acesso à Informação.

6. Com respeito à identificação nominal dos integrantes da folha de pagamento do Tribunal e aos dados referentes à retribuição de ministros e membros do MPTCU, lembro que recente decisão do presidente do Supremo Tribunal Federal – STF (processo SL 623/DF) suspendeu liminar da 22ª Vara Federal do Distrito Federal (processo 0033326-48.2012.4.01.3400) que vedava divulgação individualizada de dados referentes aos rendimentos dos servidores públicos federais.

7. Com base nos princípios constitucionais e na deliberação do STF há pouco mencionados, este Plenário, na sessão ordinária realizada nesta data, acolheu proposta do presidente desta Corte de Contas e determinou à Secretaria Geral de Administração e à Secretaria Geral da Presidência que elaborassem e divulgassem no portal do Tribunal na Internet, com a urgência tecnicamente possível, lista nominal da remuneração de servidores e autoridades desta Corte.

8. Diante de tal deliberação, estão prejudicados, por perda de objeto, estes dois itens do recurso em apreço, uma vez que a divulgação nominal das retribuições de servidores e autoridades do TCU requerida pelo interessado já foi determinada por esta Corte e estará disponível para ampla consulta pública na rede mundial de computadores.

8. Dessa forma, ao acolher, em parte, a manifestação da Consultoria Jurídica, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que trago à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de julho de 2012.

ANA ARRAES
Relatora

ACÓRDÃO Nº 1794/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.147/2012-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto VII – Administrativo.
3. Interessado: Rubens Valente Soares.
4. Unidade: Tribunal de Contas da União.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Ouvidoria e Consultoria Jurídica do TCU.
8. Advogado: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso referente à forma de prestação de informação solicitada com base na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), objeto da manifestação 50404 da Ouvidoria, de interesse de Rubens Valente Soares, repórter da sucursal Brasília do jornal Folha de São Paulo.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 15 da Lei 12.527/2011 e 28 da Resolução TCU 249/2012, em:

9.1. conhecer do recurso e considerá-lo prejudicado, por perda de objeto, em face de deliberação desta Corte que determinou ampla divulgação, com identificação nominal, dos dados relativos à folha de pagamento de autoridades e servidores do TCU;

9.2. determinar à Ouvidoria do Tribunal adoção de providências para:

9.2.1. em conjunto com a Secretaria de Gestão de Pessoas, esclarecer as dúvidas suscitadas pelo interessado quanto à remuneração dos ocupantes de cargo em comissão deste Tribunal;

9.2.2. encaminhar ao recorrente cópia deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentaram.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1794-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 024.114/2006-6

Apenso: TC 016.529/2010-3.

Natureza: Embargos de Declaração.

Unidade: Fundação Assis Gurgacz – FAG.

Embargantes: Assis Gurgacz (CPF 005.858.319-04), Assis Marcos Gurgacz (CPF 787.523.379-87), Augusto Piran (CPF 097.518.669-87), Bernardete Lambrecht (CPF 286.729.170-49), Dely do Nascimento Porto (CPF 109.553.561-72), Eduardo Miguel Prata Madureira (CPF 016.152.199-19), Elaine Aparecida Wilges (CPF 016.592.719-40), Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira (CPF 603.093.859-20), Jorcy Francisco de França Aguiar (CPF 063.647.721-53), José Jesus de Brito Bastos (CPF 139.011.501-10), João Alberto Viezzer (CPF 119.352.789-91), Valdir Ferrari (CPF 688.405.279-15), Comercial Destro Ltda. (CNPJ 76.062.488/0001-43), Coperserv – Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente (CNPJ 01.916.591/0001-04), Fundação Assis Gurgacz (CNPJ 02.203.539/0001-73) e Via Pax Informática Ltda. (CNPJ 03.599.738/0001-05).

Advogados: Wagner de Souza Soares (OAB/DF 17.163) e outros – peça 45, p. 53, 58, 60/73 e 76.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONTRA DELIBERAÇÃO QUE NÃO DEU PROVIMENTO A RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO CONTRA ACÓRDÃO QUE JULGOU IRREGULARES CONTAS. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO DE ALGUNS EMBARGANTES POR FALTA DE INTERESSE RECURSAL. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS

EM RELAÇÃO AOS DEMAIS. INEXISTÊNCIA DO ALEGADO VÍCIO DE CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelos Srs. Assis Gurgacz, Assis Marcos Gurgacz, Augusto Piran, Bernardete Lambrecht, Dely do Nascimento Porto, Eduardo Miguel Prata Madureira, Elaine Aparecida Wilges, Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, Jorcy Francisco de França Aguiar, José Jesus de Brito Bastos, João Alberto Viezzer e Valdir Ferrari e pelas sociedades Comercial Destro Ltda., Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente – Coperserv, Fundação Assis Gurgacz – FAG e Via Pax Informática Ltda. contra o acórdão 730/2012 – Plenário.

2. Por meio da referida deliberação, o Tribunal decidiu, em essência:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto pela Fundação Assis Gurgacz – FAG e pelos Srs. Assis Gurgacz, Assis Marcos Gurgacz e Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira contra o acórdão 2.456/2009 – Plenário (retificado pelo acórdão 96/2010 – Plenário), que julgou irregulares as presentes contas especiais em decorrência de problemas na aplicação dos recursos federais oriundos do Programa Inclusão Digital (convênio 147/2004-MC), e no mérito, negar-lhe provimento;

b) indeferir o requerimento dos recorrentes de reabertura de prazo para oposição de embargos de declaração, por falta de amparo legal; e

c) considerar prejudicados os pedidos incidentais efetuados pelos Srs. Jorcy Francisco de França Aguiar, José Jesus de Brito Bastos, Dely do Nascimento Porto, Assis Marcos Gurgacz, Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, João Alberto Viezzer, Elaine Aparecida Wilges Krombauer, Bernadete Guareski, Valdir Ferrari, Eduardo Miguel Prata Madureira e Augusto Piran, pela Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente – Coperserv, pela Fundação Assis Gurgacz – FAG e pelas empresas Comercial Destro Ltda. e Via Pax Informática Ltda. de exclusão da indisponibilidade de bens decretada pelo acórdão recorrido, uma vez que o prazo de 1 (um) ano fixado pela deliberação já havia se esgotado.

3. Nos embargos de declaração, após historiar os fatos, foram aduzidas as alegações transcritas a seguir:

“Cumpre destacar que os embargantes quando da apresentação de suas defesas pugnaram pela produção de prova pericial ou uma nova vistoria nos computadores que foram adquiridos, uma vez que um empregado da fundação indicou o local errado para a averiguação.

Sucedendo que esse pedido não foi deferido e o acórdão ora embargado confirmou esse indeferimento. É sabido que o processo busca a VERDADE MATERIAL, dessa maneira é justo, razoável e legal que se verifique a veracidade dos fatos, mormente as conclusões acerca da vistoria realizada nos equipamentos de informática, portanto, em decorrência do princípio da busca da verdade material é permitido renovar o pedido de realização de uma nova vistoria.

Sendo assim, como as regras processuais do Tribunal de Contas da União não autorizam a produção de prova pericial e tampouco aceitam declarações de terceiros, então, o órgão responsável ou o TCU deveria realizar a vistoria no local indicado pelos embargantes. No tocante à alegação de que os recursos públicos não devem ser gastos com essas despesas de diligência, então os embargantes, para não serem prejudicados, se comprometem a ressarcir previamente as despesas efetuadas pelo erário.

Observe-se que a realização da mencionada vistoria é condição **sine qua non** para que os embargantes possam provar a correta aplicação dos recursos públicos. Sendo assim, é inegável o direito da realização de uma nova vistoria, desta vez nos locais corretos. O processo tem como finalidade a busca da verdade real, que só é obtida se for assegurado o amplo direito de defesa.

Portanto, é imperioso, sob pena de se violar o princípio constitucional de ampla defesa, artigo 50, inciso LV, que se realize uma nova vistoria, eis que o acórdão ora embargado é contraditório quando nega

o pedido de nova vistoria e condena os embargados, quando o justo e razoável é primeiro averiguar a verdade dos fatos e depois julgar.”

4. Diante disso, os embargantes requereram o que se segue:

“afastar a contradição do acórdão e decretar a sua anulação e, por conseguinte, determinar a realização de nova diligência com a finalidade de ser efetuada uma vistoria nos computadores adquiridos pela Fundação Assis Gurgacz – FAG com recursos do Convênio n. 147/2004, no sentido de averiguar se estes são iguais aos constantes na Nota Fiscal de compra, respeitando, dessa forma, o princípio sagrado e constitucional da ampla defesa, artigo 50, inciso LV, da Carta Política, tudo com a finalidade de se demonstrar que os recursos públicos recebidos pelos embargantes foram aplicados em prol do interesse público.”

5. Em 27/6/2012, a Fundação Assis Gurgacz requereu, para fins de defesa de direitos, a expedição de certidão a respeito da suspensão da deliberação recorrida em relação a todos os responsáveis deste processo, tendo em vista a interposição dos presentes embargos.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelos Srs. Assis Gurgacz, Assis Marcos Gurgacz, Augusto Piran, Bernardete Lambrecht, Dely do Nascimento Porto, Eduardo Miguel Prata Madureira, Elaine Aparecida Wilges, Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, Jorcy Francisco de França Aguiar, José Jesus de Brito Bastos, João Alberto Viezzer e Valdir Ferrari, pela Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente – Coperserv, pela Fundação Assis Gurgacz e pelas empresas Comercial Destro Ltda. e Via Pax Informática Ltda. contra o acórdão 730/2012 – Plenário.

2. Considerando que os Srs. Augusto Piran, Bernardete Lambrecht, Dely do Nascimento Porto, Eduardo Miguel Prata Madureira, Elaine Aparecida Wilges, Jorcy Francisco de França Aguiar, José Jesus de Brito Bastos, João Alberto Viezzer e Valdir Ferrari, a Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente – Coperserv e as empresas Comercial Destro Ltda. e Via Pax Informática Ltda. não figuraram como recorrentes no recurso de reconsideração apreciado por meio daquela deliberação, não há como conhecer dos embargos de declaração por eles opostos para discutir a questão da vistoria solicitada, por falta de interesse recursal, nos termos do art. 282 do Regimento Interno.

3. O acórdão 730/2012 – Plenário também apreciou pedido incidental, formulado pelos ora embargantes, relativo à exclusão da indisponibilidade de bens decretada pelo acórdão 2.456/2009 – Plenário (retificado pelo acórdão 96/2010 – Plenário), mas o assunto objeto dos presentes embargos não tem pertinência com o referido pleito.

4. Quanto à Fundação Assis Gurgacz – FAG e aos Srs. Assis Gurgacz, Assis Marcos Gurgacz e Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, tendo em vista que os embargos opostos atendem aos requisitos gerais de admissibilidade (singularidade, tempestividade, adequação, legitimidade e interesse do recorrente), bem como os específicos aplicáveis (art. 34, **caput** e § 1º, da Lei 8.443/1992), manifesto-me pelo seu conhecimento.

5. Vale dizer que o entendimento deste Tribunal tem sido no sentido de que o juízo de admissibilidade de embargos de declaração exclui o exame, ainda que superficial, da existência efetiva de omissão, obscuridade ou contradição na deliberação recorrida, cuja verificação deve ser feita quando da análise de mérito.

6. A esse respeito, os embargantes alegaram, invocando os princípios da verdade material e da ampla defesa, a existência de contradição na deliberação recorrida “quando nega o pedido de nova vistoria e condena os embargados, quando o justo e razoável é primeiro averiguar a verdade dos fatos e depois julgar”.

7. Pelo que se vê, não há qualquer contradição no acórdão embargado, mas inconformismo dos recorrentes em relação ao indeferimento anterior do pedido de realização de vistoria em equipamentos de informática.

8. Para melhor compreensão, transcrevo os trechos da instrução da Secretaria de Recursos – Serur referentes a esse ponto:

“Argumentos (in verbis)”

31. Cumpre destacar que os recorrentes, quando da apresentação de suas defesas, pugnaram pela produção de prova pericial ou uma nova vistoria nos computadores que foram adquiridos, uma vez que um empregado da fundação indicou o local errado para a averiguação.

32. Como esse pedido não foi deferido, está evidente o cerceamento do direito de ampla defesa dos recorrentes. Ora, se as regras processuais do Tribunal de Contas da União não autorizam a produção de prova pericial e nem aceitam declarações de terceiros, então, o órgão responsável ou o TCU deveria realizar a vistoria no local indicado pelos recorrentes. No tocante à alegação de que os recursos públicos não devem ser gastos com essas despesas de diligência, então os recorrentes, para não serem prejudicados, se comprometem a ressarcir previamente as despesas efetuadas pelo erário.

33. Observe-se que a realização da mencionada vistoria é condição **sine qua non** para que os recorrentes possam provar a correta aplicação dos recursos públicos. Sendo assim, é inegável o direito da realização de uma nova vistoria, desta vez nos locais corretos. O processo tem como finalidade a busca da verdade real, que só é obtida se for assegurado o amplo direito de defesa. Os recorrentes reiteram todos os argumentos apresentados nas alegações de defesa.

Análise

34. Os argumentos não merecem acolhida. Em primeiro lugar, os recorrentes não comprovaram o alegado equívoco de um empregado da fundação, que teria indicado o local errado para a vistoria dos computadores. Pelo contrário, restou demonstrado nos autos que não houve erro na visita nos laboratórios pela equipe do TCU, consoante se verifica na análise da Secex/PR (fls. 344/346, v. 3).

35. Destaca-se dessa análise que foram apresentados os mesmos equipamentos de informática, tanto aos auditores do TCU, quanto à equipe da Controladoria Regional da União no Estado do Paraná (CGU/PR). Ademais, as informações acerca da localização dos equipamentos foram fornecidas à CGU/PR por pessoas responsáveis pelo Programa Inclusão Digital.

36. Cabe ainda salientar que a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que não cabe a este Tribunal realizar inspeções para produzir provas a favor de responsáveis por valores públicos. Isso porque incide sobre o gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados.

37. Por força do que 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, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos Acórdãos 903/2007 – 1ª Câmara, 1.445/2007 – 2ª Câmara e 1.656/2006 – Plenário.

38. Tal entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa da deliberação vem transcrita a seguir.

‘MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO’ (grifos

acrescidos).

39. Ante o exposto, não há como acolher as razões apresentadas.”

9. No voto condutor da deliberação embargada, registrei minha concordância com a análise efetuada, pela pertinência dos fundamentos utilizados, acolhendo-a como razões de decidir. Sobre o assunto, acrescentei que *“o pedido de nova inspeção nos equipamentos de informática e salas/laboratório do projeto já havia sido apreciado pelo relator original do feito, ministro Valmir Campelo, e sido indeferido, com base em fundamentos sólidos expostos no despacho de fl. 368”*.

10. Tal despacho conteve o seguinte teor:

“Ao examinar a preliminar suscitada pelos responsáveis da Fundação Assis Gurgacz (fls. 292/293) de nova inspeção ‘nos equipamentos de informática e salas/laboratórios do projeto Inclusão Digital’, destaco dos autos, como razões de decidir, o que se segue.

Tanto à equipe do Tribunal de Contas da União (Secex/PR) quanto à da Controladoria Regional da União no Estado do Paraná (CGU/PR) foram apresentados os mesmos equipamentos de informática por ocasião dos trabalhos de campo, os quais estavam em desacordo com as especificações previstas no Plano de Trabalho.

As informações acerca da localização dos equipamentos adquiridos nas licitações foram fornecidas à CGU/PR por pessoas responsáveis pelo Programa Inclusão Digital, o Sr. Antonio Ranalli Neto e a Professora Tânia Lúcia Monteiro.

A equipe da Secex/PR juntou documento (fls. 102/111 e 130 do anexo 1) atestando que os equipamentos vistoriados foram adquiridos com recursos do Convênio n. 147/2004, pactuado com o Ministério das Comunicações.

A jurisprudência no TCU é pacífica no sentido de que nos processos de controle externo o ônus da prova é daquele beneficiado com recursos públicos, ‘não cabendo ao TCU usar o dinheiro público que lhe é reservado orçamentariamente em fiscalizações para a produção de provas que objetivam sanar imperfeições nas prestações de contas e, em última análise, atender a interesses pessoais de responsáveis (Acórdão n. 691/2007-TCU-1ª Câmara)’.

Com base nessas razões, com fundamento no § 2º do art. 244 do Regimento Interno e considerando os novos documentos acostados aos autos:

a) indefiro o pleito dos responsáveis da Fundação Assis Gurgacz (fls. 292/293) no sentido de que o Tribunal realize nova inspeção ‘nos equipamentos de informática e salas/laboratórios do projeto Inclusão Digital’;

b) determino a restituição do processo à Secex/PR para que prossiga a instrução.”

11. Destarte, levando em conta que os embargos de declaração não se prestam para a rediscussão da matéria, já exaustivamente examinada, e que não há contradição a ser sanada, o recurso deve ser rejeitado.

12. No que se refere ao pedido de certidão formulado (item 5 do relatório precedente), cabe, previamente à comunicação do acórdão a ser proferido, remeter os autos à Serur para atendimento do pleito, observando-se o ora deliberado.

Nesses termos, VOTO no sentido de que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que submeto a este colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de julho de 2012.

ANA ARRAES
Relatora

ACÓRDÃO Nº 1795/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC 024.114/2006-6.

1.1. Apenso: TC 016.529/2010-3.

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

3. Embargantes: Assis Gurgacz (CPF 005.858.319-04), Assis Marcos Gurgacz (CPF 787.523.379-87), Augusto Piran (CPF 097.518.669-87), Bernardete Lambrecht (CPF 286.729.170-49), Dely do Nascimento Porto (CPF 109.553.561-72), Eduardo Miguel Prata Madureira (CPF 016.152.199-19), Elaine Aparecida Wilges (CPF 016.592.719-40), Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira (CPF 603.093.859-20), Jorcy Francisco de França Aguiar (CPF 063.647.721-53), José Jesus de Brito Bastos (CPF 139.011.501-10), João Alberto Viezzer (CPF 119.352.789-91), Valdir Ferrari (CPF 688.405.279-15), Comercial Destro Ltda. (CNPJ 76.062.488/0001-43), Coperserv – Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente (CNPJ 01.916.591/0001-04), Fundação Assis Gurgacz (CNPJ 02.203.539/0001-73) e Via Pax Informática Ltda. (CNPJ 03.599.738/0001-05).

4. Unidade: Fundação Assis Gurgacz – FAG.

5. Relatora: ministra Ana Arraes

5.1. Relatora da deliberação embargada: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Advogados: Wagner de Souza Soares (OAB/DF 17.163) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos contra o acórdão 730/2012 – Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos artigos 32, inciso II, e art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno, em:

9.1. não conhecer dos embargos de declaração relativamente aos Srs. Augusto Piran, Bernardete Lambrecht, Dely do Nascimento Porto, Eduardo Miguel Prata Madureira, Elaine Aparecida Wilges, Jorcy Francisco de França Aguiar, José Jesus de Brito Bastos, João Alberto Viezzer e Valdir Ferrari, à Coperserv – Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente e às empresas Comercial Destro Ltda. e Via Pax Informática Ltda., por ausência de interesse recursal, nos termos do art. 282 do Regimento Interno;

9.2. conhecer dos embargos de declaração da Fundação Assis Gurgacz – FAG e dos Srs. Assis Gurgacz, Assis Marcos Gurgacz e Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira e rejeitá-los;

9.3. encaminhar os autos à Secretaria de Recursos, para expedição da certidão requerida pela Fundação Assis Gurgacz – FAG, observando-se os termos da presente deliberação; e

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, aos embargantes.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1795-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES

Presidente

Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - Plenário
TC-004.793/2012-9

Natureza: Relatório de Levantamento Auditoria.

Órgãos: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra;

Responsáveis: Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (CPF 031.393.872-53); Waldívia Ferreira Alencar (CPF 202.023.772-53); Sandra Sueli Fontes Rodrigues (CPF 064.204.192-04); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (CPF 156.709.882-72); Raiff Arruda Sabbag Law (CPF 216.679.898-55); Jorge Ernesto Pinto Fraxe, (CPF 108.617.424-00); Moacir Ferreira Torres Júnior, CPF 336.496.932-91; Thulio Osinski Balieiro, CPF 383.810.988-07; Jailton Lima Freitas CPF 160.957.402-82); Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (CNPJ 011.536.512/0001-93); Sistema PRI Engenharia Ltda. (CNPJ 50.861.616/0001-25); Eduardo Tuyoshi Chiba, 000.780.932-87; Heitor Ribeiro da Câmara, 013.384.982-15; Ivete Coelho Dibo Paes, 237.511.492-91; Leonardo Oliveira Rodrigues, 027.669.302-72; Mario Jorge Dutra da Silva, 025.841.582-72; Raiff Arruda Sabbag Law, 216.679.898-55; Sílvio Figueiredo Mourão, 729.316.637-00

Interessado: Congresso Nacional.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE O DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT) E A SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA DO ESTADO DO AMAZONAS - SEINFRA. OBRAS DO PORTO FLUVIAL DE IRANDUBA - AM SOB EXECUÇÃO DO CONSÓRCIO SANCHES TRIPOLONI - ERIN (CONSTRUTORA SANCHES TRIPOLONI LTDA. E ERIN - ESTALEIROS RIO NEGRO LTDA.). ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES OBSERVADAS. AUTORIZAÇÃO PARA OITIVA DOS ÓRGÃOS E EMPRESAS ENVOLVIDOS. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL. RETORNO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA ESPECIALIZADA PARA CONTINUIDADE DA INSTRUÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução lançada aos autos pela equipe de auditoria da Secob-4 (DE 41, de 25/5/2012):

“(…)

1 - APRESENTAÇÃO

Trata-se de levantamento de auditoria nas obras de construção de terminal fluvial em Iranduba, no Estado do Amazonas. A fiscalização faz parte das auditorias temáticas em obras de terminais fluviais, conforme determinado no Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, de 15 de fevereiro de 2012.

Para a execução da obra, foi realizada pela então Seinf/AM (que será tratada neste relatório pela denominação atual, Seinfra/AM) a Concorrência 88/2009-CGL, que teve por objeto a contratação de empresa para a construção de cinco portos fluviais com características semelhantes, em cinco municípios no Estado do Amazonas. Entre os portos compreendidos pelo contrato resultante dessa concorrência

(1/2010), está o de Iranduba. Os outros municípios constantes nesse contrato são Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Careiro da Várzea e Itapiranga.

Os valores estimativos, base para a licitação, foram os seguintes:

- Careiro da Várzea - R\$ 26.898.715,99;
- Barreirinha - R\$ 11.424.188,54;
- Boa Vista do Ramos - R\$ 11.889.435,79;
- Itapiranga - R\$ 14.765.253,81;
- Iranduba - R\$ 19.105.977,66;
- Valor total - R\$ 84.083.571,79.

O consórcio Sanches Tripoloni - Erin, vencedor da licitação, é formado pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. e pelo estaleiro Erin - Estaleiros Rio Negro Ltda. O contrato resultante do certame, CT-00001/2010-Seinf, para o lote de cinco portos, teve um valor total de R\$ 82.181.200,67 (desconto de 2,26% em relação ao valor base da licitação, R\$ 84.083.571,79). Desse valor, correspondem a Iranduba R\$ 18.705.925,37 (contratado a 2,09% abaixo do valor base, R\$ 19.105.977,66).

Ressalte-se que apesar de a licitação e o contrato contemplarem o conjunto de obras dos cinco portos, os orçamentos são individualizados e a Seinfra/AM realiza a fiscalização e a administração financeira de cada obra em separado.

O empreendimento específico de Iranduba é fruto do Convênio 205/2008-DAQ-Dnit, celebrado entre o Dnit e a Seinfra/AM, tendo como interveniente o governo do Estado do Amazonas. Segundo o termo do convênio, o projeto básico para execução do objeto era de responsabilidade do Dnit, que, por sua vez, deveria fornecê-lo à Seinfra/AM para a realização da obra. A secretaria assumiria então a responsabilidade pela licitação, pela formalização do contrato e pela fiscalização da obra. Esse protocolo repetiu-se para cada um dos outros quatro portos, que tiveram quatro convênios específicos celebrados entre o Dnit e a Seinfra/AM.

A execução das obras visa a prover a cidade de Iranduba de um porto fluvial para atracação de embarcações regionais de transporte de mercadorias e de pessoas.

As obras dos terminais fluviais compreendem: execução de cais flutuantes e pontes de acesso, constituindo a parte naval da obra; construção de terminais de passageiros, câmaras frigoríficas e guaritas, que são os serviços civis; e serviços de terraplanagem, de contenção, de pavimentação e de drenagem. Entre esses elementos, os serviços das estruturas navais são executados no estaleiro do consórcio, localizado em Manaus, sendo os demais serviços realizados no local de implantação de cada porto.

O projeto naval será implantado no contexto do marco regulatório estabelecido pela Lei 11.518/2007, que criou as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) em substituição ao modelo preexistente de portos rudimentares. Com o intuito de atender à nova regulação para esses portos públicos federais de pequeno porte, as instalações deverão cumprir requisitos de habilitação técnica para início da operação portuária, por exemplo: parecer favorável da Autoridade Marítima, instalações adequadas para o acesso de pessoas com necessidades especiais ou mobilidade reduzida, área de espera para passageiros abrigada e provida de assentos, sistemas de iluminação e de sinalização adequados e licença de operação emitida pelo órgão ambiental competente.

Importância socioeconômica

O Município de Iranduba localiza-se na periferia de Manaus, entre os rios Negro e Solimões, e contava com 41.628 habitantes em 2010, de acordo com dados do IBGE.

A estrutura portuária existente em Iranduba, às margens do Rio Solimões, é composta de pequenos pontos de atraque espalhados pela orla, não chegando a constituir um cais. A obra atualmente em curso visa a implantar uma infraestrutura portuária fluvial com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento do mercado regional e de melhorar a qualidade de vida da população.

O projeto visa à operacionalidade do sistema de acostagem durante o ano inteiro e ao beneficiamento do município, proporcionando melhor escoamento e recebimento de produtos e maior segurança às pessoas.

Neste contexto, a obra de construção do porto representa agregação de grande valor ao município. O porto a ser construído adapta-se melhor ao regime cíclico de cheias e vazantes e prevê a instalação de câmaras frigoríficas para estocagem de peixes e uma estação de passageiros.

Fonte: IBGE e projeto básico do empreendimento.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e na Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas (Seinfra/AM), no período compreendido entre 27/2/2012 e 13/4/2012.

A razão que motivou essa auditoria foi a necessidade de verificar-se a conformidade das obras de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) em municípios da Região Norte, entre eles Iranduba, tendo em vista a singularidade e a multiplicidade das obras em questão em uma só região, fato relevante para a população e para a região amazônica onde ocorre a instalação dos portos fluviais.

2.2 - Visão geral do objeto

A presente fiscalização tem como objeto os atos relativos às obras de construção de terminal fluvial no Município de Iranduba/AM.

O empreendimento é parte integrante de um conjunto de obras de portos fluviais no estado do Amazonas, os quais possuem projetos padronizados. Segundo os projetos, as obras dos terminais fluviais compreendem:

- obras de terraplanagem, contenção, pavimentação e drenagem;
- obras civis: construção de terminais de passageiros, câmara frigorífica e guarita; e
- obras navais: execução de cais flutuante, flutuantes de apoio e pontes de acesso.

As obras civis e de terraplanagem, de contenção, de pavimentação e de drenagem variam para cada porto, em função das características de sua localização (desnível em relação ao leito do rio, inclinação do talude, tipo de solo, porte necessário dos prédios, etc.).

Quanto à solução naval, o porto é composto por duas pontes de acesso, móveis, e por dois flutuantes, sendo um intermediário, para suporte das pontes, e outro, principal. O flutuante de acesso conta com um berço para limitar a sua movimentação, garantindo-se assim a requerida inclinação máxima de 12%.

(...)

2.5 - Volume de recursos fiscalizados - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **18.705.925,37**. Ele corresponde ao valor originalmente contratado e será financiado da seguinte forma:

- Unidade gestora - Dnit: R\$ 18.144.747,61
- Ente federado beneficiado - Seinfra/AM: R\$ 561.177,76

O valor parcial do Contrato 1/2010-Seinf referente à obra do terminal de Iranduba é R\$ 18.705.925,37. Já o valor total desse contrato é R\$ 82.181.200,67.

2.6 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados dessa fiscalização está a previsão de imputação de débito pelo Tribunal, devido à constatação de superfaturamento no valor de R\$ 5.040.770,61.

Pode-se ainda mencionar a possibilidade de redução do custo unitário do serviço “beneficiamento do aço naval” nas tabelas oficiais do Dnit para portos fluviais, devido ao indício de sobrepreço identificado, e as possíveis melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização ou supervisão deficiente de contratos.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011, LDO/2012, pois, embora seja materialmente relevante (superfaturamento da ordem de R\$ 5 milhões), restam poucos serviços para a conclusão do objeto pretendido (execução de 90% da obra, já medida e paga). Portanto, não se vislumbra apropriado o bloqueio dos recursos financeiros.

3.1.2 - Situação encontrada:

A equipe de auditoria constatou a existência de superfaturamento da ordem R\$ 5 milhões, decorrente de preços excessivos frente ao mercado, na parte do Contrato 01/2010-Seinfra que se refere à obra de construção de terminal fluvial em Iranduba/AM, celebrado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas (Seinfra/AM) e o consórcio formado pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. e Erin - Estaleiros Rio Negro Ltda.

Esse montante foi encontrado confrontando-se os preços contratados com o preço de referência calculado pela equipe de auditoria, considerando uma amostra de 70,47% da planilha de serviços do orçamento contratual, selecionada mediante curva ABC, conforme será demonstrado.

A seguir é descrita a metodologia utilizada na obtenção dos preços de referência de cada item identificado com sobrepreço.

I. METODOLOGIA ADOTADA PARA ANÁLISE DO ORÇAMENTO

Para se chegar ao sobrepreço e, conseqüentemente, ao superfaturamento, foi realizada análise do orçamento contratado pelo método da curva ABC. Esse método consiste em se efetuar um rearranjo da planilha orçamentária com a organização dos itens pela sua representatividade em relação ao valor total do orçamento e classificá-los em ordem decrescente de valor.

Por meio dessa metodologia, selecionou-se uma amostra de 15 itens do orçamento, que representam 80,65% do contrato. Entre os itens selecionados, alguns não fizeram parte da análise por não terem sido encontrados preços de referência adequados. O valor total analisado representa 70,47% do valor contratado (ver planilha ao final do achado).

Importa destacar que, por este método de análise, alguns itens do orçamento foram analisados em conjunto, por representarem o mesmo serviço e possuírem o mesmo valor unitário. É o caso dos itens 3.1.2, 3.2.2 e 3.3.2, 3.1.1, 3.2.1 e 3.3.1 e 2.2.1.3 e 2.2.1.6.

A análise do orçamento foi realizada utilizando-se as composições de preços unitários de cada serviço pertinente à faixa “A” da curva ABC. As composições de preço unitário dos serviços contratados foram entregues à equipe de auditoria do TCU pela Seinfra/AM.

A apuração dos preços de mercado foi realizada por meio de consulta ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), mantido e divulgado pela Caixa Econômica Federal, e ao Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro). Também foi realizada consulta a empresas fornecedoras do mercado local quando o insumo não se encontrava presente nos sistemas citados. Esses valores referenciais foram comparados com os valores dos serviços e com os valores dos insumos das composições do orçamento contratado da obra.

Foram analisadas também a adequação e a razoabilidade dos coeficientes de consumo e produção dos insumos das composições contratadas, verificando-se sua compatibilidade com as composições de referência.

Um exame mais detalhado foi realizado sobre as composições de preço unitárias elaboradas e aprovadas pelo Dnit para as obras dos terminais hidroviários do Amazonas, que foram utilizadas como preço de referência no orçamento base da licitação.

Conforme a Nota Técnica 386/2012, de 11 de janeiro de 2012, do Núcleo do Programa de Aceleração do Crescimento - AM/RR (NPAC-2) do Ministério dos Transportes, as composições de custos unitários utilizadas nas licitações para construção de terminais hidroviários na Amazônia foram elaboradas pelo Sistema de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sintran), analisadas pela Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura (CGCIT) e aprovadas pela diretoria colegiada do Dnit.

Além disso, o documento sem número de 31 de março de 2009, de autoria da CGICT, demonstra que as referidas composições de custos unitários foram analisadas e homologadas naquela coordenadoria e posteriormente aprovadas pela diretoria colegiada do Dnit.

O superfaturamento de R\$ 5.040.770,61 apurado nesta análise foi obtido por meio do resultado da diferença, para os itens analisados, entre o valor total medido e pago e o valor total de referência calculado pela equipe de auditoria, conforme pode ser visualizado na planilha ao final deste achado.

II. DESCRIÇÃO DA ANÁLISE DOS SERVIÇOS

Para facilitar o entendimento do método de análise realizado e da forma de cálculo dos preços de referência, encontram-se, no final deste achado, planilhas com as composições contratadas e as composições elaboradas pela equipe de auditoria.

A equipe de auditoria identificou que os seguintes itens possuem preço acima do valor de referência:

- a) beneficiamento do aço naval (mão de obra, eletrodos, equipamentos, tratamento e pintura);
- b) aquisição de aço naval;
- c) revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto fck $\geq$ 20 MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço;
- d) tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais, exceto flutuantes
- e) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluabilidade;
- f) bloco de concreto intertravado, e = 8 cm, tipo stockholm, sobre camada de areia;
- g) tratamento superficial e pintura das seguintes obras mortas de flutuantes: convés principal, convés superior, quando existente, e demais áreas de casaria e todas as estruturas apoiadas sobre o (s) convés (es), exceto na área de piso revestido com Dermalfalt; e
- h) geotêxtil não tecido 200 g/m².

Antes de adentrar na análise de cada item, cabe esclarecer que, enquanto o preço avençado consiste no custo do contrato mais Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) contratual de 19,60%, o preço de referência é resultante da composição do custo unitário direto, estimado preferencialmente a partir de sistemas oficiais, acrescido do percentual de BDI referencial de 24,70% para serviços (percentual médio previsto no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário para obras portuárias) e 15,60% para os itens de aquisição de aço naval (3.1.1, 3.2.1 e 3.3.1), percentual médio previsto para fornecimento de materiais no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, uma vez que esses são itens relevantes (17,27% do valor total do contrato) e referem-se a simples fornecimento de materiais de natureza específica, fornecidos por empresas especializadas (Súmula 253-TCU).

II.1 Beneficiamento de aço naval

O serviço de beneficiamento de aço naval foi contratado ao preço de R\$ 7.304,11 por tonelada de aço beneficiado (data-base novembro de 2008), sendo responsável por 24,77% do valor total previsto para a execução do terminal fluvial.

Composição unitária do consórcio contratado

A composição de preço unitária (CPU) do consórcio contratado, Sanches Tripoloni - Erin, relaciona grandes quantidades de equipamentos a serem utilizados na execução do serviço, como, por exemplo, oito guindastes auto-propelidos de 35 toneladas, oito pontes rolantes de 10 toneladas e oito empilhadeiras de 4 toneladas, todas sendo operadas constantemente (utilização produtiva = 1), embora a produtividade da equipe seja de uma tonelada por hora.

No item relativo à mão de obra, o consórcio incluiu 65 horas de soldadores e de operadores de equipamentos especiais no beneficiamento de uma tonelada de aço. Além disso, em sua relação de materiais, a composição do serviço de beneficiamento do consórcio contratado considerou a presença de tintas e diluentes, mas sem especificar a mão de obra para a realização do serviço.

Composição unitária de referência

Nessa fiscalização utilizou-se a composição de referência elaborada durante a fiscalização do terminal hidroviário de Eirunepé (Fiscalis 874/2011, TC-029.512/2011-5, peça 82, item 7.3 - Apêndice). Essa composição foi desenvolvida considerando a produtividade de duas toneladas por hora.

Em relação à composição do consórcio contratado, a composição de referência possui uma quantidade menor de equipamentos para a realização dos serviços: uma ponte rolante de 5 ton; uma ponte rolante de 15 ton; uma mesa de corte plasma; uma prensa hidráulica de 300 ton; sete equipamentos de solda MIG/MAG e 78 equipamentos de solda de eletrodo revestido.

Os custos, quantitativos e coeficientes de equipamentos, mão de obra e insumos foram estimados conforme documento “Análise do serviço de beneficiamento de aço naval”, também constante do relatório Fiscalis 874/2011, e reproduzido ao final deste relatório. Nesse documento estão as justificativas técnicas para os parâmetros adotados.

Como a planilha orçamentária do contrato remunera os serviços de tratamento de superfície e pintura em itens específicos (itens 3.6.1/3.6.2/3.6.4), a composição de referência do serviço de beneficiamento de aço naval não apresenta os componentes desses serviços. Se fossem considerados os custos de jateamento e pintura nessa composição, existiria duplicidade de remuneração para a contratada.

Com base nos quantitativos e coeficientes estimados, foi elaborada composição unitária para o serviço de beneficiamento de aço naval. O preço de referência do serviço é R\$ 2.267,48 por tonelada, que corresponde a 31% do valor contratado (R\$ 7.304,11). Essa diferença resulta em sobrepreço de R\$ 3.194.483,50 ou 222% do preço de referência.

II.2 Aquisição de aço naval

O preço de referência da aquisição de aço naval foi obtido em cotações realizadas junto a fornecedores, as quais estão reproduzidas ao final do achado. O valor de referência adotado foi o maior entre as cotações, com data-base de maio/2011, por conservadorismo. Destaca-se que não foi adicionado valor para frete, por se tratar de empresa local (Metalúrgica Magalhães) com fornecimento CIF (“Cost, Insurance and Freight”, significando que, no preço do produto, estão incluídos, além do custo, o seguro e o frete até o destino) para a cidade de Manaus, local onde se encontra o estaleiro em que se executam os serviços de beneficiamento do aço. O valor de referência obtido foi de R\$ 3.525,80/t, 30,77% inferior ao valor contratado (R\$ 5.093,12/t).

II.3 Revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto fck 20 MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço

Nessa análise, a equipe de auditoria utilizou como referência a composição de preço unitário contratada, com a modificação do custo de um insumo. O preço de referência do serviço foi obtido pela substituição do custo do insumo Geocélula de PEAD célula estreita h=7,5cm pelo máximo valor alcançado em cotações realizadas junto a fornecedores, para uma análise conservadora. Destaca-se que foram adicionados 20% sobre esse valor, referentes às despesas com frete. Não houve alterações nos coeficientes de consumo dos insumos ou nos demais custos. Dessa forma, o valor de referência obtido foi R\$ 149,35/m², 20,5% inferior ao valor contratado (R\$ 187,92/m²).

II.4 Tratamento superficial e pintura

A equipe de fiscalização identificou sobrepreço nos itens referentes ao tratamento e pintura das pontes e dos flutuantes, devido ao custo elevado do equipamento “jato abrasivo” e da quantidade de mão de obra empregada.

O preço de referência de cada serviço foi obtido a partir das composições 73656 e 73865 do Sinapi, relativas ao jateamento comercial e pintura em primer epóxi, respectivamente, com adaptações nos coeficientes e nos materiais utilizados.

A composição 73656 do Sinapi refere-se ao jateamento comercial com areia. Como as especificações técnicas dos serviços preveem o uso de granalha de aço para o tratamento da superfície da chapa, substituiu-se o abrasivo areia pela granalha, com as modificações necessárias do consumo dessa última e do rendimento da máquina de jato pneumática. Cabe destacar que o equipamento utilizado para o serviço com granalha é o mesmo utilizado no jateamento com areia.

Para obter o preço referencial dos serviços de pintura com tinta epóxi, foi utilizada a composição 73865 do Sinapi. O consumo dos materiais utilizados (esmalte epóxi, primer e tinta de alcatrão de hulha) foi obtido das especificações técnicas dos produtos descritos no memorial descritivo da obra. No caso de os insumos não terem preço de referência oficial, foram considerados como referência os preços averçados desses materiais. Como se trata de serviços afetos ao setor portuário e, portanto, de mão de obra especializada, foram utilizados os preços da mão de obra constantes do Sicro 2 para o Estado do Amazonas.

No campo observações de cada composição auxiliar utilizada para compor o preço referencial, há o detalhamento do cálculo dos coeficientes utilizados nessas composições.

Os itens que apresentaram sobrepreço foram: 3.6.1 - Tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composta pelos tanques de reserva de flutuabilidade (120%); 3.6.2 - Tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais, exceto flutuantes (97%); e 3.6.4 - Tratamento superficial e pintura das seguintes obras mortas de flutuantes: convés principal, convés superior, quando existente, e demais áreas de casaria e todas as estruturas apoiadas sobre o (s) convés (es), exceto na área de piso revestido com Dermalfalt (65%).

II.5 Geotêxtil não tecido 200 g/m²

Este item possui a composição contratada com apenas um dado incoerente. Trata-se da quantidade de horas de servente para executar um metro quadrado de geotêxtil. De acordo com a composição contratada, seriam necessárias duas horas de servente para executar apenas um metro quadrado de geotêxtil não tecido, quantitativo extremamente elevado para o serviço em questão.

Para comprovar a falha na composição contratada, buscaram-se serviços semelhantes nos sistemas oficiais de preços Sicro e Sinapi. Foram consultadas as seguintes composições:

Sicro - composição 2 S 04 510 02 - Dreno sub-superficial - DSS 02;

Sinapi - composição 24237/1 - fornecimento/assentamento de manta geotêxtil RT-31 (ANT OP-60) bidim; e

Sinapi - composição 26278/1 - Colocação de Manta Polyester - Geotêxtil OP 20.

A primeira composição citada, do Sicro, prevê uma utilização de 0,10 hora de servente para cada metro de execução de dreno. Observa-se que este serviço utiliza geotêxtil de mesma especificação que o descrito na especificação contratada do serviço, a manta geotêxtil tecido não agulhado TRI300.

As outras duas composições do Sinapi preveem que a colocação da manta de geotêxtil requer a utilização de 0,18 hora de servente para cada metro quadrado do serviço.

Mais uma vez, objetivando efetuar um cálculo conservador, a equipe de auditoria utilizou o maior valor entre as composições consultadas, qual seja, o consumo de 0,18 h/m². O referido serviço apresentou sobrepreço de 219% em relação ao preço de referência $((30,45 - 9,56) / 9,56)$.

II.6 Bloco de concreto intertravado, e = 8 cm, tipo stockholm, sobre camada de areia

A composição utilizada na formação do preço de referência foi a contratada. O preço de referência do bloco de concreto intertravado foi obtido pela substituição do custo do insumo Paver stockholm esp. 8 cm STD-35 Mpa - sem pigmento, pelo valor alcançado em cotação realizada junto a fornecedor local. Não houve alterações nos coeficientes de consumo dos insumos ou nos demais custos. O valor de referência obtido foi R\$ 96,48/m², 4,4% inferior ao valor contratado (R\$ 100,93/m²).

II.7 Demais itens da amostra

Por não terem sido encontrados preços de referência adequados, não houve como criticar os preços contratados dos itens 1.11.1 - Fábrica de gelo e câmara frigorífica, 3.7.1 - dermalfalt aplicado no piso, 3.4.3 - guincho manual de 20t e 1.7.1 - transporte fluvial de material por balsa com capacidade de 500t.

Os preços de referência dos itens 2.2.1.3 / 2.2.1.6 - transporte local de material de jazida em rodovia não pavimentada DMT ≤ 15 km, 2.2.2.3 - brita (seixo rolado) - fornecimento e espalhamento, e 3.4.1 - Poitas de 15t (peso submerso) apresentaram valor inferior ao da proposta contratada.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, a análise dos itens que compõem a parte A da Curva ABC do Contrato 1/2010-Seinf, relativo ao terminal de Iranduba, resultou na identificação de sobrepreço de R\$ 5.369.785,18 (40,26% em relação ao preço de referência para esse trecho do contrato), conforme evidência a planilha demonstrativa contida na descrição do achado deste relatório.

Cabe ainda realçar que os serviços já foram praticamente concluídos, com cerca de 90% da obra já medida e paga ao consórcio contratado. Isso significa que o sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado dos serviços apontados resultou em superfaturamento de R\$ 5.040.770,61.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 001/2010-Seinf, 15/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção das instalações portuárias públicas de pequeno porte do Lote I, nos municípios de Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Itapiranga, Careiro da Várzea e Iranduba, no Estado do Amazonas., Consórcio Sanches Tripoloni - Erin.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 5.040.770,61

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência de pesquisa efetiva de preços de mercado do principal insumo utilizado (aço) e análise crítica insuficiente das composições de preço unitárias utilizadas, sobretudo das relacionadas ao beneficiamento, tratamento e pintura do aço.

(...)

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Foi verificado superfaturamento nas obras de construção do terminal hidroviário no Município de Iranduba, no Estado do Amazonas, em razão de preços excessivos frente ao mercado nos itens:

- a) beneficiamento do aço naval (mão de obra, eletrodos, equipamentos, tratamento e pintura);
- b) aquisição de aço naval;
- c) revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto fck $\geq$ 20 MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço;
- d) tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais, exceto flutuantes;
- e) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluabilidade;
- f) bloco de concreto intertravado, e = 8 cm, tipo stockholm, sobre camada de areia;
- g) tratamento superficial e pintura das seguintes obras mortas de flutuantes: convés principal, convés superior, quando existente, e demais áreas de casaria e todas as estruturas apoiadas sobre o (s) convés (es), exceto na área de piso revestido com Dermalfalt; e
- h) geotêxtil não tecido 200 g/m².

A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, porque quase a totalidade dos itens de serviço com indício de sobrepreço já foram executados, medidos e pagos, resultando em superfaturamento.

Em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar a oitiva da Seinfra e do consórcio contratado a respeito do sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, e do consequente superfaturamento nesses serviços. Ademais, propõe-se realizar a oitiva do Dnit, autarquia responsável pela aprovação das composições de custos unitários com sobrepreço.

Não haverá proposta de responsabilização nessa oportunidade, pois as questões de sobrepreço apontadas, devido a suas particularidades, pressupõem informações que precisam ser melhor apuradas antes de se partir para a responsabilização. Caso a análise das respostas às oitivas não conclua pelo saneamento da irregularidade, propor-se-á oportunamente a conversão dos presentes autos em processo de Tomada de Contas Especial (TCE), bem como a citação do responsável indicado.

3.1.9 - Responsáveis:

Nome: Sílvio Figueiredo Mourão - **CPF** 729.316.637-00 - **Cargo:** Coordenador-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes do Dnit (de 1/1/2009 até 21/6/2011)

Conduta: Homologar com sobrepreço as composições de custo unitário de novos itens de serviço que foram utilizados na planilha orçamentária dos terminais hidroviários no Estado do Amazonas.

Nexo de causalidade: A homologação das composições de custo unitário (CPU) com sobrepreço e, posteriormente, sua aprovação pela Diretoria Colegiada do Dnit e sua inclusão no Sistema de Custos Rodoviários (Sicro 2), resultou na utilização dessas composições nos procedimentos licitatórios para construção dos terminais hidroviários no Amazonas, e, por fim, na celebração de contrato com sobrepreço.

Culpabilidade: Nos termos do art. 23, incisos III e IV, e do art. 127, inciso I, do Regimento Interno do Dnit (Anexo à Resolução 10, de 31 de janeiro de 2007), compete à Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura a realização de pesquisas de mercado para equipamentos e demais insumos que integrem as composições unitárias de custos, bem como a análise de propostas de novas composições de custos unitários a serem utilizadas em obras e serviços de engenharia. Portanto, cabia ao responsável indicado avaliar a correspondência dos preços de insumos com o mercado, bem como avaliar os coeficientes de equipamentos utilizados nas composições de custo do Dnit, de maneira a evitar a utilização de CPU com sobrepreço nas licitações.

3.2 - Adiantamento de pagamentos.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, porque não é materialmente relevante em relação ao valor contratado (cerca de 2,97% do valor do contrato).

3.2.2 - Situação encontrada:

Foi constatada a antecipação de pagamentos referente aos itens 3.1.2 - Beneficiamento do Aço Naval das Pontes Móveis -, 3.2.2 - Beneficiamento do Aço Naval do Flutuante de Acesso - e 3.3.2 - Beneficiamento do Aço Naval do Flutuante Principal - do orçamento do Contrato 001/2010 - Iranduba. Verificou-se nas planilhas de medição e de pagamento, fornecidas pela Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), que os valores já pagos ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin pelos referidos serviços, até a 11ª medição (de 30/11/2011), correspondem, respectivamente, a R\$ 1.307.581,77, R\$ 518.372,68 e R\$ 2.575.063,98. Tais cifras representam 95% do montante previsto no orçamento inicial para os três itens.

O Memorial Descritivo do Porto de Iranduba - Caderno de Encargos e Especificações Técnicas -, documento constante do projeto do terminal e que baliza as condições para execução das estruturas navais, apresenta a seguinte redação para o critério de medição dos itens “Beneficiamento do Aço Naval” (págs. 63 e 64 do volume 6):

“A medição do valor total do aço beneficiado deverá corresponder, sem nenhum acréscimo, ao valor realmente aplicado nas estruturas, cujo cálculo dependerá de aferição do peso real das estruturas, após a conclusão de seu processo de beneficiamento, devendo o peso real ser calculado por meio de planilhas de materiais, que devem ser confeccionadas, tomando como referência os desenhos ‘as built’. O peso das soldas não deverá ser incluído nas planilhas de medição.

A forma de pagamento e medição do material processado será executada da seguinte maneira:

- Medição de 83% do valor em peso do material processado no dique, carreira ou pátio do contratado, quando os materiais estiverem montados, alinhados e soldados em sua posição na estrutura;
- Medição de 12% do valor em peso do material processado quando a montagem e a instalação das estruturas processadas estiverem concluídas, no local da obra, em suas posições definitivas, perfeitamente locadas, alinhadas e fixadas, de acordo com o projeto;
- Medição de 5% do valor em peso do material efetivamente processado, na aceitação do porto pelo contratante.”

Em inspeção *in loco*, realizada em 13 de março de 2012 no Estaleiro Erin, na cidade de Manaus/AM, foi constatado que as estruturas navais Flutuante Principal, Flutuante de Acesso e Pontes

encontram-se ainda nas águas do Rio Negro, ancoradas nas imediações do estaleiro. Desta forma, o valor máximo que poderia ser medido e pago ao contratado até aquele momento, de acordo com o critério de medição contido no Edital, seria 83% do total do item, e não 95%, visto que os flutuantes não se encontram fixados em suas posições definitivas na cidade de Iranduba/AM.

Analisando as planilhas de medição do Contrato, verifica-se que, por ocasião da 5ª medição, emitida em 15/12/2010, estavam contemplados 91,46% para o beneficiamento do aço do Flutuante Principal, índice este já superior ao previsto para a completa montagem do flutuante (83%). A 7ª medição, de 29/4/2011, elevou ainda mais o percentual de medição do Flutuante Principal (para 95%) bem como ultrapassou o mencionado limite de 83% para o Flutuante de Acesso (mediu 95%). Já na 9ª medição, de 4/7/11, foi superado o limite da Ponte Móvel, que alcançou 90%. Por fim, a 10ª medição, com data de 3/10/2011, apontou o percentual de 95% para os Flutuantes de Acesso e Principal e para as Pontes, configurando pagamento irregular de, no mínimo, 12% do valor total dos serviços de beneficiamento do aço, o que representa R\$ 555.915,81 ou 2,97% da parcela contratual referente a Iranduba. Para que esse pagamento fosse regular, faltou a execução dos serviços de transporte e de fixação dos flutuantes no local definitivo.

As situações acima expostas demonstram que os pagamentos ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin vêm sendo realizados de forma antecipada em relação à execução das etapas do serviço. Essa prática coloca em risco a Administração, evidenciando uma inversão no estágio de prestação do serviço e seu correspondente pagamento. Cabe ressaltar que já estão previstos, na planilha da obra, itens específicos (3.1.1, 3.2.1 e 3.3.1) para remunerar o Contratado pela aquisição das chapas, perfis e peças metálicas utilizadas na confecção dos flutuantes. A existência desses itens garante aporte suficiente de recursos ao Contratado nas fases iniciais da obra, não havendo, por conseguinte, necessidade de antecipação da parcela referente ao beneficiamento.

A legislação acerca da execução dos contratos administrativos não autoriza, ainda que com prestação de garantias, pagamento de parcela contratual sem o adimplemento da correspondente obrigação. Pela análise do § 3º do art. 40 da Lei 8.666/93, fica evidenciado que a lei distinguiu, na execução contratual, dois momentos distintos e logicamente ordenados: a data do adimplemento de cada parcela e a data do correspondente pagamento.

Também tratando da matéria, os artigos 61, 62 e 63 da Lei 4.320/1964 determinam que o pagamento da despesa só poderá ser efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação, vedando expressamente a inversão da ordem “adimplemento-pagamento”. A Lei 4.320/64 admite, no entanto, em caso de parcelamento da execução, que o pagamento seja feito nas correspondentes parcelas, segundo cronograma previsto em edital.

Nessa direção é a jurisprudência do Tribunal: Acórdãos 3.524/2010-TCU-2ª Câmara, 516/2009-TCU-Plenário, 3.079/2009-TCU-1ª Câmara, 4.772/2009-TCU-2ª Câmara, 532/2008-TCU-1ª Câmara, 1.224/2008-TCU-Plenário, 2.571/2008-TCU-1ª Câmara, 3.624/2008-TCU-1ª Câmara, 2.204/2007-TCU-Plenário e 346/2005-TCU-2ª Câmara.

Assim, a ocorrência de pagamentos previamente à execução dos serviços configura irregularidade grave, por afrontar os dispositivos legais sobre o tema.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 001/2010-Seinf, 15/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção das instalações portuárias públicas de pequeno porte do Lote I, nos municípios de Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Itapiranga, Careiro da Várzea e Iranduba, no Estado do Amazonas., Consórcio Sanches Tripoloni - Erin.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Não ter sido respeitado o critério de medição do beneficiamento do aço.

(...)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Conforme evidenciado, houve pagamento antecipado dos itens referentes ao beneficiamento do aço naval no Contrato 1/2010 para o terminal de Iranduba/AM. A antecipação de pagamentos é prática que deve ser rejeitada no âmbito da Administração, para evitar beneficiamentos ilícitos e possibilitar a verificação do cumprimento do serviço contratado, antes do efetivo desembolso.

Nesse aspecto, a Seinfra/AM agiu sem o devido cuidado e diligência, pois deveria ter efetuado o pagamento das parcelas previstas no edital da concorrência após a conclusão dos serviços de instalação dos flutuantes e das pontes de acesso em Iranduba/AM. Desta forma, a administração encontra-se em situação de risco, considerando-se a possibilidade de abandono da obra por parte do contratado.

Ante o exposto, em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar as oitivas da Seinfra/AM e do consórcio contratado a respeito do pagamento antecipado de itens do Contrato 1/2010. Não haverá proposta de responsabilização nessa oportunidade, pois como serão feitas as oitivas para o esclarecimento do sobrepreço, considera-se prudente proceder da mesma forma nesse caso. Após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos.

3.2.8 - Responsáveis:

Nome: Raiff Arruda Sabbag Law - **CPF** 216.679.898-55 - **Cargo:** Tecnólogo Naval Fiscal da Seinfra/AM (de 14/9/2010 até 9/8/2011)

Nome: Thulio Osinski Balieiro - **CPF** 383.810.988-07 - **Cargo:** Tecnólogo Naval Fiscal da Seinfra/AM (desde 20/9/2011)

Nome: Moacir Ferreira Torres Júnior - **CPF** 336.496.932-91 - **Cargo:** Engenheiro Fiscal da Seinfra/AM (de 20/9/2011 até 25/10/2011)

Nome: Jailton Lima Freitas - **CPF** 160.957.402-82 - **Cargo:** Engenheiro Fiscal da Seinfra/AM (de 14/9/2010 até 19/9/2011)

Conduta: (i) Srs. Jailton Lima Freitas e Raiff Arruda Sabbag Law (Portaria/Seinf/DE/nº 01081/2010): Aprovarem as seguintes medições da construção da instalação portuária pública de pequeno porte no Município de Iranduba/AM, com os respectivos percentuais abaixo indicados para os serviços de beneficiamento do aço do Flutuante Principal (item 3.2.2), do Flutuante de Acesso (item 3.2.2) e da Ponte Móvel (item 3.1.2) com índices superiores ao previsto no contrato para a completa montagem das estruturas navais (83%):

.5ª Medição (15/12/2010) - 91,46% do Flutuante Principal;

.7ª Medição (29/4/2011) - 94,99% do Flutuante de Acesso; e

.9ª Medição (4/7/2011) - 90% da Ponte Móvel.

(ii) Srs. Moacir Ferreira Torres Júnior e Thulio Osinski Balieiro (Portaria/Seinf/DE/nº 0783/2011): Aprovarem a 10ª Medição (de 3/10/2011) da construção da instalação portuária pública de pequeno porte no Município de Iranduba/AM, com percentual de execução de 95% para o serviço de beneficiamento do aço da Ponte Móvel (item 3.1.2), sendo que o contrato prevê o máximo de 83% quando da completa montagem das estruturas navais.

Nexo de causalidade: A aprovação das medições resultou no adiantamento de pagamentos ao consórcio contratado referentes ao serviço de beneficiamento do aço naval dos flutuantes e da ponte móvel.

Culpabilidade: As portarias 01081/2010 (de 14 de setembro de 2010) e 0783/2011 (de 20 de setembro de 2011), ambas do Departamento de Engenharia da Secretaria de Estado de Infraestrutura, designam os responsáveis pela fiscalização da execução das obras e serviços de engenharia referentes ao Contrato 1/2010 - Seinf. Portanto, cabia aos responsáveis indicados comprovar a realização dos serviços seguindo os critérios de medição previstos no termo contratual.

3.3 - Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, pois não tem potencialidade de causar prejuízos irreversíveis ao erário.

3.3.2 - Situação encontrada:

A fiscalização feita pela Seinfra/AM não realiza o acompanhamento efetivo da obra de construção do terminal fluvial de Iranduba/AM, o que resultou em prorrogações do prazo contratual sem análise devidamente detalhada dos motivos dessas alterações, e em pagamentos por materiais e serviços sem a respectiva comprovação de fornecimento.

I - Atraso injustificado

O Contrato 1/2010 foi assinado em 15/3/2010, com prazo de execução previsto de 365 dias. A fiscalização da obra concedeu prorrogação de prazo sem ter havido pedido de alteração do projeto naval ou do terminal de passageiros, e não realizou análise minuciosa das razões que motivaram o pedido de prorrogação feito pelo consórcio contratado. Em decorrência desse problema, o contrato, que tinha prazo inicial de 365 dias, foi prorrogado para 1022 dias, sem justificativa adequada.

De acordo com o cronograma inicial da construção do terminal fluvial de Iranduba, a parte naval correspondia a 10 meses de execução, incluindo construção, transporte e instalação dos flutuantes e acessórios na cidade destino.

Para adequação do cronograma, em 3 de janeiro de 2011, foi assinado o segundo termo aditivo ao Contrato 1/2010, concedendo mais 292 dias de execução com a justificativa de necessidade de ajustes administrativos. Os pareceres técnico e jurídico, ambos também de 3 de janeiro de 2011, apresentados no processo administrativo para concessão de mais prazo, não esclareceram quais seriam estes ajustes administrativos, nem seus impactos sobre o prazo da obra.

Em 29 de dezembro de 2011 foi assinado o terceiro termo aditivo, estendendo o prazo em mais 365 dias, sob o argumento de adequações nos projetos, bem como dificuldades oriundas do ciclo de cheia e vazante dos rios. Mais uma vez, os pareceres não demonstraram quais seriam essas adequações, nem suas consequências ou a dos regimes dos rios sobre a execução do contrato.

Ressalta-se que o parecer técnico de análise do terceiro termo aditivo faz referência a 270 dias de prorrogação para alguns portos, mas como o Contrato 1/2010 engloba seis portos com diferentes desenvolvimentos, foram concedidos 365 dias para o contrato como um todo.

Analisando a documentação fornecida pela Seinfra/AM, não foi verificado nenhum pedido de alteração do projeto naval, bem como se constatou, na visita ao estaleiro, que a construção dos flutuantes não é afetada pelo ciclo de cheia e vazante dos rios.

Embora tenha sido solicitado à Seinfra/AM o envio de cópias digitalizadas de todos os relatórios de inspeção da obra do terminal hidroviário em questão, não foram apresentados relatórios, diários de obra, ou outra documentação que retrate o acompanhamento efetivo da obra, mesmo tendo a Seinfra/AM responsabilidade sobre a fiscalização do contrato, conforme previsto em sua cláusula terceira.

O Dnit, concedente dos recursos, contratou a empresa “Sistema PRI Ltda.” para acompanhamento das obras do convênio. Todavia, os relatórios de andamento de serviços dessa empresa também não apresentam informações essenciais ao acompanhamento eficaz da obra, tais como os percentuais de execução das etapas do cronograma, as datas de entrega de materiais (inclusive do aço), ou as datas de conclusão dos serviços (inclusive dos flutuantes).

Os relatórios apresentados não mostram justificativas para o atraso no início das obras civis ou dos serviços navais. No tocante à obra civil, o relatório da gerenciadora informa que estava 89,53% executada em agosto de 2011. De lá até março de 2012, a execução avançou apenas 1,34%, atingindo 90,87%.

Segundo a Seinfra/AM, seus técnicos realizam inspeções mensais aos terminais e utilizam o relatório da Sistema PRI para ajudar no acompanhamento do contrato. Dessa forma, fica evidenciado que não existe uma fiscalização atuante que possa exigir da contratada a boa e regular execução do contrato, tempestivamente. A fiscalização exercida pelo Dnit através da empresa Sistema PRI Ltda. é mais gerencial, no sentido de verificar o andamento dos serviços, fazendo um relatório diário muito resumido,

não sendo, portanto, uma ferramenta adequada para a fiscalização do contrato, que deveria ser exercida pela Seinfra/AM - órgão contratante.

II - Ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados.

Conforme verificado no achado 3.2, a fiscalização da Seinfra/AM não observou os critérios de medição estabelecidos em contrato, o que resultou no adiantamento de pagamento pelos serviços de beneficiamento do aço naval.

Ademais, a contratante não apresentou relatórios de fiscalização que demonstrassem as datas de fornecimento do aço e da conclusão dos serviços de beneficiamento do aço naval. A Seinfra/AM não apresentou memória de cálculo dessas medições, o que evidencia a ausência de controle efetivo dos prazos e dos quantitativos executados.

Consoante já mencionado, em que pese o Dnit ter contratado a empresa Sistema PRI Ltda. para acompanhamento das obras do convênio, os relatórios de andamento de serviços fornecidos por essa empresa não apresentam informações essenciais ao acompanhamento da obra, tais como os percentuais de execução das etapas do cronograma, as datas de entrega de materiais, ou as datas de conclusão dos serviços.

Nesse ponto, cabe registrar, por exemplo, que a data de conclusão dos elementos dos flutuantes não está presente em nenhum relatório ou documento da fiscalização. Apurou-se que foram medidos e pagos em percentuais acima dos permitidos em contrato antes da entrega efetiva da estrutura final no local da obra (achado 3.2). Entretanto, não se sabe ao certo se as medições e os pagamentos intermediários dos itens que compõem os flutuantes correspondem ao efetivamente entregue, haja vista não haver registro de acompanhamento da entrega desses serviços. A falta de informações acerca dos percentuais de execução e finalização das estruturas e serviços do contrato pode permitir, além do adiantamento de parcelas, a medição de itens que podem nunca ser entregues, uma vez que não se registra da forma adequada o andamento dos serviços contemplados no contrato.

III - Ausência de avaliação do projeto executivo

Também cabe apontar que a fiscalização não tomou medidas com o objetivo de avaliar o projeto executivo, visando diminuir o risco de ocorrência de acidentes com os flutuantes, conforme os exemplos ocorridos nos portos de Manacapuru (onde o acúmulo de sedimentos na ponte de acesso ao flutuante causou seu tombamento) ou no porto de Manicoré (onde uma tora de madeira que descia o rio atingiu o flutuante principal e soltou a estrutura, que se deslocou pelo rio Madeira).

A Seinfra/AM considerou a causa dos sinistros “um fenômenos natural”, de acordo com a resposta ao Ofício 1-156/2012-TCU/Secob-4, de 25/4/2012, embora tais fenômenos sejam recorrentes, previsíveis e decorrentes dos ciclos de cheia na bacia amazônica. Nesse caso, caberia a uma fiscalização atuante identificar falhas e consultar o projetista sobre ajustes que ajudariam a mitigar os riscos decorrentes das cheias, pela readequação dos projetos. Por exemplo, poderia ser estudada a construção de estruturas de proteção a montante do local de instalação dos flutuantes.

Com base no exposto, deveria ter sido feito pela Seinfra/AM um acompanhamento mais eficaz do Contrato 1/2010, com uma análise mais detalhada e motivada das razões que levaram ao atraso dos serviços, um controle mais eficiente sobre os materiais e serviços fornecidos, bem como uma avaliação sobre a segurança do projeto frente aos recentes problemas enfrentados em outros terminais hidroviários.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 001/2010-Seinf, 15/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção das instalações portuárias públicas de pequeno porte do Lote I, nos municípios de Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Itapiranga, Careiro da Várzea e Iranduba, no Estado do Amazonas., Consórcio Sanches Tripoloni - Erin.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Causas não apuradas.

(...)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Conforme apontado, a fiscalização da Seinfra/AM sobre o Contrato 1/2010 - Seinf/AM não tem sido efetiva, e entre as deficiências observadas podemos citar:

- atraso injustificado (a fiscalização concedeu prorrogação de 657 dias ao contrato sem as devidas análises);
- ausência de controle efetivo dos prazos e dos quantitativos executados; e
- falta de avaliação do projeto executivo e de tomada de medidas corretivas e preventivas.

Ante o exposto, em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar a oitiva da Seinfra/AM sobre a deficiência na fiscalização da obra.

Assim como no achado anterior, nesta oportunidade não haverá proposta de responsabilização, pois como serão feitas as oitivas para o esclarecimento do sobrepreço, considera-se prudente proceder da mesma forma neste caso.

3.3.8 - Responsáveis:

Nome: Waldívia Ferreira Alencar - **CPF** 202.023.772-53 - **Cargo:** Secretária de Estado de Infraestrutura do Amazonas - Seinf (desde 19/8/2009)

Conduta: (i) Não tomar as medidas administrativas necessárias para manter um modelo eficiente e tempestivo de fiscalização dos contratos de construção dos terminais hidroviários, que permitisse o devido acompanhamento das obras, para fins de medição, pagamento e controle de prazos; e

(ii) Não providenciar avaliação dos projetos do empreendimento para prevenir eventuais acidentes, haja vista que acidentes como os ocorridos em outros portos podem vir a se repetir. Com a tomada de medidas preventivas e corretivas esses tipos de acidentes poderiam ser evitados.

Nexo de causalidade: A omissão no dever de agir para garantir fiscalização tempestiva e atuante do contrato contribuiu para as deficiências observadas.

Culpabilidade: Nos termos do art. 17, incisos IV e XI, da Lei Delegada 67, de 18 de maio de 2007, compete ao Secretário de Estado deliberar sobre assuntos da área administrativa e de gestão econômico-financeira no âmbito do órgão, bem como executar outras ações e atividades e praticar outros atos, em cumprimento a normas legais e regulamentares ou em razão da competência do órgão. Portanto, cabia à responsável indicada garantir um modelo de fiscalização dos contratos de construção dos terminais hidroviários, de modo que permitisse o acompanhamento efetivo das obras, para fins de medição, pagamento e controle de prazos, bem como determinar a avaliação dos projetos das obras em execução, por meio de consulta aos projetistas, em razão dos acidentes ocorridos em outros terminais.

Nome: Mario Jorge Dutra da Silva - **CPF** 025.841.582-72 - **Cargo:** Gerente de Obras do Interior (desde 3/1/2011)

Conduta: Não avaliar de forma adequada os motivos que levaram à prorrogação do contrato.

Nexo de causalidade: O parecer técnico emitido pelo engenheiro, gerente de obras do interior, subsidiou a aprovação pelas instâncias superiores do segundo termo aditivo ao contrato para prorrogação de prazo.

Culpabilidade: Como engenheiro e gerente de obras do interior da Seinfra/AM, deveria ter avaliado de forma precisa e completa as razões que foram utilizadas para prorrogar o contrato de execução das obras.

Nome: Raiff Arruda Sabbag Law - **CPF** 216.679.898-55 - **Cargo:** Tecnólogo Naval Fiscal da Seinfra/AM (de 14/9/2010 até 9/8/2011)

Nome: Thulio Osinski Balieiro - **CPF** 383.810.988-07 - **Cargo:** Tecnólogo Naval Fiscal da Seinfra/AM (desde 20/9/2011)

Nome: Jailton Lima Freitas - **CPF** 160.957.402-82 - **Cargo:** Engenheiro Fiscal da Seinfra/AM (de 14/9/2010 até 19/9/2011)

Conduta: Não avaliarem de forma adequada os motivos que levaram à prorrogação do contrato.

Nexo de causalidade: Os pareceres técnicos emitidos pelos engenheiros e técnicos navais fiscais subsidiaram a aprovação, pelas instâncias superiores, dos termos aditivos de prorrogação do contrato.

Culpabilidade: Como engenheiros e técnicos navais fiscais da Seinfra/AM, deveriam ter avaliado de forma precisa e completa as razões que foram utilizadas para prorrogar o contrato de execução das obras.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

A definição do Ministro-Relator do presente processo baseou-se no disposto no art. 18-A da Resolução-TCU 175, de 25 de maio de 2005, conforme determinado no Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, subitem 9.2.

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 3 Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa. (item 3.3)

Questão 5 Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.1)

Foi identificado, ainda, o seguinte achado sem vinculação com questões de auditoria:

Adiantamento de pagamentos. (item 3.2)

Conforme apontado na matriz de achados, verificou-se que o orçamento contratado referente às obras de construção do terminal hidroviário no Município de Iranduba, no Estado do Amazonas, apresenta superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao valor de mercado de R\$ 5.040.770,61, equivalente a 26,95% do valor avençado.

Além disso, constatou-se o adiantamento de R\$ 555.915,81 nos pagamentos dos serviços de beneficiamento de aço naval. Verificou-se que 95% desses serviços foram medidos e pagos, embora o critério de medição e de pagamento previsto no memorial descritivo da obra estabeleça que, na atual situação dessas estruturas, apenas 83% poderiam ter sido medidos. Também restou demonstrada a ineficácia da fiscalização das obras do porto exercida pela Seinfra/AM, o que resultou em prorrogações do prazo contratual sem análise detalhada dos motivos alegados, e em pagamentos irregulares.

Destarte, a respeito dos indícios de irregularidades relativos à antecipação de pagamento, propõe-se a oitiva da Seinfra/AM, órgão que licitou e contratou as obras de construção do terminal de Iranduba, bem como do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin. Quanto ao indício de superfaturamento decorrente de preços excessivos, além da oitiva da Seinfra/AM e do consórcio contratado, propõe-se a oitiva do Dnit, entidade que analisou e aprovou as composições de preço unitário utilizadas nas licitações de construção dos terminais hidroviários na Amazônia. Já em relação à fiscalização deficiente, propõe-se a oitiva da Seinfra/AM, responsável pela fiscalização das obras do terminal.

Após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos cujas condutas possam ser incluídas no nexo de causalidade das irregularidades identificadas, bem como será avaliada a necessidade de conversão do presente processo em tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos.

Por fim, registra-se que não foram consolidados achados para as demais questões de auditoria.

Entre os benefícios estimados dessa fiscalização está a previsão de imputação de débito pelo Tribunal, devido à constatação de superfaturamento no valor de R\$ 5.040.770,61.

Pode-se ainda mencionar a possibilidade de redução do custo unitário do serviço “beneficiamento do aço naval” nas tabelas oficiais do Dnit para portos fluviais, devido ao indício de sobrepreço identificado, e as possíveis melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização ou supervisão deficiente de contratos.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman, com as seguintes propostas:

1) Em cumprimento ao art. 250, V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, de 2 de janeiro de 2012, propõe-se:

1.i) realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin,

composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin - Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações preliminares a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal hidroviário de Iranduba/AM;

1.ii) realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações preliminares a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento do aço naval; e

1.iii) realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), para que apresente, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestação preliminar a respeito da deficiência na fiscalização da obra de construção do terminal hidroviário de Iranduba/AM.

2) Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex); e

3) Encaminhar cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida ao Dnit, à Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin.”

2. A Secretária da Secob-4 manifestou-se de acordo com os pareceres acostados aos autos (DE 43, de 25/5/2012).

3. O Ministério Público não se manifestou.

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de auditoria realizada nas obras de construção do Terminal Fluvial do Município de Iranduba no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.114E.0013/2012, objeto do Convênio 205/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra, e do subsequente contrato, de número 2/2010, firmado entre a referida Secretaria e o Consórcio Sanches Tripoloni-Erin (Construtora Sanches Tripoloni Ltda. + Erin Estaleiros Rio Negro Ltda.), no valor de R\$ 18.705.925,37.

2. Os projetos atuais de terminais fluviais na Região Amazônica, e as subsequentes obras de execução, abrangem três partes distintas, quais sejam, (a) as obras navais, compostas dos cais flutuantes e das pontes de acesso a esses cais (no caso de Iranduba o porto é composto por duas pontes de acesso, móveis, e por dois flutuantes, sendo um intermediário, para suporte das pontes, e outro, principal); (b) as obras civis, compostas de terminais de passageiros e carga, câmara frigorífica e guarita; e (c) serviços de terraplanagem.

3. No presente momento processual, a Secob-4 eleva à apreciação deste Colegiado análise das irregularidades descortinadas durante os trabalhos de auditoria.

4. Antecipando que concordo com as análises e conclusões oferecidas na instrução, transcrita para o relatório precedente em seus trechos essenciais, a qual acolho como razões de decidir, passo a analisar resumidamente as ocorrências encontradas.

I

5. A primeira irregularidade diz respeito a “superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado”, no montante de aproximadamente R\$ 5,04 milhões (parcela já paga do sobrepreço orçamentário total encontrado, da ordem de R\$ 5,37 milhões), observado em oito itens do orçamento, quais sejam, aquisição do aço naval, beneficiamento do aço naval, tratamento superficial e pintura dos

flutuantes, tratamento superficial e pintura das pontes e demais estruturas navais, tratamento superficial e pintura do convés principal e superior, áreas de casaria e estruturas apoiadas sobre os conveses, revestimento geocélula PEAD, bloco de concreto intertravado, e geotextil não tecido 200g/m2.

6. O método utilizado para calcular esse superfaturamento, correspondente a 26,955 do valor do contrato, encontra-se descrito no item “3 - Achados de auditoria”, subitem “I - Metodologia Adotada para Análise do Orçamento” e “II - Descrição da Análise dos Serviços”, da instrução transcrita para o relatório precedente, pelo que me abstenho de descrevê-la. Considero importante salientar, entretanto, que foi analisada uma amostra correspondente a 70,47% do valor do orçamento, selecionada mediante a técnica da Curva ABC, o que resultou na identificação do referido sobrepreço.

7. Vez que os serviços de execução já foram praticamente concluídos, com 90% da obra medida e paga, a unidade técnica propõe seja a irregularidade classificada como IGC, e não como IGP, vez que a paralisação da obra, em fase bastante adiantada, mas, ainda não operacional, produziria maiores prejuízos que os que se pretenderia obter com a adoção da paralização. Concordo com esse posicionamento.

8. Desse modo, a Secob-4 propõe ouvir a Seinfra, o Dnit e o Consórcio contratado sobre os sobrepreços observados, guardando a proposta de instauração de tomada de contas especial para momento processual posterior, apenas se as explicações apresentadas não conseguirem sanear a questão.

II

9. A segunda irregularidade observada diz respeito ao “adiantamento de pagamentos”, classificada pela unidade técnica como IGC em razão de não ser materialmente relevante (equivalente a apenas 2,97% do valor contratado).

10. Nos termos do contrato, a forma e medição do material processado deveria ter sido executada da seguinte forma:

“• Medição de 83% do valor em peso do material processado no dique, carreira ou pátio do contratado, quando os materiais estiverem montados, alinhados e soldados em sua posição na estrutura;

Medição de 12% do valor em peso do material processado quando a montagem e a instalação das estruturas processadas estiverem concluídas, no local da obra, em suas posições definitivas, perfeitamente locadas, alinhadas e fixadas, de acordo com o projeto;

Medição de 5% do valor em peso do material efetivamente processado, na aceitação do porto pelo contratante.”

11. Nessas condições, poderiam ter sido pagos, até final de 2011, apenas 83% do valor dos itens “3.1.2 - Beneficiamento do aço naval da ponte móvel” e “3.2.2 - Beneficiamento do aço naval do flutuante de acesso” e “3.3.2 - Beneficiamento do aço naval do flutuante principal”. Não obstante, a equipe de auditoria constatou pagamento de 95% do valor desses três itens. Ocorreu, assim, adiantamento de valores situados de 12% do valor dos itens, equivalente a aproximadamente R\$ 556 mil.

12. A análise da equipe de auditoria, que inclui diário de obra elaborado por empresa supervisora, descortinou que tais adiantamentos irregulares começaram a ocorrer no final do exercício de 2010, na 5ª medição (quando foi medido 91,46% do Flutuante Principal), tendo continuado nas medições seguintes, 7ª e 9ª, com medições de 94,99% para o flutuante de acesso e 90% para a ponte móvel, quando só seria devido, e, mesmo assim, parcialmente (83% do valor dos itens), conforme acima descrito, no final de 2011.

13. Conforme bem apontado na instrução, o adiantamento de pagamentos nos termos descritos ofende disposições legais e coloca a administração em situação de risco, pelo que não pode ser permitido.

14. Concorde novamente com as análises sobre a questão, as quais acolho como razões de decidir, e também com sua proposta, no sentido de ouvir a Seinfra e o Consórcio executor sobre a irregularidade.

III

15. A terceira irregularidade foi descrita pela unidade técnica como sendo “fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa”, caracterizada como IG-C em razão de não possuir, no caso, potencialidade para provocar prejuízos irreversíveis ao erário.

16. O que restou observado pela equipe de auditoria é que a Seinfra/AM não realiza o acompanhamento efetivo da obra sob análise, o que resultou no atendimento de pedidos de prorrogação de prazo contratual, mesmo inexistindo qualquer solicitação de alteração de projeto ou qualquer fundamentação que o suportasse, e de pagamentos de serviços que ainda não haviam sido realizados.

17. A empresa contratada pelo Dnit para acompanhar as obras objeto do convênio, Sistema PRI Engenharia Ltda., por sua vez, também não fez constar em seus relatórios informações essenciais, tais como os percentuais de execução, as datas de entrega de materiais, ou as datas de conclusão dos serviços.

18. No geral, o que a equipe de auditoria aponta é que não houve avaliação do projeto executivo e que os critérios técnicos de medição de serviços não foram observados.

19. Em vista desses aspectos, sugere seja ouvida a Seinfra-AM sobre a deficiência na fiscalização da obra, proposta essa com a qual concordo.

20. Complementando a sugestão apresentada, considero que o Dnit e a empresa por ele contratada também devam ser ouvidos relativamente à deficiência na fiscalização da obra.

IV

21. Concluindo, a instrução sugere que cópias da deliberação deste Colegiado sejam encaminhada à Secex/AM e à 1ª Secex, e ainda, acompanhadas de cópia do relatório de auditoria, sejam remetidas ao Dnit, à Seinfra-AM e ao Consórcio Sanches Triploni - Erin, propostas essas com as quais concordo.

22. Entendo que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional também deva ser noticiada dos resultados da presente auditoria.

Assim, e acolhendo as análises procedidas, e apenas efetuando as complementações necessárias, concordo com as propostas apresentadas pela unidade técnica, e voto por que este Plenário aprove o acórdão que ora lhe submeto.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1796/2012 - TCU – Plenário

1. Processo TC-004.793/2012-9
2. Grupo: I - Classe: V - Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (CPF 031.393.872-53); Waldívia Ferreira Alencar (CPF 202.023.772-53); Sandra Sueli Fontes Rodrigues (CPF 064.204.192-04); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (CPF 156.709.882-72); Raiff Arruda Sabbag Law (CPF 216.679.898-55); Jorge Ernesto Pinto Fraxe, (CPF 108.617.424-00); Moacir Ferreira Torres Júnior, CPF 336.496.932-91;

Thulio Osinski Balieiro, CPF 383.810.988-07; Jailton Lima Freitas CPF 160.957.402-82); Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (CNPJ 011.536.512/0001-93); Sistema PRI Engenharia Ltda. (CNPJ 50.861.616/0001-25); Eduardo Tuyoshi Chiba, 000.780.932-87; Heitor Ribeiro da Câmara, 013.384.982-15; Ivete Coelho Dibo Paes, 237.511.492-91; Leonardo Oliveira Rodrigues, 027.669.302-72; Mario Jorge Dutra da Silva, 025.841.582-72; Raiff Arruda Sabbag Law, 216.679.898-55; Sílvio Figueiredo Mourão, 729.316.637-00.

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra; Consórcio Sanches Tripoloni – Erin.

5. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secob-4.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-4, objetivando verificar a execução das obras de Construção de Terminal Fluvial no Município de Iranduba no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.114E.0013/2012, objeto do Convênio 205/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e 250, inciso V, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestação a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal fluvial de Iranduba/AM;

9.2. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento de aço naval;

9.3. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), e da Sistema PRI Engenharia Ltda., para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestação a respeito das deficiências observadas na fiscalização da obra;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, ao Dnit, à Seinfra/AM, à Sistema PRI Engenharia Ltda. e ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas à Construção de Terminal Fluvial do Município de Iranduba no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.114E.0013/2012 não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012), e

9.7. restituir os autos à Secob-4, para continuidade da instrução.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1796-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V - Plenário

TC-006.286/2012-7

Natureza: Relatório de Levantamento Auditoria

Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra.

Responsáveis: Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Jorge Ernesto Pinto Fraxe (108.617.424-00); Mario Jorge Dutra da Silva (025.841.582-72); Raiff Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Thulio Osinski Balieiro (383.810.988-07); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53); Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (CNPJ 11.536.512/0001-93).

Interessado: Congresso Nacional.

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. CONVÊNIO ENTRE O DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT) E A SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA DO ESTADO DO AMAZONAS - SEINFRA. OBRAS DO PORTO FLUVIAL DE CANUTAMA/AM SOB EXECUÇÃO DO CONSÓRCIO SANCHES TRIPOLONI - ERIN (CONSTRUTORA SANCHES TRIPOLONI LTDA. E ERIN - ESTALEIROS RIO NEGRO LTDA.). ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES OBSERVADAS. AUTORIZAÇÃO PARA OITIVA DOS ÓRGÃOS E EMPRESAS ENVOLVIDOS. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL. RETORNO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA ESPECIALIZADA PARA CONTINUIDADE DA INSTRUÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução lançada aos autos pela equipe de auditoria da Secob-4 (DE 39 - 21/5/2012):

“(…)

1 - APRESENTAÇÃO

Trata-se de auditoria nas obras de construção de terminal fluvial em Canutama, no estado do Amazonas. A fiscalização faz parte das auditorias temáticas em obras de terminais fluviais, conforme determinado no Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, de 15 de fevereiro de 2012.

Para a realização da obra, foi realizada pela Seinfra/AM a Concorrência 89/2009-CGL, que teve por objeto a contratação de empresa para a construção de quatro portos fluviais com características semelhantes, em quatro municípios no estado do Amazonas. Entre os portos compreendidos pelo contrato resultante desta concorrência, está o empreendimento de Canutama/AM. Os outros municípios constantes no contrato - Lote II - são Beruri, Codajás e Tapauá.

Os valores estimativos da licitação foram os seguintes:

- Canutama - R\$19.417.048,68;
- Beruri - R\$ 9.619.791,50;
- Codajás - R\$ 18.561.855,05; e
- Tapauá - R\$16.730.224,58;

Valor total - R\$ 64.328.919,81.

O consórcio Sanches Tripoloni – Erin, vencedor da licitação, é formado pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. e Erin - Estaleiro Rio Negro Ltda., cujo contrato para o lote de quatro portos teve um valor total de R\$ 63.358.786,60 (desconto de 1,51% em relação ao valor base da licitação). Deste valor, correspondem a Canutama R\$ 19.104.001,84 (contratado a 1,61% abaixo do valor base, R\$ 19.417.048,68).

Ressalta-se que apesar de a licitação e de o contrato contemplarem o conjunto de obras dos quatro portos, a Seinfra/AM realiza a fiscalização e a administração financeira de cada obra em separado.

O empreendimento específico de Canutama é fruto do Convênio 198/2008-DAQ-Dnit, celebrado entre o Dnit e a Seinfra/AM, tendo como interveniente o governo do estado do Amazonas. Segundo o termo do convênio, o projeto básico para execução do objeto era de responsabilidade do Dnit, que, por sua vez, deveria fornecê-lo à Seinfra/AM para realização da obra. A secretaria assumiria então a responsabilidade pela licitação, formalização do contrato e fiscalização da obra. Cada um dos outros três portos tiveram convênios específicos celebrado entre o Dnit e a Seinfra/AM.

A execução dos serviços visa a prover a cidade de Canutama de um porto fluvial para atracação de embarcações regionais de transporte de mercadorias e de pessoas, assim como balsas de transporte de cargas.

As obras dos terminais fluviais compreendem: execução de cais flutuantes e pontes de acesso, constituindo a parte naval da obra; construção de terminais de passageiros, câmara frigorífica e guarita, que são os serviços civis; e serviços de terraplanagem. Entre esses elementos, os serviços das estruturas navais são executados no estaleiro do consórcio localizado em Manaus, e os demais serviços realizados no local de cada obra.

O projeto naval será implantado no contexto do marco regulatório estabelecido pela Lei 11.518/2007, que criou as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) em substituição ao modelo preexistente de portos rudimentares. Com o intuito de atender a nova regulação para esses portos públicos federais de pequeno porte, as instalações deverão cumprir requisitos de habilitação técnica para início da operação portuária, por exemplo: parecer favorável da Autoridade Marítima, instalações adequadas para o acesso de pessoas com necessidades especiais ou mobilidade reduzida, área de espera para passageiros abrigada e provida de assentos, sistemas de iluminação e de sinalização adequados e licença de operação emitida pelo órgão ambiental competente.

Importância socioeconômica

A população do Município de Canutama era de 12.738 habitantes em 2010, com IDH de 0,546 e PIB per capita de R\$ 3.912,21, de acordo com dados do IBGE na internet. A principal forma de acesso ao município dá-se por via fluvial.

Verificando a infraestrutura de transporte intermunicipal do município, percebe-se que a implantação desse empreendimento trará melhorias significativas na acessibilidade da população e nas

relações comerciais regionais, pois a metodologia aplicada no empreendimento se ajusta à variabilidade dos níveis aquáticos no locais de embarque e desembarque, possibilitando a continuidade de serviços de transportes, seja de pessoas, seja de mercadorias. O principal setor que contribui para a economia local é o terciário, principalmente, o funcionalismo público. A agricultura e a pesca estão ligados à subsistência. O Município de Canutama não tem atividades econômicas relevantes e o porto dará maior eficácia ao escoamento do produto da pesca e da pequena produção agrícola.

O porto será construído na orla da sede do município, onde já existe um flutuante em situação razoável, porém esse não possui infraestrutura adequada para embarque e desembarque de passageiros e transporte de mercadorias, pois o acesso por meio de escadaria é precário.

O projeto visa a operacionalidade do sistema de acostagem durante o ano inteiro e irá beneficiar o município com melhor escoamento e recebimento de produtos e maior segurança às pessoas.

Neste contexto, a obra de construção do porto representa agregação de grande valor ao município. O porto a ser construído adapta-se melhor ao regime cíclico de cheias e vazantes, prevê a instalação de câmaras frigoríficas para estocagem de peixes e uma estação de passageiros maior e mais confortável que as atuais instalações.

Fonte: 1- Projeto Básico do Empreendimento.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

O Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, de 15 de fevereiro de 2012, entre outras providências, determinou a realização de fiscalizações temáticas em obras de terminais fluviais. Em cumprimento à referida deliberação, a 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras propôs a análise das obras de construção de terminais fluviais relacionadas ao programa 2073 - transporte hidroviário - do Governo Federal.

Entre os projetos selecionados encontra-se a obra de construção do terminal hidroviário de Canutama/AM, programas de trabalho 26.784.1456.113B.0013 / 26.784.2073.113B.0013. Dessa forma, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas (Seinfra/AM), referente ao período compreendido entre 15/5/2009 e 29/3/2012.

2.2 - Visão geral do objeto

A presente fiscalização tem como objeto os atos relativos às obras de construção de terminal fluvial no Município de Canutama/AM.

O empreendimento é parte integrante de um conjunto de obras de portos no estado do Amazonas os quais possuem projetos padronizados. Segundo os projetos, as obras dos terminais fluviais compreendem:

- obras de terraplanagem;
- obras civis: construção de terminais de passageiros, câmara frigorífica e guarita; e
- obras navais: execução de cais flutuante, flutuantes de apoio e pontes de acesso.

As obras civis e de terraplanagem variam para cada porto, em função das características de sua localização (desnível em relação ao leito do rio, inclinação do talude, tipo de solo, porte necessário dos prédios, etc.).

Para a solução naval, o projeto apresenta três alternativas, quais sejam:

Alternativa 1: o porto é composto por uma ponte metálica, que desliza sobre uma rampa de concreto, e por um flutuante principal, para acostagem das embarcações. Um flap (pestana) faz a concordância da rampa de concreto à ponte metálica. Uma das extremidades da ponte metálica se desloca sobre uma superfície inclinada de concreto, garantindo assim a operação do porto em qualquer situação de nível de água. Na outra extremidade está articulada, através de olhais, ao flutuante principal.

Alternativa 2: o porto é composto por duas pontes de acesso, móveis, e por dois flutuantes, sendo um intermediário, para suporte das pontes, e outro, principal. O flutuante de acesso conta com um berço para limitar a sua movimentação, garantindo-se assim a requerida inclinação máxima de 12%.

Alternativa 3: é bastante parecida com a alternativa 1, dela diferindo nos seguintes aspectos: o flutuante principal conta com Tijupá; e a ponte metálica apresenta comprimento menor.

Para o caso específico do porto de Canutama o projeto adotou a alternativa 2.

(...)

2.5 - Volume de recursos fiscalizados - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **19.104.001,84**. Este valor corresponde ao previsto no contrato para a execução das obras em Canutama. O valor total estimado para a execução do convênio era de R\$ 19.417.063,63, sendo R\$ 18.834.551,70 equivalentes a 97% do total, referentes à participação da concedente (Dnit) e R\$ 582.511,93 equivalentes a 3% do total, correspondentes à contrapartida da conveniente (Seinfra/AM). Após a licitação, obteve-se um desconto de 1,61% sobre o preço base (R\$19.417.049,13), tendo sido valor contratado de R\$ 19.104.001,84.

2.6 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a possível imputação de débito pelo Tribunal, devido à constatação de superfaturamento no valor de R\$ 4.393.513,13. Pode-se ainda mencionar a possibilidade de redução do custo unitário do serviço beneficiamento do aço naval nas tabelas oficiais do Dnit para portos fluviais, decorrente do indício de sobrepreço identificado, bem como possíveis melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização ou supervisão deficiente de contratos.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no conceito de IGP, nos termos do art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011, LDO 2012, pois embora seja materialmente relevante (superfaturamento da ordem de R\$ 4,39 milhões, correspondente a 23% do valor contratado), restam poucos serviços para a conclusão do objeto pretendido (execução de 79% da obra, já medida e paga). Portanto, não se vislumbra apropriado o bloqueio dos recursos financeiros.

3.1.2 - Situação encontrada:

Para 68,33% dos serviços contratados, a equipe de auditoria constatou a existência de sobrepreço e de superfaturamento, da ordem de R\$ 5,01 milhões e de R\$ 4,39 milhões, respectivamente, decorrentes de preços excessivos frente ao mercado, na parte do Contrato 2/2010-Seinf/AM que se refere à obra de construção da instalação portuária pública de pequeno porte no Município de Canutama/AM. O referido contrato foi celebrado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas (Seinfra/AM) e o consórcio formado pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. e Erin - Estaleiros Rio Negro Ltda.

Os montantes apontados foram encontrados confrontando-se os preços contratados com os preços de referência, calculados pela equipe de auditoria, considerando uma amostra de 81,41% da planilha de serviços do orçamento contratual, selecionada mediante curva ABC, conforme demonstrado a seguir.

A seguir é descrita a metodologia utilizada na obtenção dos preços de referência de cada item identificado com sobrepreço.

I. METODOLOGIA ADOTADA PARA ANÁLISE DO ORÇAMENTO

Para se chegar ao sobrepreço e, conseqüentemente, ao superfaturamento, foi realizada análise do orçamento contratado pelo método da curva ABC. Esse método consiste em se efetuar um rearranjo da planilha orçamentária organizando os itens pela sua representatividade em relação ao valor total do orçamento e classificando-os em ordem decrescente de valor.

Por meio dessa metodologia, selecionou-se uma amostra de 24 itens do orçamento, que representam 81,41% do valor do contrato. Entre os itens selecionados, alguns não fizeram parte da análise, por não terem sido encontrados preços de referência adequados. O valor total analisado representa 68,33% do valor contratado (ver planilha ao final do achado).

Importa destacar que, por este método de análise, alguns itens do orçamento foram analisados em conjunto por representarem o mesmo serviço e possuírem o mesmo valor unitário. É o caso dos itens 3.1.2, 3.2.2 e 3.3.2; 3.1.1, 3.2.1 e 3.3.1; 2.2.1.3 e 2.2.1.6; 2.2.2.5 e 2.4.2; 2.2.1.8, 2.2.2.7 e 2.4.8. Por isso, a planilha ABC consolidou-se em 16 itens.

A análise do orçamento foi realizada utilizando-se as composições de preços unitários de cada serviço pertinente à faixa 'A' da curva ABC. As composições de preço unitário dos serviços contratados foram entregues à equipe de auditoria do TCU pela Seinfra/AM.

A apuração dos preços de mercado foi realizada por meio de consulta ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), mantido e divulgado pela Caixa Econômica Federal, e ao Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro). Também foi realizada consulta a empresas fornecedoras do mercado local, quando o insumo não se encontrava presente nos sistemas citados. Esses valores referenciais foram comparados com os valores dos serviços e com os valores dos insumos das composições do orçamento contratado da obra.

Foram analisadas também a adequação e razoabilidade dos coeficientes de consumo e produção dos insumos das composições contratadas, verificando-se sua compatibilidade com as composições de referência.

Um exame mais detalhado foi realizado sobre as composições de preço unitário elaboradas e aprovadas pelo Dnit para as obras dos terminais hidroviários do Amazonas, que foram utilizadas como preço de referência no orçamento base da licitação.

Conforme a Nota Técnica 386/2012, de 11 de janeiro de 2012, do Núcleo do Programa de Aceleração do Crescimento - AM/RR (NPAC-2) do Ministério dos Transportes (Nota técnica 386-2012), as composições de custos unitários utilizadas nas licitações para construção de terminais hidroviários na Amazônia foram elaboradas pelo Sistema de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sintran), analisadas pela Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura (CGCIT) e aprovadas pela diretoria colegiada do Dnit.

Além disso, o documento sem número, de 31 de março de 2009, de autoria da CGICT, demonstra que as referidas composições de custos unitários foram analisadas e homologadas naquela coordenaria (homologação e aprovação das CPUs) e posteriormente aprovadas pela diretoria colegiada do Dnit.

O superfaturamento de R\$ 4,39 milhões apurado nesta análise, para os itens analisados, foi obtido por meio do resultado da diferença entre o valor total medido e pago e o valor total de referência calculado pela equipe de auditoria (sobrepço), conforme pode ser visualizado na planilha ao final deste achado.

II. DESCRIÇÃO DA ANÁLISE DOS SERVIÇOS

Para facilitar o entendimento do método de análise realizado e da forma de cálculo dos preços de referência, encontram-se, no final deste achado, planilhas com as composições contratadas e as composições elaboradas pela equipe de auditoria.

A equipe de auditoria identificou que os seguintes itens possuem preço acima do valor de referência:

- a) beneficiamento do aço naval (mão de obra, eletrodos, equipamentos, tratamento e pintura) - preço por tonelada de aço beneficiado;
- b) aquisição de aço naval;
- c) revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto fck > = 20 MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço;
- d) tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais exceto flutuantes;
- e) escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, na jazida;
- f) lastro de areia grossa;
- g) recuperação ambiental (revestimento em grama batatais);
- h) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluabilidade; e,

i) tratamento superficial e pintura das seguintes obras mortas de flutuantes: convés principal, convés superior, quando existente, e demais áreas de casaria e todas as estruturas apoiadas sobre o (s) convés (es), exceto na área de piso revestido com DERMASFALT.

Antes de adentrar na análise de cada item, cabe esclarecer que, enquanto o preço avençado consiste no custo do contrato mais Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) contratual de 19,60%, o preço de referência é resultante da composição do custo unitário direto, estimado preferencialmente a partir de sistemas oficiais, acrescido do percentual de BDI referencial de 24,70% para serviços (percentual médio previsto no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário para obras portuárias) e 15,60% para os itens de aquisição de aço naval, percentual médio previsto para fornecimento de materiais no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, uma vez que esses são itens relevantes (15,92% do valor total do contrato) e referem-se à simples fornecimento de materiais de natureza específica, fornecidos por empresas especializadas (Súmula 253-TCU).

II.1 Beneficiamento de aço naval

O serviço de beneficiamento de aço naval foi contratado ao preço unitário de R\$ 7.304,11 por tonelada de aço beneficiado (data-base novembro de 2008), sendo responsável por 22,83 % do valor total previsto para a execução do terminal fluvial.

Composição unitária do consórcio contratado

A composição de preço unitário (CPU) do consórcio contratado, Sanches Tripoloni - Erin, relaciona grandes quantidades de equipamentos a serem utilizados na execução do serviço, como, por exemplo, oito guindastes auto-propelidos de 35 toneladas, oito pontes rolantes de 10 toneladas e oito empilhadeiras de 4 toneladas, todas sendo operadas constantemente (utilização produtiva = 1), embora a produtividade da equipe seja de uma tonelada por hora.

No item relativo à mão de obra, o consórcio incluiu 65 horas de soldadores e de operadores de equipamentos especiais no beneficiamento de uma tonelada de aço. Além disso, em sua relação de materiais, a composição do serviço de beneficiamento do consórcio contratado considerou a presença de tintas e diluentes, mas sem especificar a mão de obra para a realização do serviço.

Composição unitária de referência

Nesta fiscalização utilizou-se a composição de referência elaborada durante a fiscalização do terminal hidroviário de Eirunepé (Fiscalis 874/2011, TC-029.512/2011-5, peça 82, item 7.3 - Apêndice). Essa composição foi desenvolvida considerando a produtividade de duas toneladas por hora.

Em relação à composição do consórcio contratado, a composição de referência possui uma quantidade menor de equipamentos para a realização dos serviços: uma ponte rolante de 5 ton; uma ponte rolante de 15 ton; uma mesa de corte de plasma; uma prensa hidráulica de 300 ton; sete equipamentos de solda MIG/MAG e 78 equipamentos de solda de eletrodo revestido.

Os custos, quantitativos e coeficientes de equipamentos, mão de obra e insumos foram estimados conforme documento 'Análise do serviço de beneficiamento de aço naval', também constante do relatório Fiscalis 874/2011, e reproduzido ao final deste relatório. Nesse documento estão as justificativas técnicas para os parâmetros adotados.

Como a planilha orçamentária do contrato remunera os serviços de tratamento de superfície e pintura em item específico (item 3.6), a composição de referência do serviço de beneficiamento de aço naval não relaciona esses serviços. Se fossem considerados os custos de jateamento e pintura nessa composição, existiria duplicidade de remuneração para a contratada.

Com base nos quantitativos e coeficientes estimados, foi elaborada composição unitária para o serviço de beneficiamento de aço naval. O preço de referência do serviço é R\$ 2.267,50, por tonelada, que corresponde a 31% do valor contratado (R\$ 7.304,11/t). Essa diferença resulta em sobrepreço de R\$ 3.007.309,46 ou 222% do preço de referência.

II.2 Aquisição de aço naval

O preço de referência da aquisição de aço naval foi obtido em cotações realizadas junto a fornecedores, as quais estão reproduzidas ao final do achado. O valor de referência adotado foi o maior

entre as cotações, com data-base de maio/2011, por conservadorismo. Destaca-se que não foi adicionado valor para frete, por se tratar de empresa local (Metalúrgica Magalhães) com fornecimento do produto na cidade de Manaus, local onde se encontra o estaleiro em que se executam os serviços de beneficiamento do aço. O valor de referência obtido foi de R\$ 3.525,80/t, que representa 69,2% do valor contratado (R\$ 5.093,12/t).

II.3 Revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto $f_{ck} \geq 20$ MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço

Nessa análise, a equipe de auditoria utilizou como referência a composição de preço unitário contratada, com a modificação do preço de um insumo. O preço de referência do serviço foi obtido pela substituição do custo do insumo 'Geocélula de PEAD célula estreita h=7,5cm' pelo máximo valor alcançado em cotações realizadas junto a fornecedores, para uma análise conservadora. A esse valor adicionou-se 20%, percentual estimado pela equipe de auditoria para as despesas com frete. Não houve alterações nos coeficientes de consumo dos insumos ou nos demais custos. Dessa forma, o valor de referência obtido foi R\$ 149,35/m², cerca de 79% do valor contratado (R\$ 187,92/m²).

II.4 Tratamento superficial e pintura

A equipe de fiscalização identificou sobrepreço nos itens referentes ao tratamento e pintura da ponte e do flutuante, devido ao custo elevado do equipamento 'jato abrasivo' e da quantidade de mão de obra empregada.

O preço de referência de cada serviço foi obtido a partir das composições 73656 e 73865 do Sinapi, relativas ao jateamento comercial e pintura em primer epóxi, respectivamente, com adaptações nos coeficientes e nos materiais utilizados.

A composição 73656 do Sinapi refere-se ao jateamento comercial com areia. Como as especificações técnicas dos serviços preveem o uso de granalha de aço para o tratamento da superfície da chapa, substituiu-se o abrasivo areia pela granalha, com as modificações necessárias do consumo dessa última e do rendimento da máquina de jato pneumática. Cabe destacar que o equipamento utilizado para o serviço com granalha é o mesmo utilizado no jateamento com areia.

Para obter o preço referencial dos serviços de pintura com tinta epóxi, foi utilizada a composição 73865 do Sinapi. O consumo dos materiais utilizados (esmalte epóxi, primer e tinta de alcatrão de hulha) foi obtido das especificações técnicas dos produtos descritos no memorial descritivo da obra. No caso de os insumos não terem preço de referência oficial, foram considerados como referência os preços avançados desses materiais. Como se tratam de serviços afetos ao setor portuário e, portanto, de mão de obra especializada, foram utilizados os preços da mão de obra constantes do Sicro 2 para o estado do Amazonas.

No campo observações de cada composição auxiliar utilizada para compor o preço referencial, há o detalhamento do cálculo dos coeficientes utilizados nessas composições.

Os itens que apresentaram sobrepreço foram: 3.6.1 - Tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composta pelos tanques de reserva de fluabilidade; 3.6.2 - Tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais, exceto flutuantes; e 3.6.4 - Tratamento superficial e pintura das seguintes obras mortas de flutuantes: convés principal, convés superior, quando existente, e demais áreas de casaria e todas as estruturas apoiadas sobre o (s) convés (es), exceto na área de piso revestido com DERMASFALT.

A seguir são mostrados os preços de referência obtidos e o percentual de sobrepreço.

- 3.6.1 - Tratamento superficial e pintura da área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluabilidade: Preço de Referência R\$32,46 - Sobrepreço 120%;
- 3.6.2 - Tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais, exceto flutuantes: Preço de Referência R\$68,24 - Sobrepreço 97%; e
- 3.6.4 - Tratamento superficial e pintura das seguintes obras mortas de flutuantes: convés principal, convés superior, quando existente, e demais áreas de casaria e todas as estruturas apoiadas

sobre o (s) convés (es), exceto na área de piso revestido com DERMASFALT: Preço de Referência R\$68,24 - Sobrepreço 65%.

II.5 Lastro de areia grossa

Para obtenção do preço de referência do serviço lastro de areia grossa, foi utilizado o serviço 'Colchão de areia, inclusive mão de obra de espalhamento, transporte com carro de mão e fornecimento comercial', código 73615, do Sinapi, abrangência Nacional, localidade Manaus, data-base novembro 2008, com o BDI contratado de 24,70%. O preço de referência obtido foi de R\$ 67,91, que mostra a existência de sobrepreço da ordem de 28%.

II.6 Escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, na jazida

Para obtenção do preço de referência do serviço escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, foi utilizado o serviço 'Escavação e carga de material de jazida (const e restr)', código '1 A 01 120 01', do Sicro, para o estado do Amazonas, mês de referência novembro de 2008, com o BDI referencial de 24,70%.

Conforme pode ser verificado nas composições apresentadas ao final do achado, a composição contratada possui produção da equipe excessivamente baixa, fazendo que seu preço unitário seja 91,27% superior ao preço de referência.

II.7 Recuperação ambiental (revestimento em grama batatais)

A composição de custos contratada indica o valor '1,00' para o coeficiente consumo de grama em placas e o preço unitário de R\$ 15,40/m² de revestimento.

Já a composição 3324 do Sinapi, com data base de novembro de 2008, possui o referido coeficiente um pouco menor (0,90). Ao se utilizar esse último coeficiente, obtêm-se como preço de referência o valor de R\$ 14,87/m², o que significa sobrepreço de 4%.

Embora esse percentual não seja significativo, optou-se por manter o item na estimativa total do sobrepreço, assim como se manteve os itens com preços contratados inferiores aos de referência.

II.8 Demais itens da amostra

Por não terem sido encontrados preços de referência adequados, não houve como criticar os preços contratados dos itens: '1.11.1 - fábrica de gelo e câmara frigorífica', '3.4.5 - guincho manual de 20t', '3.4.6 - guincho manual de 10t' e '1.7.1 - transporte fluvial de material por balsa com capacidade de 500t'.

Os preços de referência dos itens: '2.2.2.1 - geogrelha de poliéster de alta resistência 200 KN - fornecimento e instalação', '2.2.1.3/2.2.1.6 - transporte local de material de jazida DMT <= 15 km', e '3.7.1 - Dermasfalt aplicado no piso' apresentaram valores superiores ao da proposta contratada.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, a análise dos itens que compõem a parte A da Curva ABC do Contrato 2/2010-Seinf/AM, relativo ao porto de Canutama, resultou na identificação de sobrepreço de R\$ 5.006.800,28 (35,52% em relação ao preço de referência para esse trecho do contrato), conforme evidencia a planilha demonstrativa contida na descrição do achado deste relatório.

Cabe ainda realçar que os serviços já foram praticamente concluídos, com cerca de 79% (R\$ 15.117.300,12/R\$ 19.104.001,84) da obra já medida e paga ao consórcio contratado. Isso significa que o sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado dos serviços apontados resultou em superfaturamento de R\$ 4.393.513,13. O saldo do contrato até a 9ª medição é de R\$ 3.986.701,72.

A seguir são apresentadas as planilhas demonstrativas de sobrepreço e de superfaturamento, bem como as composições de preço unitário de referência dos itens com sobrepreço.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 2/2010 - Seinf/AM, 15/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção da instalação portuária pública de pequeno porte nos municípios de Beruri, Canutama, Codajás e Tapauá - Lote II - no Estado do Amazonas/AM., Consórcio Sanches Tripoloni - Erin.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 4.393.513,13

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência de pesquisa efetiva de preços de mercado do principal insumo utilizado (aço) e análise crítica insuficiente das composições de preço unitário utilizadas, sobretudo das relacionadas ao beneficiamento, tratamento e pintura do aço.

(...)

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Foi verificado superfaturamento nas obras de construção do terminal hidroviário no Município de Canutama no estado do Amazonas, em razão de preços excessivos frente ao mercado nos itens: a) beneficiamento do aço naval (mão de obra, eletrodos, equipamentos, tratamento e pintura) - preço por tonelada de aço beneficiado; aquisição de aço naval; b) revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto fck > = 20 MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço; c) escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, na jazida; d) lastro de areia grossa; e) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluabilidade; f) tratamento superficial e pintura das seguintes obras mortas de flutuantes: convés principal, convés superior, quando existente, e demais áreas de casaria e todas as estruturas apoiadas sobre o (s) convés (es), exceto na área de piso revestido com DERMASFALT.

Esta irregularidade gerou um sobrepreço no contrato de R\$ 5.006.800,28 (35,52% em relação ao preço de referência para esse trecho do contrato) para 68,33% dos itens analisados com um superfaturamento de R\$ 4.393.513,13.

A irregularidade não se enquadra no conceito de IGP, nos termos do art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011, LDO 2012, pois embora seja materialmente relevante (superfaturamento da ordem de R\$ 4,39 milhões, correspondente a 23% do valor contratado), restam poucos serviços para a conclusão do objeto pretendido (execução de 79% da obra, já medida e paga). Portanto, não se vislumbra apropriado o bloqueio dos recursos financeiros.

Em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar a oitiva do Dnit, da Seinfra/AM e do consórcio contratado a respeito do sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, e do consequente superfaturamento nesses serviços.

Não haverá proposta de responsabilização nesta oportunidade, pois as questões de sobrepreço apontadas, devido a suas particularidades, pressupõem informações que precisam ser melhor apuradas antes de se partir para a responsabilização. Caso a análise das respostas às oitivas não conclua pelo saneamento da irregularidade, propor-se-á oportunamente a conversão dos presentes autos em processo de Tomada de Contas Especial (TCE), bem como a citação do responsável indicado.

3.1.9 - Responsáveis:

Nome: Sílvio Figueiredo Mourão - CPF 729.316.637-00 - **Cargo:** Coordenador-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes do Dnit (de 1/1/2009 até 21/6/2011)

Conduta: Homologar com sobrepreço as composições de custo unitário de novos itens de serviço que foram utilizados na planilha orçamentária dos terminais hidroviários no estado do Amazonas.

Nexo de causalidade: A homologação das composições de custo unitário (CPU) com sobrepreço, e sua posterior aprovação na Diretoria Colegiada do Dnit, com inclusão dessas composições no Sistema de Custos Rodoviários (Sicro 2), resultou na utilização dessas composições nos procedimentos licitatórios para construção dos terminais hidroviários no Amazonas, e por fim na celebração de contrato com sobrepreço.

Culpabilidade: Nos termos do art. 23, incisos III e IV, e do art. 127, inciso I, do Regimento Interno do Dnit (Anexo à Resolução 10, de 31 de janeiro de 2007), compete à Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura a realização de pesquisas de mercado de equipamentos e demais insumos que integram as composições unitárias de custos, bem como a análise de propostas de novas composições de custos unitários a serem utilizadas em obras e serviços de engenharia. Portanto, cabia ao responsável indicado avaliar a correspondência dos preços de insumos com o mercado, bem como avaliar os coeficientes de equipamentos utilizados nas composições de custo do Dnit, de maneira a evitar a utilização de CPU com sobrepreço nas licitações.

3.2 - Adiantamento de pagamentos.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, porque não é materialmente relevante em relação ao valor contratado (cerca de 2,7% do valor do contrato referente a Canutama).

3.2.2 - Situação encontrada:

Foi constatada a antecipação de pagamentos referentes aos itens '3.1.2 - Beneficiamento do Aço Naval da Ponte Móvel', '3.2.2 - Beneficiamento do Aço Naval do Flutuante de acesso' e '3.3.2 - Beneficiamento do Aço Naval do Flutuante Principal (Cais Flutuante)' do orçamento do Contrato 2/2010 - Canutama/AM. Verificou-se nas planilhas de medição e de pagamento, fornecidas pela Secretaria de Estado da Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), que os valores já pagos ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin pelos referidos serviços correspondem, respectivamente, a R\$ 1.307.567,16; R\$ 582.502,77 e R\$ 2.253.098,81. Tais cifras representam 95% do montante previsto no orçamento inicial para os três itens.

O Memorial Descritivo do Porto de Canutama - Caderno de Encargos e Especificações Técnicas, documento anexo ao Edital da Concorrência 89/2009 - CGL/AM que baliza as condições para execução das estruturas navais, apresenta a seguinte redação para o critério de medição dos itens beneficiamento do aço naval:

‘A medição do valor total do aço beneficiado deverá corresponder, sem nenhum acréscimo, ao valor realmente aplicado nas estruturas, cujo cálculo dependerá de aferição do peso real das estruturas, após a conclusão de seu processo de beneficiamento, devendo o peso real ser calculado por meio de planilhas de materiais, que devem ser confeccionadas, tomando como referência os desenhos as built. E o peso das soldas não deverá ser incluído nas planilhas de medição.

A forma de pagamento e medição do material processado será executada da seguinte maneira:

- medição de 83% do valor em peso do material processado no dique, carreira ou pátio do contratado, quando os materiais estiverem montados, alinhados e soldados em sua posição na estrutura;
- medição de 12% do valor em peso do material processado quando a montagem e a instalação das estruturas processadas estiverem concluídas, no local da obra, em suas posições definitivas, perfeitamente locadas, alinhadas e fixadas, de acordo com o projeto; e
- medição de 5% do valor em peso do material efetivamente processado, na aceitação do porto pelo contratante.’

Em inspeção *in loco*, realizada em 28 de março de 2012 no Estaleiro Erin, na cidade de Manaus/AM, foi constatado que a estrutura naval do flutuante principal encontra-se ainda nas águas do Rio Negro, ancoradas nas imediações do estaleiro, recebendo serviços complementares e de acabamento (conforme relatório fotográfico). Desta forma, o valor máximo que poderia ser medido e pago a contratada, de acordo com o critério de medição contido no Edital, seria 83% do total do item, e não 95%, visto que os flutuantes não se encontram fixados em suas posições definitivas na cidade de Canutama/AM.

Analisando as planilhas de medição do contrato, verifica-se ainda que por ocasião da 4ª medição, emitida em 30/11/2010, estava contemplado 91,32% para o beneficiamento do aço do flutuante principal, índice já superior ao previsto para a completa montagem do flutuante (83%). Na 5ª medição, emitida em 27/4/2011, estava contemplado 95% para o beneficiamento do aço do flutuante principal e do flutuante de acesso e 0% das pontes de acesso. Mas, na 7ª medição, emitida em 1/7/2011, estava contemplado 90% e na 9ª medição, emitida em 21/12/2011, estava contemplado 95% para pontes de acesso. Contudo, de acordo com o Diário de Obras elaborado pela empresa Sistema PRI Engenharia Ltda., contratada pelo Dnit para acompanhamento do convênio, no dia 27/4/20211, no flutuante principal faltavam as instalações de projeto, as pinturas de alguns componentes e outros serviços acessórios; no flutuante de

acesso, faltavam serviços finais acessórios como limpeza e alguns reparos. Somente por volta dessas datas é que o Consórcio Sanches Tripoloni - Erin faria jus ao percentual de 83% aplicado aos totais dos itens 3.1.2, 3.2.2 e 3.3.2 da planilha de preços. As atividades referentes à construção das pontes móveis iniciaram-se a partir de 19/5/2011 e em 21/12/2011 faltava a aplicação de dermasfalt, instalações de projeto nas duas pontes e pintura de uma delas.

As situações acima expostas demonstram que os pagamentos ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, dos serviços 3.1.2, 3.2.2 e 3.3.2, foram realizados de forma antecipada em relação às diretrizes do edital de Licitação. Essa prática coloca em risco a Administração, evidenciando inversão no estágio de prestação do serviço e seu correspondente pagamento. Cabe ressaltar que já estão previstos, na planilha da obra, itens específicos 3.1.1, 3.2.1 e 3.3.1 para remunerar o contratado pela aquisição das chapas, perfis e peças metálicas utilizadas na confecção dos flutuantes. A existência destes itens garante aporte suficiente de recursos ao Contratado nas fases iniciais da obra, não havendo, por conseguinte, necessidade de antecipação da parcela referente ao beneficiamento.

A legislação acerca da execução dos contratos administrativos não autoriza, ainda que com prestação de garantias, pagamento de parcela contratual sem o adimplemento da correspondente obrigação. Pela análise do § 3º do art. 40 da Lei 8.666/1993, fica evidenciado que a lei distinguiu na execução contratual, dois momentos distintos e logicamente ordenados: a data do adimplemento de cada parcela e a data do correspondente pagamento.

Também tratando da matéria, os artigos 61, 62 e 63 da Lei 4.320/1964 determinam que o pagamento da despesa só poderá ser efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação, vedando expressamente a inversão da ordem 'adimplemento-pagamento'. A Lei 4.320/1964 admite, no entanto, em caso de parcelamento da execução, que o pagamento seja feito nas correspondentes parcelas, segundo cronograma previsto em edital.

Nessa direção é a jurisprudência do Tribunal: Acórdãos 3.524/2010-TCU-2ª Câmara, 516/2009-TCU-Plenário, 3.079/2009-TCU-1ª Câmara, 4.772/2009-TCU-2ª Câmara, 532/2008-TCU-1ª Câmara, 1.224/2008-TCU-Plenário, 2.571/2008-TCU-1ª Câmara, 3.624/2008-TCU-1ª Câmara, 2.204/2007-TCU-Plenário e 346/2005-TCU-2ª Câmara.

Assim, a ocorrência de pagamentos previamente à execução dos serviços configura irregularidade grave, por afrontar os dispositivos legais sobre o tema.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 2/2010 - Seinf/AM, 15/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção da instalação portuária pública de pequeno porte nos municípios de Beruri, Canutama, Codajás e Tapuá - Lote II - no Estado do Amazonas/AM., Consórcio Sanches Tripoloni - Erin.

(...)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Conforme evidenciado, houve pagamento antecipado dos itens referentes ao beneficiamento do aço naval no Contrato 2/2010 - Seinf para o terminal de Canutama/AM. A antecipação de pagamentos é prática que deve ser rejeitada no âmbito da Administração Pública a fim de evitar beneficiamentos ilícitos e possibilitar a verificação do cumprimento do serviço contratado, antes do efetivo desembolso.

Nesse aspecto, a Seinfra/AM agiu sem o devido cuidado e diligência, pois deveria ter efetuado o pagamento das parcelas previstas no edital da concorrência após a conclusão dos serviços de instalação do flutuante e da ponte de acesso em Canutama/AM. Desta forma, a Administração encontra-se em situação de risco, considerando-se a possibilidade de abandono da obra por parte do contratado.

Ante o exposto, em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar as oitivas da Seinfra/AM e do consórcio contratado a respeito do pagamento antecipado de itens do Contrato 2/2010 - Seinf/AM. Não haverá proposta de responsabilização nesta oportunidade, pois como serão feitas as oitivas para o esclarecimento do sobrepreço, considera-se prudente proceder da mesma forma neste caso. Após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos.

3.2.8 - Responsáveis:

Nome: Raiff Arruda Sabbag Law - **CPF** 216.679.898-55 - **Cargo:** Tecnólogo naval fiscal da Seinfra/AM (desde 14/9/2010)

Nome: Ivete Coêlho Dibo - **CPF** 273.511.492-91 - **Cargo:** Engenheira fiscal da Seinfra/AM (desde 14/9/2010)

Conduta: Aprovar a 4ª, 5ª e 7ª medições dos serviços de construção da instalação portuária pública de pequeno porte no Município de Canutama, com os percentuais de 95% para o beneficiamento do aço do flutuante principal e secundário (itens 3.2.2 e 3.3.2) e 90% para a ponte de acesso (item 3.1.2), índices superiores ao previsto nos critérios de medição do contrato para o completo beneficiamento do aço (83%).

Nexo de causalidade: A aprovação das medições dos serviços resultou no adiantamento de pagamento ao consórcio contratado no serviço de beneficiamento do aço naval.

Culpabilidade: A portaria 01082/2010, de 14 de setembro de 2010, do Departamento de Engenharia da Secretaria de Estado de Infraestrutura, designa os responsáveis pela fiscalização da execução das obras e serviços de engenharia referentes ao Contrato 2/2010 - Seinf. Portanto, cabiam aos responsáveis indicados avaliar a realização dos serviços, bem como a correspondência com os critérios de medição previstos no termo contratual.

Nome: Thulio Osinski Balieiro - **CPF** 383.810.988-07 - **Cargo:** Tecnólogo naval fiscal (desde 1/9/2011)

Nome: Paulo Augusto Teixeira Ribeiro - **CPF** 130.711.665-87 - **Cargo:** Engenheiro fiscal da Seinfra/AM (desde 6/12/2011)

Conduta: Aprovar a 9ª medição dos serviços de construção da instalação portuária pública de pequeno porte no Município de Canutama, com os percentuais de 95% para o beneficiamento do aço da ponte de acesso (item 3.1.2), índice superior ao previsto nos critérios de medição do contrato para o completo beneficiamento do aço (83%).

Nexo de causalidade: A aprovação das medições dos serviços resultou no adiantamento de pagamento ao consórcio contratado no serviço de beneficiamento do aço naval.

Culpabilidade: A portaria 1124A/2011, de 6 de dezembro de 2011, do Departamento de Engenharia da Secretaria de Estado de Infraestrutura, designa os responsáveis pela fiscalização da execução das obras e serviços de engenharia referentes ao Contrato 2/2010 - Seinf. Portanto, cabiam aos responsáveis indicados avaliar a realização dos serviços, bem como a correspondência com os critérios de medição previstos no termo contratual.

3.3 - Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, pois não tem potencialidade de causar prejuízos irreversíveis ao erário.?

3.3.2 - Situação encontrada:

A fiscalização feita pela Seinfra/AM não realiza o acompanhamento efetivo da obra de construção do terminal fluvial de Canutama/AM, o que resultou em prorrogações do prazo contratual sem análise devidamente detalhada dos motivos dessas alterações, e em pagamentos por materiais e serviços sem a respectiva comprovação de fornecimento.

I - Atraso injustificado

O Contrato 2/2010 - Seinf/AM foi assinado em 15/3/2010, com prazo de execução previsto de 365 dias. A fiscalização da obra concedeu prorrogação de prazo sem ter havido pedido de alteração do projeto naval ou do terminal de passageiros, e não realizou análise minuciosa das razões que motivaram o pedido de prorrogação feito pelo consórcio contratado. Em decorrência desse problema, o contrato que tinha prazo inicial de 365 dias foi prorrogado para 1022 dias, sem justificativa adequada.

De acordo com o cronograma inicial da construção do terminal fluvial de Canutama/AM, a parte naval correspondia a dez meses de execução, incluindo construção, transporte e instalação do flutuante e acessórios na cidade destino.

Para adequação do cronograma, em 3 de janeiro de 2011, foi assinado o terceiro termo aditivo ao Contrato 2/2010, concedendo mais 292 dias de execução, com a justificativa de necessidade de ajustes administrativos. Os pareceres técnico e jurídico, também datados de 3 de janeiro de 2011, apresentados no processo administrativo para concessão de mais prazo, não esclareceram quais seriam esses ajustes administrativos, nem seus impactos sobre o prazo da obra.

Em 28 de dezembro de 2011 foi assinado o quarto termo aditivo, estendendo o prazo em mais 365 dias, sob o argumento de estarem aguardando a licença para transporte dos flutuantes até a obra, na cidade destino, além de ter ocorrido uma ruptura de maciço em Canutama, denominada pelo contratado 'fenômeno das terras caídas'. Na inspeção realizada no estaleiro em 28/3/2012, verificou-se que o flutuante principal ainda não estava pronto, ou seja, mesmo que a licença já houvesse sido emitida, o consórcio não teria condições de levar os flutuantes para a cidade de Canutama, evidenciando o atraso na prontificação.

Analizando a documentação fornecida pela Seinfra/AM, não foi verificado nenhum pedido de alteração do projeto naval. Além disso, constatou-se, na visita ao estaleiro, que a construção dos flutuantes não é afetada pelo ciclo de cheia e vazantes dos rios. Vale ressaltar que no relatório de andamento de serviços, elaborado pela empresa Sistema PRI Ltda., contratada pelo Dnit para acompanhamento do convênio a partir de 31/1/2011, existem vários registros de dias sem serviços navais, contudo sem haver justificativa para tanto. Apesar de ocorrido o deslizamento de terras, salienta-se que a contenção e revestimento da margem do rio previstas no projeto são justamente para impedir a ocorrência desses deslizamentos.

Embora tenha sido solicitado à Seinfra/AM o envio de cópias digitalizadas de todos os relatórios de inspeção da obra do terminal hidroviário em questão, não foram apresentados relatórios, diários de obra, ou outra documentação que retrate o acompanhamento efetivo da obra, mesmo tendo a Seinfra/AM responsabilidade sobre a fiscalização do contrato, conforme previsto em sua cláusula terceira.

O Dnit, que é o concedente dos recursos, contratou a empresa Sistema PRI Ltda. para acompanhamento das obras do convênio. Todavia, os relatórios de andamento de serviços dessa empresa também não apresentam informações essenciais ao acompanhamento eficaz da obra, tais como os percentuais de execução das etapas do cronograma, as datas de entrega de materiais (inclusive do aço), ou as datas de conclusão dos serviços (inclusive dos flutuantes).

Os relatórios apresentados não mostram justificativas para o atraso no início das obras civis ou dos serviços navais. No tocante à obra civil, verificou-se que, para os serviços da parte naval, a execução estava nos seguintes estágios em 31/1/2011: concluída a estrutura principal tijupá; instalada a rede de incêndio; tampas de visitas prontas; instalados os pinos de atracação e suspiros das cavernas. Em 28/2/2011, para o flutuante principal, continuava-se no aguardo das instalações dos acessórios e continuação das atividades de solda do balestrado; e para o flutuante intermediário estava-se no aguardo dos testes de estanqueidade.

Como se percebe, já em fevereiro de 2011, as estruturas dos flutuantes estavam quase concluídas, faltando os acabamentos de pinturas e as instalações de acessórios. Só a partir de 20/5/2011, deu-se início à confecção das pontes móveis e houve somente um dia improdutivo para serviços no período de acompanhamento, ou seja, as condições climáticas não foram empecilho para continuidade da obra. Além disso, não há documentação de fiscalização antes de 31/1/2011 e a partir dessa data, os serviços não foram realizados concomitantemente, algo que dificultou a entrega no prazo.

Segundo a Seinfra/AM, seus técnicos realizam inspeções mensais nos terminais e utilizam o relatório do Sistema PRI para ajudar no acompanhamento do contrato. Dessa forma, fica evidenciado que não existe uma fiscalização atuante que possa exigir da contratada a boa e regular execução do contrato conforme planejado. A fiscalização exercida pelo Dnit através da empresa Sistema PRI Ltda. tem o foco

gerencial, no sentido de verificar o andamento dos serviços, fazendo um relatório diário muito resumido, não sendo, portanto, uma ferramenta adequada para a fiscalização que deveria ser exercida, de fato, pela Seinfra/AM - órgão contratante.

II - Ausência de controle efetivo dos prazos e dos quantitativos executados

Conforme verificado no achado 3.2, a fiscalização da Seinfra/AM não observou os critérios de medição estabelecidos em contrato, o que resultou no adiantamento de pagamento pelos serviços de beneficiamento do aço naval.

Ademais, a contratante não apresentou relatórios de fiscalização que demonstrassem as datas de fornecimento do aço e da conclusão dos serviços de beneficiamento do aço naval. A Seinfra/AM não apresentou memória de cálculo dessas medições, o que evidencia a ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados.

Consoante já mencionado, em que pese o Dnit ter contratado a empresa Sistema PRI Ltda. para acompanhamento das obras do convênio, os relatórios de andamento de serviços fornecidos por essa empresa não apresentam informações essenciais ao acompanhamento da obra, tais como os percentuais de execução das etapas do cronograma, as datas de entrega de materiais, ou as datas de conclusão dos serviços.

Nesse ponto, cabe registrar, por exemplo, que a data de conclusão dos elementos dos flutuantes não está presente em nenhum relatório ou documento da fiscalização. Apurou-se que foram medidos e pagos em percentuais acima dos permitidos em contrato antes da entrega efetiva da estrutura final no local da obra (achado 3.2). Entretanto, não se sabe ao certo se as medições e os pagamentos intermediários dos itens que compõem o flutuante correspondem ao efetivamente entregue, haja vista não haver registro de acompanhamento da entrega desses serviços. A falta de informações acerca dos percentuais de execução e finalização das estruturas e serviços do contrato pode permitir, além do adiantamento de parcelas, a medição de itens que podem nunca ser entregues, uma vez que não se registra da forma adequada o andamento dos serviços contemplados no contrato.

III - Ausência de avaliação do projeto executivo

Adicionalmente cabe apontar que a fiscalização não tomou medidas com o objetivo de avaliar o projeto executivo, visando diminuir o risco de ocorrência de acidentes com os flutuantes, conforme os exemplos ocorridos nos portos de Manacapuru (onde o acúmulo de sedimentos na ponte de acesso ao flutuante causou seu tombamento) ou no porto de Manicoré (onde uma tora de madeira que descia o rio atingiu o flutuante principal e soltou a estrutura, que se deslocou pelo rio Madeira).

A Seinfra/AM considerou a causa dos sinistros 'fenômenos naturais', embora tais fenômenos sejam previsíveis e decorrentes dos ciclos de cheia na bacia amazônica. Nesse caso, caberia a uma fiscalização atuante identificar falhas e consultar o projetista sobre ajustes que ajudariam a mitigar os riscos decorrentes das cheias, pela readequação dos projetos. Por exemplo, poderia ser estudada a construção de estruturas de proteção a montante do local de instalação dos flutuantes.

Com base no exposto, deveria ter sido feito pela Seinfra/AM um acompanhamento mais eficaz do Contrato 2/2010 - Seinf/AM, com uma análise mais detalhada e motivada das razões que levaram ao atraso dos serviços, um controle mais eficiente sobre os materiais e serviços fornecidos, bem como uma avaliação sobre a segurança do projeto frente aos recentes problemas enfrentados em outros terminais hidroviários.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 2/2010 - Seinf/AM, 15/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção da instalação portuária pública de pequeno porte nos municípios de Beruri, Canutama, Codajás e Tapauá - Lote II - no Estado do Amazonas/AM., Consórcio Sanches Tripoloni - Erin.

(...)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Conforme apontado, a fiscalização da Seinfra/AM sobre o Contrato 2/2010 - Seinf não tem sido efetiva, e dentre as deficiências observadas podemos citar:

- atraso injustificado (a fiscalização concedeu prorrogação de 657 dias ao contrato sem as devidas análises);

- ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados; e
- falta de avaliação do projeto executivo.

Ante o exposto, em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar a oitiva da Seinfra/AM sobre a deficiência na fiscalização da obra.

Assim como no achado anterior, nessa oportunidade não haverá proposta de responsabilização, pois como serão feitas as oitivas para o esclarecimento do sobrepreço, considera-se prudente proceder da mesma forma nesse caso. E após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos.

3.3.8 - Responsáveis:

Nome: Moacir Ferreira Torres Júnior - **CPF** 336.496.932-91 - **Cargo:** Engenheiro fiscal da Seinfra/AM (desde 6/12/2011)

Nome: Mario Jorge Dutra da Silva - **CPF** 025.841.582-72 - **Cargo:** Gerente de Obras do Interior (desde 3/1/2011)

Conduta: Não avaliar de forma adequada os motivos que levaram à prorrogação do contrato.

Nexo de causalidade: Os pareceres técnicos emitidos pelo gerente de obras do interior e pelo engenheiro fiscal subsidiaram a aprovação pelas instâncias superiores dos termos aditivos de prorrogação do contrato.

Culpabilidade: Como gerente de obras e engenheiro fiscal da Seinfra/AM, deveriam ter avaliado de forma precisa e completa as razões que foram utilizadas para prorrogar o contrato de execução das obras.

Nome: Waldívia Ferreira Alencar - **CPF** 202.023.772-53 - **Cargo:** Secretária de Estado de Infraestrutura do Amazonas (desde 15/10/2010)

Conduta: Não providenciar modelos de acompanhamento e fiscalização dos contratos que permitissem o devido acompanhamento das obras, para fins de medição, pagamento e controle de prazos.

Não providenciar avaliação do empreendimento para prevenir eventuais acidentes, haja vista que os acidentes ocorridos em outros portos podem vir a se repetir, embora possam ser evitados com a tomada de medidas corretivas no projeto.

Nexo de causalidade: A omissão no dever de agir, para garantir fiscalização tempestiva e atuante do contrato, contribuiu para as deficiências observadas.

Culpabilidade: Nos termos do art. 17, incisos IV e XI, da Lei Delegada 67, de 18 de maio de 2007, compete ao Secretário de Estado deliberar sobre assuntos da área administrativa e de gestão econômico-financeira no âmbito do órgão, bem como executar outras ações e atividades e praticar outros atos, em cumprimento a normas legais e regulamentares ou em razão da competência do órgão. Portanto, cabia à responsável indicada garantir um modelo de fiscalização dos contratos de construção dos terminais hidroviários, de modo que permitisse o acompanhamento efetivo das obras, para fins de medição, pagamento e controle de prazos, bem como determinar a avaliação dos projetos das obras em execução, por meio de consulta aos projetistas, em razão dos acidentes ocorridos em outros terminais.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

A definição do Ministro-Relator do presente processo baseou-se no disposto no art. 18-A da Resolução-TCU 175, de 25 de maio de 2005, conforme determinado no Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, subitem 9.2.

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 3 Adiantamento de pagamentos. (item 3.2)

Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa. (item 3.3)

Questão 5 Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.1)

Conforme apontado na matriz de achados, verificou-se que o orçamento contratado referente às obras de construção do terminal hidroviário no Município de Canutama, no estado do Amazonas, apresenta superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao valor de mercado de R\$ 4.393.513,13, equivalente a 23,00% do valor avençado. Além disso, verificou-se o adiantamento de R\$ 523.324,87, referente aos pagamentos dos serviços de beneficiamento de aço naval das pontes móveis e dos flutuantes no orçamento do Contrato 2/2010 - Seinfra/AM, na parte referente a Canutama. Verificou-se que 95% desses serviços foram medidos e pagos, embora o critério de medição e de pagamento previsto no memorial descritivo da obra estabeleça que, na atual situação dessas estruturas, apenas 83% poderiam ser medidos.

Outra constatação da equipe de auditoria refere-se à deficiência da fiscalização que concedeu prorrogação das obras de construção do terminal e dos flutuantes, cujo prazo foi acrescido em 657 dias, sem ter havido nenhuma alteração do projeto naval ou do terminal de passageiros, como alegado.

A respeito dos indícios de irregularidades relativos à antecipação de pagamento e ao atraso na conclusão da obra, propõe-se a oitiva da Seinfra/AM, órgão que licitou e contratou as obras de construção do Terminal de Canutama, bem como do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin. Quanto ao indício de superfaturamento decorrente de preços excessivos, além da oitiva da Seinfra/AM e do consórcio contratado, propõe-se a oitiva do Dnit, entidade que analisou e aprovou as composições de preço unitário utilizadas nas licitações de construção dos terminais hidroviários na Amazônia.

Após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos cujas condutas possam ser incluídas no nexo de causalidade das irregularidades identificadas, bem como avaliar a necessidade de conversão do presente processo em tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos.

Por fim, registra-se que não foram encontrados achados para as demais questões de auditoria.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a possível imputação de débito pelo Tribunal, devido à constatação de superfaturamento no valor de R\$ 4.393.513,13. Pode-se ainda mencionar a possibilidade de redução do custo unitário do serviço beneficiamento do aço naval nas tabelas oficiais do Dnit para portos fluviais, decorrente do indício de sobrepreço identificado, bem como possíveis melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização ou supervisão deficiente de contratos.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmº Relator Augusto Sherman, com as seguintes propostas:

1.Oitiva: Em cumprimento do art. 250, V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, de 2 de janeiro de 2012, propõe-se:

i) realizar a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin - Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestação preliminar a respeito do indício de sobrepreço, com consequente superfaturamento na obra de construção do terminal hidroviário de Canutama/AM; (3.1)

ii) realizar a oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestação preliminar a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento do aço naval; e (3.2)

iii) realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), para que apresente, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestação preliminar a respeito da deficiência na fiscalização. (3.3)

2. Determinação de Providências Internas ao TCU:

- i) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex); e
- ii) encaminhar cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida ao Dnit, a Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin. “.

- 2. A Secretária da Secob-4 manifestou-se de acordo com os pareceres acostados aos autos.
- 3. O Ministério Público não se manifestou.

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de auditoria realizada nas obras de construção do Terminal Fluvial do Município de Canutama no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.113B.0013/2012, objeto do Convênio 198/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra, e do subsequente contrato, de número 2/2010, firmado entre a referida Secretaria e o Consórcio Sanches Tripoloni-Erin (Construtora Sanches Tripoloni Ltda. + Erin Estaleiros Rio Negro Ltda.), no valor de R\$ 19.619.791,50.

2. Os projetos atuais de terminais fluviais na Região Amazônica, e as subsequentes obras de execução, abrangem três partes distintas, quais sejam, (a) as obras navais, compostas dos cais flutuantes e das pontes de acesso a esses cais (no caso de Canutama o porto é composto por duas pontes de acesso, móveis, e por dois flutuantes, sendo um intermediário, para suporte das pontes, e outro, principal); (b) as obras civis, compostas de terminais de passageiros e carga, câmara frigorífica e guarita; e (c) serviços de terraplanagem.

3. No presente momento processual a Secob-4 eleva à apreciação deste Colegiado análise das irregularidades descortinadas durante os trabalhos de auditoria.

4. Antecipando que concordo com as análises e conclusões oferecidas pela unidade técnica em sua instrução, transcrita para o relatório precedente em seus trechos essenciais, a qual acolho como razões de decidir, passo a analisar resumidamente as ocorrências encontradas.

I

5. A primeira irregularidade diz respeito a “superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado”, no montante de R\$ 4,39 milhões (parcela já paga do sobrepreço orçamentário total encontrado, da ordem de R\$ 5,01 milhões), observado em nove itens do orçamento, quais sejam, aquisição do aço naval, beneficiamento do aço naval, tratamento superficial e pintura do cais flutuante, tratamento superficial e pintura da ponte e demais estruturas em aço, escavação mecânica e carga de material de primeira categoria, lastro de areia grossa, recuperação ambiental (revestimento em grama batatais), revestimento do geocélula Pead, tratamento superficial e pintura de convés principal e superior, áreas de casaria e estruturas apoiadas sobre os conveses.

6. O método utilizado para calcular esse superfaturamento encontra-se bem descrito no item “3 - Achados de auditoria”, subitem “I - Metodologia Adotada para Análise do Orçamento” e “I - Descrição da Análise dos Serviços”, da instrução transcrita para o relatório precedente, pelo que me abstenho de descrevê-la. Considero importante salientar, entretanto, que foi analisada uma amostra correspondente a 68,33% do valor do orçamento, selecionada mediante a técnica da Curva ABC, o que resultou na identificação do referido sobrepreço.

7. Considerando que os serviços de execução já foram praticamente concluídos, com 79% da obra já medida e paga, a unidade técnica propõe seja a irregularidade classificada como IGC, e não como IGP, vez que a paralisação da obra, em fase bastante adiantada, mas ainda não operacional, produziria maiores prejuízos que os que se pretenderia obter com a adoção da paralisação. Concordo com esse posicionamento.

8. Desse modo, propõe ouvir a Seinfra, o Dnit e o Consórcio contratado sobre os sobrepreços observados, guardando a proposta de instauração de tomada de contas especial para momento processual posterior, apenas se as explicações apresentadas não conseguirem sanear a questão.

II

9. A segunda irregularidade observada diz respeito ao “adiantamento de pagamentos”, classificada pela unidade técnica como IGC em razão de não ser materialmente relevante (equivalente a apenas 2,7% do valor contratado).

10. Nos termos do contrato, e conforme observação feita *in loco*, poderiam ter sido pagos, até março de 2012, apenas 83% do valor dos itens “3.1.2 - Beneficiamento do aço naval da ponte móvel” e “3.2.2 - Beneficiamento do aço naval do flutuante de acesso” e “3.3.2 - Beneficiamento do aço naval do flutuante principal”. Não obstante, a equipe de auditoria constatou pagamento de 90% do valor do primeiro item e 95% do valor dos dois últimos itens. Ocorreu, assim, adiantamento de valores situados entre 7% e 12% do valor dos itens, equivalente a aproximadamente R\$ 430 mil.

11. A análise do diário de obra elaborado por empresa supervisora descortinou que tal adiantamento ocorreu no início do exercício de 2011 (95% do valor dos itens) quando só seria devido, e mesmo assim parcialmente (83% do valor dos itens), consoante acima descrito, no início de 2012.

12. Conforme bem apontado na instrução, o adiantamento de pagamentos nos termos descritos ofende disposições legais e coloca a administração em situação de risco, pelo que não pode ser permitido.

13. Concordo novamente com as análises oferecidas pela unidade técnica sobre a questão, as quais acolho como razões de decidir, e também com sua proposta, no sentido de ouvir a Seinfra e o Consórcio executor sobre a irregularidade.

III

14. A terceira irregularidade foi descrita pela unidade técnica como sendo “fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa”, caracterizada como IG-C em razão de não possuir, no caso, potencialidade para provocar prejuízos irreversíveis ao erário.

15. O que restou observado pela equipe de auditoria é que a Seinfra/AM não realiza o acompanhamento efetivo da obra sob análise, o que resultou no atendimento de pedidos de prorrogação de prazo contratual, mesmo inexistindo qualquer pedido de alteração de projeto ou qualquer fundamentação que o suportasse, e de pagamentos de serviços que ainda não haviam sido realizados.

16. A empresa contratada pelo Dnit para acompanhar as obras objeto do convênio, a Sistema PRI Ltda., por sua vez, também não fez constar em seus relatórios informações essenciais, tais como os percentuais de execução, as datas de entrega de materiais, ou as datas de conclusão dos serviços, por exemplo.

17. No geral, o que a equipe de auditoria aponta é que não houve avaliação do projeto executivo e que os critérios técnicos de medição de serviços não foram observados.

18. Em vista desses aspectos, a unidade técnica sugere seja ouvida a Seinfra-AM sobre a deficiência na fiscalização da obra, proposta essa com a qual concordo.

19. Complementando a sugestão da unidade técnica, proporei que o Dnit e a empresa por ele contratada também sejam ouvidos relativamente à deficiência na fiscalização da obra.

IV

20. Concluindo a instrução, sugere que cópias da deliberação deste Colegiado sejam encaminhada à Secex/AM e à 1ª Secex, e ainda, acompanhadas de cópia do relatório de auditoria, sejam remetidas ao Dnit, à Seinfra-AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, propostas essas com as quais concordo.

21. Entendo que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional também deva ser noticiada dos resultados da presente auditoria.

Assim, e acolhendo as análises procedidas pela equipe de auditoria como razões de decidir, concordo com as propostas apresentadas e voto no sentido de que este Plenário aprove o acórdão que ora lhe submeto.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1797/2012 - TCU – Plenário

1. Processo TC-006.286/2012-7
2. Grupo: I - Classe: V - Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Congresso Nacional.
 - 3.2. Responsáveis: Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Jorge Ernesto Pinto Fraxe (108.617.424-00); Mario Jorge Dutra da Silva (025.841.582-72); Raiff Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Thulio Osinski Balieiro (383.810.988-07); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53); Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (CNPJ 11.536.512/0001-93).
4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra.
5. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secob-4.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizada pela Secob-4, objetivando verificar a execução das obras de Construção de Terminal Fluvial no Município de Canutama no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.113B.0013/2012, objeto do Convênio 198/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e 250, inciso V, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal fluvial de Canutama/AM;

9.2. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento de aço naval;

9.3. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e da empresa Sistema PRI Ltda., para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito das deficiências observadas na fiscalização da obra;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, e das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, e das peças que o fundamentam, ao Dnit, à Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas à Construção de Terminal Fluvial do Município de Canutama no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.113B.0013/2012 não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012), e

9.7. restituir os autos à Secob-4 para continuidade da instrução.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1797-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-006.494/2012-9

Natureza: Relatório de Levantamento Auditoria

Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra.

Responsáveis: Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Jorge Ernesto Pinto Fraxe (108.617.424-00); Mario Jorge Dutra da Silva (025.841.582-72); Raiff Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Thulio Osinski Balieiro (383.810.988-07); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53); Consórcio Sanches Tripoloni – Erin (CNPJ 11.536.512/0001-93).

Interessado: Congresso Nacional.

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. CONVÊNIO ENTRE O DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT) E A SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA DO ESTADO DO AMAZONAS – SEINFRA. OBRAS DO PORTO FLUVIAL DE TAPAUÁ - AM SOB EXECUÇÃO DO CONSÓRCIO SANCHES TRIPOLONI - ERIN (CONSTRUTORA SANCHES TRIPOLONI LTDA. E ERIN – ESTALEIROS RIO NEGRO LTDA.). ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES OBSERVADAS. AUTORIZAÇÃO PARA OITIVA DOS ÓRGÃOS E EMPRESAS ENVOLVIDOS. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL. RETORNO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA ESPECIALIZADA PARA CONTINUIDADE DA INSTRUÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução lançada aos autos pela equipe de auditoria da Secob-4 (DE 39 21/05/2012):

“(…)

1 - APRESENTAÇÃO

Trata-se de auditoria nas obras de construção de terminal hidroviário em Tapauá, no estado do Amazonas. A fiscalização faz parte das auditorias temáticas em obras de terminais fluviais, conforme determinado no Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, de 15 de fevereiro de 2012.

Para a realização da obra, a Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) realizou a Concorrência 89/2009-CGL, que teve por objeto a contratação de empresa para a construção de quatro portos fluviais com características semelhantes, em quatro municípios no estado do Amazonas.

Entre os portos compreendidos pelo contrato resultante desta concorrência está o de Tapauá. Os outros municípios constantes no contrato são Beruri, Canutama e Codajás.

Os valores estimativos da licitação foram os seguintes:

- Beruri - R\$ 9.619.791,50;
- Canutama - R\$ 19.417.049,13;
- Codajás - R\$ 18.561.855,05;
- Tapauá - R\$ 16.730.224,58;
- Valor total - R\$ 64.328.920,26.

O consórcio Sanches Tripoloni - Erin, vencedor da licitação, é formado pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. e Erin - Estaleiros Rio Negro Ltda., cujo contrato para o lote de quatro portos teve um valor de total R\$ 63.358.786,60 (desconto de 1,51% em relação ao valor do estimativo da licitação). Desse valor, correspondem a Tapauá R\$ 16.564.971,64 (contratado 0,99% abaixo do valor estimativo da licitação).

Ressalta-se que apesar da licitação e do contrato contemplarem o conjunto de obras dos quatro portos, a Seinfra/AM realiza a fiscalização e a administração financeira de cada obra em separado.

O empreendimento específico de Tapauá é fruto do Convênio 211/2008-DAQ-Dnit, celebrado entre o Dnit e a Seinfra/AM, tendo como interveniente o governo do estado do Amazonas. Segundo o termo do convênio, o projeto básico para execução do objeto era de responsabilidade do Dnit, que, por sua vez, deveria fornecê-lo à Seinfra/AM para realização da obra. A secretaria assumiria então a responsabilidade pela licitação, formalização do contrato e fiscalização da obra. Esse protocolo repetiu-se para cada um dos outros quatro portos, que tiveram convênios específicos celebrados entre o Dnit e a Seinfra/AM.

A execução dos serviços visa a prover a cidade de Tapauá de um porto fluvial para atracação de embarcações regionais de transporte de mercadorias e pessoas, assim como balsas de transporte de cargas.

As obras dos terminais fluviais compreendem: execução de cais flutuante e ponte de acesso, constituindo a parte naval da obra; construção de terminais de passageiros, câmara frigorífica e guarita,

que são os serviços civis; e ainda serviços de terraplanagem. Entre esses elementos, os serviços das estruturas navais são executados no estaleiro do consórcio localizado em Manaus, sendo os demais serviços realizados no local de cada obra.

O projeto naval será implantado no contexto do marco regulatório estabelecido pela Lei 11.518, de 5 de setembro de 2007, que criou as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) em substituição ao modelo preexistente de portos rudimentares. Com o intuito de atender a nova regulação para esses portos públicos federais de pequeno porte, as instalações deverão cumprir requisitos de habilitação técnica para início da operação portuária, por exemplo: parecer favorável da Autoridade Marítima, instalações adequadas para o acesso de pessoas com necessidades especiais ou mobilidade reduzida, área de espera para passageiros abrigadas e providas de assentos, sistemas de iluminação e de sinalização adequado e licença de operação emitida pelo órgão ambiental competente.

Importância socioeconômica

A população do Município de Tapauá atingiu 19.077 habitantes em 2010, de acordo com dados do IBGE. O acesso ao município dá-se por via fluvial.

A infraestrutura portuária de Tapauá é constituída por uma multiplicidade de pequenos pontos de atracque (com cais flutuantes pequenos de madeira, escadas e rampas de aterro) espalhados por toda a orla, sem uma centralização dos meios e do gerenciamento dos mesmos. Não há um cais que possa ser considerado o Porto de Tapauá.

O projeto visa a implantar uma infraestrutura portuária fluvial mínima para impulsionar o desenvolvimento do mercado regional e consequentemente a melhoria da qualidade de vida da população, por meio do acesso seguro, ordenado e controlado do fluxo de passageiros e cargas na cidade de Tapauá, do controle mais eficaz das embarcações por parte das autoridades portuárias, da melhoria das condições sanitárias da orla da cidade com a eliminação e/ou minimização dos efeitos poluentes dos barcos atracados ao longo da mesma.

Fonte: IBGE e projeto básico do empreendimento.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

O Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, de 15 de fevereiro de 2012, dentre outras providências, determinou a realização de fiscalizações temáticas em obras de terminais fluviais. Em cumprimento à referida deliberação, a 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras, em trabalho conjunto com a Secretaria de Controle Externo no Amazonas, propuseram a análise das obras de construção de terminais fluviais relacionadas ao programa 2073 - transporte hidroviário, do Governo Federal.

Entre os projetos selecionados encontra-se a obra de construção do terminal hidroviário de Tapauá/AM. Dessa forma, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas (Seinfra/AM), no período compreendido entre 5/3/2012 e 27/4/2012.

2.2 - Visão geral do objeto

A presente fiscalização tem como objeto os atos relativos às obras de construção de terminal fluvial no Município de Tapauá/AM.

O empreendimento é parte integrante de um conjunto de obras de portos no estado do Amazonas os quais possuem projetos padronizados. Segundo os projetos, as obras dos terminais fluviais compreendem:

- obras de terraplanagem;
- obras civis: construção de terminais de passageiros, câmara frigorífica e guarita; e
- obras navais: execução de cais flutuante, flutuantes de apoio e pontes de acesso.

As obras civis e de terraplanagem variam para cada porto, em função das características de sua localização (desnível em relação ao leito do rio, inclinação do talude, tipo de solo, porte necessário dos prédios etc.).

O porto de Tapauá é composto por uma ponte metálica, que desliza sobre uma rampa de concreto, e por um flutuante principal, para acostagem das embarcações. Um flap (pestana) faz a concordância da

rampa de concreto com a ponte metálica. A ponte desliza sobre a rampa de concreto, garantindo assim a operação do porto em qualquer situação de nível de água. A outra extremidade está apoiada no flutuante principal. A ponte metálica apresenta 30 metros de comprimento. A ponte dispõe de uma faixa central para veículos, de 4 metros, e duas passarelas laterais para pedestres, de 1,20 m de largura cada.

O flutuante principal é o cais flutuante de dimensões principais de 62 m por 16 m. Este flutuante apresenta um único convés. O flutuante principal fica posicionado no local com auxílio do sistema de fundeio composto de poitas e cabos de aço e/ou amarras e utiliza também mortos instalados nas margens para amarração dos cabeços.

(...)

2.5 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **16.564.971,64**. Este valor corresponde ao previsto no contrato para a execução das obras e será financiado da seguinte forma:

- Unidade gestora - Dnit: R\$ 16.068.022,49
- Ente federado beneficiado - Seinfra/AM: R\$ 496.949,15

O valor parcial do Contrato 2/2010 referente à obra do terminal de Tapauá é de R\$ 16.564.971,64, e o valor total do contrato é de R\$ 63.358.786,60.

2.6 - Benefícios estimados

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a previsão de imputação de débito pelo Tribunal devido à constatação de superfaturamento no valor de R\$ 3.119.678,94. Pode-se ainda mencionar a possibilidade de redução do custo unitário do serviço 'beneficiamento do aço naval' nas tabelas oficiais do Dnit para portos fluviais, devido ao indício de sobrepreço identificado, e as possíveis melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização ou supervisão deficiente de contratos.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, pois embora seja materialmente relevante (superfaturamento da ordem de R\$ 3,12 milhões), restam poucos serviços para a conclusão do objeto pretendido (execução de 90% da obra, já medida e paga). Portanto, não se vislumbra apropriado o bloqueio dos recursos financeiros. ?

3.1.2 - Situação encontrada:

A equipe de auditoria constatou a existência de superfaturamento da ordem R\$ 3,12 milhões, decorrente de preços excessivos frente ao mercado, na parte do Contrato 2/2010 que se refere à obra de Tapauá, celebrado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas (Seinfra/AM) e o consórcio formado pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. e Erin - Estaleiros Rio Negro Ltda.

Esse montante foi encontrado confrontando-se os preços contratados com o preço de referência calculado pela equipe de auditoria, considerando uma amostra de 81,96% da planilha de serviços do orçamento contratual, selecionada mediante curva ABC, conforme demonstrado abaixo.

I. METODOLOGIA ADOTADA PARA ANÁLISE DO ORÇAMENTO

Para se chegar ao sobrepreço e, conseqüentemente, ao superfaturamento, foi realizada análise do orçamento contratado pelo método da curva ABC. Esse método consiste em se efetuar um rearranjo da planilha orçamentária com a organização dos itens pela sua representatividade em relação ao valor total do orçamento e classificá-los em ordem decrescente de valor.

Por meio dessa metodologia, selecionou-se uma amostra de 21 itens do orçamento, que representam 81,96% do contrato. Entre os itens selecionados, alguns não fizeram parte da análise por não terem sido encontrados preços de referência adequados. O valor total analisado representa 72,07% do valor contratado (ver planilha ao final do achado).

Importa destacar que, por este método de análise, alguns itens do orçamento foram analisados em conjunto, por representarem o mesmo serviço e possuírem o mesmo valor unitário. É o caso dos itens 3.1.2 e 3.2.2; 3.1.1 e 3.2.1; 2.2.1.8, 2.4.7 e 2.2.2.6; 2.2.2.5, 2.2.5.2 e 2.4.2; 4.2.1.1 e 5.2.1.1; 2.3.3 e 2.2.5.9, e 2.2.2.2 e 2.2.5.3.

A análise do orçamento foi realizada utilizando-se as composições de preços unitários de cada serviço pertinente à faixa 'A' da curva ABC. As composições de preço unitário dos serviços contratados foram entregues à equipe de auditoria do TCU pela Seinfra/AM.

A apuração dos preços de mercado foi realizada por meio de consulta ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi Nacional / AM, referência 11/2008), mantido e divulgado pela Caixa Econômica Federal, e ao Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro/AM, referência 11/2008). Também foi realizada consulta a empresas fornecedoras no mercado local, quando o insumo não se encontrava presente nos sistemas citados. Esses valores referenciais foram comparados com os valores dos serviços e com os valores dos insumos das composições do orçamento contratado da obra.

Foram analisadas também a adequação e razoabilidade dos coeficientes de consumo e a produção dos insumos das composições contratadas, verificando-se suas compatibilidades com as composições de referência.

Um exame mais detalhado foi realizado sobre as composições de preço unitárias elaboradas e aprovadas pelo Dnit para as obras dos terminais hidroviários do Amazonas, que foram utilizadas como preço de referência no orçamento base da licitação.

Conforme a Nota Técnica 386/2012, de 11 de janeiro de 2012, do Núcleo do Programa de Aceleração do Crescimento - AM/RR (NPAC-2) do Ministério dos Transportes, as composições de custos unitários utilizadas nas licitações para construção de terminais hidroviários na Amazônia foram elaboradas pelo Sistema de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sintran), analisadas pela Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura (CGCIT) e aprovadas pela diretoria colegiada do Dnit.

Além disso, o documento sem número, de 31 de março de 2009, de autoria da CGICT, demonstra que as referidas composições de custos unitários foram analisadas e homologadas naquela coordenadoria e posteriormente aprovadas pela diretoria colegiada do Dnit.

O superfaturamento de R\$ 3,12 milhões apurado nesta análise foi obtido por meio do resultado da diferença, para os itens analisados, entre o valor total medido e pago e o valor total de referência calculado pela equipe de auditoria, conforme pode ser visualizado na planilha ao final deste achado.

II. DESCRIÇÃO DA ANÁLISE DOS SERVIÇOS

Para facilitar o entendimento do método de análise realizado e da forma de cálculo dos preços de referência, encontram-se, no final deste achado, planilhas com as composições contratadas e as composições elaboradas pela equipe de auditoria. Nas planilhas que representam as composições elaboradas pela equipe, as adequações realizadas são demonstradas em destaque.

A equipe de auditoria identificou que os seguintes itens possuem preço acima do valor de referência:

- a) beneficiamento do aço naval (mão de obra, eletrodos, equipamentos, tratamento e pintura) - preço por tonelada de aço beneficiado;
- b) aquisição de aço naval;
- c) revestimento geocélula PEAD;
- d) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de flutuabilidade;
- e) tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais exceto flutuantes;
- f) tratamento superficial e pintura de fundo, costados e espelhos de proa e popa de flutuante;
- g) camada de rolamento em concreto;
- h) geotêxtil não tecido 200g/m²;
- i) recuperação ambiental (revestimento em grama batatais);

- j) lastro de areia grossa; e
- k) escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria.

Antes de adentrar na análise de cada item, cabe esclarecer que, enquanto o preço avençado consiste no custo do contrato mais Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) contratual de 19,60%, o preço de referência é resultante da composição do custo unitário direto, estimado preferencialmente a partir de sistemas oficiais, acrescido do percentual de BDI referencial de 24,70% para serviços (percentual médio previsto no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário para obras portuárias) e 15,60% para os itens de aquisição de aço naval (itens 3.1.1 e 3.2.1), percentual médio previsto para fornecimento de materiais no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, uma vez que esses são itens relevantes (8,89% do valor total do contrato) e referem-se ao fornecimento de materiais de natureza específica, fornecidos por empresas especializadas (Súmula 253-TCU).

II.1 Beneficiamento de aço naval

O serviço de beneficiamento de aço naval foi contratado ao preço de R\$ 7.304,11 por tonelada de aço beneficiado (data-base novembro de 2008), sendo responsável por 12,75% do valor total previsto para a execução do terminal fluvial.

- Composição unitária do consórcio contratado

A composição de preço unitário (CPU) do consórcio contratado, Sanches Tripoloni, relaciona grandes quantidades de equipamentos a serem utilizados na execução do serviço, como, por exemplo, oito guindastes autopropelidos de 35 toneladas, oito pontes rolantes de 10 toneladas e oito empilhadeiras de 4 toneladas, todas sendo operadas constantemente (utilização produtiva = 1), embora a produtividade da equipe seja de uma tonelada por hora.

No item relativo à mão de obra, o consórcio incluiu 65 horas de soldadores e de operadores de equipamentos especiais no beneficiamento de uma tonelada de aço. Além disso, em sua relação de materiais, a composição do serviço de beneficiamento do consórcio contratado considerou a presença de tintas e diluentes, mas sem especificar a mão de obra para a realização do serviço.

- Composição unitária de referência

Nesta fiscalização utilizou-se a composição de referência elaborada durante a fiscalização do terminal hidroviário de Eirunepé (Fiscalis 874/2011, TC-029.512/2011-5, peça 82, item 7.3). Essa composição foi desenvolvida considerando a produtividade de duas toneladas por hora.

Em relação à composição do consórcio contratado, a composição de referência possui uma quantidade menor de equipamentos para a realização dos serviços: uma ponte rolante de 5 toneladas; uma ponte rolante de 15 t; uma mesa de corte a plasma; uma prensa hidráulica de 300 t; sete equipamentos de solda MIG/MAG e 78 equipamentos de solda de eletrodo revestido.

Os custos, quantitativos e coeficientes de equipamentos, mão de obra e insumos foram estimados conforme documento 'Análise do serviço de beneficiamento de aço naval', também constante do relatório Fiscalis 874/2011 e reproduzido ao final deste relatório. Nesse documento estão as justificativas técnicas para os parâmetros adotados.

Como a planilha orçamentária do contrato remunera os serviços de tratamento de superfície e pintura em item específico (item 3.5), a composição de referência do serviço de beneficiamento de aço naval não relaciona esses serviços. Se fossem considerados os custos de jateamento e pintura nessa composição, existiria duplicidade de remuneração para a contratada.

Com base nos quantitativos e coeficientes estimados, foi elaborada a composição unitária para o serviço de beneficiamento de aço naval. O preço de referência do serviço é R\$ 2.267,50/t, que corresponde a 31% do valor contratado (R\$ 7.304,11/t). Essa diferença resulta em sobrepreço de R\$ 1.456.940,17, equivalente a 222% do preço de referência.

II.2 Aquisição de aço naval

O preço de referência da aquisição de aço naval foi obtido em cotações realizadas junto a fornecedores. O valor de referência adotado foi o maior entre as cotações, com data-base de maio/2011

(adotada de forma conservadora). Destaca-se que não foi adicionado valor para frete, por se tratar de empresa local (Metalúrgica Magalhães) com fornecimento do produto na cidade de Manaus, local onde se encontra o estaleiro em que se executam os serviços de beneficiamento do aço. O valor de referência obtido foi R\$ 3.525,80/t, que representa 69% do valor contratado (R\$ 5.093,12/t).

II.3 Revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto fck 20 MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço

Nessa análise, a equipe de auditoria utilizou como referência a composição de preço unitário contratada, com a modificação do preço de um insumo. O preço de referência do serviço foi obtido pela substituição do custo do insumo 'Geocélula de PEAD célula estreita h=7,5cm' pelo máximo valor alcançado em cotações realizadas junto a fornecedores, para uma análise conservadora. A esse valor adicionou-se 20%, percentual estimado pela equipe de auditoria para as despesas com frete. Não houve alterações nos coeficientes de consumo dos insumos ou nos demais custos. Dessa forma, o valor de referência obtido foi R\$ 149,35/m², cerca de 79% do valor contratado (R\$ 187,92/m²).

II.4 Tratamento superficial e pintura

A equipe de fiscalização identificou sobrepreço nos itens referentes ao tratamento e pintura da ponte e do flutuante, devido ao custo elevado do equipamento 'jato abrasivo' e da quantidade de mão de obra empregada.

O preço de referência de cada serviço foi obtido a partir das composições 73656 e 73865 do Sinapi, relativas ao jateamento comercial e pintura em primer epóxi, respectivamente, com adaptações nos coeficientes e nos materiais utilizados.

A composição 73656 do Sinapi refere-se ao jateamento comercial com areia. Como as especificações técnicas dos serviços preveem o uso de granalha de aço para o tratamento da superfície da chapa, substituiu-se o abrasivo areia pela granalha, com as modificações necessárias do consumo dessa última e do rendimento da máquina de jato pneumática. Cabe destacar que o equipamento utilizado para o serviço com granalha é o mesmo utilizado no jateamento com areia.

Para obter o preço referencial dos serviços de pintura com tinta epóxi foi utilizada a composição 73865 do Sinapi. O consumo dos materiais utilizados (esmalte epóxi, primer e tinta de alcatrão de hulha) foi obtido das especificações técnicas dos produtos descritos no memorial descritivo da obra. No caso de os insumos não terem preço de referência oficial, foram considerados como referência os preços avançados desses materiais. Como se tratam de serviços afetos ao setor portuário e, portanto, de mão de obra especializada, foram utilizados os preços da mão de obra constantes do Sicro 2 para o estado do Amazonas.

No campo observações de cada composição auxiliar utilizada para compor o preço referencial, há o detalhamento do cálculo dos coeficientes utilizados nessas composições.

Os itens que apresentaram sobrepreço foram: 3.5.1 - Tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composta pelos tanques de reserva de flutuabilidade (120%); 3.5.2 - Tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais, exceto flutuantes (97%); e 3.5.3 - Tratamento superficial e pintura de fundo, costados e espelhos de proa e popa de flutuante (125%).

II.5 Camada de rolamento em concreto de cimento Portland, resistência a tração na flexão aos 28 dias fck 4,5 MPa, com barras de transferência e de ligação, selagem de juntas com mastique elástico, espessura 20 cm

Na composição de preços contratada para este serviço foi encontrada apenas uma incoerência. Essa, porém, possui influência substancial no valor final do serviço. Trata-se do quantitativo de consumo relativo de aço CA-25, ou seja, a quantidade de aço por m² de camada de rolamento de concreto. O consumo de aço da composição contratada (24 kg/m²) é cerca de 20 vezes superior à referência utilizada, conforme demonstrado a seguir.

Quanto aos outros dados da composição, como preços dos insumos e os outros consumos relativos, não foram encontradas inconsistências.

Para se chegar ao quantitativo correto de consumo de aço por m² do pavimento, a equipe de auditoria recorreu às Especificações Técnicas do Projeto Básico. O documento denominado ‘Volume 5 - Obras Civas Complementares’ descreve, no item 2.1.6 - Tipo de Materiais para Composição das Camadas dos Pavimentos, o detalhamento necessário para se calcular o consumo de aço do pavimento em questão, isto é, o concreto de cimento portland (CCP).

O texto descreve que devem ser utilizados neste tipo de pavimento barras de ligação em aço CA-50, na bitola 10 mm, com comprimentos de 76 cm a cada 60 cm do pavimento, e barras de transferência em aço CA-25, na bitola 25 mm, com comprimentos de 46 cm a cada 30 cm do pavimento.

Esse tipo de pavimento é formado por placas de concreto unidas por juntas. Quando as juntas forem transversais, utilizam-se barras de transferência. As barras de ligação são usadas para as juntas longitudinais.

Com estas informações é possível calcular o consumo de aço do pavimento, bastando para tanto se conhecer o tamanho da placa de pavimento de concreto. No caso de Tapauá, verifica-se no desenho C002-TAP-PAV.PE-DE001-00 que a placa possui as dimensões de 3,67 x 5,00 m.

O cálculo realizado resultou em um quantitativo de consumo de 1,182 kg de aço CA-25 por metro quadrado de pavimento de concreto, quantia inferior à utilizada na composição contratada (24 kg).

Na composição elaborada pela equipe de auditoria ainda foi adicionado o insumo Aço CA-50 para representar o consumo de aço para as barras de ligação contidas nas especificações do projeto. Tal insumo não constava na composição contratada.

Considerando esses quantitativos de consumo de aço obteve-se um preço unitário de referência que representa 46% do contratado. A memória de cálculo que resultou nos dados utilizados se encontra demonstrada em conjunto com a composição de referência utilizada.

II.6 Geotêxtil não tecido 200 g/m²

Este item possui a composição contratada com apenas um dado incoerente. Trata-se da quantidade de horas de servente para executar um metro quadrado de geotêxtil. De acordo com a composição contratada, seriam necessárias 2 horas de servente para executar apenas 1 metro quadrado de geotêxtil não tecido, quantitativo cerca de 11 vezes superior ao valor de referência adotado para o serviço em questão.

Para comprovar a falha na composição contratada, foram consultados serviços semelhantes nos sistemas oficiais de preços: Sicro e Sinapi. Foram consultadas as seguintes composições:

- Sicro - composição 2 S 04 510 02 - Dreno sub-superficial - DSS 02;
- Sinapi - composição 24237/1 - fornecimento/assentamento de manta geotêxtil RT-31 (ANT OP-60) bidim; e
- Sinapi - composição 26278/1 - Colocação de Manta Polyester - Geotêxtil OP 20.

A primeira composição citada, do Sicro, prevê uma utilização de 0,10 hora de servente para cada metro de execução de dreno. Observa-se que este serviço utiliza geotêxtil de mesma especificação que o descrito na especificação contratada do serviço, a manta geotêxtil tecido não agulhado TRI300.

As outras duas composições do Sinapi preveem que a colocação da manta de geotêxtil requer a utilização de 0,18 horas de servente para cada metro quadrado do serviço.

Mais uma vez, objetivando efetuar um cálculo conservador, a equipe de auditoria utilizou o maior valor entre as composições consultadas, qual seja, o consumo de 0,18 h/m². O referido serviço apresentou sobrepreço de 219% em relação ao preço de referência.

II.7 Revestimento em grama batatais

A composição de custos contratada indica o valor ‘1,00’ para o coeficiente consumo de grama em placas e o preço unitário de R\$ 15,40/m² de revestimento.

Já a composição 3324 do Sinapi, com data base de novembro de 2008, possui o referido coeficiente um pouco menor (0,90). Ao se utilizar esse último coeficiente, obtêm-se como preço de referência o valor de R\$ 14,88/m², o que significa sobrepreço de 3%.

Embora esse percentual não seja significativo, optou-se por manter o item na estimativa total do superfaturamento, assim como se manteve os itens com preços contratados inferiores aos de referência.

II.8 Lastro de areia grossa

Para obtenção do preço de referência do serviço lastro de areia grossa, foi utilizado o serviço 'Colchão de areia, inclusive mão de obra de espalhamento, transporte com carro de mão e fornecimento comercial', código 73615, do Sinapi, abrangência Nacional, localidade Manaus, data-base novembro 2008, com o BDI contratado de 24,70%. O preço de referência obtido foi R\$ 67,91, que mostra a existência de sobrepreço da ordem de 28%.

II.9 Escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, na jazida

Para obtenção do preço de referência do serviço de escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, foi utilizado o serviço 'Escavação e carga de material de jazida (const e restr)', código '1 A 01 120 01', do Sicro, para o estado do Amazonas, mês de referência novembro de 2008, com o BDI contratado de 24,70%.

Conforme pode ser verificado nas composições apresentadas ao final do achado, a composição contratada possui a produção da equipe (42 m³) bastante inferior em relação à de referência (165 m³), o que resulta em sobrepreço de 91%.

II.10 Demais itens da amostra

Por não terem sido encontrados preços de referência adequados, não houve como avaliar os preços contratados dos itens '2.2.1.2 - escavação e carga de solo mole', '3.6.1 - dermasfalt aplicado no piso', e '1.7.1 - transporte fluvial de material por balsa com capacidade de 500t'.

Os preços de referência dos itens '2.2.1.3 - transporte local em rodovia não pavimentada DMT <= 10km', '2.2.1.6 - transporte local de material de jazida DMT <= 12km', '4.2.1.1/5.2.1.1 - estaca perfurada em solo tipo raiz', '2.2.1.9 - compactação de aterro 95% proctor normal', '2.2.2.4 - brita (seixo rolado)', '2.2.2.1 - geogrelha de poliéster de alta resistência', e '2.2.2.2/2.2.5.3 - dreno bolsa geotêxtil' apresentaram valor igual ou superior ao da proposta contratada.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, a análise dos itens que compõem a parte A da Curva ABC do Contrato 2/2010, relativo ao porto de Tapauá/AM, resultou na identificação de sobrepreço de R\$ 3.201.011,58 (23,95% em relação ao preço de referência para esse trecho do contrato), conforme evidencia a planilha demonstrativa contida na descrição do achado deste relatório.

Cabe ainda realçar que os serviços já foram praticamente concluídos, com cerca de 90% da obra já medida e paga ao consórcio contratado. Isso significa que o sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado dos serviços apontados resultou em superfaturamento de R\$ 3.119.678,94.

A seguir são apresentadas as planilhas demonstrativas de sobrepreço e de superfaturamento, bem como as composições de preço unitário de referência dos itens com sobrepreço.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 2/2010-Seinf, 31/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção da Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte nos municípios de Beruri, Canutama, Cadajás e Tapauá/AM., Consórcio Sanches Tripoloni-Erin.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 3.119.678,94

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência de pesquisa efetiva de preços de mercado do principal insumo utilizado (aço) e análise crítica insuficiente das composições de preço unitárias utilizadas, sobretudo das relacionadas ao beneficiamento, tratamento e pintura do aço.

(...)

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Foi verificado superfaturamento nas obras de construção do terminal hidroviário no Município de Tapauá no estado do Amazonas, em razão de preços excessivos frente ao mercado nos itens:

- a) beneficiamento do aço naval (mão de obra, eletrodos, equipamentos, tratamento e pintura) - preço por tonelada de aço beneficiado;
- b) aquisição de aço naval;
- c) revestimento geocélula PEAD;
- d) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluviabilidade;
- e) tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais exceto flutuantes;
- f) tratamento superficial e pintura de fundo, costados e espelhos de proa e popa de flutuante;
- g) camada de rolamento em concreto;
- h) geotêxtil não tecido 200g/m²;
- i) recuperação ambiental (revestimento em grama batatais);
- j) lastro de areia grossa; e
- k) escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria.

A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, porque quase a totalidade dos itens de serviço com indício de sobrepreço já foram executados, medidos e pagos, resultando em superfaturamento.

Em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar a oitiva da Seinfra/AM e do consórcio contratado a respeito do sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, e do consequente superfaturamento nesses serviços. Ademais, propõe-se realizar a oitiva do Dnit, autarquia responsável pela aprovação das composições de custos unitários com sobrepreço.

Não haverá proposta de responsabilização nesta oportunidade, pois as questões de sobrepreço apontadas, devido a suas particularidades, pressupõem informações que precisam ser melhor apuradas antes de se partir para a responsabilização. Caso a análise das respostas às oitivas não conclua pelo saneamento da irregularidade, propor-se-á oportunamente a conversão dos presentes autos em processo de Tomada de Contas Especial (TCE), bem como a citação do responsável indicado.

3.1.9 - Responsáveis:

Nome: Sílvio Figueiredo Mourão - CPF 729.316.637-00 - **Cargo:** Coordenador-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes do Dnit (de 31/3/2009 até 21/6/2011)

Conduta: Homologar com sobrepreço as composições de custo unitário de novos itens de serviço que foram utilizados na planilha orçamentária dos terminais hidroviários no estado do Amazonas.

Nexo de causalidade: A homologação das composições de custo unitário (CPU) com sobrepreço, e sua posterior aprovação na Diretoria Colegiada do Dnit, com inclusão dessas composições no Sistema de Custos Rodoviários (Sicro 2), resultou na utilização dessas composições nos procedimentos licitatórios para construção dos terminais hidroviários no Amazonas, e por fim na celebração de contrato com sobrepreço.

Culpabilidade: Nos termos do art. 23, incisos III e IV, e do art. 127, inciso I, do Regimento Interno do Dnit (Anexo à Resolução 10, de 31 de janeiro de 2007), compete à Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura a realização de pesquisas de mercado de equipamentos e demais insumos que integram as composições unitárias de custos, bem como a análise de propostas de novas composições de custos unitários a serem utilizadas em obras e serviços de engenharia. Portanto, cabia ao responsável indicado avaliar a correspondência dos preços de insumos com o mercado, bem como avaliar os coeficientes de equipamentos utilizados nas composições de custo do Dnit, de maneira a evitar a utilização de CPU com sobrepreço nas licitações.

3.2 - Adiantamento de pagamentos.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, porque não é materialmente relevante em relação ao valor contratado (cerca de 1,53% do valor do contrato).

3.2.2 - Situação encontrada:

Foi constatada a antecipação de pagamentos referentes aos itens '3.1.2 - Beneficiamento do aço naval da ponte móvel' e '3.2.2 - Beneficiamento do aço naval do flutuante' do orçamento do Contrato 2/2010, referente ao terminal hidroviário de Tapauá.

Verificou-se nas planilhas de medição e de pagamento, fornecidas pela Secretaria de Estado da Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), que os valores já pagos ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin pelos referidos serviços correspondem a R\$ 279.455,24 e a R\$ 1.727.787,22, respectivamente, que representam 95% do montante previsto no orçamento inicial para os dois itens.

O Memorial Descritivo do Porto de Tapauá - Caderno de Encargos e Especificações Técnicas, documento anexo ao Edital da Concorrência 089/2009 - CGL que baliza as condições para execução das estruturas navais, apresenta a seguinte redação para o critério de medição dos itens de beneficiamento do aço naval (página 21):

‘A medição do valor total do aço beneficiado deverá corresponder, sem nenhum acréscimo, ao valor realmente aplicado nas estruturas, cujo cálculo dependerá de aferição do peso real das estruturas, após a conclusão de seu processo de beneficiamento, devendo o peso real ser calculado por meio de planilhas de materiais, que devem ser confeccionadas, tomando como referência os desenhos ‘as built’.

A forma de pagamento e medição do material processado será executada da seguinte maneira:

- Medição de 83% do valor em peso do material processado no dique, carreira ou pátio do contratado, quando os materiais estiverem montados, alinhados e soldados em sua posição na estrutura,
- Medição de 12% do valor em peso do material processado quando a montagem e a instalação das estruturas processadas estiverem concluídas, no local da obra, em suas posições definitivas, perfeitamente locadas, alinhadas e fixadas, de acordo com o projeto,
- Medição de 5% do valor em peso do material efetivamente processado, na aceitação do porto pelo contratante.’

Em inspeção *in loco* realizada em 14 de março de 2012 no Estaleiro Erin Ltda., na cidade de Manaus/AM, foi constatado que a estrutura naval do flutuante e da ponte móvel encontram-se ainda nas águas do Rio Negro, ancoradas nas imediações do estaleiro. Desta forma, o valor máximo que poderia ser medido e pago ao Contratado, de acordo com o critério de medição estabelecido no Edital, seria 83% do total do item, e não 95%, visto que o flutuante e a ponte não se encontram fixados em suas posições definitivas na cidade de Tapauá/AM.

Analisando as planilhas de medição do contrato, verifica-se ainda que por ocasião da 4ª medição, emitida em 23/2/2011, estava contemplado o quantitativo executado de 92,71% para o beneficiamento do aço do flutuante (item 3.2.2), índice superior ao previsto no contrato para a completa montagem do flutuante (83%). Já o beneficiamento do aço da ponte móvel (item 3.1.2) foi medido na 6ª medição, de 3/10/2011, ao quantitativo de 95%. Portanto, houve adiantamento de 12% do valor desses serviços, o que representa R\$ 253.543,19, 1,53% do valor contratado. Para que esse pagamento fosse regular, as estruturas navais do flutuante e da ponte móvel deveriam estar em seu local definitivo (Tapauá/AM).

A situação demonstra que os pagamentos ao consórcio contratado foram realizados de forma antecipada em relação à execução das etapas do serviço. Essa prática coloca em risco a Administração, evidenciando a inversão no estágio de prestação do serviço e seu correspondente pagamento. Cabe ressaltar que já estão previstos, na planilha da obra, itens específicos (3.1.1 e 3.2.1) para remunerar o contratado pela aquisição das chapas, perfis e peças metálicas utilizadas na confecção da ponte e do flutuante. A existência destes itens garante aporte suficiente de recursos ao contratado nas fases iniciais da obra, não havendo, por conseguinte, necessidade de antecipação da parcela referente ao beneficiamento.

A legislação acerca da execução dos contratos administrativos não autoriza, ainda que com prestação de garantias, pagamento de parcela contratual sem o adimplemento da correspondente obrigação. Pela análise do § 3º do art. 40 da Lei 8.666/93, fica evidenciado que a lei distinguiu na

execução contratual, dois momentos distintos e logicamente ordenados: a data do adimplemento de cada parcela e a data do correspondente pagamento.

Também tratando da matéria, os artigos 61, 62 e 63 da Lei 4.320/1964 determinam que o pagamento da despesa só poderá ser efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação, vedando expressamente a inversão da ordem 'adimplemento-pagamento'. A Lei 4.320/64 admite, no entanto, em caso de parcelamento da execução, que o pagamento seja feito nas correspondentes parcelas, segundo cronograma previsto em edital.

Nessa direção é a jurisprudência do Tribunal: Acórdãos 3.524/2010-TCU-2ª Câmara, 516/2009-TCU-Plenário, 3.079/2009-TCU-1ª Câmara, 4.772/2009-TCU-2ª Câmara, 532/2008-TCU-1ª Câmara, 1.224/2008-TCU-Plenário, 2.571/2008-TCU-1ª Câmara, 3.624/2008-TCU-1ª Câmara, 2.204/2007-TCU-Plenário e 346/2005-TCU-2ª Câmara.

Assim, a ocorrência de pagamentos previamente à execução dos serviços configura irregularidade grave, por afrontar os dispositivos legais sobre o tema.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 2/2010-Seinf, 31/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção da Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte nos municípios de Beruri, Canutama, Cadajás e Tapauá/AM., Consórcio Sanches Tripoloni-Erin.

(...)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Conforme evidenciado, houve pagamento antecipado dos itens referentes ao beneficiamento do aço naval no Contrato 2/2010 para o terminal de Tapauá/AM. A antecipação de pagamentos é prática que deve ser rejeitada no âmbito da administração pública, para evitar beneficiamentos ilícitos e possibilitar a verificação do cumprimento do serviço contratado, antes do efetivo desembolso.

Nesse aspecto, a Seinfra/AM agiu sem o devido cuidado e diligência, pois deveria ter efetuado o pagamento das parcelas previstas no edital da concorrência após a conclusão dos serviços de instalação do flutuante e da ponte de acesso em Tapauá/AM. Desta forma, a Administração encontra-se em situação de risco, considerando-se a possibilidade de abandono da obra por parte do contratado.

Ante o exposto, em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar as oitivas da Seinfra/AM e do consórcio contratado a respeito do pagamento antecipado de itens do Contrato 2/2010. Não haverá proposta de responsabilização nessa oportunidade, pois como serão feitas as oitivas para o esclarecimento do sobrepreço, considera-se prudente proceder da mesma forma nesse caso. Após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos.

3.2.8 - Responsáveis:

Nome: Raiff Arruda Sabbag Law - **CPF** 216.679.898-55 - **Cargo:** Tecnólogo naval fiscal (de 14/9/2010 até 4/8/2011)

Nome: Ivete Coêlho Dibo - **CPF** 273.511.492-91 - **Cargo:** Engenheira fiscal da Seinfra/AM (de 14/9/2010 até 4/8/2011)

Nome: Thulio Osinski Balieiro - **CPF** 383.810.988-07 - **Cargo:** Tecnólogo naval fiscal (desde 1/9/2011)

Nome: Moacir Ferreira Torres Júnior - **CPF** 336.496.932-91 - **Cargo:** Engenheiro fiscal da Seinfra/AM (de 4/8/2011 até 16/11/2011)

Conduta: Aprovar a 4ª e a 6ª medição dos serviços de construção da instalação portuária pública de pequeno porte no Município de Tapauá, com os percentuais de 92,71% e 95%, respectivamente, para o beneficiamento do aço do flutuante (item 3.2.2), índices superiores ao previsto no contrato para a completa montagem do flutuante (83%). Conforme as portarias de designação dos fiscais do contrato, a Srª Ivete Coelho Dibo e o Sr. Raif Arruda Sabbag Law eram responsáveis pela aprovação da 4ª medição dos serviços (23/2/2011) enquanto os Srs. Moacir Ferreira Torres Júnior e Thulio Osinski Balieiro eram os responsáveis pela aprovação da 6ª medição (3/10/2011).

Nexo de causalidade: A aprovação das medições dos serviços resultou no adiantamento de pagamento ao consórcio contratado no serviço de beneficiamento do aço do flutuante.

Culpabilidade: As portarias 01082/2010, de 14 de setembro de 2010, e 0749-A/2011, de 1º de setembro de 2011, do Departamento de Engenharia da Secretaria de Estado de Infraestrutura designam os responsáveis pela fiscalização da execução das obras e serviços de engenharia referentes ao Contrato 2/2010 - Seinf. Portanto, cabiam aos responsáveis indicados avaliar a realização dos serviços, bem como a correspondência com os critérios de medição previstos no termo contratual.

3.3 - Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, pois não tem potencialidade de causar prejuízos irreversíveis ao erário.

3.3.2 - Situação encontrada:

A fiscalização feita pela Seinfra/AM não realiza o acompanhamento efetivo da obra de construção do terminal fluvial de Tapauá, o que resultou em prorrogações do prazo contratual sem análise devidamente detalhada dos motivos dessas alterações, e em pagamentos por materiais e serviços sem a respectiva comprovação de fornecimento.

I - Atraso injustificado

O Contrato 2/2010 foi assinado em 15/3/2010, com prazo de execução previsto de 365 dias. A fiscalização da obra concedeu prorrogação de prazo sem ter havido pedido de alteração do projeto naval ou do terminal de passageiros, e não realizou análise minuciosa das razões que motivaram o pedido de prorrogação feito pelo consórcio contratado. Em decorrência desse problema, o contrato que tinha prazo inicial de 365 dias, foi prorrogado para 1022 dias, sem justificativa adequada.

De acordo com o cronograma inicial da construção do terminal fluvial de Tapauá/AM, a parte naval correspondia a dez meses de execução, incluindo construção, transporte e instalação do flutuante e acessórios na cidade destino.

Para adequação do cronograma, em 3 de janeiro de 2011, foi assinado o terceiro termo aditivo ao Contrato 2/2010, concedendo mais 292 dias de execução, com a justificativa de necessidade de ajustes administrativos. Os pareceres técnico e jurídicos, também datados de 3 de janeiro de 2011, apresentados no processo administrativo para concessão de mais prazo, não esclareceram quais seriam estes ajustes administrativos, nem seus impactos sobre o prazo da obra.

Em 28 de dezembro de 2011 foi assinado o quarto termo aditivo, estendendo o prazo em mais 365 dias, sob o argumento de estarem aguardando a licença para transporte dos flutuantes até a obra, além de ter ocorrido uma ruptura de maciço em Canutama, denominada pelo contratado 'fenômeno das terras caídas'.

Ressalta-se que o parecer técnico de análise do quarto termo aditivo, na parte referente ao terminal de Tapauá, faz referência a 270 dias de prorrogação, mas como o Contrato 2/2010 engloba o porto de Canutama, onde ocorreu a ruptura do maciço que ensejaria a prorrogação por 365 dias, esse maior prazo foi concedido para o contrato como um todo.

Analisando a documentação fornecida pela Seinfra/AM, não foi verificado nenhum pedido de alteração do projeto naval, bem como constatou-se na visita ao estaleiro que a construção dos flutuantes não é afetada pelo ciclo de cheia e vazantes dos rios.

Embora tenha sido solicitado à Seinfra/AM o envio de cópias digitalizadas de todos os relatórios de inspeção da obra do terminal hidroviário em questão, não foram apresentados relatórios, diários de obra, ou outra documentação que retrate o acompanhamento efetivo da obra, mesmo tendo a Seinfra/AM responsabilidade sobre a fiscalização do contrato, conforme previsto em sua cláusula terceira.

O Dnit, que é o concedente dos recursos, contratou a empresa Sistema PRI Ltda. para acompanhamento das obras do convênio. Todavia, os relatórios de andamento de serviços dessa empresa

também não apresentam informações essenciais ao acompanhamento eficaz da obra, tais como os percentuais de execução das etapas do cronograma, as datas de entrega de materiais (inclusive do aço), ou as datas de conclusão dos serviços (inclusive dos flutuantes).

Os relatórios apresentados não mostram justificativas para o atraso no início das obras civis ou dos serviços navais. No tocante à obra civil, verifica-se no relatório de andamento de serviços que estava praticamente concluída em outubro de 2011, restando a instalação de equipamentos da câmara frigorífica e a instalação do flutuante.

Segundo a Seinfra/AM, seus técnicos realizam inspeções mensais aos terminais e utilizam o relatório do Sistema PRI para ajudar no acompanhamento do contrato. Desta forma, fica evidenciado que não existe uma fiscalização atuante que possa exigir da contratada a boa e regular execução do contrato tempestivamente. A fiscalização exercida pelo Dnit através da empresa Sistema PRI Ltda. é mais gerencial, no sentido de verificar o andamento dos serviços, fazendo um relatório diário muito resumido, não sendo, portanto, uma ferramenta adequada para a fiscalização que deveria ser exercida pela Seinfra/AM - órgão contratante.

II - Ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados.

Conforme verificado no achado 3.2, a fiscalização da Seinfra/AM não observou os critérios de medição estabelecidos em contrato, o que resultou no adiantamento de pagamento pelos serviços de beneficiamento do aço naval.

Ademais, a contratante não apresentou relatórios de fiscalização que demonstrassem as datas de fornecimento do aço e da conclusão dos serviços de beneficiamento do aço naval. A Seinfra/AM não apresentou memória de cálculo dessas medições, o que evidencia a ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados.

Consoante já mencionado, em que pese o Dnit ter contratado a empresa Sistema PRI Ltda. para acompanhamento das obras do convênio, os relatórios de andamento de serviços fornecidos por essa empresa não apresentam informações essenciais ao acompanhamento da obra, tais como os percentuais de execução das etapas do cronograma, as datas de entrega de materiais, ou as datas de conclusão dos serviços.

Nesse ponto, cabe registrar, por exemplo, que a data de conclusão dos elementos dos flutuantes não está presente em nenhum relatório ou documento da fiscalização. Apurou-se que foram medidos e pagos em percentuais acima dos permitidos em contrato antes da entrega efetiva da estrutura final no local da obra (achado 3.2). Entretanto, não se sabe ao certo se as medições e os pagamentos intermediários dos itens que compõem o flutuante correspondem ao efetivamente entregue, haja vista não haver registro de acompanhamento da entrega desses serviços. A falta de informações acerca dos percentuais de execução e finalização das estruturas e serviços do contrato pode permitir, além do adiantamento de parcelas, a medição de itens que podem nunca ser entregues, uma vez que não se registra da forma adequada o andamento dos serviços contemplados no contrato.

III - Ausência de avaliação do projeto executivo

Também cabe apontar que a fiscalização não tomou medidas com o objetivo de avaliar o projeto executivo, visando diminuir o risco de ocorrência de acidentes com os flutuantes, conforme os exemplos ocorridos nos portos de Manacapuru (onde o acúmulo de sedimentos na ponte de acesso ao flutuante causou seu tombamento) ou no porto de Manicoré (onde uma tora de madeira que descia o rio atingiu o flutuante principal e soltou a estrutura, que se deslocou pelo rio Madeira).

A Seinfra/AM considerou a causa dos sinistros 'fenômenos naturais', embora tais fenômenos sejam previsíveis e decorrentes dos ciclos de cheia na bacia amazônica. Nesse caso, caberia a uma fiscalização atuante identificar falhas e consultar o projetista sobre ajustes que ajudariam a mitigar os riscos decorrentes das cheias, pela readequação dos projetos. Por exemplo, poderia ser estudada a construção de estruturas de proteção a montante do local de instalação dos flutuantes.

Com base no exposto, deveria ter sido feito pela Seinfra/AM um acompanhamento mais eficaz do Contrato 2/2010, com uma análise mais detalhada e motivada das razões que levaram ao atraso dos

serviços, um controle mais eficiente sobre os materiais e serviços fornecidos, bem como uma avaliação sobre a segurança do projeto frente aos recentes problemas enfrentados em outros terminais hidroviários.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 2/2010-Seinf, 31/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção da Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte nos municípios de Beruri, Canutama, Cadajás e Tapauá/AM, Consórcio Sanches Tripoloni-Erin.

(...)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Conforme apontado, a fiscalização da Seinfra/AM sobre o Contrato 2/2010 não tem sido efetiva, e dentre as deficiências observadas podemos citar:

- atraso injustificado (a fiscalização concedeu prorrogação de 657 dias ao contrato sem a devida análise);

- ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados; e

- falta de avaliação do projeto executivo.

Ante o exposto, em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar a oitiva da Seinfra/AM sobre a deficiência na fiscalização da obra.

Assim como no achado anterior, nesta oportunidade não haverá proposta de responsabilização, pois como serão feitas as oitivas para o esclarecimento do sobrepreço, considera-se prudente proceder da mesma forma neste caso.

3.3.8 - Responsáveis:

Nome: Moacir Ferreira Torres Júnior - **CPF** 336.496.932-91 - **Cargo:** Engenheiro fiscal do órgão (de 4/8/2011 até 6/12/2011)

Conduta: Não avaliar de forma adequada a necessidade de prorrogação do contrato.

Nexo de causalidade: Os pareceres técnicos emitidos pelo engenheiro fiscal subsidiaram a aprovação pelas instâncias superiores dos termos aditivos de prorrogação do contrato.

Culpabilidade: Como engenheiro fiscal da Seinfra/AM, o responsável deveria ter avaliado de forma precisa e completa as razões que foram utilizadas para prorrogar o contrato de execução das obras.

Nome: Mario Jorge Dutra da Silva - **CPF** 025.841.582-72 - **Cargo:** Gerente de Obras do Interior (desde 3/1/2011)

Conduta: Não avaliar de forma adequada os motivos que levaram à prorrogação do contrato.

Nexo de causalidade: O parecer técnico emitido pelo engenheiro, gerente de obras do interior, subsidiou a aprovação pelas instâncias superiores do terceiro termo aditivo ao contrato para prorrogação de prazo.

Culpabilidade: Como engenheiro e gerente de obras do interior da Seinfra/AM, deveria ter avaliado de forma precisa e completa as razões que foram utilizadas para prorrogar o contrato de execução das obras.

Nome: Waldívia Ferreira Alencar - **CPF** 202.023.772-53 - **Cargo:** Secretária de Estado de Infraestrutura do Amazonas - Seinf (desde 19/8/2009)

Conduta: Não tomar as medidas administrativas necessárias para manter um modelo eficiente e tempestivo de fiscalização dos contratos de construção dos terminais hidroviários, que permitisse o devido acompanhamento das obras para fins de medição, pagamento e controle de prazos.

Não providenciar avaliação do empreendimento para prevenir eventuais acidentes, haja vista que os acidentes ocorridos em outros portos podem vir a se repetir, embora possam ser evitados com a tomada de medidas corretivas no projeto.

Nexo de causalidade: A omissão no dever de agir, para garantir fiscalização tempestiva e atuante do contrato, contribuiu para as deficiências observadas.

Culpabilidade: Nos termos do art. 17, incisos IV e XI, da Lei Delegada 67, de 18 de maio de 2007, compete ao Secretário de Estado do Amazonas deliberar sobre assuntos da área administrativa e de gestão econômico-financeira no âmbito do órgão, bem como executar outras ações e atividades e praticar outros

atos, em cumprimento a normas legais e regulamentares ou em razão da competência do órgão. Portanto, cabia à responsável indicada garantir um modelo de fiscalização dos contratos de construção dos terminais hidroviários, de modo que permitisse o acompanhamento efetivo das obras, para fins de medição, pagamento e controle de prazos, bem como determinar a avaliação dos projetos das obras em execução, por meio de consulta aos projetistas, em razão dos acidentes ocorridos em outros terminais.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

A definição do Ministro-Relator do presente processo baseou-se no disposto no art. 18-A da Resolução-TCU 175, de 25 de maio de 2005, conforme determinado no Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, subitem 9.2.

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 3	Adiantamento de pagamentos. (item 3.2)
	Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa. (item 3.3)
Questão 5	Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.1)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a previsão de imputação de débito pelo Tribunal devido à constatação de superfaturamento no valor de R\$ 3.119.678,94. Pode-se ainda mencionar a possibilidade de redução do custo unitário do serviço ‘beneficiamento do aço naval’ nas tabelas oficiais do Dnit para portos fluviais, devido ao indício de sobrepreço identificado, e as possíveis melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização ou supervisão deficiente de contratos.

Conforme apontado na matriz de achados, verificou-se que o orçamento contratado referente às obras de construção do terminal hidroviário no Município de Tapauá, no estado do Amazonas, apresenta superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao valor de mercado de R\$ 3.119.678,94, equivalente a 18,83% do valor avençado.

Além disso, verificou-se o adiantamento de R\$ 253.543,19 nos pagamentos dos serviços de beneficiamento de aço naval da ponte móvel e do flutuante no orçamento do Contrato 2/2010. Verificou-se que 95% desses serviços foram medidos e pagos, embora o critério de medição e de pagamento previsto no memorial descritivo da obra estabeleça que, na atual situação dessas estruturas, apenas 83% poderia ser medido.

Outra constatação da equipe de auditoria refere-se à deficiência da fiscalização, a qual concedeu prorrogação de 657 dias ao contrato sem a devida análise, não acompanha de forma efetiva os prazos e quantitativos executados, como também não tem tomado medidas com o objetivo de avaliar o projeto executivo, com o intuito de diminuir o risco de ocorrência de acidentes com os flutuantes, conforme ocorrido com outros portos já instalados.

Destarte, a respeito dos indícios de irregularidades relativos à antecipação de pagamento propõe-se a oitiva da Seinfra/AM, órgão que licitou e contratou as obras de construção do terminal de Tapauá, bem como do Consórcio Sanches Tripoloni – Erin. Sobre o indício de deficiência na fiscalização, propõe-se a oitiva da Seinfra/AM. Finalmente, quanto ao indício de superfaturamento decorrente de preços excessivos, além da oitiva da Seinfra/AM e do consórcio contratado, propõe-se a oitiva do Dnit, entidade que analisou e aprovou as composições de preço unitário utilizadas nas licitações de construção dos terminais hidroviários na Amazônia.

Após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos cujas condutas possam ser incluídas nonexo de causalidade das irregularidades identificadas, bem como avaliar a necessidade de conversão do presente processo em tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos.

Por fim, registra-se que não foram identificados achados para as demais questões de auditoria.

6 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman, com as seguintes propostas:

1) Em cumprimento ao art. 250, V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, de 2 de janeiro de 2012, propõe-se:

1.i) realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações preliminares a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal hidroviário de Tapauá/AM;

1.ii) realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações preliminares a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento naval; e

1.iii) realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), para que apresente, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestação preliminar a respeito da deficiência na fiscalização.

2) Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex); e

3) Encaminhar cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida ao Dnit, à Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni – Erin.”

2. A Diretora e a Secretária da Secob-4 manifestaram-se de acordo com os pareceres acostados aos autos.

3. O Ministério Público não se manifestou.

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de auditoria realizada nas obras de construção do Terminal Fluvial do Município de Tapauá no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.113A.0013/2012, objeto do Convênio 211/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra, e do subsequente contrato, de número 2/2010, firmado entre a referida Secretaria e o Consórcio Sanches Tripoloni-Erin (Construtora Sanches Tripoloni Ltda. + ERIN Estaleiros Rio Negro Ltda.), no valor de R\$ 16.564.971,64.

2. Os projetos atuais de terminais fluviais na Região Amazônica, e as subseqüentes obras de execução, abrangem três partes distintas, quais sejam, (a) as obras navais, compostas do cais flutuante e da ponte de acesso a esse cais; (b) as obras civis, compostas de terminais de passageiros e carga, câmara frigorífica e guarita; e (c) serviços de terraplanagem.

3. No presente momento processual a Secob-4 eleva à apreciação deste Colegiado análise das irregularidades descortinadas durante os trabalhos de auditoria.

4. Antecipando que concordo com as análises e conclusões oferecidas pela unidade técnica em sua instrução, transcrita no relatório precedente em seus trechos essenciais, a qual acolho como razões de decidir, passo a analisar resumidamente as ocorrências encontradas.

5. A primeira irregularidade diz respeito a “superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado”, no montante de R\$ 3,12 milhões (parcela já paga do sobrepreço orçamentário total encontrado, da ordem de R\$ 3,201 milhões), observado em onze itens do orçamento, quais sejam, aquisição do aço naval, beneficiamento do aço naval, tratamento superficial e pintura do cais flutuante, tratamento superficial e pintura da ponte e demais estruturas em aço, tratamento superficial e pintura de fundo, costados e espelhos de proa e popa do flutuante, revestimento geocélula PEAD, aplicação de geotextil, camada de rolamento em concreto, revestimento com grama batatais, lastro de areia grossa e escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria.

6. O método utilizado para calcular esse superfaturamento encontra-se bem descrito no item “3 – Achados de auditoria”, subitens “I – Metodologia Adotada para Análise do Orçamento” e “II – Descrição da Análise dos serviços”, da instrução transcrita no relatório precedente, pelo que me abstenho de descrevê-la. Considero importante salientar, entretanto, que foi analisada uma amostra correspondente a 72,07% do valor do orçamento, selecionada mediante a técnica da Curva ABC, o que resultou na identificação de sobrepreço.

7. Considerando que os serviços de execução já foram praticamente concluídos, com 90% da obra já medida e paga, a unidade técnica propõe seja a irregularidade classificada como IG-C, e não como IG-P, vez que a paralisação da obra, em fase bastante adiantada, mas ainda não operacional, produziria maiores prejuízos que os que se pretenderia obter com a adoção da paralização. Concordo com esse posicionamento.

8. Desse modo, a unidade técnica propõe ouvir a Seinfra, o Dnit e o Consórcio contratado sobre os sobrepreços observados, guardando a proposta de instauração de tomada de contas especial para momento processual posterior, apenas se as explicações apresentadas não conseguirem sanear a questão.

II

9. A segunda irregularidade observada diz respeito ao “adiantamento de pagamentos”, classificada pela unidade técnica como IGC em razão de não ser materialmente relevante (equivalente a apenas 1,53% do valor contratado).

10. Nos termos do contrato, e conforme observação feita *in loco*, poderiam ter sido pagos, até março de 2012, apenas 83% do valor dos itens “3.1.2 – Beneficiamento do aço naval da ponte móvel” e “3.2.2 – Beneficiamento do aço naval do flutuante”. Não obstante, a equipe de auditoria constatou pagamento de 95% do valor dos itens. Ocorreu, assim, adiantamento de 12% do valor dos itens, equivalente a aproximadamente R\$ 254 mil.

11. A análise das planilhas de medição da obra permitem verificar adiantamento ainda mais gravoso, pois demonstra que o pagamento efetuado no exercício de 2011 (95% do valor dos itens) só seria devido, e mesmo assim parcialmente (83% do valor dos itens), conforme acima descrito, no início de 2012.

12. Conforme bem apontado na instrução, o adiantamento de pagamentos nos termos descritos ofende disposições legais e coloca a administração em situação de risco, pelo que não pode ser permitido.

13. Concordo novamente com as análises oferecidas pela unidade técnica sobre a questão, as quais acolho como razões de decidir, e também com sua proposta, no sentido de ouvir a Seinfra e o Consórcio executor sobre a irregularidade.

III

14. A terceira irregularidade foi descrita pela unidade técnica como sendo “fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa”, caracterizada como IG-C em razão de não possuir, no caso, potencialidade para provocar prejuízos irreversíveis ao erário.

15. O que restou observado pela equipe de auditoria é que a Seinfra/AM não realiza o acompanhamento efetivo da obra sob análise, o que resultou no atendimento de pedidos de prorrogação de prazo contratual, na ausência de qualquer pedido de alteração de projeto e sem que sua fundamentação estivesse adequada à realidade, e de pagamentos de serviços que ainda não haviam sido realizados.

16. A empresa contratada pelo Dnit para acompanhar as obras objeto do convênio, a Sistema PRI Ltda., por sua vez, também não fez constar em seus relatórios informações essenciais, tais como os percentuais de execução, as datas de entrega de materiais, ou as datas de conclusão dos serviços, por exemplo.

17. No geral, o que a equipe de auditoria aponta é que não houve avaliação do projeto executivo e que os critérios técnicos de medição de serviços não foram observados.

18. Em vista desses aspectos, a unidade técnica sugere seja ouvida a Seinfra/AM sobre a deficiência na fiscalização da obra, proposta essa com a qual também concordo.

19. Complementando a sugestão da Secob-4, proponho, ainda, que o Dnit e a empresa por ele contratada também sejam ouvidos relativamente à deficiência na fiscalização da obra.

IV

20. Concluindo sua instrução, a secretaria técnica sugere que cópias da deliberação deste Colegiado sejam encaminhadas à Secex/AM e à 1ª Secex, e ainda, acompanhadas de cópia do relatório de auditoria, sejam remetidas ao Dnit, à Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Triploni – Erin, propostas essas com as quais concordo.

21. Entendo que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional também deva ser noticiada dos resultados da presente auditoria.

Assim, acolhendo as análises procedidas pela equipe de auditoria em sua instrução, e apenas complementando as propostas apresentadas pela unidade técnica, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

ACÓRDÃO Nº 1798/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC-006.494/2012-9

2. Grupo: I - Classe de assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria

3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Responsáveis: Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Jorge Ernesto Pinto Fraxe (108.617.424-00); Mario Jorge Dutra da Silva (025.841.582-72); Raiff Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Thulio Osinski Balieiro (383.810.988-07); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53); Consórcio Sanches Tripoloni – Erin (CNPJ 11.536.512/0001-93).

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra.

5. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secob-4.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-4, objetivando verificar a execução das obras de Construção de Terminal Fluvial no Município de Tapauá no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.113A.0013/2012, objeto do Convênio 211/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e 250, inciso V, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal fluvial de Tapauá/AM;

9.2. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento de aço naval;

9.3. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), e da empresa Sistema PRI Ltda., para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito das deficiências observadas na fiscalização da obra;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex);

9.5. encaminhar deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, ao Dnit, à Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni – Erin;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas à Construção do Terminal Fluvial do Município de Tapauá no Estado do Amazonas – PT nº 26.784.2073.113A.0013/2012 não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012);

9.7. restituir os autos à Secob-4 para continuidade da instrução.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1798-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Presidente

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - Plenário
TC-006.558/2012-7

Natureza: Relatório de Levantamento Auditoria.

Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra

Responsáveis: Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (CPF 031.393.872-53); Waldívia Ferreira Alencar (CPF 202.023.772-53); Sandra Sueli Fontes Rodrigues (CPF 064.204.192-04); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (CPF 156.709.882-72); Raiff Arruda Sabbag Law (CPF 216.679.898-55); Jorge Ernesto Pinto Fraxe, (CPF 108.617.424-00); Moacir Ferreira Torres Júnior, CPF 336.496.932-91; Thulio Osinski Balieiro, CPF 383.810.988-07; Jailton Lima Freitas CPF 160.957.402-82); Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (CNPJ 011.536.512/0001-93); Sistema PRI Engenharia Ltda. (CNPJ 50.861.616/0001-25); Eduardo Tuyoshi Chiba, 000.780.932-87; Heitor Ribeiro da Câmara, 013.384.982-15; Ivete Coelho Dibo Paes, 237.511.492-91; Leonardo Oliveira Rodrigues, 027.669.302-72; Mario Jorge Dutra da Silva, 025.841.582-72; Raiff Arruda Sabbag Law, 216.679.898-55; Sílvio Figueiredo Mourão, 729.316.637-00

Interessado: Congresso Nacional.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE O DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT) E A SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA DO ESTADO DO AMAZONAS - SEINFRA. OBRAS DO PORTO FLUVIAL DE ITAPIRANGA - AM SOB EXECUÇÃO DO CONSÓRCIO SANCHES TRIPOLONI - ERIN (CONSTRUTORA SANCHES TRIPOLONI LTDA. E ERIN - ESTALEIROS RIO NEGRO LTDA.). ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES OBSERVADAS. AUTORIZAÇÃO PARA OITIVA DOS ÓRGÃOS E EMPRESAS ENVOLVIDOS. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL. RETORNO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA ESPECIALIZADA PARA CONTINUIDADE DA INSTRUÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução lançada aos autos pela equipe de auditoria da Secob-4 (DE 54 de 13.06.2012):

“1 - APRESENTAÇÃO

Trata-se de auditoria nas obras de construção de terminal fluvial em Itapiranga/AM. A fiscalização faz parte das auditorias temáticas em obras de terminais fluviais, conforme determinado no Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, de 15 de fevereiro de 2012.

Para a execução da obra, foi realizada pela então Seinf/AM (que será tratada neste relatório pela denominação atual, Seinfra/AM) a Concorrência 88/2009-CGL, que teve por objeto a contratação de empresa para a construção de cinco portos fluviais com características semelhantes, em cinco municípios no Estado do Amazonas. Entre os portos compreendidos pelo contrato resultante dessa concorrência

(1/2010), está o porto de Itapiranga. Os outros municípios constantes nesse contrato são Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Careiro da Várzea e Iranduba.

Os valores estimativos, base para a licitação, foram os seguintes:

- Barreirinha - R\$ 11.424.188,54;
- Boa Vista do Ramos - R\$ 11.889.435,79;
- Careiro da Várzea - R\$ 26.898.715,99;
- Iranduba - R\$ 19.105.977,66; e
- Itapiranga - R\$ 14.765.253,81.

Valor total - R\$ 84.083.571,79.

O consórcio Sanches Tripoloni - Erin, vencedor da licitação, é formado pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. e pelo estaleiro Erin - Estaleiros Rio Negro Ltda., cujo contrato para o lote de cinco portos teve um valor total de R\$ 82.181.200,67 (desconto de 2,26% em relação ao valor base da licitação). Desse valor, correspondem a Itapiranga R\$ 14.445.297,02 (contratado 2,17% abaixo do valor base).

Ressalte-se que apesar de a licitação e o contrato contemplarem o conjunto de obras dos cinco portos, os orçamentos são individualizados e à Seinfra/AM cabe realizar a fiscalização e a administração financeira de cada obra em separado.

O empreendimento específico de Itapiranga é fruto do Convênio 207/2008-DAQ-DNIT, celebrado entre o Dnit e a Seinfra/AM, tendo como interveniente o governo do estado do Amazonas. Segundo o termo do convênio, o projeto básico para execução do objeto era de responsabilidade do Dnit, que, por sua vez, deveria fornecê-lo à Seinfra/AM para a realização da obra. A secretaria assumiria então a responsabilidade pela licitação, pela formalização do contrato e pela fiscalização da obra. Esse protocolo repetiu-se para cada um dos outros quatro portos, que, individualmente, tiveram convênios específicos celebrados entre o Dnit e a Seinfra/AM.

A execução das obras visa prover a cidade de Itapiranga de um porto fluvial para atracação de embarcações regionais de transporte de mercadorias e de pessoas.

As obras dos cinco terminais fluviais compreendem: execução de cais flutuantes e pontes de acesso, constituindo a parte naval da obra; construção de terminais de passageiros, câmaras frigoríficas e guaritas, que são as obras civis; e serviços de terraplanagem, contenção, pavimentação e drenagem. Entre esses elementos, as obras das estruturas navais estão sendo executados no estaleiro do consórcio, localizado em Manaus, sendo os demais serviços realizados no local de implantação de cada porto.

O projeto naval será implantado no contexto do marco regulatório estabelecido pela Lei 11.518/2007, que criou as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) em substituição ao modelo preexistente de portos rudimentares. Com o intuito de atender à nova regulação para esses portos públicos federais de pequeno porte, as instalações deverão cumprir requisitos de habilitação técnica para início da operação portuária como, por exemplo: parecer favorável da Autoridade Marítima, instalações adequadas para o acesso de pessoas com necessidades especiais ou mobilidade reduzida, área de espera para passageiros abrigada e providas de assentos, sistemas de iluminação e de sinalização adequados e licença de operação emitida pelo órgão ambiental competente.

Importância socioeconômica

O município de Itapiranga, com 4.231 km², localiza-se na região do médio Amazonas, na microrregião de Itacoatiara e, de acordo com o IBGE, contava com 8.211 habitantes em 2010. Localiza-se a 180 km, em linha reta, de Manaus, 233 km por via fluvial, limitando-se com os municípios de Itacoatiara, Presidente Figueiredo, Rio Preto, São Sebastião do Uatumã, Silves, Urucurá e Urucurituba.

O principal acesso ao município dá-se por via fluvial, não existindo acesso rodoviário. As atuais condições portuárias atendem apenas pequenas embarcações, sem controle de frequência dos barcos ou da movimentação de cargas.

É preciso contextualizar a importância socioeconômica desse empreendimento ante a realidade do interior do estado do Amazonas. O município de Itapiranga não tem atividades econômicas relevantes e o

porto busca possibilitar maior eficácia ao escoamento do produto da pesca e da pequena produção agrícola.

O projeto visa à operacionalidade do sistema de acostagem durante o ano inteiro e irá beneficiar o município com melhor escoamento e recebimento de produtos e maior segurança às pessoas.

Nesse contexto, a obra de construção do porto na margem do rio Paraná de Itapiranga representa agregação de grande valor ao município. O terminal a ser executado, flutuante, adapta-se melhor ao regime cíclico de cheias e vazantes e prevê a instalação de câmaras frigoríficas para estocagem de peixes e uma estação de passageiros.

Fonte: IBGE e projeto básico do empreendimento.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

O Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, de 15 de fevereiro de 2012, dentre outras providências, determinou a realização de fiscalizações temáticas em obras de terminais fluviais. Em cumprimento à referida deliberação, a 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras propôs a análise das obras de construção de terminais fluviais relacionadas ao programa 2073 - transporte hidroviário, do Governo Federal.

Entre os projetos selecionados encontra-se a obra de construção do terminal hidroviário de Itapiranga/AM. Dessa forma, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e na Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas (Seinfra/AM), referente ao período compreendido entre 9/3/2012 e 5/6/2012.

2.2 - Visão geral do objeto

A presente fiscalização tem como objeto os atos relativos às obras de construção de terminal fluvial no município de Itapiranga/AM.

O empreendimento é parte integrante de um conjunto de obras de portos fluviais no estado do Amazonas, os quais possuem projetos padronizados. Segundo os projetos, as obras dos terminais fluviais compreendem:

- obras de terraplanagem, contenção, pavimentação e drenagem;
- obras civis: construção de terminais de passageiros, câmara frigorífica e guarita; e
- obras navais: execução de cais flutuante, flutuantes de apoio e pontes de acesso.

As obras civis e de terraplanagem, contenção, pavimentação e drenagem variam para cada porto, em função das características de sua localização (desnível em relação ao leito do rio, inclinação do talude, tipo de solo, porte necessário dos prédios, etc.).

Quanto à solução naval projetada, adotou-se píer composto por módulos flutuantes que deslizam sobre rampa de concreto. O conjunto de módulos é tracionado por guinchos posicionados em terra. Um flap (pestanda) faz a concordância da rampa de concreto com a ponte metálica. O píer desliza sobre a rampa de concreto, garantindo assim a operação do porto em qualquer situação de nível de água.

(...)

2.6 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **14.445.297,02**. Esse montante corresponde ao valor parcial, referente à obra do terminal de Itapiranga, originalmente contratado e será financiado da seguinte forma:

- Unidade gestora - Dnit: R\$ 14.011.938,11 (97% do valor contratado)
- Ente federado beneficiado - Seinfra/AM: R\$ 433.358,91 (3% do valor contratado)

O valor total do Contrato 1/2010 para cinco portos é de R\$ 82.181.200,67.

2.7 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados dessa fiscalização está a imputação de débito pelo Tribunal, devido à constatação de superfaturamento no valor de R\$ 2.402.450,92.

Incluem-se ainda a possibilidade de redução do custo unitário do serviço 'beneficiamento do aço naval' nas tabelas oficiais do Dnit para portos fluviais, devido ao indício de sobrepreço identificado, e as

possíveis melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização ou supervisão deficiente de contratos.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, pois embora seja materialmente relevante (superfaturamento da ordem de R\$ 2,40 milhões), grande parte dos serviços já se encontram concluídos (execução de 60,66% da obra, já medida e paga).

3.1.2 - Situação encontrada:

A equipe de auditoria constatou a existência de superfaturamento da ordem R\$ 2,33 milhões, decorrente de preços excessivos frente ao mercado, na parte do Contrato 1/2010 que se refere à obra de construção de terminal fluvial em Itapiranga/AM, celebrado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas (Seinfra/AM) e o consórcio formado pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. e Erin - Estaleiros Rio Negro Ltda.

Esse montante foi encontrado confrontando-se os preços contratados com o preço de referência calculado pela equipe de auditoria, considerando-se uma amostra de 73,49% da planilha de serviços do orçamento contratual, selecionada mediante curva ABC, conforme será demonstrado.

A seguir é descrita a metodologia utilizada na obtenção dos preços de referência de cada item identificado com sobrepreço na amostra considerada.

I. METODOLOGIA ADOTADA PARA ANÁLISE DO ORÇAMENTO

Para se chegar ao sobrepreço e, conseqüentemente, ao superfaturamento, foi realizada análise do orçamento contratado pelo método da curva ABC. Esse método consiste em se efetuar um rearranjo da planilha orçamentária com a organização dos itens pela sua representatividade em relação ao valor total do orçamento e classificá-los em ordem decrescente de valor.

Por meio dessa metodologia, selecionou-se uma amostra de 31 itens do orçamento, que representam 85,38% do contrato. Entre os itens selecionados, alguns não fizeram parte da análise por não terem sido encontrados preços de referência adequados. O valor total analisado representa 73,49% do valor contratado (ver planilha ao final do achado).

Importa destacar que, por este método, alguns itens do orçamento foram analisados em conjunto, por representarem o mesmo serviço, com o mesmo valor unitário.

A análise do orçamento foi realizada utilizando-se as composições de preços unitários de serviços pertinentes à faixa 'A' da curva ABC. As composições de preço unitário dos serviços contratados foram entregues à equipe de auditoria do TCU pela Seinfra/AM.

A apuração dos preços de mercado foi realizada por meio de consulta ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), mantido e divulgado pela Caixa Econômica Federal, e ao Sistema de Custos de Obras Rodoviárias do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Sicro). Também foi realizada consulta a empresas fornecedoras do mercado local quando o insumo não se encontrava presente nos sistemas citados. Esses valores referenciais foram comparados com os valores dos serviços e com os valores dos insumos das composições do orçamento contratado.

Foram analisadas também a adequação e a razoabilidade dos coeficientes de consumo e de produção dos insumos das composições contratadas, verificando-se sua compatibilidade com as composições de referência.

Um exame mais detalhado foi realizado sobre as composições de preço unitárias elaboradas e aprovadas pelo Dnit, para as obras dos terminais hidroviários do Amazonas, e utilizadas como preço de referência no orçamento base da licitação.

Conforme a Nota Técnica 386/2012, de 11 de janeiro de 2012, do Núcleo do Programa de Aceleração do Crescimento - AM/RR (NPAC-2) do Ministério dos Transportes, as composições de custos unitários utilizadas nas licitações visando a construção de terminais hidroviários na Amazônia foram elaboradas pelo Sistema de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sinctran), analisadas pela Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura (CGCIT) e aprovadas pela diretoria colegiada do Dnit.

Além disso, o documento sem número, de 31 de março de 2009, de autoria da CGICT, demonstra que as referidas composições de custos unitários foram analisadas e homologadas naquela coordenadoria e posteriormente aprovadas pela diretoria colegiada do Dnit.

O superfaturamento de R\$ 2,40 milhões apurado nesta análise foi obtido por meio do resultado da diferença, para os itens analisados, entre o valor total medido e pago e o valor total de referência calculado pela equipe de auditoria, conforme pode ser visualizado na planilha ao final deste achado.

II. DESCRIÇÃO DA ANÁLISE DOS SERVIÇOS

Para facilitar o entendimento do método de análise realizado e da forma de cálculo dos preços de referência, encontram-se, no final deste achado, planilhas com as composições contratadas e as composições elaboradas pela equipe de auditoria.

A equipe de auditoria identificou que os seguintes itens possuem preço acima do valor de referência:

- a) beneficiamento do aço naval (mão de obra, eletrodos, equipamentos, tratamento e pintura);
- b) aquisição de aço naval;
- c) revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto fck $\geq$ 20 MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço;
- d) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluabilidade;
- e) escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, na jazida;
- f) camada de rolamento em concreto de cimento Portland, resistência a tração na flexão aos 28 dias fck $\geq$ 4,5 MPa, com barras de transferência e de ligação, selagem de juntas com mastique elástico, espessura 20 cm;
- g) lastro de areia grossa;
- h) geotêxtil não tecido 200 g/m²;
- i) bloco de concreto intertravado, e = 8 cm, tipo stockholm, sobre camada de areia; e
- j) tratamento superficial e pintura de fundo, costados e espelhos de proa e popa de flutuante (obras vivas e mortas externas, compreendidas entre o fundo e o nível do convés).

Antes de adentrar na análise de cada item, cabe esclarecer que, enquanto o preço avençado consiste no custo do contrato mais Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) contratual de 19,60%, o preço de referência é resultante da composição do custo unitário direto estimado preferencialmente a partir de sistemas oficiais, acrescido do percentual de BDI referencial de 24,70% para serviços (percentual médio previsto no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário para obras portuárias) e 15,60% para os itens de aquisição de aço naval (3.1.1, 3.2.1 e 3.3.1), percentual médio previsto para fornecimento de materiais no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, uma vez que esses são itens relevantes (12,24% do valor total do contrato) e referem-se a simples fornecimento de materiais de natureza específica, por empresas especializadas (Súmula 253-TCU).

II.1 Beneficiamento de aço naval

O serviço de beneficiamento de aço naval foi contratado ao preço de R\$ 7.304,11 por tonelada de aço beneficiado (data-base novembro de 2008), sendo responsável por 17,56% do valor total previsto para a execução do terminal fluvial.

Composição unitária do consórcio contratado

A composição de preço unitária (CPU) do consórcio contratado, Sanches Tripoloni - Erin, relaciona grandes quantidades de equipamentos a serem utilizados na execução do serviço, como, por exemplo, oito guindastes auto-propelidos de 35 toneladas, oito pontes rolantes de 10 toneladas e oito empilhadeiras de 4 toneladas, todas sendo operadas constantemente (utilização produtiva = 1), embora a produtividade da equipe seja de uma tonelada por hora.

No item relativo à mão de obra, o consórcio incluiu 65 horas de soldadores e de operadores de equipamentos especiais no beneficiamento de uma tonelada de aço. Além disso, em sua relação de materiais, a composição do serviço de beneficiamento do consórcio contratado considerou a presença de tintas e diluentes, mas sem especificar a mão de obra para a realização do serviço.

Composição unitária de referência

Nessa fiscalização utilizou-se a composição de referência elaborada durante a fiscalização do terminal hidroviário de Eirunepé (Fiscalis 874/2011, TC 029.512/2011-5, peça 82, item 7.3 - Apêndice). Essa composição foi desenvolvida considerando a produtividade de duas toneladas por hora.

Em relação à composição do consórcio contratado, a composição de referência possui uma quantidade menor de equipamentos para a realização dos serviços: uma ponte rolante de 5 ton; uma ponte rolante de 15 ton; uma mesa de corte plasma; uma prensa hidráulica de 300 ton; sete equipamentos de solda MIG/MAG e 78 equipamentos de solda de eletrodo revestido.

Os custos, quantitativos e coeficientes de equipamentos, mão de obra e insumos foram estimados conforme documento 'Análise do serviço de beneficiamento de aço naval', também constante do relatório Fiscalis 874/2011, e reproduzido ao final deste relatório. Nesse documento estão as justificativas técnicas para os parâmetros adotados.

Como a planilha orçamentária do contrato remunera os serviços de tratamento de superfície e pintura em itens específicos (itens 3.6.1/3.6.2/3.6.3/3.6.4), a composição de referência do serviço de beneficiamento de aço naval não apresenta os componentes desses serviços. Se fossem considerados os custos de jateamento e pintura nessa composição, existiria duplicidade de remuneração para a contratada.

Com base nos quantitativos e coeficientes estimados, foi elaborada composição unitária para o serviço de beneficiamento de aço naval. O preço de referência do serviço é de R\$ 2.267,50 por tonelada, que corresponde a 31% do valor contratado (R\$ 7.304,11). Essa diferença resulta em sobrepreço de R\$ 1.748.912,46 no serviço ou 222% do preço de referência.

II.2 Aquisição de aço naval

O preço de referência da aquisição de aço naval foi obtido em cotações realizadas junto a fornecedores, as quais estão reproduzidas ao final do achado. O valor de referência adotado foi o maior entre as cotações, com data-base de maio/2011 (adotada de forma conservadora). Destaca-se que não foi adicionado valor para frete, por se tratar de empresa local (Metalúrgica Magalhães) com fornecimento CIF ('Cost, Insurance and Freight', significando que, no preço do produto, estão incluídos, além do custo, o seguro e o frete até o destino) para a cidade de Manaus, local onde se encontra o estaleiro em que se executam os serviços de beneficiamento do aço. O valor de referência obtido foi de R\$ 3.525,80/t, 30,77% inferior ao valor contratado (R\$ 5.093,12/t).

II.3 Revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto fck 20 MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço

Nessa análise, a equipe de auditoria utilizou como referência a composição de preço unitário contratada, com a modificação do custo de um insumo. O preço de referência do serviço foi obtido pela substituição do custo do insumo Geocélula de PEAD célula estreita h=7,5cm pelo máximo valor alcançado em cotações realizadas junto a fornecedores, em análise conservadora. Destaca-se que foram adicionados 20% sobre esse valor, percentual estimado pela equipe de auditoria para as despesas com frete. Não houve alterações nos coeficientes de consumo dos insumos ou nos demais custos. Dessa forma, o valor de referência obtido foi R\$ 149,35/m², 20,5% inferior ao valor contratado (R\$ 187,92/m²).

II.4 Tratamento superficial e pintura

A equipe de fiscalização identificou sobrepreço nos itens referentes ao tratamento e pintura das pontes e dos flutuantes, devido ao custo elevado do equipamento 'jato abrasivo' e da quantidade de mão de obra empregada.

O preço de referência de cada serviço foi obtido a partir das composições 73656 e 73865 do Sinapi, relativas ao jateamento comercial e pintura em primer epóxi, respectivamente, com adaptações nos coeficientes e nos materiais utilizados.

A composição 73656 do Sinapi refere-se ao jateamento comercial com areia. Como as especificações técnicas dos serviços preveem o uso de granalha de aço para o tratamento da superfície da chapa, substituiu-se o abrasivo areia pela granalha, com as modificações necessárias do consumo dessa última e do rendimento da máquina de jato pneumática. Cabe destacar que o equipamento utilizado para o serviço com granalha é o mesmo utilizado no jateamento com areia.

Para obter o preço referencial dos serviços de pintura com tinta epóxi, foi utilizada a composição 73865 do Sinapi. O consumo dos materiais utilizados (esmalte epóxi, primer e tinta de alcatrão de hulha) foi obtido das especificações técnicas dos produtos descritos no memorial descritivo da obra. No caso de os insumos não terem preço de referência oficial, foram considerados como referência os preços avançados desses materiais. Como se tratam de serviços afetos ao setor portuário e, portanto, de mão de obra especializada, foram utilizados os preços da mão de obra constantes do Sicro 2 para o estado do Amazonas.

No campo observações de cada composição auxiliar utilizada para compor o preço referencial, há o detalhamento do cálculo dos coeficientes utilizados nessas composições.

Os serviços de tratamento superficial e pintura que apresentaram sobrepreço foram: 3.6.1 - Tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante (120%) e 3.6.3 - Tratamento superficial e pintura de fundo, costados e espelhos de proa e popa de flutuante (125%).

II.5 Escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, na jazida

Para obtenção do preço de referência do serviço escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, foi utilizado o serviço 'Escavação e carga de material de jazida (const e restr)', código '1 A 01 120 01', do Sicro, para o estado do Amazonas, mês de referência novembro de 2008, com o BDI referencial de 24,70%. Conforme pode ser verificado nas composições apresentadas ao final do achado, a composição do Sicro possui a produção da equipe de 162 m³ e a CPU contratada de 42 m³, fazendo com que o seu preço unitário seja 52,74% superior ao preço de referência.

II.6 Camada de rolamento em concreto de cimento Portland

Na composição de preços contratada para este serviço, foi encontrada apenas uma incoerência. Essa, porém, possui influência substancial no valor final do serviço. Trata-se do quantitativo de consumo relativo de aço CA-25, ou seja, a quantidade de aço por m² de camada de rolamento de concreto. O consumo de aço da composição contratada (24 kg/m²) é cerca de dezesseis vezes superior à referência utilizada, conforme será demonstrado a seguir.

Quanto aos outros dados da composição, como preços dos insumos e os outros consumos relativos, não foram encontradas inconsistências.

Para se chegar ao quantitativo correto de consumo de aço por m² do pavimento, a equipe de auditoria recorreu às Especificações Técnicas do Projeto Básico. O documento denominado 'Volume 5 - Obras Cíveis Complementares', na parte de Estacionamento, Pátio de Manobras e Vias de Acesso, descreve no item '2.1.6 - Tipo de Materiais para Composição das Camadas dos Pavimentos', o detalhamento necessário para se calcular o consumo de aço do pavimento em questão, isto é, o concreto de cimento portland (CCP).

O texto descreve que devem ser utilizados neste tipo de pavimento barras de ligação em aço CA-50, na bitola 10 mm, com comprimentos de 76 cm a cada 60 cm do pavimento, e barras de transferência em aço CA-25, na bitola 25 mm, com comprimentos de 46 cm a cada 30 cm do pavimento.

Esse tipo de pavimento é formado por placas de concreto unidas por juntas. Quando as juntas forem transversais, utilizam-se barras de transferência. As barras de ligação são usadas para as juntas longitudinais.

Com estas informações é possível calcular o consumo de aço do pavimento, bastando para tanto se conhecer o tamanho da placa de pavimento de concreto. No caso de Itapiranga, verifica-se no desenho C002-ITP-PAV.PE-DE001-00 que a placa possui as dimensões de 3,67 m x 4,00 m.

O cálculo realizado resultou em um quantitativo de consumo de 1,477 kg de aço CA-25 por metro quadrado de pavimento de concreto, quantia inferior à utilizada na composição contratada (24 kg).

Na composição elaborada pela equipe de auditoria ainda foi adicionado o insumo Aço CA-50 para representar o consumo de aço para as barras de ligação contidas nas especificações do projeto. Tal insumo não constava na composição contratada.

O resultado da correção do consumo de aço na composição implicou um preço unitário do serviço que corresponde a 47% do preço contratado. A memória de cálculo que resultou nos dados utilizados se encontra demonstrada em conjunto com a composição de referência utilizada.

II.7 Lastro de areia grossa

Para obtenção do preço de referência do serviço lastro de areia grossa, foi utilizado o serviço 'Colchão de areia, inclusive mão de obra de espalhamento, transporte com carro de mão e fornecimento comercial', código 73615, do Sinapi, abrangência Nacional, localidade Manaus, data-base novembro 2008, com o BDI contratado de 24,70%. O preço de referência obtido foi de R\$ 67,91, que mostra a existência de sobrepreço da ordem de 28%.

II.8 Geotêxtil não tecido 200 g/m²

Este item possui a composição contratada com apenas um dado incoerente. Trata-se da quantidade de horas de servente para executar um metro quadrado de geotêxtil. De acordo com a composição contratada, seriam necessárias duas horas de servente para executar apenas um metro quadrado de geotêxtil não tecido, quantitativo elevado para o serviço em questão.

Para comprovar a falha na composição contratada, buscaram-se serviços semelhantes nos sistemas oficiais de preços Sicro e Sinapi. Foram consultadas as seguintes composições:

Sicro - composição 2 S 04 510 02 - Dreno sub-superficial - DSS 02;

Sinapi - composição 24237/1 - fornecimento/assentamento de manta geotêxtil RT-31 (ANT OP-60) bidim; e

Sinapi - composição 26278/1 - Colocação de Manta Polyester - Geotêxtil OP 20.

A primeira composição citada, do Sicro, prevê uma utilização de 0,10 hora de servente para cada metro de execução de dreno. Observa-se que este serviço utiliza geotêxtil de mesma especificação que o descrito na especificação contratada do serviço, a manta geotêxtil tecido não agulhado TRI300.

As outras duas composições do Sinapi preveem que a colocação da manta de geotêxtil requer a utilização de 0,18 hora de servente para cada metro quadrado do serviço.

Mais uma vez, objetivando efetuar um cálculo conservador, a equipe de auditoria utilizou o maior valor entre as composições consultadas, qual seja, o consumo de 0,18 h/m². O referido serviço apresentou sobrepreço de 219% em relação ao preço de referência $((30,45 - 9,56) / 9,56)$.

II.9 Bloco de concreto intertravado, e = 8 cm, tipo stockholm, sobre camada de areia

A composição utilizada na formação do preço de referência foi a contratada. O preço de referência do bloco de concreto intertravado foi obtido pela substituição do custo do insumo Paver stockholm esp. 8 cm STD-35 Mpa - sem pigmento, pelo valor alcançado em cotação realizada junto a fornecedor local. Não houve alterações nos coeficientes de consumo dos insumos ou nos demais custos. O valor de referência obtido foi R\$ 96,48/m², 4,4% inferior ao valor contratado (R\$ 100,93/m²).

II.10 Demais itens da amostra

Por não terem sido encontrados preços de referência adequados, não foram avaliados os preços contratados dos itens 'Fábrica de gelo e câmara frigorífica', 'Dermafalt aplicado no piso', 'Guincho manual de 20t' e 'Transporte fluvial de material por balsa com capacidade de 500t'.

Apresentaram valor inferior ao de referência os preços contratuais dos itens: 2.2.1.3/2.2.1.6 (transporte local de material de jazida em rodovia); 2.2.2.1 (Geogrelha de poliéster de alta resistência 200 KN); 3.4.1 (Poitas de 15t - peso submerso); 2.2.5.3/2.2.2.2 (Dreno bolsa de geotêxtil, preenchida com seixo e tubo 150 mm PEAD perfurado); 2.4.8 e 2.2.1.8 (Recuperação ambiental - revestimento em grama batatais); e 4.2.1.1/5.2.1.1 (Estaca perfurada em solo tipo raiz, Ø 25 cm).

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, a análise dos itens que compõem a parte A da Curva ABC do orçamento referente ao Contrato 1/2010, relativo ao terminal de Itapiranga, resultou na identificação de sobrepreço de R\$ 3.101.795,55 (27,34% em relação ao preço de referência para esse trecho do contrato), conforme evidencia a planilha demonstrativa contida na descrição do achado deste relatório.

Cabe ainda realçar que os serviços estão em fase avançada, com cerca de 61% da obra já medida e paga ao consórcio contratado. Isso significa que o sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado dos serviços apontados resultou em superfaturamento de R\$ 2.402.450,92.

A seguir são apresentadas as planilhas demonstrativas de sobrepreço e de superfaturamento, bem como as composições de preço unitário de referência.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 1/2010 - Itapiranga, 15/3/2010, Execução dos serviços referentes à construção da instalação portuária pública de pequeno porte no município de Itapiranga/AM, Consórcio Sanches Tripoloni - Erin.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 2.402.450,92

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência de pesquisa efetiva de preços de mercado do principal insumo utilizado (aço), bem como análise crítica insuficiente das composições unitárias de preço utilizadas, sobretudo daquelas relacionadas ao beneficiamento, tratamento e pintura do aço.

3.1.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízo ao erário decorrente de superfaturamento. (efeito real)
(...)

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Foi verificado superfaturamento nas obras de construção do terminal hidroviário no município de Itapiranga, no estado do Amazonas, em razão de preços excessivos frente ao mercado nos itens:

- a) beneficiamento do aço naval (mão de obra, eletrodos, equipamentos, tratamento e pintura);
- b) aquisição de aço naval;
- c) revestimento geocélula PEAD;
- d) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluabilidade;
- e) escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, na jazida;
- f) camada de rolamento em concreto de cimento Portland;
- g) lastro de areia grossa;
- h) geotêxtil não tecido 200 g/m²; e
- i) tratamento superficial e pintura de fundo, costados e espelhos de proa e popa de flutuante.

Em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar a oitiva da Seinfra/AM e do consórcio contratado a respeito do sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e do consequente superfaturamento nesses serviços. Ademais, propõe-se realizar a oitiva do Dnit, autarquia responsável pela aprovação das composições de custos unitários com sobrepreço.

Não haverá proposta de responsabilização nesta oportunidade, pois as questões de sobrepreço apontadas, devido a suas particularidades, pressupõem informações que precisam ser melhor apuradas antes de se partir para a responsabilização. Caso a análise das respostas às oitivas não conclua pelo saneamento da irregularidade, propor-se-á oportunamente a conversão dos presentes autos em processo de Tomada de Contas Especial (TCE), bem como a citação do responsável indicado.

3.1.9 - Responsáveis:

Nome: Sílvio Figueiredo Mourão - **CPF:** 729.316.637-00 - **Cargo:** Coordenador Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes do Dnit (de 15/3/2010 até 21/6/2011)

Conduta: Homologar, com sobrepreço, as composições de custo unitário de novos itens de serviço que foram utilizados na planilha orçamentária dos terminais hidroviários no estado do Amazonas.

Nexo de causalidade: A homologação das composições de custo unitário (CPU) com sobrepreço, e, posteriormente, sua aprovação pela Diretoria Colegiada do Dnit e sua inclusão no Sistema de Custos Rodoviários (Sicro 2), resultou na utilização dessas CPUs nos procedimentos licitatórios para construção dos terminais hidroviários no Amazonas, e, por fim, na celebração de contrato com sobrepreço.

Culpabilidade: Nos termos do art. 23, incisos III e IV, e do art. 127, inciso I, do Regimento Interno do DNIT (Anexo à Resolução n. 10, de 31 de janeiro de 2007), compete à Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura a realização de pesquisas de mercado para equipamentos e demais insumos que integrem as composições unitárias de custos, bem como a análise de propostas de novas composições de custos unitários a serem utilizadas em obras e serviços de engenharia. Portanto, cabia ao responsável indicado avaliar a correspondência dos preços de insumos com o mercado, bem como avaliar os coeficientes de equipamentos utilizados nas composições de custo do Dnit, de maneira a evitar a utilização de CPU com sobrepreço nas licitações.

3.2 - Adiantamento de pagamentos.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, porque não é materialmente relevante em relação ao valor contratado (cerca de 2,55% do valor do contrato).

3.2.2 - Situação encontrada:

Foi constatada a antecipação de pagamentos nos itens 3.1.2 - beneficiamento do aço naval da ponte móvel, 3.2.2 - beneficiamento do aço naval do flutuante de acesso, 3.3.2 - beneficiamento do aço naval do cais flutuante, 1.6.1 - placa da obra, 2.2.5.6 - lençol de polietileno, e 2.2.5.9/2.3.3 - geotêxtil não tecido 200g/m².

I - Beneficiamento do aço naval

Verificou-se nas planilhas de medição e de pagamento, fornecidas pela Seinfra/AM, que os valores já pagos ao consórcio Sanches Tripoloni - Erin pelos serviços de beneficiamento do aço naval (3.1.2, 3.2.2, e 3.3.2), até a 8ª medição (de 15/03/2012), correspondem, respectivamente, a R\$ 99.481,97, R\$ 606.460,25 e R\$ 1.689.878,88. Tais cifras representam, respectivamente, a 94,97%, 95,00% e 94,24% do montante previsto no orçamento inicial para os três itens do beneficiamento do aço.

O Memorial Descritivo do Porto de Itapiranga - Caderno de Encargos e Especificações Técnicas, documento constante do projeto do terminal e que baliza as condições para execução das estruturas navais, apresenta a seguinte redação para o critério de medição dos itens 'Beneficiamento do Aço Naval':

‘A medição do valor total do aço beneficiado deverá corresponder, sem nenhum acréscimo, ao valor realmente aplicado nas estruturas, cujo cálculo dependerá de aferição do peso real das estruturas, após a conclusão de seu processo de beneficiamento, devendo o peso real ser calculado por meio de planilhas de materiais, que devem ser confeccionadas, tomando como referência os desenhos 'as built'.

A forma de pagamento e medição do material processado será executada da seguinte maneira:

- Medição de 83% do valor em peso do material processado no dique, carreira ou pátio do contratado, quando os materiais estiverem montados, alinhados e soldados em sua posição na estrutura;
- Medição de 12% do valor em peso do material processado quando a montagem e a instalação das estruturas processadas estiverem concluídas, no local da obra, em suas posições definitivas, perfeitamente locadas, alinhadas e fixadas, de acordo com o projeto;
- Medição de 5% do valor em peso do material efetivamente processado, na aceitação do porto pelo contratante.’

Em inspeção local realizada em 14 de março de 2012 no Estaleiro Erin, na cidade de Manaus/AM, foi constatado que a estrutura naval do flutuante principal encontrava-se inacabada, restando a soldagem de seus blocos ou elementos principais. As fotos no final deste relatório mostram a situação do cais flutuante. Já o flutuante de acesso estava sobre as águas do Rio Negro, ancorado nas imediações do estaleiro. A ponte de acesso encontrava-se também no estaleiro, mas ainda não havia recebido o tratamento superficial.

Dessa forma, o valor máximo que poderia ser medido e pago ao contratado até aquele momento, de acordo com o critério de medição contido no Edital, seria 83% do total dos itens 3.1.2 (ponte móvel) e 3.2.2 (flutuante de acesso), visto que as estruturas não se encontram fixadas em suas posições definitivas na cidade de Itapiranga/AM. O item 3.3.2 (cais flutuante) não poderia sequer chegar a esse percentual, uma vez que estava em fase de execução à época da vistoria feita pela fiscalização.

Analisando as planilhas de medição do contrato, verifica-se que, já na 3ª medição, de 30/11/2010, o item 3.3.2 - beneficiamento do aço naval do cais flutuante estava com 94,24% de execução, índice superior ao previsto para a completa montagem (83%). Cabe destacar que, durante a visita ao estaleiro, em março de 2012, o flutuante não estava pronto. Ademais, por intermédio de nota técnica que avalia a prestação de contas relativas ao convênio, o Dnit apontou que esse serviço foi executado em abril de 2011.

Na 4ª medição, emitida em 4/7/2011, estavam contemplados 90,00% para o item 3.2.2 - beneficiamento do aço do flutuante de acesso, e na medição seguinte, de 2/9/2011, os itens 3.1.2 (ponte móvel) e 3.2.2 (flutuante de acesso) apresentavam, respectivamente, 94,97% e 95,00% de execução.

Portanto, para o item 3.3.2 - beneficiamento do cais flutuante, houve antecipação de pagamentos de, pelo menos, 11,24% (94,24% - 83%) dos serviços, o que representa o montante de R\$ 201.556,92 (11,24% x R\$ 1.793.159,01 - valor contratual do item 3.3.2). Para o item 3.2.2 (flutuante de acesso), a antecipação de pagamentos foi de 12% (95% - 83%), que resulta no valor de R\$ 76.605,51 (12% x R\$ 638.379,21 - valor contratual do item 3.2.2) e, para o item 3.1.2 (ponte móvel), o adiantamento alcançou 11,98% (94,98% - 83%), ou seja, R\$ 12.547,00 (11,98% x R\$ 104.740,94 - valor contratual do item 3.1.2). Desse modo, houve antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento do aço no valor de R\$ 290.709,42.

Cabe ressaltar que já estão previstos, na planilha da obra, itens específicos (3.1.1, 3.2.1 e 3.3.1) para remunerar a contratada pela aquisição das chapas, perfis e peças metálicas utilizadas na confecção das pontes e dos flutuantes. A existência destes itens garante aporte suficiente de recursos ao contratado nas fases iniciais da obra, não havendo, por conseguinte, necessidade de antecipação, irregular, da parcela referente ao beneficiamento.

II - Outros serviços

A nota técnica apresentada pelo concedente indica que também houve antecipação de pagamentos nos itens 1.6.1 - placa da obra, 2.2.5.6 - lençol de polietileno, e 2.2.5.9/ 2.3.3 - geotêxtil não tecido 200g/m². Conforme o documento, os serviços foram iniciados entre novembro e dezembro de 2011, mas medidos na primeira medição dos serviços, em agosto de 2010.

Analisando a primeira medição dos serviços, referente ao período de 15/3 a 17/8/2010, verifica-se que os seguintes valores foram medidos e pagos ao consórcio contratado: a) R\$ 26.048,40 para o item 1.6.1 - placa da obra; b) R\$ 716,17 para o item 2.2.5.6 - lençol de polietileno; e c) R\$ 51.450,14 - para os itens 2.2.5.9 e 2.3.3 - geotêxtil não tecido 200g/m². Assim, para esses serviços houve antecipação de pagamentos no valor de R\$ 78.214,71.

Cabe destacar que a nota técnica também cita outros itens cujas quantidades medidas não correspondem aos serviços executados nas primeiras medições, como, por exemplo, os serviços 2.2.2.2 - dreno de bolsa geotêxtil, 1.3.2 - tapume de chapa de madeira, 2.2.1.2 - escavação e carga de solo mole, e 2.2.1.4 - compactação de material bota-fora. Contudo, o documento não indica as datas de início ou de conclusão desses serviços, motivo pelo qual não foram considerados no cálculo do valor que foi pago, de forma antecipada, ao consórcio contratado.

Ante o exposto, os valores que foram antecipados nos serviços de beneficiamento de aço naval e de execução da placa da obra, do lençol de polietileno e do geotêxtil totalizam R\$ 368.924,13 (R\$ 290.709,42 + R\$ 78.214,71), cerca de 2,55% do valor contratado.

A situação exposta demonstra que os pagamentos ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin vêm sendo realizados de forma antecipada em relação à execução das etapas dos serviços. Essa prática coloca em risco a Administração, evidenciando inversão nos estágios de prestação do serviço e de pagamento.

A legislação acerca da execução dos contratos administrativos não autoriza, ainda que com prestação de garantias, pagamento de parcela contratual sem o adimplemento da correspondente obrigação. Pela análise do § 3º do art. 40 da Lei 8.666/93, fica evidenciado que a lei distinguiu, na execução contratual, dois momentos logicamente ordenados: a data do adimplemento de cada parcela e a data do correspondente pagamento.

Também tratando da matéria, os artigos 61, 62 e 63 da Lei 4.320/1964 determinam que o pagamento da despesa só poderá ser efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação, vedando

expressamente a inversão da ordem ‘adimplemento-pagamento’. A Lei 4.320/64 admite, no entanto, em caso de parcelamento da execução, que o pagamento seja feito nas correspondentes parcelas, segundo cronograma previsto em edital.

Nessa direção é a jurisprudência do Tribunal: Acórdãos 3.524/2010-TCU-2ª Câmara, 516/2009-TCU-Plenário, 3.079/2009-TCU-1ª Câmara, 4.772/2009-TCU-2ª Câmara, 532/2008-TCU-1ª Câmara, 1.224/2008-TCU-Plenário, 2.571/2008-TCU-1ª Câmara, 3.624/2008-TCU-1ª Câmara, 2.204/2007-TCU-Plenário e 346/2005-TCU-2ª Câmara.

Assim, a ocorrência de pagamentos previamente à execução dos serviços configura irregularidade grave, por afrontar os dispositivos legais sobre o tema.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 1/2010 - Itapiranga, 15/3/2010, Execução dos serviços referentes à construção da instalação portuária pública de pequeno porte no município de Itapiranga/AM, Consórcio Sanches Tripoloni - Erin.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiência da fiscalização

(...)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Conforme evidenciado, houve pagamento antecipado dos itens referentes ao beneficiamento do aço naval no Contrato 1/2010 para o terminal de Itapiranga/AM, além de outros itens como a placa da obra, o lençol de polietileno e o geotêxtil para a rampa de acesso. A antecipação de pagamentos é prática que deve ser rejeitada no âmbito da Administração, para evitar beneficiamentos ilícitos e para possibilitar a verificação do cumprimento do serviço contratado, antes do efetivo desembolso.

Nesse aspecto, a Seinfra/AM agiu sem o devido cuidado e diligência, pois deveria ter efetuado o pagamento das parcelas previstas no edital da concorrência após a conclusão dos serviços de instalação dos flutuantes e da ponte de acesso em Itapiranga/AM. Dessa forma, a Administração encontra-se em situação de risco, considerando-se a possibilidade de abandono da obra por parte do contratado.

Ante o exposto, em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar as oitivas da Seinfra/AM e do consórcio contratado a respeito do pagamento antecipado de itens do Contrato 1/2010. Não haverá proposta de responsabilização nesta oportunidade, pois como serão feitas as oitivas para o esclarecimento do sobrepreço, considera-se prudente proceder da mesma forma neste caso. Após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos.

3.2.8 - Responsáveis:

Nome: Eduardo Tuyoshi Chiba - **CPF:** 000.780.932-87 - **Cargo:** Engenheiro fiscal da Seinfra/AM (de 21/7/2010 até 17/8/2010)

Nome: Heitor Ribeiro da Câmara - **CPF:** 013.384.982-15 - **Cargo:** Engenheiro fiscal da Seinfra/AM (de 21/7/2010 até 14/8/2010)

Nome: Ivete Coelho Dibo Paes - **CPF:** 237.511.492-91 - **Cargo:** Engenheira fiscal da Seinfra/AM (de 21/7/2010 até 17/8/2010)

Conduta: Aprovar a 1ª medição dos serviços, de 17/8/2010, contemplando a execução dos itens 1.6.1 - placa da obra, 2.2.5.6 - lençol de polietileno, e 2.2.5.9/2.3.3 - geotêxtil não tecido 200g/m², embora os serviços tenham sido executados em período posterior (novembro/dezembro de 2011).

Nexo de causalidade: A aprovação da medição resultou no adiantamento de pagamentos ao consórcio contratado.

Culpabilidade: A PORTARIA/SEINF/DE/662/2010, de 21 de julho de 2010, do Departamento de Engenharia da Secretaria de Estado de Infraestrutura, designa os responsáveis pela fiscalização da execução das obras e serviços de engenharia referentes ao Contrato 1/2010. Portanto, cabia aos responsáveis indicados comprovar a realização dos serviços seguindo os critérios de medição previstos no termo contratual.

Nome: Raiff Arruda Sabbag Law - **CPF:** 216.679.898-55 - **Cargo:** Tecnólogo Naval Fiscal da Seinfra/AM (de 14/9/2010 até 4/7/2011)

Nome: Jailton Lima Freitas - **CPF:** 160.957.402-82 - **Cargo:** Engenheiro Fiscal da Seinfra/AM (de 14/9/2010 até 4/7/2011)

Conduta: (i) Aprovar a 3ª medição dos serviços com o quantitativo de 94,24% para o serviço de beneficiamento do aço do cais flutuante (item 3.3.2), sendo que o contrato prevê o máximo de 83% quando da completa montagem das estruturas navais; e

(ii) Aprovar a 4ª medição dos serviços com o quantitativo de 90,00% para o serviço de beneficiamento do aço do flutuante de acesso (item 3.2.2), sendo que o contrato prevê o máximo de 83% quando da completa montagem das estruturas navais.

Nexo de causalidade: A aprovação das medições resultou no adiantamento de pagamentos ao consórcio contratado referentes ao serviço de beneficiamento do aço naval dos flutuantes.

Culpabilidade: A PORTARIA/SEINF/DE/1081/2010, de 14 de setembro de 2010, do Departamento de Engenharia da Secretaria de Estado de Infraestrutura, designa os responsáveis pela fiscalização da execução das obras e serviços de engenharia referentes ao Contrato 1/2010. Portanto, cabia aos responsáveis indicados comprovar a realização dos serviços seguindo os critérios de medição previstos no termo contratual.

Nome: Jailton Lima Freitas - **CPF:** 160.957.402-82 - **Cargo:** Engenheiro fiscal da Seinfra/AM (de 14/9/2010 até 2/9/2011)

Conduta: (i) Aprovar a 5ª medição dos serviços com o quantitativo de 94,97% para o serviço de beneficiamento do aço da ponte móvel (item 3.1.2), sendo que o contrato prevê o máximo de 83% quando da completa montagem das estruturas navais.

Nexo de causalidade: A aprovação da medição resultou no adiantamento de pagamentos ao consórcio contratado referentes ao serviço de beneficiamento do aço naval da ponte móvel.

Culpabilidade: A PORTARIA/SEINF/DE/663/2011, de 10 de agosto de 2011, do Departamento de Engenharia da Secretaria de Estado de Infraestrutura, designa o responsável pela fiscalização da execução das obras e serviços de engenharia referentes ao Contrato 1/2010. Portanto, cabia ao responsável indicado comprovar a realização dos serviços seguindo os critérios de medição previstos no termo contratual.

3.3 - Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, pois não tem potencialidade de causar prejuízos irreversíveis ao erário.

3.3.2 - Situação encontrada:

A fiscalização feita pela Seinfra/AM não realiza o acompanhamento efetivo da obra de construção do terminal fluvial de Itapiranga/AM, o que resultou em prorrogações do prazo contratual sem que os motivos fossem detalhadamente analisados, e em pagamentos sem a respectiva comprovação de fornecimento.

I - Atraso injustificado

O Contrato 1/2010 foi assinado em 15/3/2010, com prazo de execução previsto de 365 dias. A fiscalização da obra concedeu prorrogação de prazo sem ter havido pedido de alteração do projeto naval ou do terminal de passageiros, e não realizou análise minuciosa das razões que motivaram o pedido de prorrogação feito pelo consórcio contratado. Em decorrência, o contrato, que tinha prazo inicial de 365 dias, foi prorrogado para 1022 dias, sem justificativa adequada.

De acordo com o cronograma inicial da construção do terminal fluvial de Itapiranga, a parte naval correspondia a dez meses de execução, incluindo construção, transporte e instalação do flutuante e acessórios na cidade destino.

Para adequação do cronograma, em 3 de janeiro de 2011 foi assinado o segundo termo aditivo ao Contrato 1/2010, concedendo mais 292 dias de execução, com a justificativa de necessidade de ajustes administrativos. Os pareceres técnico e jurídico, ambos de 3 de janeiro de 2011, apresentados no processo administrativo para embasar a concessão de mais prazo, não esclareceram quais seriam esses ajustes, nem seus impactos sobre o prazo da obra.

Em 29 de dezembro de 2011 foi assinado o terceiro termo aditivo, estendendo o prazo em mais 365 dias, sob o argumento de adequações nos projetos, bem como dificuldades oriundas do ciclo de cheia e vazante dos rios. Mais uma vez, os pareceres não demonstraram quais seriam essas adequações, nem suas consequências ou as dos regimes dos rios sobre a execução do contrato.

Ressalte-se que o parecer técnico de análise do terceiro termo aditivo faz referência a 270 dias de prorrogação para alguns portos, mas como o Contrato 1/2010 engloba cinco portos com diferentes percentuais de desenvolvimento, foram concedidos 365 dias para o contrato como um todo.

Analizando a documentação fornecida pela Seinfra/AM, não foi verificado nenhum pedido de alteração do projeto naval, bem como se constatou, na visita ao estaleiro, que a construção dos flutuantes não é afetada pelo ciclo de cheia e vazantes dos rios.

Embora tenha sido solicitado à Seinfra/AM o envio de cópias digitalizadas de todos os relatórios de inspeção da obra do terminal hidroviário em questão, não foram tempestivamente apresentados relatórios, diários de obra, ou outra documentação que retrate o acompanhamento efetivo da obra, mesmo tendo a Seinfra/AM responsabilidade sobre a fiscalização do contrato, conforme previsto em sua cláusula terceira.

O Dnit, concedente dos recursos, contratou a empresa Sistema PRI Ltda. para acompanhamento das obras do convênio. Todavia, os relatórios de andamento de serviços dessa empresa não apresentam informações essenciais ao acompanhamento eficaz da obra, tais como os percentuais de execução das etapas do cronograma, as datas de entrega de materiais (inclusive do aço), ou as datas de conclusão dos serviços (inclusive dos flutuantes).

No tocante à obra civil, o relatório apresentado pela gerenciadora mostra que a obra esteve paralisada de janeiro a setembro de 2011, devido às chuvas e à elevação das águas dos rios Amazonas, Solimões e Paraná de Itapiranga. Quanto aos serviços navais, o relatório mostra que a montagem dos blocos do flutuante principal foi iniciada em fevereiro de 2011. Já a nota técnica fornecida pelo Dnit indica que os serviços foram executados em abril de 2011, o que mostra a inconsistência das informações. Cabe ressaltar que o flutuante não havia sido concluído até 14/3/2012, data da inspeção feita nesta fiscalização.

No entanto, os relatórios apresentados não mostram justificativas para o atraso no início das obras civis, que deveria ter ocorrido no final de março de 2010, tampouco há explicação para o atraso na conclusão dos serviços navais.

Segundo a Seinfra/AM, seus técnicos realizam inspeções mensais aos terminais e utilizam o relatório da Sistema PRI para ajudar no acompanhamento do contrato. Dessa forma, fica evidenciado que não existe uma fiscalização atuante que possa exigir da contratada a boa e regular execução do contrato. A fiscalização exercida pelo Dnit através da empresa Sistema PRI Ltda. é gerencial, no sentido de verificar o andamento dos serviços, fazendo um relatório diário muito resumido, não sendo, portanto, uma ferramenta adequada para a fiscalização que deveria ser exercida pela Seinfra/AM - órgão contratante.

II - Ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados

Conforme verificado no achado 3.2, a fiscalização da Seinfra/AM não observou os critérios de medição estabelecidos em contrato, o que resultou no adiantamento de pagamento pelos serviços de beneficiamento do aço naval e do fornecimento do geotêxtil, do lençol de polietileno e da placa da obra.

Ademais, a contratante não apresentou relatórios de fiscalização que demonstrassem as datas de fornecimento do aço e da conclusão dos serviços de beneficiamento do aço naval. A Seinfra/AM não apresentou memória de cálculo dessas medições, o que evidencia a ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados. A nota técnica do Dnit, que avalia a prestação de contas feita pela Seinfra/AM, aponta essas irregularidades nas obras de construção do terminal hidroviário.

Além disso, a nota técnica ressalta que a memória de cálculo apresentada nas três primeiras medições dos serviços não corresponde à quantidade executada nos itens 2.2.2.1 - geogrelha de poliéster, 2.2.2.2 - dreno bolsa de geotêxtil, 2.2.5.3 - tubo PEAD d=150 mm, 1.3.2 - tapume de chapa de madeira, 2.2.12 - escavação e carga de solo mole, 2.2.14 - compactação de material bota-fora, 2.2.2.4 - brita (seixo rolado), e 2.2.2.5 - lastro de areia grossa. Por fim, o documento recomenda a reprovação das contas relativas às duas primeiras medições do contrato.

Consoante já mencionado, em que pese o Dnit ter contratado a empresa Sistema PRI Ltda. para acompanhamento das obras do convênio, os relatórios de andamento de serviços fornecidos por essa empresa não apresentam informações essenciais ao acompanhamento da obra, tais como os percentuais de execução das etapas do cronograma, as datas de entrega de materiais, ou as datas de conclusão dos serviços.

Nesse ponto, cabe registrar, por exemplo, que a data de conclusão dos elementos dos flutuantes não está presente em nenhum relatório ou documento da fiscalização. Apurou-se que foram medidos e pagos em percentuais acima dos permitidos em contrato antes da entrega efetiva da estrutura final no local da obra (achado 3.2). Entretanto, não se sabe ao certo se as medições e os pagamentos intermediários dos itens que compõem os flutuantes correspondem ao efetivamente entregue, haja vista não haver registro de acompanhamento da entrega desses serviços. A falta de informações acerca dos percentuais de execução e finalização das estruturas e serviços do contrato pode permitir, além do adiantamento de parcelas, a medição de itens que podem nunca ser entregues, uma vez que não há registro adequado do andamento dos serviços contemplados no contrato.

Interessa aqui, outra observação. Ao compararem-se os dados contidos nos relatórios de fiscalização (Sistema PRI Engenharia), fornecidos pelo Dnit, sobre o executado até 29 de fevereiro de 2012 e os dados da oitava planilha de medição, disponibilizada pela Seinfra sobre o executado até 28 de fevereiro de 2012, percebe-se que há desencontro nas informações, conforme mostrado a seguir:

Dados informados pelo Dnit por meio dos relatórios de fiscalização sobre o executado até 29 de fevereiro de 2012: execução de 45,29% do contrato.

Dados informados pela Seinfra por meio da oitava planilha de medição do Sicop sobre o executado até 28 de fevereiro de 2012: execução de 60,66% do contrato

Ou seja, enquanto a Seinfra informa que foram executados 60,66% do contrato até 28 de fevereiro de 2012, o Dnit a contradiz ao afirmar que, no dia seguinte, 29 de fevereiro de 2012, essa execução não passava de 45,29% do contrato.

III - Ausência de avaliação do projeto executivo

Também cabe apontar que a fiscalização não tomou medidas com o objetivo de reavaliar o projeto executivo, visando diminuir o risco de ocorrência de acidentes com os flutuantes, conforme os exemplos ocorridos nos portos de Manacapuru (onde o acúmulo de sedimentos na ponte de acesso ao flutuante causou seu tombamento) ou no porto de Manicoré (onde uma tora de madeira que descia o rio atingiu o flutuante principal e soltou a estrutura, que se deslocou pelo rio Madeira).

A Seinfra/AM considerou a causa dos sinistros como sendo 'um fenômeno natural', de acordo com a resposta ao Ofício 1-156/2012-TCU/Secob-4, de 25/4/2012, embora tais fenômenos sejam recorrentes, previsíveis e decorrentes dos ciclos de cheia na bacia amazônica. Nesse caso, caberia a uma fiscalização/supervisão atuante identificar falhas e consultar o projetista sobre a necessidade de readequação dos projetos, com a inserção de ajustes que ajudariam a mitigar os riscos decorrentes das

cheias. Por exemplo, poderia ser estudada a construção de estruturas de proteção a montante do local de instalação dos flutuantes.

Com base no exposto, a Seinfra/AM deveria ter feito um acompanhamento mais eficaz do Contrato 1/2010, com uma análise mais detalhada e motivada das razões que levaram ao atraso dos serviços, um controle mais eficiente sobre os materiais e serviços fornecidos, bem como uma avaliação sobre a segurança do projeto frente aos recentes problemas enfrentados em outros terminais hidroviários.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 1/2010 - Itapiranga, 15/3/2010, Execução dos serviços referentes à construção da instalação portuária pública de pequeno porte no município de Itapiranga/AM, Consórcio Sanches Tripoloni - Erin.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Causas não apuradas.

(...)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Conforme apontado, a fiscalização da Seinfra/AM sobre o Contrato 1/2010 não tem sido efetiva, e entre as deficiências observadas podemos citar:

- atraso injustificado (a fiscalização concedeu prorrogação de 657 dias ao contrato sem a devida análise);
- ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados; e
- falta de avaliação do projeto executivo.

Ante o exposto, em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar a oitiva da Seinfra/AM sobre a deficiência na fiscalização da obra.

Assim como no achado anterior, nesta oportunidade não haverá proposta de responsabilização, pois como serão feitas as oitivas para o esclarecimento do sobrepreço, considera-se prudente proceder da mesma forma neste caso.

3.3.8 - Responsáveis:

Nome: Waldívia Ferreira Alencar - **CPF:** 202.023.772-53 - **Cargo:** Secretária de Estado de Infraestrutura do Amazonas - Seinf (desde 19/8/2009)

Conduta: (i) Não tomar as medidas administrativas necessárias para manter um modelo eficiente e tempestivo de fiscalização/supervisão dos contratos de construção dos terminais hidroviários, que permitisse o devido acompanhamento das obras, para fins de medição, pagamento e controle de prazos; e

(ii) Não providenciar avaliação dos projetos do empreendimento para prevenir eventuais acidentes, haja vista que acidentes como os ocorridos em outros portos podem vir a se repetir. Com a tomada de medidas preventivas e corretivas esses tipos de acidentes poderiam ser evitados.

Nexo de causalidade: A omissão no dever de agir para garantir fiscalização/supervisão tempestiva e atuante do contrato, contribuiu para as deficiências observadas.

Culpabilidade: Nos termos do art. 17, incisos IV e XI, da Lei Delegada 67, de 18 de maio de 2007, compete ao Secretário de Estado deliberar sobre assuntos da área administrativa e de gestão econômico-financeira no âmbito do órgão, bem como executar outras ações e atividades e praticar outros atos, em cumprimento a normas legais e regulamentares ou em razão da competência do órgão. Portanto, cabia à responsável indicada garantir um modelo de fiscalização/supervisão dos contratos de construção dos terminais hidroviários, de modo que permitisse o acompanhamento efetivo das obras, para fins de medição, pagamento e controle de prazos, bem como determinar a avaliação dos projetos das obras em execução, por meio de consulta aos projetistas, em razão dos acidentes ocorridos em outros terminais.

Nome: Mario Jorge Dutra da Silva - **CPF:** 025.841.582-72 - **Cargo:** Gerente de Obras do Interior (desde 3/1/2011)

Conduta: Não avaliar de forma adequada os motivos que levaram à prorrogação do contrato.

Nexo de causalidade: O parecer técnico emitido pelo engenheiro, gerente de obras do interior, subsidiou a aprovação pelas instâncias superiores do segundo termo aditivo ao contrato para prorrogação de prazo.

Culpabilidade: Como engenheiro e gerente de obras do interior da Seinfra/AM, deveria ter avaliado de forma precisa e completa as razões que foram utilizadas para prorrogar o contrato de execução das obras.

Nome: Leonardo Oliveira Rodrigues - **CPF:** 027.669.302-72 - **Cargo:** Fiscal da Obra/Seinf (desde 26/10/2011)

Nome: Raiff Arruda Sabbag Law - **CPF:** 216.679.898-55 - **Cargo:** Tecnólogo naval (desde 14/9/2010)

Nome: Thulio Osinski Balieiro - **CPF:** 383.810.988-07 - **Cargo:** Tecnólogo Naval fiscal da Seinfra/AM (desde 26/10/2011)

Nome: Jailton Lima Freitas - **CPF:** 160.957.402-82 - **Cargo:** Engenheiro Fiscal da Seinfra/AM (desde 14/9/2010)

Conduta: Não avaliar de forma adequada os motivos que levaram à prorrogação do contrato.

Nexo de causalidade: Os pareceres técnicos emitidos pelos engenheiros e técnicos fiscais subsidiaram a aprovação, pelas instâncias superiores, dos termos aditivos de prorrogação do contrato.

Culpabilidade: Como engenheiros e técnicos fiscais da Seinfra/AM, deveriam ter avaliado de forma precisa e completa as razões que foram utilizadas para prorrogar o contrato de execução das obras.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

A definição do Ministro Relator do presente processo baseou-se no disposto no art. 18-A da Resolução-TCU 175, de 25 de maio de 2005, conforme determinado no Acórdão 367/2012-TCU/Plenário, subitem 9.2.

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 3 Adiantamento de pagamentos. (item 3.2)

Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa. (item 3.3)

Questão 5 Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.1)

Conforme apontado na matriz de achados, verificou-se que o orçamento contratado referente às obras de construção do terminal hidroviário no município de Itapiranga, no estado do Amazonas, apresenta superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado da ordem de R\$ 2,40 milhões, 16,63% do valor avençado.

Além disso, constatou-se o adiantamento de R\$ 290.709,42 nos pagamentos dos serviços de beneficiamento de aço naval. Verificou-se que cerca de 95% desses serviços foram medidos e pagos, embora o critério de medição e pagamento previsto no memorial descritivo da obra estabeleça que, na atual situação dessas estruturas, apenas 83% poderiam ter sido medidos. Ademais, apurou-se a medição dos itens 1.6.1 - placa da obra, 2.2.5.6 - lençol de polietileno, e 2.2.5.9/ 2.3.3 - geotêxtil não tecido 200g/m², em agosto de 2010, embora os serviços tenham sido realizados em novembro de 2011, conforme relatório existente.

Outra constatação da equipe de auditoria refere-se à deficiência da fiscalização, a qual concedeu prorrogação de 657 dias ao contrato sem a devida análise, não acompanha de forma efetiva os prazos e quantitativos executados, como também não tem tomado medidas com o objetivo de avaliar o projeto executivo, com o intuito de diminuir o risco de ocorrência de acidentes com os flutuantes, conforme ocorrido com outros portos já instalados.

Destarte, a respeito dos indícios de irregularidades relativos à antecipação de pagamento, propõe-se a oitiva da Seinfra/AM, órgão que licitou e contratou as obras de construção do terminal de Itapiranga, bem como do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin. Quanto ao indício de superfaturamento decorrente de

preços excessivos, além da oitiva da Seinfra/AM e do consórcio contratado, propõe-se a oitiva do Dnit, entidade que analisou e aprovou as composições de preço unitário utilizadas nas licitações de construção dos terminais hidroviários na Amazônia. Já em relação à fiscalização deficiente, propõe-se a oitiva da Seinfra/AM, responsável pela fiscalização das obras do terminal.

Após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos cujas condutas possam ser incluídas no nexo de causalidade das irregularidades identificadas, bem como será avaliada a necessidade de conversão do presente processo em tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos.

Por fim, registra-se que não foram consolidados achados para as demais questões de auditoria.

Entre os benefícios estimados dessa fiscalização está a imputação de débito pelo Tribunal, devido à constatação de superfaturamento no valor de R\$ 2.402.450,92.

Incluem-se ainda a possibilidade de redução do custo unitário do serviço ‘beneficiamento do aço naval’ nas tabelas oficiais do Dnit para portos fluviais, devido ao indício de sobrepreço identificado, e as possíveis melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização ou supervisão deficiente de contratos.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman, com as seguintes propostas:

1) Em cumprimento ao art. 250, V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, de 2 de janeiro de 2012, propõe-se:

1.i) realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin - Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, manifestações preliminares a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal hidroviário de Itapiranga/AM;

1.ii) realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, manifestações preliminares a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos; e

1.iii) realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, manifestação preliminar a respeito da deficiência na fiscalização.

2) Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex); e

3) Encaminhar cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida ao Dnit, à Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni – Erin.”

2. A Secretária da Secob-4 manifestou-se de acordo com os pareceres acostados aos autos (DE 56 de 13.06.2012).

3. O Ministério Público não se manifestou.

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de auditoria realizada nas obras de construção do Terminal Fluvial do Município de Itapiranga no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112T.0013/2012, objeto do Convênio 207/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra, e do subsequente contrato, de número 1/2010, firmado entre a referida Secretaria e o Consórcio Sanches Tripoloni-Erin (Construtora Sanches Tripoloni Ltda. + Erin Estaleiros Rio Negro Ltda.), no valor de R\$ 14.445.297,34.

2. Os projetos atuais de terminais fluviais na Região Amazônica, e as subsequentes obras de execução, abrangem três partes distintas, quais sejam, (a) as obras navais, compostas do cais flutuante e da ponte de acesso a esse cais; (b) as obras civis, compostas de terminais de passageiros e carga, câmara frigorífica e guarita; e (c) serviços de terraplanagem.

3. No presente momento processual a Secob-4 eleva à apreciação deste Colegiado análise das irregularidades descortinadas durante os trabalhos de auditoria.

4. Antecipando que concordo com as análises e conclusões oferecidas pela unidade técnica em sua instrução, transcrita para o relatório precedente em seus trechos essenciais, a qual acolho como razões de decidir, passo a analisar resumidamente as ocorrências encontradas.

I

5. A primeira irregularidade diz respeito a “superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado”, no montante de aproximadamente R\$ 2,33 milhões (parcela já paga do sobrepreço orçamentário total encontrado, da ordem de R\$ 2,40 milhões), observado em 11 itens do orçamento, quais sejam, a) beneficiamento do aço naval (mão de obra, eletrodos, equipamentos, tratamento e pintura); b) aquisição de aço naval; c) revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto fck $\geq$ 20 MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço; d) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluatuabilidade; e) escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, na jazida; f) camada de rolamento em concreto de cimento Portland, resistência a tração na flexão aos 28 dias fck $\geq$ 4,5 MPa, com barras de transferência e de ligação, selagem de juntas com mastique elástico, espessura 20 cm; g) lastro de areia grossa; h) geotêxtil não tecido 200 g/m²; i) bloco de concreto intertravado, e = 8 cm, tipo stockholm, sobre camada de areia; e j) tratamento superficial e pintura de fundo, costados e espelhos de proa e popa de flutuante (obras vivas e mortas externas, compreendidas entre o fundo e o nível do convés).

6. O método utilizado para calcular esse superfaturamento encontra-se descrito no item “3 - Achados de auditoria”, subitem “I - Metodologia Adotada para Análise do Orçamento” e “II - Descrição da Análise dos Serviços”, da instrução transcrita para o relatório precedente, pelo que me abstenho de descrevê-la. Considero importante salientar, entretanto, que foi analisada uma amostra correspondente a 85,38% do valor do orçamento (73,49% efetivamente comparada com parâmetros de mercado), selecionada mediante a técnica da Curva ABC, o que resultou na identificação do referido sobrepreço.

7. Vez que os serviços de execução já foram em grande parte concluídos, com 60,66% da obra medida e paga, a unidade técnica propõe seja a irregularidade classificada como IGC, e não como IGP, vez que a paralisação da obra, em fase bastante adiantada, mas ainda não operacional, produziria maiores prejuízos que os que se pretenderia obter com a adoção da paralisação. Concorro com esse posicionamento.

8. Desse modo, a Secob-4 propõe ouvir a Seinfra, o Dnit e o Consórcio contratado sobre os sobrepreços observados, guardando a proposta de instauração de tomada de contas especial para momento processual posterior, apenas se as explicações apresentadas não conseguirem sanear a questão.

II

9. A segunda irregularidade observada diz respeito ao “adiantamento de pagamentos”, classificada pela unidade técnica como IGC em razão de não ser materialmente relevante (equivalente a apenas 1,85% do valor contratado).

10. Nos termos do contrato, a forma e medição do beneficiamento do aço naval deveria ter sido executada da seguinte forma:

“• Medição de 83% do valor em peso do material processado no dique, carreira ou pátio do contratado, quando os materiais estiverem montados, alinhados e soldados em sua posição na estrutura;

Medição de 12% do valor em peso do material processado quando a montagem e a instalação das estruturas processadas estiverem concluídas, no local da obra, em suas posições definitivas, perfeitamente locadas, alinhadas e fixadas, de acordo com o projeto;

Medição de 5% do valor em peso do material efetivamente processado, na aceitação do porto pelo contratante.”

11. Nessas condições, poderiam ter sido pagos, até março de 2012, apenas 83% do valor dos itens relativos ao beneficiamento do aço naval das pontes móveis, do flutuante de acesso, e do flutuante principal. Não obstante, a equipe de auditoria constatou pagamento de 95%, 94,97% e 94,24% do valor desses itens, respectivamente. Ocorreu, assim, adiantamento de montante situados entre 9,91% e 12% do valor dos itens, ou seja, aproximadamente R\$ 291 mil.

12. A análise das planilhas de medição pela equipe de auditoria descortinou que esses adiantamentos irregulares já haviam acontecido quando da 3ª medição, em novembro de 2010, e da 4ª medição, em julho de 2011, quando só seria devido, e mesmo assim parcialmente, (83% do valor dos itens), conforme acima descrito, no início de 2012, e um percentual até mesmo menor para o item “cais flutuante”, que ainda não se encontrava pronto quando da auditoria.

13. No presente caso foi detectado adiantamento também com relação a outros itens, quais sejam, “placa da obra”, “lençol de polietileno” e “geotextil não tecido”, no valor de R\$ 78 mil, perfazendo um montante de adiantamento da ordem de R\$ 369 mil.

14. Conforme bem apontado na instrução, o adiantamento de pagamentos nos termos descritos ofende disposições legais e coloca a administração em situação de risco, pelo que não pode ser permitido.

15. Concordo novamente com as análises oferecidas pela unidade técnica sobre a questão, as quais acolho como razões de decidir, e também com sua proposta, no sentido de ouvir a Seinfra e o Consórcio executor sobre a irregularidade.

III

16. A terceira irregularidade foi descrita pela unidade técnica como sendo “fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa”, caracterizada como IG-C em razão de não possuir, no caso, potencialidade para provocar prejuízos irreversíveis ao erário.

17. O que restou observado pela equipe de auditoria é que a Seinfra/AM não realiza o acompanhamento efetivo da obra sob análise, o que resultou no atendimento de pedidos de prorrogação de prazo contratual, mesmo inexistindo qualquer pedido de alteração de projeto ou qualquer fundamentação que o suportasse, e de pagamentos de serviços que ainda não haviam sido realizados.

18. A empresa contratada pelo Dnit para acompanhar as obras objeto do convênio, Sistema PRI Engenharia Ltda., por sua vez, também não fez constar em seus relatórios informações essenciais, tais como os percentuais de execução, as datas de entrega de materiais, ou as datas de conclusão dos serviços.

19. No geral, o que a equipe de auditoria aponta é que houve atraso injustificado na execução da obra, ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados, que não houve avaliação do projeto executivo e que os critérios técnicos de medição de serviços não foram observados.

20. Em vista desses aspectos, a unidade técnica sugere seja ouvida a Seinfra-AM sobre a deficiência na fiscalização da obra, proposta essa com a qual concordo.

21. Complementando a sugestão apresentada, considero que o Dnit e a empresa por ele contratada também devem ser ouvidos relativamente à deficiência na fiscalização da obra.

IV

22. Concluindo a instrução, sugere que cópias da deliberação deste Colegiado sejam encaminhada à Secex/AM e à 1ª Secex, e ainda, acompanhadas de cópia do relatório de auditoria, sejam remetidas ao Dnit, à Seinfra-AM e ao Consórcio Sanches Triploni - Erin, propostas essas com as quais concordo.

23. Entendo que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional também deva ser noticiada dos resultados da presente auditoria.

Assim, acolhendo as análises procedidas pela equipe de auditoria em sua instrução, concordando com as propostas apresentadas pela unidade técnica, e apenas efetuando as complementações necessárias, voto por que este Plenário aprove o acórdão que ora lhe submeto.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1799/2012 - TCU – Plenário

1. Processo TC-006.558/2012-7
2. Grupo: I - Classe: V - Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (CPF 031.393.872-53); Waldívia Ferreira Alencar (CPF 202.023.772-53); Sandra Sueli Fontes Rodrigues (CPF 064.204.192-04); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (CPF 156.709.882-72); Raiff Arruda Sabbag Law (CPF 216.679.898-55); Jorge Ernesto Pinto Fraxe, (CPF 108.617.424-00); Moacir Ferreira Torres Júnior, CPF 336.496.932-91; Thulio Osinski Balieiro, CPF 383.810.988-07; Jailton Lima Freitas CPF 160.957.402-82); Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (CNPJ 011.536.512/0001-93); Sistema PRI Engenharia Ltda. (CNPJ 50.861.616/0001-25); Eduardo Tuyoshi Chiba, 000.780.932-87; Heitor Ribeiro da Câmara, 013.384.982-15; Ivete Coelho Dibo Paes, 237.511.492-91; Leonardo Oliveira Rodrigues, 027.669.302-72; Mario Jorge Dutra da Silva, 025.841.582-72; Raiff Arruda Sabbag Law, 216.679.898-55; Sílvio Figueiredo Mourão, 729.316.637-00.

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secob-4.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizada pela Secob-4, objetivando verificar a execução das obras de Construção de Terminal Fluvial no Município de Itapiranga

no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112T.0013/2012, objeto do Convênio 207/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e 250, inciso V, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. realizar a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal fluvial de Itapiranga/AM;

9.2. realizar a oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços objeto do contrato;

9.3. realizar a oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e da Sistema PRI Engenharia Ltda., para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito das deficiências observadas na fiscalização da obra;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, ao Dnit, à Seinfra/AM, ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin e à Sistema PRI Engenharia Ltda.;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas à Construção de Terminal Fluvial do Município de Itapiranga no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112T.0013/2012 não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012), e

9.7. restituir os autos à Secob-4, para continuidade da instrução.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1799-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC-004.846/2012-5

Natureza: Relatório de Levantamento Auditoria

Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra.

Responsáveis: Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Jorge Ernesto Pinto Fraxe (108.617.424-00); Mario Jorge Dutra da Silva (025.841.582-72); Raiff Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Thulio Osinski Balieiro (383.810.988-07); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53); Consórcio Sanches Tripoloni – Erin (CNPJ 11.536.512/0001-93).

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. CONVÊNIO ENTRE O DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT) E A SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA DO ESTADO DO AMAZONAS – SEINFRA. OBRAS DO PORTO FLUVIAL DE BERURI - AM SOB EXECUÇÃO DO CONSÓRCIO SANCHES TRIPOLONI - ERIN (CONSTRUTORA SANCHES TRIPOLONI LTDA. E ERIN – ESTALEIROS RIO NEGRO LTDA.). ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES OBSERVADAS. AUTORIZAÇÃO PARA OITIVA DOS ÓRGÃOS E EMPRESAS ENVOLVIDOS. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL. RETORNO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA ESPECIALIZADA PARA CONTINUIDADE DA INSTRUÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução lançada aos autos pela equipe de auditoria da Secob-4 (DE 39 21/05/2012):

“(…)

1 - APRESENTAÇÃO

Trata-se de auditoria nas obras de construção do terminal hidroviário em Beruri, no estado do Amazonas. A fiscalização faz parte das auditorias temáticas em obras de terminais fluviais, conforme determinado no Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, de 15 de fevereiro de 2012.

Para a realização da obra, a Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas (Seinfra/AM) realizou a Concorrência 89/2009-CGL, que teve por objeto a contratação de empresa para a construção de quatro portos fluviais com características semelhantes, em quatro municípios no estado do Amazonas.

Entre os portos compreendidos pelo contrato resultante desta concorrência, está o de Beruri. Os outros municípios constantes no contrato são Canutama, Codajás e Tapauá.

Os valores estimativos da licitação foram os seguintes:

- Beruri - R\$ 9.619.791,50;
- Canutama - R\$ 19.417.049,13;
- Codajás - R\$ 18.561.855,05;
- Tapauá - R\$ 16.730.224,58;

Valor total - R\$ 64.328.920,26.

O Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, vencedor da licitação, é formado pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. e Erin - Estaleiros Rio Negro Ltda., cujo contrato para o lote de quatro portos teve um valor de total R\$ 63.358.786,60 (desconto de 1,51% em relação ao valor base da licitação). Deste valor, correspondem a Beruri R\$ 9.478.759,52 (contratado 1,47% abaixo do valor estimativo da licitação).

Ressalta-se que apesar da licitação e do contrato contemplarem o conjunto de obras dos quatro portos, a Seinfra/AM realiza a fiscalização e a administração financeira de cada obra em separado.

O empreendimento específico de Beruri é fruto do Convênio 196/2008-DAQ-Dnit, celebrado entre o Dnit e a Seinfra/AM, tendo como interveniente o governo do estado do Amazonas. Segundo o termo do convênio, o projeto básico para execução do objeto era de responsabilidade do Dnit, que, por sua vez, deveria fornecê-lo à Seinfra/AM para realização da obra. A secretaria assumiria então a responsabilidade pela licitação, formalização do contrato e fiscalização da obra. Esse protocolo repetiu-se para cada um dos outros quatro portos, que tiveram convênios específicos celebrados entre o Dnit e a Seinfra/AM.

A execução dos serviços visa a prover a cidade de Beruri de um porto fluvial para atracação de embarcações regionais de transporte de mercadorias e pessoas, assim como balsas de transporte de cargas.

As obras dos terminais fluviais compreendem: execução de cais flutuante e ponte de acesso, constituindo a parte naval da obra; construção de terminais de passageiros, câmara frigorífica e guarita, que são os serviços civis; e ainda serviços de terraplanagem. Entre esses elementos, os serviços das estruturas navais são executados no estaleiro do consórcio localizado em Manaus, sendo os demais serviços realizados no local de cada obra.

O projeto naval será implantado no contexto do marco regulatório estabelecido pela Lei 11.518, de 5 de setembro de 2007, que criou as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) em substituição ao modelo preexistente de portos rudimentares. Com o intuito de atender a nova regulação para esses portos públicos federais de pequeno porte, as instalações deverão cumprir requisitos de habilitação técnica para início da operação portuária, por exemplo: parecer favorável da Autoridade Marítima, instalações adequadas para o acesso de pessoas com necessidades especiais ou mobilidade reduzida, área de espera para passageiros abrigadas e providas de assentos, sistemas de iluminação e de sinalização adequado e licença de operação emitida pelo órgão ambiental competente.

Importância socioeconômica

A população do Município de Beruri atingiu 15.486 habitantes em 2010, de acordo com dados do IBGE. O acesso ao município dá-se por via fluvial.

A infraestrutura portuária de Beruri é constituída por uma multiplicidade de pequenos pontos de ataque (com cais flutuantes pequenos de madeira, escadas e rampas de aterro) espalhados por toda a orla, sem uma centralização dos meios e do gerenciamento dos mesmos. Não há um cais que possa ser considerado o Porto de Beruri.

O projeto visa a implantar uma infraestrutura portuária fluvial mínima para impulsionar o desenvolvimento do mercado regional e consequentemente a melhoria da qualidade de vida da população, por meio do acesso seguro, ordenado e controlado do fluxo de passageiros e cargas na cidade de Beruri, do controle mais eficaz das embarcações por parte das autoridades portuárias, da melhoria das condições sanitárias da orla da cidade com a eliminação e/ou minimização dos efeitos poluentes dos barcos atracados ao longo da mesma.

Fonte: IBGE e projeto básico do empreendimento.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

O Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, de 15 de fevereiro de 2012, dentre outras providências, determinou a realização de fiscalizações temáticas em obras de terminais fluviais. Em cumprimento à referida deliberação, a 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras, em trabalho conjunto com a Secretaria de Controle Externo no Amazonas, propuseram a análise das obras de construção de terminais fluviais relacionadas ao programa 2073 - transporte hidroviário, do Governo Federal.

Entre os projetos selecionados encontra-se a obra de construção do terminal hidroviário de Beruri/AM. Dessa forma, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), no período compreendido entre 27/2/2012 e 13/4/2012.

2.2 - Visão geral do objeto

A presente fiscalização tem como objeto os atos relativos às obras de construção de terminal fluvial no Município de Beruri/AM.

O empreendimento é parte integrante de um conjunto de obras de portos no estado do Amazonas os quais possuem projetos padronizados. Segundo os projetos, as obras dos terminais fluviais compreendem:

- obras de terraplanagem;
- obras civis: construção de terminais de passageiros, câmara frigorífica e guarita; e
- obras navais: execução de cais flutuante, flutuantes de apoio e pontes de acesso.

As obras civis e de terraplanagem variam para cada porto, em função das características de sua localização (desnível em relação ao leito do rio, inclinação do talude, tipo de solo, porte necessário dos prédios, etc.).

O porto de Beruri é composto por uma ponte metálica, que desliza sobre uma rampa de concreto, e por um flutuante principal, para acostagem das embarcações. Um flap (pestana) faz a concordância da rampa de concreto com a ponte metálica. A ponte desliza sobre a rampa de concreto, garantindo assim a operação do porto em qualquer situação de nível de água. A outra extremidade está apoiada no flutuante principal. A ponte metálica apresenta 30 metros de comprimento. A ponte dispõe de uma faixa central para veículos, de 4 metros, e duas passarelas laterais para pedestres, de 1,20 m de largura cada.

O flutuante principal é o cais flutuante de dimensões principais de 62 m por 16 m. Este flutuante apresenta um único convés. O flutuante principal fica posicionado no local com auxílio do sistema de fundeio composto de poitas e cabos de aço e/ou amarras e utiliza também mortos instalados nas margens para amarração dos cabeços.

(...)

2.5 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **9.478.759,52**. Esse valor corresponde ao previsto no contrato para a execução das obras e será financiado da seguinte forma:

- Unidade gestora - Dnit: R\$ 9.194.396,73
- Ente federado beneficiado - Seinfra/AM: R\$ 284.362,79

O valor parcial do Contrato 2/2010 referente à obra do terminal de Beruri é de R\$ 9.478.759,52, e o valor total do contrato é de R\$ 63.358.786,60.

2.6 - Benefícios estimados

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a previsão de imputação de débito pelo Tribunal, devido à constatação de superfaturamento no valor de R\$ 2.432.239,57. Pode-se ainda mencionar a possibilidade de redução do custo unitário do serviço 'beneficiamento do aço naval' nas tabelas oficiais do Dnit para portos fluviais, devido ao indício de sobrepreço identificado, e as possíveis melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização ou supervisão deficiente de contratos.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, pois embora seja materialmente relevante (superfaturamento da ordem de R\$ 2,43 milhões), restam poucos serviços para a conclusão do objeto pretendido (execução de 90% da obra, já medida e paga). Portanto, não se vislumbra apropriado o bloqueio dos recursos financeiros.

3.1.2 - Situação encontrada:

A equipe de auditoria constatou a existência de superfaturamento da ordem R\$ 2,43 milhões, decorrente de preços excessivos frente ao mercado, na parte do Contrato 2/2010 que se refere à obra de Beruri, celebrado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas (Seinfra/AM) e o consórcio formado pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. e Erin - Estaleiros Rio Negro Ltda.

Esse montante foi encontrado confrontando-se os preços contratados com o preço de referência calculado pela equipe de auditoria, considerando uma amostra de 65,85% da planilha de serviços do orçamento contratual, selecionada mediante curva ABC, conforme demonstrado abaixo.

I. METODOLOGIA ADOTADA PARA ANÁLISE DO ORÇAMENTO

Para se chegar ao sobrepreço e, conseqüentemente, ao superfaturamento, foi realizada análise do orçamento contratado pelo método da curva ABC. Esse método consiste em se efetuar um rearranjo da planilha orçamentária com a organização dos itens pela sua representatividade em relação ao valor total do orçamento e classificá-los em ordem decrescente de valor.

Por meio dessa metodologia, selecionou-se uma amostra de 23 itens do orçamento, que representam 80,9% do contrato. Entre os itens selecionados, alguns não fizeram parte da análise por não terem sido encontrados preços de referência adequados. O valor total analisado representa 65,85% do valor contratado (ver planilha ao final do achado).

Importa destacar que, por este método de análise, alguns itens do orçamento foram analisados em conjunto, por representarem o mesmo serviço e possuírem o mesmo valor unitário. É o caso dos itens 3.1.2 e 3.2.2; 3.1.1 e 3.2.1; 4.2.1.1 e 5.2.1.1; 2.3.3 e 2.2.5.9; e 2.2.2.2 e 2.2.5.3.

A análise do orçamento foi realizada utilizando-se as composições de preços unitários de cada serviço pertinente à faixa 'A' da curva ABC. As composições de preço unitário dos serviços contratados foram entregues à equipe de auditoria do TCU pela Seinfra/AM.

A apuração dos preços de mercado foi realizada por meio de consulta ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi Nacional / AM, referência 11/2008), mantido e divulgado pela Caixa Econômica Federal, e ao Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro/AM, referência 11/2008). Também foi realizada consulta a empresas fornecedoras no mercado local, quando o insumo não se encontrava presente nos sistemas citados. Esses valores referenciais foram comparados com os valores dos serviços e com os valores dos insumos das composições do orçamento contratado da obra.

Foram analisadas também a adequação e razoabilidade dos coeficientes de consumo e a produção dos insumos das composições contratadas, verificando-se suas compatibilidades com as composições de referência.

Um exame mais detalhado foi realizado sobre as composições de preço unitárias elaboradas e aprovadas pelo Dnit para as obras dos terminais hidroviários do Amazonas, que foram utilizadas como preço de referência no orçamento base da licitação.

Conforme a Nota Técnica 386/2012, de 11 de janeiro de 2012, do Núcleo do Programa de Aceleração do Crescimento - AM/RR (NPAC-2) do Ministério dos Transportes, as composições de custos unitários utilizadas nas licitações para construção de terminais hidroviários na Amazônia foram elaboradas pelo Sistema de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sintran), analisadas pela Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura (CGCIT) e aprovadas pela diretoria colegiada do Dnit.

Além disso, o documento sem número, de 31 de março de 2009, de autoria da CGICT, demonstra que as referidas composições de custos unitários foram analisadas e homologadas naquela coordenaria e posteriormente aprovadas pela diretoria colegiada do Dnit.

O superfaturamento de R\$ 2,43 milhões apurado nesta análise foi obtido por meio do resultado da diferença, para os itens analisados, entre o valor total medido e pago e o valor total de referência calculado pela equipe de auditoria, conforme pode ser visualizado na planilha ao final deste achado.

II. DESCRIÇÃO DA ANÁLISE DOS SERVIÇOS

Para facilitar o entendimento do método de análise realizado e da forma de cálculo dos preços de referência, encontram-se, no final deste achado, planilhas com as composições contratadas e as composições elaboradas pela equipe de auditoria. Nas planilhas que representam as composições elaboradas pela equipe, as adequações realizadas são demonstradas em destaque.

A equipe de auditoria identificou que os seguintes itens possuem preço acima do valor de referência:

- a) beneficiamento do aço naval (mão de obra, eletrodos, equipamentos, tratamento e pintura) - preço por tonelada de aço beneficiado;
- b) aquisição de aço naval;
- c) revestimento geocélula PEAD;
- d) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluabilidade;
- e) tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais exceto flutuantes;
- f) geotêxtil não tecido 200g/m²; e
- g) camada de rolamento em concreto.

Antes de adentrar na análise de cada item, cabe esclarecer que, enquanto o preço avençado consiste no custo do contrato mais Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) contratual de 19,60%, o preço de referência é resultante da composição do custo unitário direto, estimado preferencialmente a partir de sistemas oficiais, acrescido do percentual de BDI referencial de 24,70% para serviços (percentual médio previsto no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário para obras portuárias) e 15,60% para os itens aquisição de aço naval (itens 3.1.1 e 3.2.1), percentual médio previsto para fornecimento de materiais no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, uma vez que esses são itens relevantes (16,23% do valor total do contrato) e referem-se ao fornecimento de materiais de natureza específica, fornecidos por empresas especializadas (Súmula 253-TCU).

II.1 Beneficiamento de aço naval

O serviço de beneficiamento de aço naval foi contratado ao preço de R\$ 7.304,11 por tonelada de aço beneficiado (data-base novembro de 2008), sendo responsável por 23,28% do valor total previsto para a execução do terminal fluvial.

- Composição unitária do consórcio contratado

A composição de preço unitário (CPU) do consórcio contratado, Sanches Tripoloni, relaciona grandes quantidades de equipamentos a serem utilizados na execução do serviço, como, por exemplo, oito guindastes autopropelidos de 35 toneladas, oito pontes rolantes de 10 toneladas e oito empilhadeiras de 4 toneladas, todas sendo operadas constantemente (utilização produtiva = 1), embora a produtividade da equipe seja de uma tonelada por hora.

No item relativo à mão de obra, o consórcio incluiu 65 horas de soldadores e de operadores de equipamentos especiais no beneficiamento de uma tonelada de aço. Além disso, em sua relação de materiais, a composição do serviço de beneficiamento do consórcio contratado considerou a presença de tintas e diluentes, mas sem especificar a mão de obra para a realização do serviço.

- Composição unitária de referência

Nesta fiscalização utilizou-se a composição de referência elaborada durante a fiscalização do terminal hidroviário de Eirunepé (Fiscalis 874/2011, TC-029.512/2011-5, peça 82, item 7.3). Essa composição foi desenvolvida considerando a produtividade de duas toneladas por hora.

Em relação à composição do consórcio contratado, a composição de referência possui uma quantidade menor de equipamentos para a realização dos serviços: uma ponte rolante de 5 toneladas; uma ponte rolante de 15 t; uma mesa de corte a plasma; uma prensa hidráulica de 300 t; sete equipamentos de solda MIG/MAG e 78 equipamentos de solda de eletrodo revestido.

Os custos, quantitativos e coeficientes de equipamentos, mão de obra e insumos foram estimados conforme documento 'Análise do serviço de beneficiamento de aço naval', também constante do relatório Fiscalis 874/2011, e reproduzido ao final deste relatório. Nesse documento estão as justificativas técnicas para os parâmetros adotados.

Como a planilha orçamentária do contrato remunera os serviços de tratamento de superfície e pintura em item específico (item 3.5), a composição de referência do serviço de beneficiamento de aço

naval não relaciona esses serviços. Se fossem considerados os custos de jateamento e pintura nessa composição, existiria duplicidade de remuneração para a contratada.

Com base nos quantitativos e coeficientes estimados, foi elaborada a composição unitária para o serviço de beneficiamento de aço naval. O preço de referência do serviço é R\$ 2.267,50/t, que corresponde a 31% do valor contratado (R\$ 7.304,11/t). Essa diferença resulta em sobrepreço de R\$ 1.521.408,78, equivalente a 222% do preço de referência.

II.2 Aquisição de aço naval

O preço de referência da aquisição de aço naval foi obtido em cotações realizadas junto a fornecedores. O valor de referência adotado foi o maior entre as cotações, com data-base de maio/2011 (adotada de forma conservadora). Destaca-se que não foi adicionado valor para frete, por se tratar de empresa local (Metalúrgica Magalhães) com fornecimento do produto na cidade de Manaus, local onde se encontra o estaleiro em que se executam os serviços de beneficiamento do aço. O valor de referência obtido foi R\$ 3.525,80/t, que representa 69% do valor contratado (R\$ 5.093,12/t).

II.3 Revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto fck 20 MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço

Nessa análise, a equipe de auditoria utilizou como referência a composição de preço unitário contratada, com a modificação do preço de um insumo. O preço de referência do serviço foi obtido pela substituição do custo do insumo 'Geocélula de PEAD célula estreita h=7,5cm' pelo máximo valor alcançado em cotações realizadas junto a fornecedores, para uma análise conservadora. A esse valor adicionou-se 20%, percentual estimado pela equipe de auditoria para as despesas com frete. Não houve alterações nos coeficientes de consumo dos insumos ou nos demais custos. O valor de referência obtido foi R\$ 149,35/m², cerca de 79% do valor contratado (R\$ 187,92/m²).

II.4 Tratamento superficial e pintura

A equipe de fiscalização identificou sobrepreço nos itens referentes ao tratamento e pintura da ponte e do flutuante, devido ao custo elevado do equipamento 'jato abrasivo' e da quantidade de mão de obra empregada.

O preço de referência de cada serviço foi obtido a partir das composições 73656 e 73865 do Sinapi, relativas ao jateamento comercial e pintura em primer epóxi, respectivamente, com adaptações nos coeficientes e nos materiais utilizados.

A composição 73656 do Sinapi refere-se ao jateamento comercial com areia. Como as especificações técnicas dos serviços preveem o uso de granalha de aço para o tratamento da superfície da chapa, substituiu-se o abrasivo areia pela granalha, com as modificações necessárias do consumo dessa última e do rendimento da máquina de jato pneumática. Cabe destacar que o equipamento utilizado para o serviço com granalha é o mesmo utilizado no jateamento com areia.

Para obter o preço referencial dos serviços de pintura com tinta epóxi foi utilizada a composição 73865 do Sinapi. O consumo dos materiais utilizados (esmalte epóxi, primer e tinta de alcatrão de hulha) foi obtido das especificações técnicas dos produtos descritos no memorial descritivo da obra. No caso de os insumos não terem preço de referência oficial, foram considerados como referência os preços avençados desses materiais. Como se tratam de serviços afetos ao setor portuário e, portanto, de mão de obra especializada, foram utilizados os preços da mão de obra constantes do Sicro 2 para o estado do Amazonas.

No campo observações de cada composição auxiliar utilizada para compor o preço referencial, há o detalhamento do cálculo dos coeficientes utilizados nessas composições.

Os itens que apresentaram sobrepreço foram: 3.5.1 - Tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composta pelos tanques de reserva de flutuabilidade (120%); 3.5.2 - Tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais, exceto flutuantes (97%); e 3.5.3 - Tratamento superficial e pintura de fundo, costados e espelhos de proa e popa de flutuante (125%).

II.5 Camada de rolamento em concreto de cimento Portland, resistência a tração na flexão aos 28 dias fck 4,5 MPa, com barras de transferência e de ligação, selagem de juntas com mastique elástico, espessura 20 cm

Na composição de preços contratada para este serviço foi encontrada apenas uma incoerência. Essa, porém, possui influência substancial no valor final do serviço. Trata-se do quantitativo de consumo relativo de aço CA-25, ou seja, a quantidade de aço por m² de camada de rolamento de concreto. O consumo de aço da composição contratada (24 kg/m²) é cerca de 20 vezes superior à referência utilizada, conforme demonstrado a seguir.

Quanto aos outros dados da composição, como preços dos insumos e os outros consumos relativos, não foram encontradas inconsistências.

Para se chegar ao quantitativo correto de consumo de aço por m² do pavimento, a equipe de auditoria recorreu às Especificações Técnicas do Projeto Básico. O documento denominado ‘Volume 5 - Obras Civas Complementares’ descreve, no item 2.1.6 - Tipo de Materiais para Composição das Camadas dos Pavimentos, o detalhamento necessário para se calcular o consumo de aço do pavimento em questão, isto é, o concreto de cimento portland (CCP).

O texto descreve que devem ser utilizados neste tipo de pavimento barras de ligação em aço CA-50, na bitola 10 mm, com comprimentos de 76 cm a cada 60 cm do pavimento, e barras de transferência em aço CA-25, na bitola 25 mm, com comprimentos de 46 cm a cada 30 cm do pavimento.

Esse tipo de pavimento é formado por placas de concreto unidas por juntas. Quando as juntas forem transversais, utilizam-se barras de transferência. As barras de ligação são usadas para as juntas longitudinais.

Com estas informações é possível calcular o consumo de aço do pavimento, bastando para tanto se conhecer o tamanho da placa de pavimento de concreto. No caso de Beruri, verifica-se no desenho C002-BER-PAV.PE-DE001-00 que a placa possui as dimensões de 3,67 x 5,00 m.

O cálculo realizado resultou em um quantitativo de consumo de 1,182 kg de aço CA-25 por metro quadrado de pavimento de concreto, quantia inferior à utilizada na composição contratada (24 kg).

Na composição elaborada pela equipe de auditoria ainda foi adicionado o insumo Aço CA-50 para representar o consumo de aço para as barras de ligação contidas nas especificações do projeto. Tal insumo não constava na composição contratada.

Considerando esses valores para o consumo do aço, obteve-se um preço unitário de referência que representa 46% do contratado. A memória de cálculo que resultou nos dados utilizados se encontra demonstrada em conjunto com a composição de referência utilizada.

II.6 Geotêxtil não tecido 200 g/m²

Este item possui a composição contratada com apenas um dado incoerente. Trata-se da quantidade de horas de servente para executar um metro quadrado de geotêxtil. De acordo com a composição contratada, seriam necessárias 2 horas de servente para executar apenas 1 metro quadrado de geotêxtil não tecido, quantitativo cerca de 11 vezes superior ao valor de referência adotado para o serviço em questão.

Para comprovar a falha na composição contratada, foram consultados serviços semelhantes nos sistemas oficiais de preços Sicro e Sinapi. Foram consultadas as seguintes composições:

- Sicro - composição 2 S 04 510 02 - Dreno sub-superficial - DSS 02;
- Sinapi - composição 24237/1 - fornecimento/assentamento de manta geotêxtil RT-31 (ANT OP-60) bidim; e
- Sinapi - composição 26278/1 - Colocação de Manta Polyester - Geotêxtil OP 20.

A primeira composição citada, do Sicro, prevê uma utilização de 0,10 horas de servente para cada metro de execução de dreno. Observa-se que este serviço utiliza geotêxtil de mesma especificação que o descrito na especificação contratada do serviço, a manta geotêxtil tecido não agulhado TRI300.

As outras duas composições do Sinapi preveem que a colocação da manta de geotêxtil requer a utilização de 0,18 horas de servente para cada metro quadrado do serviço.

Mais uma vez, objetivando efetuar um cálculo conservador, a equipe de auditoria utilizou o maior valor entre as composições consultadas, qual seja, o consumo de 0,18 h/m². O referido serviço apresentou um sobrepreço de 219% em relação ao preço de referência.

II.7 Demais itens da amostra

Por não terem sido encontrados preços de referência adequados, não houve como avaliar os preços contratados dos itens '1.11.1 - fábrica de gelo e câmara frigorífica', '3.6.1 - dermasfalt aplicado no piso', '3.3.6 - guincho manual de 10t', '3.3.5 - guincho manual de 20t' e '1.7.1 - transporte fluvial de material por balsa com capacidade de 500t'.

Os preços de referência dos itens '4.2.1.1/5.2.1.1 - estaca perfurada em solo tipo raiz', '2.2.1.6 - transporte local de material de jazida DMT < 15km', '2.2.2.4 - brita (seixo rolado)', '2.2.2.1 - geogrelha de poliéster de alta resistência', e '2.2.2.2/2.2.5.3 - dreno bolsa geotêxtil apresentaram valor superior ao da proposta contratada'.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, a análise dos itens que compõem a parte A da Curva ABC do Contrato 2/2010, relativo ao porto de Beruri/AM, resultou na identificação de sobrepreço de R\$ 2.570.919,61 (37,22% em relação ao preço de referência para esse trecho do contrato), conforme evidencia a planilha demonstrativa contida na descrição do achado deste relatório.

Cabe ainda realçar que os serviços já foram praticamente concluídos, com cerca de 90% da obra já medida e paga ao consórcio contratado. Isso significa que o sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado dos serviços apontados resultou em superfaturamento de R\$ 2.432.239,57.

A seguir são apresentadas as planilhas demonstrativas de sobrepreço e de superfaturamento, bem como as composições de preço unitário de referência dos itens com sobrepreço.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 2/2010-Seinf, 31/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção da Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte nos municípios de Beruri, Canutama, Cadajás e Tapauá/AM., Consórcio Sanches Tripoloni-Erin.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 2.432.239,57

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência de pesquisa efetiva de preços de mercado do principal insumo utilizado (aço) e análise crítica insuficiente das composições de preço unitárias utilizadas, sobretudo das relacionadas ao beneficiamento, tratamento e pintura do aço.

(...)

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Foi verificado superfaturamento nas obras de construção do terminal hidroviário no Município de Beruri no estado do Amazonas, em razão de preços excessivos frente ao mercado nos itens:

- a) beneficiamento do aço naval;
- b) aquisição de aço naval;
- c) revestimento geocélula PEAD;
- d) tratamento superficial e pintura de ponte;
- e) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluabilidade;
- f) tratamento superficial e pintura de fundo, costados e espelhos de proa e popa de flutuante; e
- g) geotêxtil não tecido 200 g/m².

A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, porque quase a totalidade dos itens de serviço com indício de sobrepreço já foram executados, medidos e pagos, resultando em superfaturamento.

Em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar a oitiva da Seinfra/AM e do consórcio contratado a respeito do sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao

mercado, e do consequente superfaturamento nesses serviços. Ademais, propõe-se realizar a oitiva do Dnit, autarquia responsável pela aprovação das composições de custos unitários com sobrepreço.

Não haverá proposta de responsabilização nesta oportunidade, pois as questões de sobrepreço apontadas, devido a suas particularidades, pressupõem informações que precisam ser melhor apuradas antes de se partir para a responsabilização. Caso a análise das respostas às oitivas não conclua pelo saneamento da irregularidade, propor-se-á oportunamente a conversão dos presentes autos em processo de Tomada de Contas Especial (TCE), bem como a citação do responsável indicado.

3.1.9 - Responsáveis:

Nome: Sílvio Figueiredo Mourão - **CPF** 729.316.637-00 - **Cargo:** Coordenador-Geral de Custos de Infraestrutura (de 31/3/2009 até 21/6/2011)

Conduta: Homologar com sobrepreço as composições de custo unitário de novos itens de serviço que foram utilizados na planilha orçamentária dos terminais hidroviários no estado do Amazonas.

Nexo de causalidade: A homologação das composições de custo unitário (CPU) com sobrepreço, e sua posterior aprovação na Diretoria Colegiada do Dnit, com inclusão dessas composições no Sistema de Custos Rodoviários (Sicro 2), resultou na utilização dessas composições nos procedimentos licitatórios para construção dos terminais hidroviários no Amazonas, e por fim na celebração de contrato com sobrepreço.

Culpabilidade: Nos termos do art. 23, incisos III e IV, e do art. 127, inciso I, do Regimento Interno do Dnit (Anexo à Resolução 10, de 31 de janeiro de 2007), compete à Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura a realização de pesquisas de mercado de equipamentos e demais insumos que integram as composições unitárias de custos, bem como a análise de propostas de novas composições de custos unitários a serem utilizadas em obras e serviços de engenharia. Portanto, cabia ao responsável indicado avaliar a correspondência dos preços de insumos com o mercado, bem como avaliar os coeficientes de equipamentos utilizados nas composições de custo do Dnit, de maneira a evitar a utilização de CPU com sobrepreço nas licitações.

3.2 - Adiantamento de pagamentos.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, porque não é materialmente relevante em relação ao valor contratado (cerca de 2,79% do valor do contrato).

3.2.2 - Situação encontrada:

Foi constatada a antecipação de pagamentos referentes aos itens '3.1.2 - Beneficiamento do aço naval da ponte móvel' e '3.2.2 - Beneficiamento do aço naval do flutuante' do orçamento do Contrato 2/2010, referente ao terminal hidroviário de Beruri.

Verificou-se nas planilhas de medição e de pagamento, fornecidas pela Secretaria de Estado da Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), que os valores já pagos ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin pelos referidos serviços correspondem a R\$ 368.273,22 e a R\$ 1.727.787,22, respectivamente, que representam 95% do montante previsto no orçamento inicial para os dois itens.

O Memorial Descritivo do Porto de Beruri - Caderno de Encargos e Especificações Técnicas, documento anexo ao Edital da Concorrência 089/2009 - CGL que baliza as condições para execução das estruturas navais, apresenta a seguinte redação para o critério de medição dos itens de beneficiamento do aço naval (página 21):

‘A medição do valor total do aço beneficiado deverá corresponder, sem nenhum acréscimo, ao valor realmente aplicado nas estruturas, cujo cálculo dependerá de aferição do peso real das estruturas, após a conclusão de seu processo de beneficiamento, devendo o peso real ser calculado por meio de planilhas de materiais, que devem ser confeccionadas, tomando como referência os desenhos ‘as built’.

A forma de pagamento e medição do material processado será executada da seguinte maneira:

- Medição de 83% do valor em peso do material processado no dique, carreira ou pátio do contratado, quando os materiais estiverem montados, alinhados e soldados em sua posição na estrutura,
- Medição de 12% do valor em peso do material processado quando a montagem e a instalação das estruturas processadas estiverem concluídas, no local da obra, em suas posições definitivas, perfeitamente locadas, alinhadas e fixadas, de acordo com o projeto,
- Medição de 5% do valor em peso do material efetivamente processado, na aceitação do porto pelo contratante.'

Em inspeção *in loco* realizada em 14 de março de 2012 no Estaleiro Erin Ltda., na cidade de Manaus/AM, foi constatado que a estrutura naval do flutuante e da ponte móvel encontram-se ainda nas águas do Rio Negro, ancoradas nas imediações do estaleiro. Desta forma, o valor máximo que poderia ser medido e pago ao Contratado, de acordo com o critério de medição estabelecido no Edital, seria 83% do total do item, e não 95%, visto que o flutuante e a ponte não se encontram fixados em suas posições definitivas na cidade de Beruri/AM.

Analisando as planilhas de medição do contrato, verifica-se ainda que por ocasião da 5ª medição, emitida em 23/2/2011, estava contemplado o quantitativo executado de 92,91% para o beneficiamento do aço do flutuante (item 3.2.2), índice superior ao previsto para a completa montagem do flutuante (83%). Já o beneficiamento do aço da ponte móvel (item 3.1.2) foi medido na 7ª medição, de 27/4/2011, ao quantitativo de 95%. Portanto, houve adiantamento de 12% do valor desses serviços, o que representa R\$ 264.762,30, 2,79% do valor contratado. Para que esse pagamento fosse regular, as estruturas navais do flutuante e da ponte móvel deveriam estar em seu local definitivo (Beruri/AM).

Contudo, de acordo com o Diário de Obras elaborado pela empresa Sistema PRI Ltda., contratada pelo Dnit para acompanhamento do convênio, o término da montagem das estruturas, com os devido reparos, só se deu em 22/12/2011, no caso da ponte móvel, e em 27/1/2012 para o flutuante. Somente a partir destas datas, ou seja, cerca de dez meses depois da medição, conforme o relatório apresentado, é que o consórcio contratado faria jus ao quantitativo de 83% aplicado aos totais dos itens 3.1.2 e 3.2.2 da planilha de preços.

A situação demonstra que os pagamentos ao consórcio contratado foram realizados de forma antecipada em relação à execução das etapas do serviço. Essa prática coloca em risco a Administração, evidenciando a inversão no estágio de prestação do serviço e seu correspondente pagamento. Cabe ressaltar que já estão previstos, na planilha da obra, itens específicos (3.1.1 e 3.2.1) para remunerar o contratado pela aquisição das chapas, perfis e peças metálicas utilizadas na confecção da ponte e do flutuante. A existência destes itens garante um aporte de recursos ao contratado nas fases iniciais da obra, não havendo, por conseguinte, a necessidade de antecipação da parcela referente ao beneficiamento.

A legislação acerca da execução dos contratos administrativos não autoriza, ainda que com prestação de garantias, pagamento de parcela contratual sem o adimplemento da correspondente obrigação. Pela análise do § 3º do art. 40 da Lei 8.666/93, fica evidenciado que a lei distinguiu na execução contratual, dois momentos distintos e logicamente ordenados: a data do adimplemento de cada parcela e a data do correspondente pagamento.

Também tratando da matéria, os artigos 61, 62 e 63 da Lei 4.320/1964 determinam que o pagamento da despesa só poderá ser efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação, vedando expressamente a inversão da ordem 'adimplemento-pagamento'. A Lei 4.320/64 admite, no entanto, em caso de parcelamento da execução, que o pagamento seja feito nas correspondentes parcelas, segundo cronograma previsto em edital.

Nessa direção é a jurisprudência do Tribunal: Acórdãos 3.524/2010-TCU-2ª Câmara, 516/2009-TCU-Plenário, 3.079/2009-TCU-1ª Câmara, 4.772/2009-TCU-2ª Câmara, 532/2008-TCU-1ª Câmara, 1.224/2008-TCU-Plenário, 2.571/2008-TCU-1ª Câmara, 3.624/2008-TCU-1ª Câmara, 2.204/2007-TCU-Plenário e 346/2005-TCU-2ª Câmara.

Assim, a ocorrência de pagamentos previamente à execução dos serviços configura irregularidade grave, por afrontar os dispositivos legais sobre o tema.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - **Contrato 2/2010-Seinf**, 31/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção da Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte nos municípios de Beruri, Canutama, Cadajás e Tapauá/AM., Consórcio Sanches Tripoloni-Erin.

(...)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Conforme evidenciado, houve pagamento antecipado dos itens referentes ao beneficiamento do aço naval no Contrato 2/2010 para o terminal de Beruri/AM. A antecipação de pagamentos é prática que deve ser rejeitada no âmbito do serviço público, para evitar beneficiamentos ilícitos e possibilitar a verificação do cumprimento do serviço contratado, antes do efetivo desembolso.

Nesse aspecto, a Seinfra/AM agiu sem o devido cuidado e diligência, pois deveria ter efetuado o pagamento das parcelas previstas no edital da concorrência após a conclusão dos serviços de instalação do flutuante e da ponte de acesso em Beruri/AM. Desta forma, a Administração encontra-se em situação de risco, considerando-se a possibilidade de abandono da obra por parte do contratado.

Ante o exposto, em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar as oitivas da Seinfra/AM e do consórcio contratado a respeito do pagamento antecipado de itens do Contrato 2/2010. Não haverá proposta de responsabilização nessa oportunidade, pois como serão feitas as oitivas para o esclarecimento do sobrepreço, considera-se prudente proceder da mesma forma nesse caso. Após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos.

3.2.8 - Responsáveis:

Nome: Raiff Arruda Sabbag Law - **CPF** 216.679.898-55 - **Cargo:** Tecnólogo naval fiscal (de 14/9/2010 até 4/8/2011)

Nome: Ivete Coelho Dibo - **CPF** 273.511.492-91 - **Cargo:** Engenheira fiscal da Seinfra/AM (de 14/9/2010 até 4/8/2011)

Conduta: Aprovar a 5ª e a 7ª medição dos serviços de construção da instalação portuária pública de pequeno porte no Município de Beruri, com os percentuais de 92,91% e 95%, respectivamente, para o beneficiamento do aço do flutuante (item 3.2.2), índices superiores ao previsto no contrato para a completa montagem do flutuante (83%). Conforme a portaria de designação dos fiscais do contrato, a Srª Ivete Coelho Dibo e o Sr. Raif Arruda Sabbag Law eram os responsáveis pela aprovação da 5ª medição (23/2/2011) e da 7ª medição (27/4/2011).

Nexo de causalidade: A aprovação das medições dos serviços resultou no adiantamento de pagamento ao consórcio contratado no serviço de beneficiamento do aço do flutuante.

Culpabilidade: A portaria 01082/2010, de 14 de setembro de 2010, do Departamento de Engenharia da Secretaria de Estado de Infraestrutura designa os responsáveis pela fiscalização da execução das obras e serviços de engenharia referentes ao Contrato 2/2010 - Seinf. Portanto, cabiam aos responsáveis indicados avaliar a realização dos serviços, bem como a correspondência com os critérios de medição previstos no termo contratual.

3.3 - Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, pois não tem potencialidade de causar prejuízos irreversíveis ao erário.

3.3.2 - Situação encontrada:

A fiscalização feita pela Seinfra/AM não realiza o acompanhamento efetivo da obra de construção do terminal fluvial de Beruri, o que resultou em prorrogações do prazo contratual sem análise devidamente detalhada dos motivos dessas alterações, e em pagamentos por materiais e serviços sem a respectiva comprovação de fornecimento.

I - Atraso injustificado

O Contrato 2/2010 foi assinado em 15/3/2010, com prazo de execução previsto de 365 dias. A fiscalização da obra concedeu prorrogação de prazo sem ter havido pedido de alteração do projeto naval ou do terminal de passageiros, e não realizou análise minuciosa das razões que motivaram o pedido de prorrogação feito pelo consórcio contratado. Em decorrência desse problema, o contrato que tinha prazo inicial de 365 dias, foi prorrogado para 1022 dias, sem justificativa adequada.

De acordo com o cronograma inicial da construção do terminal fluvial de Beruri/AM, a parte naval correspondia a dez meses de execução, incluindo construção, transporte e instalação do flutuante e acessórios na cidade destino.

Para adequação do cronograma, em 3 de janeiro de 2011, foi assinado o terceiro termo aditivo ao Contrato 2/2010, concedendo mais 292 dias de execução, com a justificativa de necessidade de ajustes administrativos. Os pareceres técnico e jurídicos, também datados de 3 de janeiro de 2011, apresentados no processo administrativo para concessão de mais prazo, não esclareceram quais seriam estes ajustes administrativos, nem seus impactos sobre o prazo da obra.

Em 28 de dezembro de 2011 foi assinado o quarto termo aditivo, estendendo o prazo em mais 365 dias, sob o argumento de estarem aguardando a licença para transporte dos flutuantes até a obra, além de uma ruptura de maciço em Canutama, denominada pelo contratado 'fenômeno das terras caídas'.

Ressalta-se que o parecer técnico de análise do quarto termo aditivo, na parte referente ao terminal de Beruri, faz referência a 270 dias de prorrogação, mas como o Contrato 2/2010 engloba o porto de Canutama, onde ocorreu a ruptura do maciço que ensejaria a prorrogação por 365 dias, esse maior prazo foi concedido para o contrato como um todo.

Analizando a documentação fornecida pela Seinfra/AM, não foi verificado nenhum pedido de alteração do projeto naval, bem como, constatou-se na visita ao estaleiro que a construção dos flutuantes não é afetada pelo ciclo de cheia e vazantes dos rios.

Embora tenha sido solicitado à Seinfra/AM o envio de cópias digitalizadas de todos os relatórios de inspeção da obra do terminal hidroviário em questão, não foram apresentados relatórios, diários de obra, ou outra documentação que retrate o acompanhamento efetivo da obra, mesmo tendo a Seinfra/AM responsabilidade sobre a fiscalização do contrato, conforme previsto em sua cláusula terceira.

O Dnit, que é o concedente dos recursos, contratou a empresa Sistema PRI Ltda. para acompanhamento das obras do convênio. Todavia, os relatórios de andamento de serviços dessa empresa também não apresentam informações essenciais ao acompanhamento eficaz da obra, tais como os percentuais de execução das etapas do cronograma, as datas de entrega de materiais (inclusive do aço), ou as datas de conclusão dos serviços (inclusive dos flutuantes).

Os relatórios apresentados não mostram justificativas para o atraso no início das obras civis ou dos serviços navais. No tocante à obra civil, verificou-se que essa estava praticamente concluída em agosto de 2011, restando pequenos acabamentos, limpeza, instalação de equipamentos da câmara frigorífica e a instalação do flutuante.

Segundo a Seinfra/AM, seus técnicos realizam inspeções mensais aos terminais e utilizam o relatório do Sistema PRI para ajudar no acompanhamento do contrato. Desta forma, fica evidenciado que não existe uma fiscalização atuante que possa exigir da contratada a boa e regular execução do contrato tempestivamente. A fiscalização exercida pelo Dnit através da empresa Sistema PRI Ltda. é mais gerencial, no sentido de verificar o andamento dos serviços, fazendo um relatório diário muito resumido, não sendo, portanto, uma ferramenta adequada para a fiscalização que deveria ser exercida pela Seinfra/AM - órgão contratante.

II - Ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados.

Conforme verificado no achado 3.2, a fiscalização da Seinfra/AM não observou os critérios de medição estabelecidos em contrato, o que resultou no adiantamento de pagamento pelos serviços de beneficiamento do aço naval.

Ademais, a contratante não apresentou relatórios de fiscalização que demonstrassem as datas de fornecimento do aço e da conclusão dos serviços de beneficiamento do aço naval. A Seinfra/AM não apresentou memória de cálculo dessas medições, o que evidencia a ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados.

Consoante já mencionado, em que pese o Dnit ter contratado a empresa Sistema PRI Ltda. para acompanhamento das obras do convênio, os relatórios de andamento de serviços fornecidos por essa empresa não apresentam informações essenciais ao acompanhamento da obra, tais como os percentuais de execução das etapas do cronograma, as datas de entrega de materiais, ou as datas de conclusão dos serviços.

Nesse ponto, cabe registrar, por exemplo, que a data de conclusão dos elementos dos flutuantes não está presente em nenhum relatório ou documento da fiscalização. Apurou-se que foram medidos e pagos em percentuais acima dos permitidos em contrato antes da entrega efetiva da estrutura final no local da obra (achado 3.2). Entretanto, não se sabe ao certo se as medições e os pagamentos intermediários dos itens que compõem o flutuante correspondem ao efetivamente entregue, haja vista não haver registro de acompanhamento da entrega desses serviços. A falta de informações acerca dos percentuais de execução e finalização das estruturas e serviços do contrato pode permitir, além do adiantamento de parcelas, a medição de itens que podem nunca ser entregues, uma vez que não se registra da forma adequada o andamento dos serviços contemplados no contrato.

III - Ausência de avaliação do projeto executivo

Também cabe apontar que a fiscalização não tomou medidas com o objetivo de avaliar o projeto executivo, visando diminuir o risco de ocorrência de acidentes com os flutuantes, conforme os exemplos ocorridos nos portos de Manacapuru (onde o acúmulo de sedimentos na ponte de acesso ao flutuante causou seu tombamento) ou no porto de Manicoré (onde uma tora de madeira que descia o rio atingiu o flutuante principal e soltou a estrutura, que se deslocou pelo rio Madeira).

A Seinfra/AM considerou a causa dos sinistros 'fenômenos naturais', embora tais fenômenos sejam previsíveis e decorrentes dos ciclos de cheia na bacia amazônica. Nesse caso, caberia a uma fiscalização atuante identificar falhas e consultar o projetista sobre ajustes que ajudariam a mitigar os riscos decorrentes das cheias, pela readequação dos projetos. Por exemplo, poderia ser estudada a construção de estruturas de proteção a montante do local de instalação dos flutuantes.

Com base no exposto, deveria ter sido feito pela Seinfra/AM um acompanhamento mais eficaz do Contrato 2/2010, com uma análise mais detalhada e motivada das razões que levaram ao atraso dos serviços, um controle mais eficiente sobre os materiais e serviços fornecidos, bem como uma avaliação sobre a segurança do projeto frente aos recentes problemas enfrentados em outros terminais hidroviários.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 2/2010-Seinf, 31/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção da Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte nos municípios de Beruri, Canutama, Cadajás e Tapauá/AM., Consórcio Sanches Tripoloni-Erin.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Causas não apuradas

(...)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Conforme apontado, a fiscalização da Seinfra/AM sobre o Contrato 2/2010 não tem sido efetiva, e dentre as deficiências observadas podemos citar:

- atraso injustificado (a fiscalização concedeu prorrogação de 657 dias ao contrato sem a devida análise);
- ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados; e
- falta de avaliação do projeto executivo.

Ante o exposto, em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar a oitiva da Seinfra/AM sobre a deficiência na fiscalização da obra.

Assim como no achado anterior, nesta oportunidade não haverá proposta de responsabilização, pois como serão feitas as oitivas para o esclarecimento do sobrepreço, considera-se prudente proceder da mesma forma neste caso.

3.3.8 - Responsáveis:

Nome: Moacir Ferreira Torres Júnior - **CPF** 336.496.932-91 - **Cargo:** Engenheiro fiscal do órgão (de 4/8/2011 até 6/12/2011)

Conduta: Não avaliar de forma adequada a necessidade de prorrogação do contrato.

Nexo de causalidade: Os pareceres técnicos emitidos pelo engenheiro fiscal subsidiaram a aprovação pelas instâncias superiores dos termos aditivos de prorrogação do contrato.

Culpabilidade: Como engenheiro fiscal da Seinfra/AM, o responsável deveria ter avaliado de forma precisa e completa as razões que foram utilizadas para prorrogar o contrato de execução das obras.

Nome: Mario Jorge Dutra da Silva - **CPF** 025.841.582-72 - **Cargo:** Gerente de Obras do Interior (desde 3/1/2011)

Conduta: Não avaliar de forma adequada os motivos que levaram à prorrogação do contrato.

Nexo de causalidade: O parecer técnico emitido pelo engenheiro, gerente de obras do interior, subsidiou a aprovação pelas instâncias superiores do terceiro termo aditivo ao contrato para prorrogação de prazo.

Culpabilidade: Como engenheiro e gerente de obras do interior da Seinfra/AM, deveria ter avaliado de forma precisa e completa as razões que foram utilizadas para prorrogar o contrato de execução das obras.

Nome: Waldívia Ferreira Alencar - **CPF** 202.023.772-53 - **Cargo:** Secretária de Estado de Infraestrutura do Amazonas - Seinf (desde 19/8/2009)

Conduta: Não tomar as medidas administrativas necessárias para manter um modelo eficiente e tempestivo de fiscalização dos contratos de construção dos terminais hidroviários, que permitisse o acompanhamento das obras para fins de medição, pagamento e controle de prazos.

Nexo de causalidade: A omissão no dever de agir, para garantir fiscalização tempestiva e atuante do contrato, contribuiu para as deficiências observadas.

Culpabilidade: Nos termos do art. 17, incisos IV e XI, da Lei Delegada 67, de 18 de maio de 2007, compete ao Secretário de Estado do Amazonas deliberar sobre assuntos da área administrativa e de gestão econômico-financeira no âmbito do órgão, bem como executar outras ações e atividades e praticar outros atos, em cumprimento a normas legais e regulamentares ou em razão da competência do órgão. Portanto, cabia à responsável indicada garantir um modelo de fiscalização dos contratos de construção dos terminais hidroviários, de modo que permitisse o acompanhamento efetivo das obras, para fins de medição, pagamento e controle de prazos, bem como determinar a avaliação dos projetos das obras em execução, por meio de consulta aos projetistas, em razão dos acidentes ocorridos em outros terminais.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

A definição do Ministro-Relator do presente processo baseou-se no disposto no art. 18-A da Resolução-TCU 175, de 25 de maio de 2005, conforme determinado no Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, subitem 9.2.

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 3	Adiantamento de pagamentos. (item 3.2)
	Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa. (item 3.3)
Questão 5	Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.1)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a previsão de imputação de débito pelo Tribunal, devido à constatação de superfaturamento no valor de R\$ 2.432.239,57. Pode-se ainda mencionar a possibilidade de redução do custo unitário do serviço 'beneficiamento do aço naval'

nas tabelas oficiais do Dnit para portos fluviais, devido ao indício de sobrepreço identificado, e as possíveis melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização ou supervisão deficiente de contratos.

Conforme apontado na matriz de achados, verificou-se que o orçamento contratado referente às obras de construção do terminal hidroviário no Município de Beruri, no estado do Amazonas, apresenta superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao valor de mercado de R\$ 2.432.239,57, equivalente a 25,66% do valor avençado.

Além disso, verificou-se o adiantamento de R\$ 264.762,30 nos pagamentos dos serviços de beneficiamento de aço naval da ponte móvel e do flutuante no orçamento do Contrato 2/2010. Verificou-se que 95% desses serviços foram medidos e pagos, embora o critério de medição e de pagamento previsto no memorial descritivo da obra estabeleça que, na atual situação dessas estruturas, apenas 83% poderia ser medido.

Outra constatação da equipe de auditoria refere-se à deficiência da fiscalização, a qual concedeu prorrogação de 657 dias ao contrato sem a devida análise, não acompanha de forma efetiva os prazos e quantitativos executados, como também não tem tomado medidas com o objetivo de avaliar o projeto executivo, com o intuito de diminuir o risco de ocorrência de acidentes com os flutuantes, conforme ocorrido com outros portos já instalados.

Destarte, a respeito dos indícios de irregularidades relativos à antecipação de pagamento propõe-se a oitiva da Seinfra/AM, órgão que licitou e contratou as obras de construção do terminal de Beruri, bem como do Consórcio Sanches Tripoloni – Erin. Sobre o indício de deficiência na fiscalização, propõe-se a oitiva da Seinfra/AM. Quanto ao indício de superfaturamento decorrente de preços excessivos, além da oitiva da Seinfra/AM e do consórcio contratado, propõe-se a oitiva do Dnit, entidade que analisou e aprovou as composições de preço unitário utilizadas nas licitações de construção dos terminais hidroviários na Amazônia.

Após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos cujas condutas possam ser incluídas no nexo de causalidade das irregularidades identificadas, bem como avaliar a necessidade de conversão do presente processo em tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos.

Por fim, registra-se que não foram identificados achados para as demais questões de auditoria.

6 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman, com as seguintes propostas:

1) Em cumprimento ao art. 250, V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, de 2 de janeiro de 2012, propõe-se:

1.i) realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações preliminares a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal hidroviário de Beruri/AM;

1.ii) realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações preliminares a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento naval; e

1.iii) realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), para que apresente, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestação preliminar a respeito da deficiência na fiscalização, que resultou no atraso injustificado na obra de construção do terminal hidroviário de Beruri/AM.

2) Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex); e

3) Encaminhar cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida ao Dnit, à Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni – Erin.”

2. As Sras. Diretora e Secretária da Secob-4 manifestaram-se de acordo com os pareceres acostados aos autos.

3. O Ministério Público não se manifestou.
É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de auditoria realizada nas obras de construção do Terminal Fluvial do Município de Beruri no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112Z.0013/2012, objeto do Convênio 196/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra, e do subsequente contrato, de número 2/2010, firmado entre a referida Secretaria e o Consórcio Sanches Tripoloni-Erin (Construtora Sanches Tripoloni Ltda. + ERIN Estaleiros Rio Negro Ltda.), no valor de R\$ 9.619.791,50.

2. Os projetos atuais de terminais fluviais na Região Amazônica, e as subsequentes obras de execução, abrangem três partes distintas, quais sejam, (a) as obras navais, compostas do cais flutuante e da ponte de acesso a esse cais; (b) as obras civis, compostas de terminais de passageiros e carga, câmara frigorífica e guarita; e (c) serviços de terraplanagem.

3. No presente momento processual a Secob-4 eleva à apreciação deste Colegiado análise das irregularidades descortinadas durante os trabalhos de auditoria.

4. Antecipando que concordo com as análises e conclusões oferecidas pela unidade técnica em sua instrução, transcrita no relatório precedente em seus trechos essenciais, a qual acolho como razões de decidir, passo a analisar resumidamente as ocorrências encontradas.

I

5. A primeira irregularidade diz respeito a “superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado”, no montante de R\$ 2,43 milhões (parcela já paga do sobrepreço orçamentário total encontrado, da ordem de R\$ 2,571 milhões), observado em sete itens do orçamento, quais sejam, aquisição do aço naval, beneficiamento do aço naval, tratamento superficial e pintura do cais flutuante, tratamento superficial e pintura da ponte e demais estruturas em aço, aplicação de geotextil e camada de rolamento em concreto.

6. O método utilizado para calcular esse superfaturamento encontra-se bem descrito no item “3 – Achados de auditoria”, subitem “I – Metodologia Adotada para Análise do Orçamento” e “II – Descrição da Análise dos Serviços”, da instrução transcrita no relatório precedente, pelo que me abstenho de descrevê-la. Considero importante salientar, entretanto, que foi analisada uma amostra correspondente a 65,85% do valor do orçamento, selecionada mediante a técnica da Curva ABC, o que resultou na identificação do referido sobrepreço.

7. Considerando que os serviços de execução já foram praticamente concluídos, com 90% da obra já medida e paga, a unidade técnica propõe seja a irregularidade classificada como IGC, e não como IGP, vez que a paralisação da obra, em fase bastante adiantada, mas ainda não operacional, produziria maiores prejuízos que os que se pretenderia obter com a adoção da paralização, concordo com esse posicionamento.

8. Desse modo, a Secob-4 propõe ouvir a Seinfra, o Dnit e o Consórcio contratado sobre os sobrepreços observados, guardando a proposta de instauração de tomada de contas especial para momento processual posterior, apenas se as explicações apresentadas não conseguirem sanear a questão.

II

9. A segunda irregularidade observada diz respeito ao “adiantamento de pagamentos”, classificada pela unidade técnica como IGC em razão de não ser materialmente relevante (equivalente a apenas 2,79% do valor contratado).

10. Nos termos do contrato, e conforme observação feita *in loco*, poderiam ter sido pagos, até março de 2012, apenas 83% do valor dos itens “3.1.2 – Beneficiamento do aço naval da ponte móvel” e “3.2.2 – Beneficiamento do aço naval do flutuante”. Não obstante, a equipe de auditoria constatou pagamento de 95% do valor dos itens. Ocorreu, assim, adiantamento de 12% do valor dos itens, equivalente a aproximadamente R\$ 265 mil.

11. A análise do diário de obra elaborado pela empresa supervisora descortinou que tal adiantamento ocorreu no início do exercício de 2011 (95% do valor dos itens) quando só seria devido, e mesmo assim parcialmente (83% do valor dos itens), consoante acima descrito, no início de 2012.

12. Conforme bem apontado na instrução, o adiantamento de pagamentos nos termos descritos ofende disposições legais e coloca a administração em situação de risco, pelo que não pode ser permitido.

13. Concordo novamente com as análises efetuadas sobre a questão, as quais acolho como razões de decidir, e também com a proposta apresentada, no sentido de ouvir a Seinfra e o Consórcio executor sobre a irregularidade.

III

14. A terceira irregularidade foi descrita pela unidade técnica como sendo “fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa”, caracterizada como IG-C em razão de não possuir, no caso, potencialidade para provocar prejuízos irreversíveis ao erário.

15. O que restou é que a Seinfra/AM não realizou o acompanhamento efetivo da obra, o que resultou no atendimento de pedidos de prorrogação de prazo contratual, na ausência de qualquer pedido de alteração de projeto e sem que sua fundamentação estivesse adequada à realidade, e de pagamentos de serviços que ainda não haviam sido realizados.

16. A empresa contratada pelo Dnit para acompanhar as obras objeto do convênio, a Sistema PRI Ltda., por sua vez, também não fez constar em seus relatórios informações essenciais, tais como os percentuais de execução, as datas de entrega de materiais, ou as datas de conclusão dos serviços, por exemplo.

17. No geral, o que a equipe de auditoria aponta é que não houve avaliação do projeto executivo e que os critérios técnicos de medição de serviços não foram observados.

18. Em vista desses aspectos, sugere seja ouvida a Seinfra-AM sobre a deficiência na fiscalização da obra, proposta essa com a qual concordo.

19. Complementando a sugestão, proponho que o Dnit e a empresa por ele contratada também sejam ouvidos relativamente à deficiência na fiscalização da obra.

V

20. Concluindo sua instrução, a unidade técnica sugere que cópias da deliberação deste Colegiado sejam encaminhada à Secex/AM e à 1ª Secex, e ainda, acompanhadas de cópia do relatório de auditoria, sejam remetidas ao Dnit, à Seinfra-AM e ao Consórcio Sanches Triploni – ERIN, propostas essas com as quais também concordo.

21. Entendo que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional também deva ser noticiada dos resultados da presente auditoria.

Assim, acolhendo as análises procedidas na instrução, e apenas complementando as propostas apresentadas, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1800/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC-004.846/2012-5
2. Grupo: I - Classe de assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado/Responsáveis:
- 3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Jorge Ernesto Pinto Fraxe (108.617.424-00); Mario Jorge Dutra da Silva (025.841.582-72); Raiff Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Thulio Osinski Balieiro (383.810.988-07); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53); Consórcio Sanches Tripoloni – Erin (CNPJ 11.536.512/0001-93).

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra.

5. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secob-4.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-4, objetivando verificar a execução das obras de Construção de Terminal Fluvial no Município de Beruri no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112Z.0013/2012, objeto do Convênio 196/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e 250, inciso V, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal fluvial de Beruri/AM;

9.2. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento de aço naval;

9.3. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), e da empresa Sistema PRI Ltda., para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações a respeito das deficiências observadas na fiscalização da obra;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, ao Dnit, à Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni – Erin;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas à Construção do Terminal Fluvial do Município de Beruri no Estado do Amazonas – PT nº 26.784.2073.112Z.0013/2012 não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012), e

9.7. restituir os autos à Secob-4, para continuidade da instrução.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1800-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 015.353/2012-5

Natureza: Representação

Unidade: Ministério da Cultura

Interessada: HWC Empreendimentos Ltda. (CNPJ 08.228.323/0001-49)

Advogado constituído nos autos: Huilder Magno de Souza (OAB/DF 18.444)

SUMÁRIO: LICITAÇÃO, COM SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ORGANIZADORA DE EVENTOS. SUPOSTA IRREGULARIDADE NA DESCLASSIFICAÇÃO DE EMPRESA POR CARACTERIZAÇÃO DA INEXEQUIBILIDADE DE PREÇOS UNITÁRIOS. DILIGÊNCIA AO ÓRGÃO. MESMO APÓS A CONCESSÃO DE PRAZO DE DEFESA PELO PREGOEIRO, A EMPRESA NÃO LOGROU COMPROVAR A EXEQUIBILIDADE DOS PREÇOS UNITÁRIOS. ITENS IMPUGNADOS POSSUEM CUSTO TOTAL MATERIALMENTE RELEVANTE E SÃO ESSENCIAIS PARA A BOA EXECUÇÃO DO OBJETO LICITADO. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA DA

REPRESENTAÇÃO, TORNANDO PREJUDICADO O PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução lançada aos autos pela 6ª Secex (peça 8):

“1. Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, interposta por HWC Empreendimentos Ltda. acerca de supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 3/2012 do Ministério da Cultura (MinC). O referido certame tem por objeto a contratação, por meio de Sistema de Registro de Preços, de empresa especializada na prestação de serviços de organização, planejamento, promoção e execução de eventos, elaboração e fornecimento de infraestrutura no que se refere à locação de espaço físico, com mobiliário necessário e adequado, fornecimento de *layout* ou *design* para estandes, exposições ou feiras, compreendendo a montagem, desmontagem, limpeza, manutenção, instalações elétricas, hidráulicas, de equipamentos e outros serviços correlatos (peça 1, p. 24).

2. Em resumo, a representante alega ter sido indevida sua desclassificação do certame, fundamentada na inexecuibilidade de preços unitários de determinados itens dos Grupos 1 e 5 (lotes do objeto, relativos a eventos nas regiões Centro-Oeste e Norte, respectivamente), o que contrariaria a legislação de licitações e contratos e a jurisprudência do TCU.

3. No essencial, a HWC pugna pelo conhecimento da presente Representação, com pedido de medida cautelar de suspensão do ato que desclassificou sua proposta. No mérito, solicita anulação do ato desclassificatório e prosseguimento do Pregão com sua participação (peça 1, p. 11-12).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. O expediente merece ser conhecido como Representação, com base no art. 113, §1º, da Lei 8.666/93, por preencher os requisitos de admissibilidade do art. 237, inc. VII e parágrafo único, c/c art. 235 do Regimento Interno do TCU: foi apresentado por pessoa jurídica; dispõe sobre matéria de competência desta Corte; o Ministério da Cultura é unidade jurisdicionada ao Tribunal; a peça foi redigida em linguagem clara e objetiva; contém o nome legível do representante, sua qualificação e endereço; e acompanha indícios relativos às irregularidades aventadas.

5. 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-TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI-TCU.

EXAME TÉCNICO

Situação do Certame

6. Em consulta ao sítio Comprasnet (www.comprasnet.gov.br), verificou-se que, em 8/6/2012, o certame em tela encontrava-se em andamento, em fase de aceitação de propostas (peça 7).

Argumentos

7. A HWC alega ter sido desclassificada de três lotes do objeto, dos quais havia se sagrado vencedora. Insurge-se especificamente contra sua desclassificação dos Grupos 1 e 5, em função da inexecuibilidade de preços unitários de determinados itens, embora o preço global estivesse dentro do aceitável (peça 1, p. 2-3).

8. Em relação ao Grupo 1, o MinC teria considerado inexecuíveis os preços de apenas sete itens, referentes a hospedagem, serviços especializados, alimentos e bebidas e transportes, conforme Ofício 18/2012, embora o lote possuía 304 itens (peça 1, p. 2-3 c/c p. 52-79).

9. Alega também que a empresa teria sido desclassificada do Grupo 5 por ter apresentado três itens abaixo do preço de mercado, dentre 185 do lote (peça 1, p. 2-3 c/c p. 80-98).

10. No entender da Representante, sua desclassificação do certame seria irregular frente à jurisprudência do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União e à doutrina. Cita como respaldo um julgado de 1997 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peça 1, p. 3-4), trechos de decisões desta Corte de Contas (Acórdãos 1.684/2003, 971/2008, 159/2003, todos TCU-Plenário) e doutrina de Marçal Justen Filho, segundo a qual não seria cabível a desclassificação de licitante cujo preço global ofertado seja aceitável, ainda que haja preços acima do mercado em alguns itens. O argumento é no sentido de que, se não caberia desclassificação devido a itens com preços mais elevados, também não pode ocorrer eliminação de licitante por ter apresentado valores abaixo do mercado em alguns itens (peça 1, p. 7).

11. Continua sua argumentação ao discorrer sobre outro grupo de julgados do TCU, no sentido de que preços irrisórios não constituiriam motivo de desclassificação de certamista, sendo que, mesmo no caso de ser constatado preço unitário excessivo, deveria haver negociação com a licitante: Decisões 671/1997, 674/1996, 1.658/2003, 84/1999, 1.054/2001, 60/1999, 767/2002, 244/2003, 617/2003 e 820/1997, todas TCU-Plenário (peça 1, p. 8).

12. Sustenta que o art. 44, §3º, da Lei 8.666/93, ampara sua alegação, dado o permissivo ao final do dispositivo (grifou-se):

‘§3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração’.

13. Finalmente, a HWC pugna pelo conhecimento da Representação, com pedido de medida cautelar de suspensão do ato que desclassificou sua proposta para os Grupos 1 e 5 do Pregão Eletrônico-MinC 3/2012. Solicita, ainda, que seja determinada a não celebração do contrato com outra empresa. Acaso esse já tenha sido firmado, pleiteia sua suspensão e abertura de tomada de contas especial para ressarcir o erário de eventuais prejuízos decorrentes da diferença entre os preços das propostas. No mérito, solicita anulação do ato desclassificatório e prosseguimento da licitação (peça 1, p. 11-12).

Análise

14. Diante da suspeita de irregularidade na condução do certame, foi promovido contato telefônico junto ao Pregoeiro para que encaminhasse à 6ª Secex os documentos que fundamentaram o ato de desclassificação da HWC. Na resposta, foram apresentados os documentos constantes das peças 2 a 6.

15. Em exame, verifica-se que o ato que motivou a desclassificação da representante é a Nota Técnica do Pregão 3/2012, de 29/5/2012 (peça 5, p. 49-52), que se ampara em análises dos Despachos 2, 3 e 4/2012 e documentos correlatos (peça 5, p. 1-48).

16. Ressalte-se que, antes de desclassificar a reclamante, o Pregoeiro concedeu a oportunidade de comprovar a exequibilidade de suas propostas, mediante solicitação de documentação (peça 1, p. 52-55 e 80-83, c/c peça 6) e realização de diligências junto aos fornecedores que seriam contratados pela organizadora de eventos (peças 3 e 4), em atenção ao disposto na Instrução Normativa-SLTI/MPOG 2/2008, art. 29, inc. V, e §§1º e 3º, no sentido de que a inexecuibilidade de preços é presunção *juris tantum*, sendo do interessado o ônus da prova em contrário (peça 5, p. 45).

17. Segundo esses Despachos, ao ser convocada para demonstrar a exequibilidade dos preços que cotou, a HWC não conseguiu fazê-lo, pelos motivos a seguir resumidos, conforme síntese das análises do MinC a respeito das propostas relativas aos Grupo 1 e 5.

18. Em relação à planilha 2 (Hospedagens: hotel quatro e cinco estrelas, quarto simples, duplo e triplo), verificou o MinC que as cotações apresentadas pelos fornecedores da organizadora de eventos (hotéis) eram superiores à proposta da HWC; um dos hotéis cotados era três estrelas, em desacordo com o Termo de Referência; as propostas comerciais encontravam-se vencidas ou se referiam a diárias em fins

de semana; os valores de contrato administrativo firmado com outra entidade federal eram datados de anos anteriores e por isso não serviam de base para o ano em curso (peça 5, p. 3-4).

19. No que toca à planilha 3 (Serviços Especializados: diária de 8h para o profissional arquiteto), a empresa apresentou cotação com valor unitário de R\$ 30,00, inferior ao de outros profissionais de menor nível de formação. Também foi verificado que a cotação apresentava valores para os profissionais auxiliar de serviços gerais e garçom maiores que o de arquiteto, bem como segurança e eletricitista mais caros que coordenador de eventos, o que seria desarrazoado. Em resposta, a HWC apresentou proposta da empresa Arquitetando Comércio e Serviços Ltda. (peça 5, p. 4 c/c peça 4, p. 10);

20. Sobre a planilha 6 (Alimentos e Bebidas: almoço/jantar, garrafa de café, garrafa de água mineral e garrafão de água mineral, todos em ambiente hoteleiro), os orçamentos dos fornecedores a serem contratados, que deveriam comprovar os preços, encontravam-se vencidos e apresentavam valores acima dos orçados pela HWC. Além disso, o orçamento da Keeper Eventos não se referia aos preços praticados em ambiente hoteleiro, conforme exigido no Termo de Referência (peça 5, p. 4-5);

21. Por fim, relativamente à planilha 9 (Serviços de Transporte: locação de veículos), o MinC detectou que os orçamentos do fornecedor Pollo Turismo e Eventos, que deveriam comprovar os preços, se encontravam vencidos e apresentavam valores acima dos cotados pela HWC (peça 5, p. 5).

22. A mesma situação ocorre em relação aos preços da proposta apresentada para o Grupo 5, como se depreende das análises do MinC (peça 5, p. 9-10).

23. Ao realizar diligências à contratada, as áreas técnicas do MinC dão conta que a licitante não teria atendido satisfatoriamente às solicitações do Pregoeiro (peça 6), em indício de que as propostas iniciais apresentavam valores não passíveis de comprovação (peça 5, p. 38 e 45). Em verdade, a manifestação da HWC teria admitido que os preços unitários de alguns itens seriam menores do que os praticados por seus fornecedores, o que evidenciaria a inexecuibilidade (peça 5, p. 38).

24. Em relação a alguns dos itens acima, foram apresentados como comprovantes de exequibilidade contratos firmados pela interessada com outros órgãos da Administração Pública, os quais não foram considerados por serem dos anos de 2009 e 2010, o que impediria comparações com o ano corrente (peça 5, p. 4-5 e 10-11).

25. O Pregoeiro, portanto, seguiu as prescrições normativas e abriu oportunidade para que fosse comprovada a exequibilidade. Diante da impossibilidade de obtenção de documentos hábeis nesse sentido, aderente ao princípio do julgamento objetivo, sua decisão foi acertada, pois converge para o disposto no art. 48 da Lei 8.666/93 e no art. 29 da Instrução Normativa-SLTI/MPOG 2/2008 (peça 5, p. 11-12 e 49-52), a saber (grifou-se):

‘Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexecuíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação’. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

‘Art. 29. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contêm vícios ou ilegalidades;

II - não apresentem as especificações técnicas exigidas pelo Projeto Básico ou Termo de Referência;

III - apresentarem preços finais superiores ao valor máximo mensal estabelecido pelo órgão ou entidade contratante no instrumento convocatório;

IV - apresentarem preços que sejam manifestamente inexecuíveis; e

V - não vierem a comprovar sua exequibilidade, em especial em relação ao preço e a produtividade apresentada.

§1º Consideram-se preços manifestamente inexecutáveis aqueles que, comprovadamente, forem insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação pretendida.

§2º A inexecutabilidade dos valores referentes a itens isolados da planilha de custos, desde que não contrariem instrumentos legais, não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta'.

26. As áreas competentes do MinC também apoiaram sua posição pela inexecutabilidade dos preços com fundamento nos Acórdãos 1.159/2007, 4.409/2008, 1.092/2010 e 5.887/2010, todos TCU-2ª Câmara, e 2.586/2007-1ª Câmara (peça 5, p. 12, 39), bem como no subitem 6.3 do edital do certame, o qual dispunha claramente que, para efeito de aceitabilidade da menor proposta ou menor lance, seriam considerados inexecutáveis os preços que, comprovadamente, fossem insuficientes para cobertura dos custos decorrentes da contratação (peça 5, p. 37).

27. Convém ressaltar que os dispositivos acima tratam, em geral, da exequibilidade da proposta, à exceção do §2º do art. 29 da Instrução Normativa-SLTI/MPOG 2/2008 retro, segundo o qual a inexecutabilidade dos valores referentes a itens isolados da planilha de custos, desde que não contrariem instrumentos legais, não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta.

28. Sobre esse aspecto, convém ressaltar que, conforme a própria representante, os itens cujos preços foram considerados inexecutáveis são poucos, dentro do total de 304 da proposta do Grupo 1 e 185 do Grupo 5. Ocorre que, embora numericamente reduzidos, os respectivos valores totais são materialmente representativos frente ao valor global da proposta, de modo que não podem ser considerados itens isolados para fins de aplicação da regra do dispositivo acima.

29. Esse é outro motivo que condena as propostas apresentadas pela HWC e afastam qualquer tentativa de aplicação do §2º do art. 29 da Instrução Normativa-SLTI/MPOG 2/2008, conforme síntese abaixo (sobre a quantidade de itens questionados nas propostas da HWC, embora essa alegue na inicial – peça 1, p. 2-3 – que o MinC teria considerado inexecutáveis os preços de sete e três itens das propostas dos Grupos 1 e 5, respectivamente, o que se extrai dos documentos do processo licitatório é que o Ministério apontou e analisou, em sede de diligências, a exequibilidade de maior número de elementos da proposta – Tabelas 1 e 2, conforme peça 5, p. 1-5, 9-10 e 38):

Itens da Proposta da HWC para o Grupo 1 que foram objeto de análise de exequibilidade (peça 2, p. 3-4, 12-13 e 23)

Item	Quantidade Total	Valor unitário	Valor total	Representatividade dos itens no total da proposta
15	5435	R\$ 210,00	R\$ 1.141.350,00	7,69%
16	8469	R\$ 240,00	R\$ 2.032.560,00	13,70%
17	400	R\$ 320,00	R\$ 128.000,00	0,86%
18	731	R\$ 320,00	R\$ 233.920,00	1,58%
19	400	R\$ 30,00	R\$ 12.000,00	0,08%
140	13.698	R\$ 2,50	R\$ 34.245,00	0,23%
141	293	R\$ 25,00	R\$ 7.325,00	0,05%
142	3.343	R\$ 12,00	R\$ 40.116,00	0,27%
145	25.565	R\$ 32,00	R\$ 818.080,00	5,51%
290	2.083	R\$ 80,00	R\$ 166.640,00	1,12%
291	1.341	R\$ 130,00	R\$ 174.330,00	1,18%
292	558	R\$ 150,00	R\$ 83.700,00	0,56%
Valor Total da Proposta da HWC para o			R\$ 14.836.237,22	32,84%

Grupo 1

30. Além de o valor envolvido nos itens alcançar um terço da proposta, deve-se ter em mente que hospedagem, alimentação e transportes são cruciais para o sucesso dos eventos pretendidos pelo MinC, e tendem a ser consumidos na maioria das contratações, o que os torna, também, relevantes sob o aspecto operacional do contrato, conforme observações da área competente do MinC (peça 5, p. 45).

31. O mesmo ocorre em relação aos preços ofertados para o Grupo 5, em proporção ainda maior:

Itens da Proposta da HWC para o Grupo 5 que foram objeto de análise de exequibilidade (peça 2, p. 29, 34 e 40)

Item	Quantidade Total	Valor unitário	Valor total	Representatividade dos itens no total da proposta
820	204	R\$ 200,00	R\$ 40.800,00	2,21%
821	2.616	R\$ 220,00	R\$ 575.520,00	31,11%
822	450	R\$ 260,00	R\$ 117.000,00	6,32%
823	200	R\$ 30,00	R\$ 6.000,00	0,32%
895	113	R\$ 15,00	R\$ 1.695,00	0,09%
898	1.553	R\$ 35,00	R\$ 54.355,00	2,94%
975	38	R\$ 150,00	R\$ 5.700,00	0,31%
976	14	R\$ 200,00	R\$ 2.800,00	0,15%
977	4	R\$ 200,00	R\$ 800,00	0,04%
Valor Total da Proposta da HWC para o Grupo 5			R\$ 1.849.974,20	43,50%

32. Além disso, a regra do §2º do art. 29 da Instrução Normativa-SLTI/MPOG 2/2008 só se aplicaria se os itens da planilha de custos não contrariassem instrumentos legais e, como se viu acima, aqueles não estavam totalmente aderentes ao Termo de Referência do Pregão e à legislação de licitações e contratos.

33. Ainda na hipótese de que a HWC lograsse comprovar a exequibilidade dos preços, consubstanciada pela suficiência dos valores para cobertura dos custos de contratação junto a terceiros, parcela da documentação apresentada não era válida, por encontrar-se vencida, desatualizada ou em desacordo com o Termo de Referência.

34. Portanto, a desclassificação da licitante não ocorreu apenas por inexecuibilidade, mas também por não aderência de sua proposta ao Termo de Referência, o que encontra amparo na Lei 10.520/2002, art. 4º, incs. VII e X, e no Decreto 5.450/2005, e art. 2º, §2º, c/c art. 11, inc. IV da Instrução Normativa-SLTI/MPOG 2/2008, o que, de qualquer maneira, conduziria à desclassificação da licitante do Pregão Eletrônico-MinC 3/2012.

35. A par de todo o explanado, o art. 44, §3º, da Lei 8.666/93, invocado pela representante (*vide* item 12) não se aplica ao caso sob exame, pois não se trata de materiais e instalações de propriedade do licitante. As divergências de preços se referem a itens a serem providos por terceiros fornecedores (hotéis, locadoras de veículos, entre outros), como é de praxe no mercado de eventos.

36. Não é demais frisar que o certame em tela contou com propostas de 33 licitantes para o Grupo 1 (peça 1, p. 100-101) e 25 para o Grupo 5 (peça 1, p. 106-107), o que evidencia a competitividade alcançada na disputa e depõe a favor da vantajosidade das propostas lançadas pelos demais concorrentes, que tendem a ser convocados em função da desclassificação da HWC.

CONCLUSÃO

37. O documento de peça 1 deve ser conhecido como Representação, nos termos do art. 113, §1º, da Lei 8.666/93, c/c os arts. 235, *caput*, e 237, inc. VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU.

38. Pelo exposto, conclui-se que, no mérito, não assiste razão à representante, uma vez que sua desclassificação do Pregão Eletrônico 3/2012 se deu de forma fundamentada, tendo em vista a ausência de comprovação da exequibilidade de preços da proposta por ela apresentada para os Grupos 1 e 5, cujos valores são materialmente representativos em face do valor global da proposta, e a não aderência de itens da planilha às especificações do Termo de Referência, conforme arts. 48, incs. I e II, da Lei 8.666/93, art. 29, incs. II, IV e V, §§1º e 3º, da Instrução Normativa-SLTI/MPOG 2/2008, e subitem 6.3 do Edital do certame, mesmo diante da oportunidade concedida pelo Pregoeiro para que fosse comprovada a viabilidade dos valores orçados.

39. Em aprofundamento da análise, verifica-se que não se aplicam ao caso as regras previstas na parte final do art. 44 da Lei 8.666/93 ou o §2º do art. 29 da Instrução Normativa-SLTI/MPOG 2/2008.

40. Diante disso, não se constata o *fumus boni juris* necessário para viabilizar a concessão da medida cautelar pleiteada pela licitante (RI-TCU, art. 206). Corolário disso, também não há *periculum in mora*, tendo em vista que, tendo sido regular a decisão da Administração, os próximos atos a serem adotados no curso do procedimento não causarão quaisquer prejuízos. Ao contrário, viabilizarão o alcance da proposta mais vantajosa, que é o objetivo da licitação.

41. Portanto, no que tange ao requerimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, entende-se que este **não deve ser acolhido**, por não estarem presentes nos autos os requisitos de *fumus boni juris* e *periculum in mora*.

42. Diante dos fatos apurados, concluiu-se pela improcedência da presente Representação, razão pela qual deve ser proposto o seu arquivamento.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

43. Como benefícios do exame desta Representação, tem-se a expectativa de controle, resultado previsto no item 66.1 das Orientações para Benefícios do Controle, do Anexo da Portaria-Segecex 10/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **conhecer** da presente Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, nos termos do art. 113, §1º, da Lei 8.666/93, c/c os arts. 235, *caput*, e 237, inc. VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU (item 4);

b) **indeferir** o requerimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, formulado por HWC Empreendimentos Ltda., tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida (item 41);

c) considerar **improcedente** a Representação (item 38);

d) **encaminhar** à HWC Empreendimentos Ltda. (CNPJ 08.228.323/0001-49) e à Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura cópia da decisão que vier a ser adotada nestes autos;

e) **arquivar** o processo, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c art. 250, inc. I, do Regimento Interno-TCU”.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela empresa HWC Empreendimentos Ltda., com pedido de medida cautelar, versando sobre supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 3/2012, do Ministério da Cultura (MinC), que tem por objeto a contratação, por meio de Sistema de Registro de Preços, de empresa especializada na prestação de serviços de organização, planejamento, promoção e execução de eventos, elaboração e fornecimento de infraestrutura no que se refere à locação de espaço físico, com mobiliário necessário e adequado, fornecimento de *layout* ou *design* para estandes, exposições ou feiras, compreendendo a montagem, desmontagem, limpeza, manutenção, instalações elétricas, hidráulicas, de equipamentos e outros serviços correlatos (peça 1, p. 24).

2. A representante alega, em síntese, haver sido indevida sua desclassificação do certame, fundada em possível inexequibilidade de preços unitários de determinados itens cotados nos Grupos 1 (Região Centro-Oeste) e 5 (Região Norte) da licitação, uma vez que o preço global ofertado para os referidos grupos estaria dentro do limite aceitável, bem como que seria pequena a representatividade dos itens com indícios de inexequibilidade de preços (7 em 304 itens constantes do Grupo 1, e 3 em 185 itens constantes do Grupo 5).

3. Em atenção a diligência promovida pela 6ª Secex, o Pregoeiro encaminhou os documentos que fundamentaram a desclassificação da representante, comprovando que, antes da adoção dessa medida, em atenção ao disposto no art. 29, inciso V e §§ 1º e 3º, da Instrução Normativa-SLTI/MPOG 2/2008, concedeu à empresa a oportunidade de apresentar documentos que atestassem a exequibilidade de suas propostas.

4. A desclassificação da empresa foi mantida porque sua defesa não teria logrado comprovar a exequibilidade de suas propostas, ou seja, não teria afastado diversas inconsistências em relação a determinados itens, como:

- a) cotações apresentadas por fornecedores com preços superiores à proposta da representante;
- b) cotação de hotel três estrelas em item reservado a hotéis quatro ou cinco estrelas;
- c) apresentação de propostas comerciais de hotéis vencidas ou referentes a diárias em fins de semana;
- d) apresentação, como referência, de preços de contratos públicos datados de anos anteriores, os quais não serviriam como base para aferição de preços no corrente ano;
- e) cotação de diária para o profissional arquiteto no valor de R\$ 30,00, custo inferior ao de outros profissionais de menor nível de formação, como auxiliar de serviços gerais e garçom;
- f) cotação de diária para o profissional coordenador de eventos inferior à diária de um segurança ou de um eletricitista;
- g) apresentação, no que tange ao fornecimento de alimentos e bebidas, de orçamentos vencidos ou com preços superiores ao cotado pela representante, bem como referentes a preços praticados fora do ambiente hoteleiro, em desacordo com o exigido no Termo de Referência; e
- h) apresentação, no que tange a serviços de transporte, de orçamentos vencidos ou com preços superiores ao cotado pela representante.

5. A 6ª Secex, em sua instrução, entendeu ser regular o procedimento e o encaminhamento adotados pelo pregoeiro, e registrou que, apesar do número reduzido de itens com preços unitários considerados inexequíveis, os respectivos valores totais desses itens são materialmente representativos frente ao valor global da proposta, além de se referirem a serviços de suma importância para o sucesso dos eventos objeto da contratação.

6. Destacou, ainda, a Unidade Técnica que, além dos indícios de inexequibilidade de preços, parcela da documentação apresentada pela representante não era válida, por encontrar-se vencida, desatualizada ou em desacordo com o Termo de Referência, bem como que o certame em tela contou com propostas de 33 licitantes para o Grupo 1 e 25 para o Grupo 5, o que evidenciaria a competitividade alcançada na disputa e deporia a favor da vantajosidade das propostas lançadas pelos demais concorrentes na licitação.

7. Assim, a 6ª Secex propõe que a representação seja conhecida, para, no mérito, ser considerada improcedente, afastando, em consequência, a emissão da medida cautelar pleiteada pela representante.

8. Manifestando-me de acordo com a análise da 6ª Secex, destaco os seguintes números referentes a determinados itens com preços considerados inexequíveis pelo Pregoeiro (os itens 15, 16, 821 e 822 referem-se a hospedagem em hotéis de categoria superior e o item 145 refere-se a almoço/jantar em hotel de categoria superior):

Grupo 1 – Região Centro-Oeste – Preço Total Ofertado: R\$ 14.836.237,22

Item 015 – Valor Total: R\$ 1.141.350,00 (7,69%)

Item 016 – Valor Total: R\$ 2.032.560,00 (13,70%)

Item 145 – Valor Total: R\$ 818.080,00 (5,51%)

Subtotal: R\$ 3.991.990,00 (26,90%)

Grupo 5 – Região Norte – Preço Total Ofertado: R\$ 1.849.974,20

Item 821 – Valor Total: R\$ 575.520,00 (31,11%)

Item 822 – Valor Total: R\$ 117.000,00 (6,32%)

Subtotal: R\$ 692.520,00 (37,43%)

9. No que tange a esses itens, o Ministério da Cultura fez as seguintes ressalvas às cotações de preços apresentadas pela empresa representante para justificar sua proposta (valore em reais):

	Itens					Ressalvas detectadas
	015	016	145	821	822	
Preço da Empresa Representante	210,00	240,00	32,00	220,00	260,00	
Keeper			21,60			- Não é em ambiente hoteleiro
Prime Hotel (Belém)				169,00	160,00	- Site do hotel indica preço maior - Proposta com validade vencida
Kananxuê (Goiânia)	96,00	112,00	17,00			- Hotel 3 estrelas (não superior)
Bristol	187,00	231,00	40,00			- Referente a 2011
San Marco Hotel	208,60	240,80	45,00			- Referente a 2009 - Valor superior ao ofertado
Meliá	220,00	220,00				- Tarifa fins de semana
San Marco Hotel	235,80	272,40				- Referente a 2011 - Valor superior ao ofertado
Phenícia Bittar	245,00	295,00				- Valor superior ao ofertado

10. Nos documentos apresentados pela empresa, verifiquei ainda os preços referentes aos seguintes estabelecimentos da Rede Bittar, mas onde também podem ser observadas ressalvas semelhantes às detectadas pelo Ministério da Cultura (valores em reais):

	Itens					Ressalvas detectadas
	015	016	145	821	822	
Preço da Empresa Representante	210,00	240,00	32,00	220,00	260,00	
Plaza Bittar	150,00	180,00				- Referente a 2011 - Padrão turismo (não superior)
Plaza Bittar (2012)	205,00	245,00				- Padrão turismo (não superior)

Monumental Bittar	150,00	180,00				- Referente a 2011 - Padrão turismo (não superior)
Monum. Bittar (2012)	205,00	245,00				- Padrão turismo (não superior)
America Bittar	240,00	290,00				- Valor superior ao ofertado

11. Além dessas cotações, a empresa apresentou ao Ministério cópias de contratos celebrados com órgãos e entidades públicas federais. Esses contratos, datados de 2008 a 2010, foram considerados inaptos pelo Ministério da Cultura para justificar os preços cotados pela empresa no corrente exercício.

12. Com base nos elementos apresentados, vislumbro serem consistentes os indícios apresentados pelo Pregoeiro referentes a inexecuibilidade dos preços ofertados para esses itens, que possuem significativa representatividade no valor total da contratação e dizem respeito a serviços relevantes (hotelaria e alimentação) dentro do objeto contratado (promoção de eventos). A empresa, por sua vez, não apresentou elementos para justificar esses preços unitários, optando por defender o preço total de sua proposta.

13. Em concordância com a unidade técnica, entendo ser razoável a preocupação do órgão com o sucesso da contratação, considerando a representatividade material e a relevância dos itens com preços considerados inexecuíveis. Nesse quadro, após a concessão de oportunidade de defesa à licitante, não tendo sido afastados os indícios inicialmente apontados, não identifico, em princípio, irregularidade na desclassificação promovida pelo órgão.

14. Além desses serviços destacados nos itens 8 a 10 acima, foram detectados indícios de inexecuibilidade de preços unitários em serviços de transporte e em diárias de profissionais, conforme alíneas “e”, “f” e “h” do item 2 supra. Ao todo, os preços considerados inexecuíveis no Grupo 1 alcançaram 32,84% da proposta, e, no Grupo 5, 43,50% da proposta.

15. Esses percentuais justificam, a meu ver, o temor do Ministério de que os serviços, se contratados, não viessem a ser executados a contento.

16. Merece destaque, ainda, que a desclassificação da representante não teve, por si só, o condão de prejudicar a competitividade do certame, tendo em vista a expressiva participação de licitantes no procedimento, conforme item 6 acima.

17. A despeito de considerar, em princípio, regular o procedimento adotado pelo Ministério, entendo que a licitação requer ser acompanhada de perto por este Tribunal, considerando a magnitude dos valores envolvidos e tendo em vista que, conforme consulta realizada por meu Gabinete no Comprasnet, o Ministério ainda não validou as propostas subsequentes apresentadas no certame, que se encontra suspenso administrativamente, para análise do teor de mandado de segurança interposto contra o procedimento.

18. Assim, proponho, na linha do parecer contido nos autos, que a presente representação seja considerada improcedente, sem prejuízo de este Tribunal vir a reavaliar a matéria no caso de apresentação de novos elementos.

19. Acrescento proposta de que seja determinado à 6ª Secex que acompanhe o desenvolvimento do Pregão Eletrônico 3/2012 e, caso verifique alguma irregularidade, represente a este Tribunal em processo próprio.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de julho de 2012.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1801/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.353/2012-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessada: HWC Empreendimentos Ltda. (CNPJ 08.228.323/0001-49).
4. Unidade: Ministério da Cultura.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 6ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-6).
8. Advogado constituído nos autos: Huilder Magno de Souza (OAB/DF 18.444).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa HWC Empreendimentos Ltda., com pedido de medida cautelar, versando sobre supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 3/2012, do Ministério da Cultura (MinC);

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

9.1. conhecer da presente representação, nos termos dos arts. 235, *caput*, e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. considerar prejudicado o pedido de medida cautelar formulado pela representante, tendo em vista o julgamento do mérito do processo;

9.3. determinar à 6ª Secex que acompanhe o desenvolvimento do Pregão Eletrônico 3/2012, promovido pelo Ministério da Cultura, e, caso verifique alguma irregularidade, represente a este Tribunal em processo próprio;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, ao Ministério da Cultura e à representante;

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1801-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 006.530/2012-5

Natureza: Relatório de Levantamento Auditoria.

Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra;

Responsáveis: Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (CPF 031.393.872-53); Waldívia Ferreira Alencar (CPF 202.023.772-53); Sandra Sueli Fontes Rodrigues (CPF 064.204.192-04); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (CPF 156.709.882-72); Raiff Arruda Sabbag Law (CPF 216.679.898-55); Jorge Ernesto Pinto Fraxe, (CPF 108.617.424-00); Moacir Ferreira Torres Júnior, CPF 336.496.932-91; Thulio Osinski Balieiro, CPF 383.810.988-07; Jailton Lima Freitas CPF 160.957.402-82); Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (CNPJ 011.536.512/0001-93); Sistema PRI Engenharia Ltda. (CNPJ 50.861.616/0001-25); Eduardo Tuyoshi Chiba, 000.780.932-87; Heitor Ribeiro da Câmara, 013.384.982-15; Ivete Coelho Dibo Paes, 237.511.492-91; Leonardo Oliveira Rodrigues, 027.669.302-72; Mario Jorge Dutra da Silva, 025.841.582-72; Raiff Arruda Sabbag Law, 216.679.898-55; Sílvio Figueiredo Mourão, 729.316.637-00

Interessado: Congresso Nacional.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE O DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT) E A SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA DO ESTADO DO AMAZONAS – SEINFRA. OBRAS DO PORTO FLUVIAL DE BOA VISTA DO RAMOS - AM SOB EXECUÇÃO DO CONSÓRCIO SANCHES TRIPOLONI - ERIN (CONSTRUTORA SANCHES TRIPOLONI LTDA. E ERIN – ESTALEIROS RIO NEGRO LTDA.). ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES OBSERVADAS. AUTORIZAÇÃO PARA OITIVA DOS ÓRGÃOS E EMPRESAS ENVOLVIDOS. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL. RETORNO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA ESPECIALIZADA PARA CONTINUIDADE DA INSTRUÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução lançada aos autos pela equipe de auditoria da Secob-4 (DE 39, de 25/5/2012):

“(…)

1 - APRESENTAÇÃO

Trata-se de levantamento de auditoria nas obras de construção de terminal fluvial em Boa Vista do Ramos, no Estado do Amazonas. A fiscalização faz parte das auditorias temáticas em obras de terminais fluviais, conforme determinado no Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, de 15 de fevereiro de 2012.

Para a execução da obra, foi realizada pela então Seinf/AM (que será tratada neste relatório pela denominação atual, Seinfra/AM) a Concorrência 88/2009-CGL, que teve por objeto a contratação de empresa para a construção de cinco portos fluviais com características semelhantes, em cinco municípios no Estado do Amazonas. Entre os portos compreendidos pelo contrato resultante dessa concorrência (1/2010), está a obra de Boa Vista do Ramos. Os outros municípios constantes nesse contrato são Barreirinha, Careiro da Várzea, Iranduba e Itapiranga.

Os valores estimativos, base para a licitação, foram os seguintes:

- Careiro da Várzea - R\$ 26.898.715,99;
- Barreirinha - R\$ 11.424.188,54;
- Boa Vista do Ramos - R\$ 11.889.435,79;

- Itapiranga - R\$ 14.765.253,81;
- Iranduba - R\$ 19.105.977,66;
- Valor total - R\$ 84.083.571,79.

O consórcio Sanches Tripoloni - Erin, vencedor da licitação, é formado pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. e pelo estaleiro Erin - Estaleiros Rio Negro Ltda. O contrato resultante do certame, CT-00001/2010-Seinf, para o lote de cinco portos, teve um valor total de R\$ 82.181.200,67 (desconto de 2,26% em relação ao valor base da licitação, R\$ 84.083.571,79). Desse valor, correspondem a Boa Vista do Ramos R\$ 11.620.959,34 (contratado a 2,26% abaixo do valor base, R\$ 11.889.435,79).

Ressalte-se que apesar de a licitação e o contrato contemplarem o conjunto de obras dos cinco portos, os orçamentos são individualizados e a Seinfra/AM realiza a fiscalização e a administração financeira de cada obra em separado.

O empreendimento específico de Boa Vista do Ramos é fruto do Convênio 197/2008-DAQ-DNIT, celebrado entre o Dnit e a Seinfra/AM, tendo como interveniente o governo do Estado do Amazonas. Segundo o termo do convênio, o projeto básico para execução do objeto era de responsabilidade do Dnit, que, por sua vez, deveria fornecê-lo à Seinfra/AM para a realização da obra. A secretaria assumiria então a responsabilidade pela licitação, pela formalização do contrato e pela fiscalização da obra. Esse protocolo repetiu-se para cada um dos outros quatro portos, que, individualmente, tiveram convênios específicos celebrados entre o Dnit e a Seinfra/AM.

A execução das obras visa a prover a cidade de Boa Vista do Ramos de um porto fluvial para atracação de embarcações regionais de transporte de mercadorias e de pessoas.

As obras desses terminais fluviais compreendem: execução de cais flutuantes e pontes de acesso, constituindo a parte naval da obra; construção de terminais de passageiros, câmaras frigoríficas e guaritas, que são os serviços civis; e serviços de terraplanagem, contenção, pavimentação e drenagem. Entre esses elementos, os serviços das estruturas navais estão sendo executados no estaleiro do consórcio, localizado em Manaus, sendo os demais serviços realizados no local de implantação de cada porto.

O projeto naval será implantado no contexto do marco regulatório estabelecido pela Lei 11.518/2007, que criou as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) em substituição ao modelo pré-existente de portos rudimentares. Com o intuito de atender à nova regulação para esses portos públicos federais de pequeno porte, as instalações deverão cumprir requisitos de habilitação técnica para início da operação portuária, por exemplo: parecer favorável da Autoridade Marítima, instalações adequadas para o acesso de pessoas com necessidades especiais ou mobilidade reduzida, área de espera para passageiros abrigada e providas de assentos, sistemas de iluminação e de sinalização adequados e licença de operação emitida pelo órgão ambiental competente.

Importância socioeconômica

O município de Boa Vista do Ramos localiza-se na região do baixo Amazonas, às margens do Rio Paraná do Ramos, afluente do Rio Amazonas e, de acordo com dados do IBGE, contava com 14.618 habitantes em 2010. Limita-se com os municípios de Maués, Barreirinha e Urucurituba e localiza-se a 270 km, em linha reta, de Manaus e a 367 km por via fluvial. O acesso ao município dá-se por via fluvial em embarcações, a partir do Porto de Manaus, ou em lanchas rápidas, que saem do Porto do Ceasa, também em Manaus.

É preciso contextualizar a importância socioeconômica desse empreendimento ante a realidade do interior do Estado do Amazonas. O município de Boa Vista do Ramos não tem atividades econômicas relevantes e o porto busca possibilitar maior eficácia ao escoamento do produto da pesca e da pequena produção agrícola.

O projeto visa à operacionalidade do sistema de acostagem durante o ano inteiro e irá beneficiar o município com melhor escoamento e recebimento de produtos e maior segurança às pessoas.

Neste contexto, a obra de construção do porto representa agregação de grande valor ao município. O terminal a ser executado adapta-se melhor ao regime cíclico de cheias e vazantes e prevê a instalação de câmaras frigoríficas para estocagem de peixes e uma estação de passageiros.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Acórdão 367/2012-Plenário, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e na Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas, no período compreendido entre 9/3/2012 e 27/4/2012.

A razão que motivou essa auditoria foi a necessidade de verificar-se a conformidade das obras de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte em municípios da Região Norte, entre eles Boa Vista do Ramos/AM, tendo em vista a singularidade e a multiplicidade das obras em questão em uma só região, fato relevante para a população e para a região amazônica onde ocorre a instalação dos portos fluviais.

2.2 - Visão geral do objeto

A presente fiscalização tem como objeto os atos relativos às obras de construção de terminal fluvial no município de Boa Vista do Ramos/AM.

O empreendimento é parte integrante de um conjunto de obras de portos fluviais no estado do Amazonas, os quais possuem projetos padronizados. Segundo os projetos, as obras dos terminais fluviais compreendem:

- obras de terraplanagem, contenção, pavimentação e drenagem;
- obras civis: construção de terminais de passageiros, câmara frigorífica e guarita; e
- obras navais: execução de cais flutuante, flutuantes de apoio e pontes de acesso.

As obras civis e de terraplanagem, contenção, pavimentação e drenagem variam para cada porto, em função das características de sua localização (desnível em relação ao leito do rio, inclinação do talude, tipo de solo, porte necessário dos prédios, etc.).

Quanto à solução naval projetada, adotou-se píer composto por módulos flutuantes que deslizam sobre rampa de concreto. O conjunto de módulos é tracionado por guinchos posicionados em terra. Um flap (pestanda) faz a concordância da rampa de concreto com a ponte metálica. O píer desliza sobre a rampa de concreto, garantindo assim a operação do porto em qualquer situação de nível de água.

(...)

2.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **11.620.959,34**. Ele corresponde ao valor originalmente contratado e será financiado da seguinte forma:

- Unidade gestora - Dnit: R\$ 11.272.330,56
- Ente federado beneficiado - Seinfra/AM: R\$ 348.628,78

O valor parcial do Contrato 1/2010-Seinf referente à obra do terminal de Boa Vista do Ramos é: R\$ 11.620.959,34. Já o valor total desse contrato é R\$ 82.181.200,67.

2.6 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados dessa fiscalização está a previsão de imputação de débito pelo Tribunal devido à constatação de superfaturamento no valor de R\$ 1.908.401,69.

Incluem-se ainda a possibilidade de redução do custo unitário do serviço ‘beneficiamento do aço naval’ nas tabelas oficiais do Dnit para portos fluviais, devido ao indício de sobrepreço identificado, e as possíveis melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização ou supervisão deficiente de contratos.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, pois embora seja materialmente relevante (superfaturamento da ordem de R\$ 1,9 milhões), grande parte dos serviços já se encontram concluídos (execução de 87,50% da obra, já medida e paga), o que torna inapropriado o bloqueio dos recursos financeiros e a consequente paralisação da obra.?

3.1.2 - Situação encontrada:

A equipe de auditoria constatou a existência de superfaturamento da ordem R\$ 1,9 milhões, decorrente de preços excessivos frente ao mercado, na parte do Contrato 01/2010-Seinfra que se refere à obra de construção de terminal fluvial em Boa Vista do Ramos/AM, celebrado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas (Seinfra/AM) e o consórcio formado pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. e Erin - Estaleiros Rio Negro Ltda.

Esse montante foi encontrado confrontando-se os preços contratados com o preço de referência calculado pela equipe de auditoria, considerando uma amostra de 66,68% da planilha de serviços do orçamento contratual, selecionada mediante curva ABC, conforme será demonstrado.

A seguir é descrita a metodologia utilizada na obtenção dos preços de referência de cada item identificado com sobrepreço.

I. METODOLOGIA ADOTADA PARA ANÁLISE DO ORÇAMENTO

Para se chegar ao sobrepreço e, conseqüentemente, ao superfaturamento, foi realizada análise do orçamento contratado pelo método da curva ABC. Esse método consiste em se efetuar um rearranjo da planilha orçamentária com a organização dos itens pela sua representatividade em relação ao valor total do orçamento e classificá-los em ordem decrescente de valor.

Por meio dessa metodologia, selecionou-se uma amostra de 19 itens do orçamento, que representam 80,85% do contrato. Entre os itens selecionados, alguns não fizeram parte da análise por não terem sido encontrados preços de referência adequados. O valor total analisado representa 66,68% do valor contratado (ver planilha ao final do achado).

Importa destacar que, por este método de análise, alguns itens do orçamento foram analisados em conjunto, por representarem o mesmo serviço e possuírem o mesmo valor unitário.

A análise do orçamento foi realizada utilizando-se as composições de preços unitários de cada serviço pertinente à faixa 'A' da curva ABC. As composições de preço unitário dos serviços contratados foram entregues à equipe de auditoria do TCU pela Seinfra/AM.

A apuração dos preços de mercado foi realizada por meio de consulta ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), mantido e divulgado pela Caixa Econômica Federal, e ao Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro). Também foi realizada consulta a empresas fornecedoras do mercado local quando o insumo não se encontrava presente nos sistemas citados. Esses valores referenciais foram comparados com os valores dos serviços e com os valores dos insumos das composições do orçamento contratado da obra.

Foram analisadas também a adequação e a razoabilidade dos coeficientes de consumo e produção dos insumos das composições contratadas, verificando-se sua compatibilidade com as composições de referência.

Um exame mais detalhado foi realizado sobre as composições de preço unitárias elaboradas e aprovadas pelo Dnit para as obras dos terminais hidroviários do Amazonas, que foram utilizadas como preço de referência no orçamento base da licitação.

Conforme a Nota Técnica 386/2012, de 11 de janeiro de 2012, do Núcleo do Programa de Aceleração do Crescimento - AM/RR (NPAC-2) do Ministério dos Transportes, as composições de custos unitários utilizadas nas licitações para construção de terminais hidroviários na Amazônia foram elaboradas pelo Sistema de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sintran), analisadas pela Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura (CGCIT) e aprovadas pela diretoria colegiada do Dnit.

Além disso, o documento sem número de 31 de março de 2009, de autoria da CGICT, demonstra que as referidas composições de custos unitários foram analisadas e homologadas naquela coordenação e posteriormente aprovadas pela diretoria colegiada do Dnit.

O superfaturamento de R\$ 1.908.401,69 apurado nesta análise foi obtido por meio do resultado da diferença, para os itens analisados, entre o valor total medido e pago e o valor total de referência calculado pela equipe de auditoria, conforme pode ser visualizado na planilha ao final deste achado.

II. DESCRIÇÃO DA ANÁLISE DOS SERVIÇOS

Para facilitar o entendimento do método de análise realizado e da forma de cálculo dos preços de referência, encontram-se, no final deste achado, planilhas com as composições contratadas e as composições elaboradas pela equipe de auditoria.

A equipe de auditoria identificou que os seguintes itens possuem preço acima do valor de referência:

- a) beneficiamento do aço naval (mão de obra, eletrodos, equipamentos, tratamento e pintura);
- b) aquisição de aço naval;
- c) revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto fck $\geq$ 20 MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço;
- d) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluabilidade;
- e) escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, na jazida;
- f) lastro de areia grossa;
- g) bloco de concreto intertravado, e = 8 cm, tipo stockholm, sobre camada de areia;
- h) camada de rolamento em concreto de cimento Portland, resistência a tração na flexão aos 28 dias fck $\geq$ 4,5 MPa, com barras de transferência e de ligação, selagem de juntas com mastique elástico, espessura 20 cm;
- i) tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais, exceto flutuantes; e
- j) geotêxtil não tecido 200 g/m².

Antes de adentrar na análise de cada item, cabe esclarecer que, enquanto o preço avençado consiste no custo do contrato mais Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) contratual de 19,60%, o preço de referência é resultante da composição do custo unitário direto estimado preferencialmente a partir de sistemas oficiais, acrescido do percentual de BDI referencial de 24,70% para serviços (percentual médio previsto no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário para obras portuárias) e 15,60% para os itens de aquisição de aço naval (3.1.1e 3.2.1), percentual médio previsto para fornecimento de materiais no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, uma vez que esses são itens relevantes (12,68% do valor total do contrato) e referem-se a simples fornecimento de materiais de natureza específica, fornecidos por empresas especializadas (Súmula 253-TCU).

II.1 Beneficiamento de aço naval

O serviço de beneficiamento de aço naval foi contratado ao preço de R\$ 7.304,11 por tonelada de aço beneficiado (data-base novembro de 2008), sendo responsável por 18,18% do valor total previsto para a execução do terminal fluvial.

Composição unitária do consórcio contratado

A composição de preço unitária (CPU) do consórcio contratado, Sanches Tripoloni - Erin, relaciona grandes quantidades de equipamentos a serem utilizados na execução do serviço, como, por exemplo, oito guindastes auto-propelidos de 35 toneladas, oito pontes rolantes de 10 toneladas e oito empilhadeiras de 4 toneladas, todas sendo operadas constantemente (utilização produtiva = 1), embora a produtividade da equipe seja de uma tonelada por hora.

No item relativo à mão de obra, o consórcio incluiu 65 horas de soldadores e de operadores de equipamentos especiais no beneficiamento de uma tonelada de aço. Além disso, em sua relação de materiais, a composição do serviço de beneficiamento do consórcio contratado considerou a presença de tintas e diluentes, mas sem especificar a mão de obra para a realização do serviço.

Composição unitária de referência

Nessa fiscalização utilizou-se a composição de referência elaborada durante a fiscalização do terminal hidroviário de Eirunepé (Fiscalis 874/2011, TC 029.512/2011-5, peça 82, item 7.3 - Apêndice). Essa composição foi desenvolvida considerando a produtividade de duas toneladas por hora.

Em relação à composição do consórcio contratado, a composição de referência possui uma quantidade menor de equipamentos para a realização dos serviços: uma ponte rolante de 5 ton; uma ponte

rolante de 15 ton; uma mesa de corte plasma; uma prensa hidráulica de 300 ton; sete equipamentos de solda MIG/MAG e 78 equipamentos de solda de eletrodo revestido.

Os custos, quantitativos e coeficientes de equipamentos, mão de obra e insumos foram estimados conforme documento 'Análise do serviço de beneficiamento de aço naval', também constante do relatório Fiscalis 874/2011, e reproduzido ao final deste relatório. Nesse documento estão as justificativas técnicas para os parâmetros adotados.

Como a planilha orçamentária do contrato remunera os serviços de tratamento de superfície e pintura em itens específicos (itens 3.5.1/3.5.2/3.5.3/3.5.4), a composição de referência do serviço de beneficiamento de aço naval não apresenta os componentes desses serviços. Se fossem considerados os custos de jateamento e pintura nessa composição, existiria duplicidade de remuneração para a contratada.

Com base nos quantitativos e coeficientes estimados, foi elaborada composição unitária para o serviço de beneficiamento de aço naval. O preço de referência do serviço é de R\$ 2.267,48 por tonelada, que corresponde a 31% do valor contratado (R\$ 7.304,11). Essa diferença resulta em sobrepreço de R\$ 1.456.946,37 no serviço ou 222% do preço de referência.

II.2 Aquisição de aço naval

O preço de referência da aquisição de aço naval foi obtido em cotações realizadas junto a fornecedores, as quais estão reproduzidas ao final do achado. O valor de referência adotado foi o maior entre as cotações, com data-base de maio/2011, por conservadorismo. Destaca-se que não foi adicionado valor para frete, por se tratar de empresa local (Metalúrgica Magalhães) com fornecimento CIF ('Cost, Insurance and Freight', significando que, no preço do produto, estão incluídos, além do custo, o seguro e o frete até o destino) para a cidade de Manaus, local onde se encontra o estaleiro em que se executam os serviços de beneficiamento do aço. O valor de referência obtido foi de R\$ 3.525,80/t, 30,77% inferior ao valor contratado (R\$ 5.093,12/t).

II.3 Revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto fck 20 MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço

Nessa análise, a equipe de auditoria utilizou como referência a composição de preço unitário contratada, com a modificação do custo de um insumo. O preço de referência do serviço foi obtido pela substituição do custo do insumo Geocélula de PEAD célula estreita h=7,5cm pelo máximo valor alcançado em cotações realizadas junto a fornecedores, para uma análise conservadora. Destaca-se que foram adicionados 20% sobre esse valor, referentes às despesas com frete. Não houve alterações nos coeficientes de consumo dos insumos ou nos demais custos. Dessa forma, o valor de referência obtido foi R\$ 149,35/m², 20,5% inferior ao valor contratado (R\$ 187,92/m²).

II.4 Tratamento superficial e pintura

A equipe de fiscalização identificou sobrepreço nos itens referentes ao tratamento e pintura das pontes e dos flutuantes, devido ao custo elevado do equipamento 'jato abrasivo' e da quantidade de mão de obra empregada.

O preço de referência de cada serviço foi obtido a partir das composições 73656 e 73865 do Sinapi, relativas ao jateamento comercial e pintura em primer epóxi, respectivamente, com adaptações nos coeficientes e nos materiais utilizados.

A composição 73656 do Sinapi refere-se ao jateamento comercial com areia. Como as especificações técnicas dos serviços preveem o uso de granalha de aço para o tratamento da superfície da chapa, substituiu-se o abrasivo areia pela granalha, com as modificações necessárias do consumo dessa última e do rendimento da máquina de jato pneumática. Cabe destacar que o equipamento utilizado para o serviço com granalha é o mesmo utilizado no jateamento com areia.

Para obter o preço referencial dos serviços de pintura com tinta epóxi, foi utilizada a composição 73865 do Sinapi. O consumo dos materiais utilizados (esmalte epóxi, primer e tinta de alcatrão de hulha) foi obtido das especificações técnicas dos produtos descritos no memorial descritivo da obra. No caso de os insumos não terem preço de referência oficial, foram considerados como referência os preços

avencados desses materiais. Como se tratam de serviços afetos ao setor portuário e, portanto, de mão de obra especializada, foram utilizados os preços da mão de obra constantes do Sicro 2 para o Estado do Amazonas.

No campo observações de cada composição auxiliar utilizada para compor o preço referencial, há o detalhamento do cálculo dos coeficientes utilizados nessas composições.

Os itens que apresentaram sobrepreço foram: 3.5.1 - Tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composta pelos tanques de reserva de fluabilidade (120%) e 3.5.2 - Tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais, exceto flutuantes (97%); e 3.5.4 - Tratamento superficial e pintura das seguintes obras mortas de flutuantes: convés principal, convés superior, quando existente, e demais áreas de casaria e todas as estruturas apoiadas sobre o(s) convés(es), exceto na área de piso revestido com Dernasfalt (65%).

II.5 Geotextil não tecido 200 g/m²

Este item possui a composição contratada com apenas um dado incoerente. Trata-se da quantidade de horas de servente para executar um metro quadrado de geotêxtil. De acordo com a composição contratada, seriam necessárias duas horas de servente para executar apenas um metro quadrado de geotêxtil não tecido, quantitativo extremamente elevado para o serviço em questão.

Para comprovar a falha na composição contratada, buscaram-se serviços semelhantes nos sistemas oficiais de preços Sicro e Sinapi. Foram consultadas as seguintes composições:

Sicro - composição 2 S 04 510 02 - Dreno sub-superficial - DSS 02;

Sinapi - composição 24237/1 - fornecimento/assentamento de manta geotêxtil RT-31 (ANT OP-60) bidim; e

Sinapi - composição 26278/1 - Colocação de Manta Polyester - Geotextil OP 20.

A primeira composição citada, do Sicro, prevê uma utilização de 0,10 hora de servente para cada metro de execução de dreno. Observa-se que este serviço utiliza geotêxtil de mesma especificação que o descrito na especificação contratada do serviço, a manta geotêxtil tecido não agulhado TRI300.

As outras duas composições do Sinapi preveem que a colocação da manta de geotêxtil requer a utilização de 0,18 hora de servente para cada metro quadrado do serviço.

Mais uma vez, objetivando efetuar um cálculo conservador, a equipe de auditoria utilizou o maior valor entre as composições consultadas, qual seja, o consumo de 0,18 h/m². O referido serviço apresentou sobrepreço de 219% em relação ao preço de referência ((30,45 - 9,56) / 9,56).

II.6 Bloco de concreto intertravado, e = 8 cm, tipo stockholm, sobre camada de areia

A composição utilizada na formação do preço de referência foi a contratada. O preço de referência do bloco de concreto intertravado foi obtido pela substituição do custo do insumo Paver stockholm esp. 8 cm STD-35 Mpa - sem pigmento, pelo valor alcançado em cotação realizada junto a fornecedor local. Não houve alterações nos coeficientes de consumo dos insumos ou nos demais custos. O valor de referência obtido foi R\$ 96,48/m², 4,4% inferior ao valor contratado (R\$ 100,93/m²).

II.7 Demais itens da amostra

Por não terem sido encontrados preços de referência adequados, não houve como criticar os preços contratados dos itens 1.11.1 - Fábrica de gelo e câmara frigorífica, 3.7.1 - dermasfalt aplicado no piso, 3.4.3 - guincho manual de 20t e 1.7.1 - transporte fluvial de material por balsa com capacidade de 500t.

Os preços de referência dos itens 2.2.1.3 / 2.2.1.6 - transporte local de material de jazida em rodovia não pavimentada DMT ≤ 15km, 2.2.2.4 - brita (seixo rolado) - fornecimento e espalhamento, e 3.3.1 - Poitas de 15t (peso submerso) apresentaram valor inferior ao da proposta contratada.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, a análise dos itens que compõem a parte A da Curva ABC do Contrato 1/2010-SEINF, relativo ao terminal de Iranduba, resultou na identificação de sobrepreço de R\$ 2.211.344,46 (23,50% em relação ao preço de referência para esse trecho do contrato), conforme evidencia a planilha demonstrativa contida na descrição do achado deste relatório.

Cabe ainda realçar que os serviços já foram praticamente concluídos, com cerca de 90% da obra já medida e paga ao consórcio contratado. Isso significa que o sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado dos serviços apontados resultou em superfaturamento de R\$ 1.908.401,69.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 001/2010 - Seinf, 15/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção das instalações portuárias públicas de pequeno porte do Lote I, nos municípios de Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Itapiranga, Careiro da Várzea e Iranduba, no Estado do Amazonas., Consórcio Sanches Tripoloni - Erin.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 1.908.401,69

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência de pesquisa efetiva de preços de mercado do principal insumo utilizado (aço), bem como análise crítica insuficiente das composições unitárias de preço utilizadas, sobretudo daquelas relacionadas ao beneficiamento, tratamento e pintura do aço.

3.1.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízo ao erário decorrente de superfaturamento. (efeito real)

(...)

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Foi verificado superfaturamento nas obras de construção do terminal hidroviário no município de Boa Vista do Ramos, no Estado do Amazonas, em razão de preços excessivos frente ao mercado nos itens:

- a) beneficiamento do aço naval (mão de obra, eletrodos, equipamentos, tratamento e pintura);
- b) aquisição de aço naval;
- c) revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto fck $\geq$ 20 MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço;
- d) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluabilidade;
- e) escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, na jazida;
- f) lastro de areia grossa;
- g) bloco de concreto intertravado, e = 8 cm, tipo stockholm, sobre camada de areia;
- h) camada de rolamento em concreto de cimento Portland, resistência a tração na flexão aos 28 dias fck $\geq$ 4,5 MPa, com barras de transferência e de ligação, selagem de juntas com mastique elástico, espessura 20 cm;
- i) tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais, exceto flutuantes; e
- j) geotêxtil não tecido 200 g/m².

A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, porque quase a totalidade dos itens de serviço com indício de sobrepreço já foram executados, medidos e pagos, resultando em superfaturamento.

Em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar a oitiva da Seinfra e do consórcio contratado a respeito do sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, e do consequente superfaturamento nesses serviços. Ademais, propõe-se realizar a oitiva do Dnit, autarquia responsável pela aprovação das composições de custos unitários com sobrepreço.

Não haverá proposta de responsabilização nessa oportunidade, pois as questões de sobrepreço apontadas, devido a suas particularidades, pressupõem informações que precisam ser melhor apuradas antes de se partir para a responsabilização. Caso a análise das respostas às oitivas não conclua pelo saneamento da irregularidade, propor-se-á oportunamente a conversão dos presentes autos em processo de Tomada de Contas Especial (TCE), bem como a citação do responsável indicado.

3.1.9 - Responsáveis:

Nome: Sílvio Figueiredo Mourão - **CPF:** 729.316.637-00 - **Cargo:** Coordenador Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes do Dnit (de 15/3/2010 até 21/6/2011)

Conduta: Homologar, com sobrepreço, as composições de custo unitário de novos itens de serviço que foram utilizados na planilha orçamentária dos terminais hidroviários no Estado do Amazonas.

Nexo de causalidade: A homologação das composições de custo unitário (CPU) com sobrepreço, e, posteriormente, sua aprovação pela Diretoria Colegiada do Dnit e sua inclusão no Sistema de Custos Rodoviários (Sicro 2), resultou na utilização dessas CPUs nos procedimentos licitatórios para construção dos terminais hidroviários no Amazonas, e, por fim, na celebração de contrato com sobrepreço.

Culpabilidade: Nos termos do art. 23, incisos III e IV, e do art. 127, inciso I, do Regimento Interno do Dnit (Anexo à Resolução n. 10, de 31 de janeiro de 2007), compete à Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura a realização de pesquisas de mercado para equipamentos e demais insumos que integrem as composições unitárias de custos, bem como a análise de propostas de novas composições de custos unitários a serem utilizadas em obras e serviços de engenharia. Portanto, cabia ao responsável indicado avaliar a correspondência dos preços de insumos com o mercado, bem como avaliar os coeficientes de equipamentos utilizados nas composições de custo do Dnit, de maneira a evitar a utilização de CPU com sobrepreço nas licitações.

3.2 - Adiantamento de pagamentos.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, porque não é materialmente relevante em relação ao valor contratado (cerca de 1,85% do valor do contrato).

3.2.2 - Situação encontrada:

Foi constatada a antecipação de pagamentos referente aos itens 3.1.2 - Beneficiamento do Aço Naval da Ponte Móvel - e 3.2.2 - Beneficiamento do Aço Naval do Flutuante - do orçamento do Contrato 1/2010 - Boa Vista do Ramos. Verificou-se nas planilhas de medição e de pagamento, fornecidas pela Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), que os valores já pagos ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin pelos referidos serviços, até a 6ª medição (de 3/10/2011), correspondem, respectivamente, a R\$ 279.455,24 e R\$ 1.689.878,88. Tais cifras representam, respectivamente, a 95% e 92,91% do montante previsto no orçamento inicial para os dois itens.

O Memorial Descritivo do Porto de Boa Vista do Ramos- Caderno de Encargos e Especificações Técnicas -, documento constante do projeto do terminal e que baliza as condições para execução das estruturas navais, apresenta a seguinte redação para o critério de medição dos itens 'Beneficiamento do Aço Naval' (fl. 22 do volume 5):

‘A medição do valor total do aço beneficiado deverá corresponder, sem nenhum acréscimo, ao valor realmente aplicado nas estruturas, cujo cálculo dependerá de aferição do peso real das estruturas, após a conclusão de seu processo de beneficiamento, devendo o peso real ser calculado por meio de planilhas de materiais, que devem ser confeccionadas, tomando como referência os desenhos 'as built'. O peso das soldas não deverá ser incluído nas planilhas de medição.

A forma de pagamento e medição do material processado será executada da seguinte maneira:

- Medição de 83% do valor em peso do material processado no dique, carreira ou pátio do contratado, quando os materiais estiverem montados, alinhados e soldados em sua posição na estrutura;
- Medição de 12% do valor em peso do material processado quando a montagem e a instalação das estruturas processadas estiverem concluídas, no local da obra, em suas posições definitivas, perfeitamente locadas, alinhadas e fixadas, de acordo com o projeto;
- Medição de 5% do valor em peso do material efetivamente processado, na aceitação do porto pelo contratante.’

Em inspeção ‘in loco’ realizada em 13 de março de 2012 no Estaleiro Erin, na cidade de Manaus/AM, foi constatado que as estruturas navais Flutuante Principal, Flutuante de Acesso e Pontes encontram-se ainda nas águas do Rio Negro, ancoradas nas imediações do estaleiro. Dessa forma, o valor máximo que poderia ser medido e pago ao contratado até aquele momento, de acordo com o critério de

medição contido no Edital, seria 83% do total do item, e não 95% ou 92,91%, visto que os flutuantes não se encontram fixados em suas posições definitivas na cidade de Boa Vista do Ramos/AM.

Analisando as planilhas de medição do Contrato, verifica-se que, por ocasião da 3ª medição, emitida em 15/12/2010, estavam contemplados 92,91% para o beneficiamento do aço do flutuante, índice já superior ao previsto para a completa montagem do flutuante (83%). Já a 6ª medição, com data de 3/10/2011, apontou 92,91% para o Cais Flutuante e 95% para a Ponte Móvel, configurando pagamento irregular mínimo variando de 9,91% a 12% do valor total dos serviços de beneficiamento do aço, o que pode representar R\$ 215.511,71 da parcela contratual referente a Boa Vista do Ramos. Para que esse pagamento fosse regular, faltou a execução dos serviços de transporte e de fixação dos flutuantes no local definitivo.

As situações acima expostas demonstram que os pagamentos ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin vêm sendo realizados de forma antecipada em relação à execução das etapas do serviço. Essa prática coloca em risco a Administração, evidenciando inversão no estágio de prestação do serviço e seu correspondente pagamento. Cabe ressaltar que já estão previstos, na planilha da obra, itens específicos (3.1.1, e 3.2.1) para remunerar o Contratado pela aquisição das chapas, perfis e peças metálicas utilizadas na confecção dos flutuantes. A existência destes itens garante aporte suficiente de recursos ao Contratado nas fases iniciais da obra, não havendo, por conseguinte, necessidade de antecipação da parcela referente ao beneficiamento.

A legislação acerca da execução dos contratos administrativos não autoriza, ainda que com prestação de garantias, pagamento de parcela contratual sem o adimplemento da correspondente obrigação. Pela análise do § 3º do art. 40 da Lei 8.666/93, fica evidenciado que a lei distinguiu, na execução contratual, dois momentos distintos e logicamente ordenados: a data do adimplemento de cada parcela e a data do correspondente pagamento.

Também tratando da matéria, os artigos 61, 62 e 63 da Lei 4.320/1964 determinam que o pagamento da despesa só poderá ser efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação, vedando expressamente a inversão da ordem 'adimplemento-pagamento'. A Lei 4.320/64 admite, no entanto, em caso de parcelamento da execução, que o pagamento seja feito nas correspondentes parcelas, segundo cronograma previsto em edital.

Nessa direção é a jurisprudência do Tribunal: Acórdãos 3.524/2010-TCU-2ª Câmara, 516/2009-TCU-Plenário, 3.079/2009-TCU-1ª Câmara, 4.772/2009-TCU-2ª Câmara, 532/2008-TCU-1ª Câmara, 1.224/2008-TCU-Plenário, 2.571/2008-TCU-1ª Câmara, 3.624/2008-TCU-1ª Câmara, 2.204/2007-TCU-Plenário e 346/2005-TCU-2ª Câmara.

Assim, a ocorrência de pagamentos previamente à execução dos serviços configura irregularidade grave, por afrontar os dispositivos legais sobre o tema.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 001/2010 - Seinf, 15/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção das instalações portuárias públicas de pequeno porte do Lote I, nos municípios de Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Itapiranga, Careiro da Várzea e Iranduba, no Estado do Amazonas., Consórcio Sanches Tripoloni - Erin.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Não ter sido respeitado o critério de medição do beneficiamento do aço.

(...)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Conforme evidenciado, houve pagamento antecipado dos itens referentes ao beneficiamento do aço naval no Contrato 1/2010 para o terminal de Boa Vista do Ramos/AM. A antecipação de pagamentos é prática que deve ser rejeitada no âmbito da Administração, para evitar beneficiamentos ilícitos e possibilitar a verificação do cumprimento do serviço contratado, antes do efetivo desembolso.

Nesse aspecto, a Seinfra/AM agiu sem o devido cuidado e diligência, pois deveria ter efetuado o pagamento das parcelas previstas no edital da concorrência após a conclusão dos serviços de instalação

dos flutuantes e das pontes de acesso em Boa Vista do Ramos/AM. Desta forma, a administração encontra-se em situação de risco, considerando-se a possibilidade de abandono da obra por parte do contratado.

Ante o exposto, em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar as oitivas da Seinfra/AM e do consórcio contratado a respeito do pagamento antecipado de itens do Contrato 1/2010. Não haverá proposta de responsabilização nessa oportunidade, pois como serão feitas as oitivas para o esclarecimento do sobrepreço, considera-se prudente proceder da mesma forma nesse caso. Após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos.

3.2.8 - Responsáveis:

Nome: Raiff Arruda Sabbag Law - **CPF:** 216.679.898-55 - **Cargo:** Tecnólogo Naval Fiscal da Seinfra/AM (de 14/9/2010 até 9/8/2011)

Nome: Thulio Osinski Balieiro - **CPF:** 383.810.988-07 - **Cargo:** Tecnólogo Naval Fiscal da Seinfra/AM (desde 20/9/2011)

Nome: Moacir Ferreira Torres Júnior - **CPF:** 336.496.932-91 - **Cargo:** Engenheiro Fiscal da Seinfra/AM (de 20/9/2011 até 25/10/2011)

Nome: Jailton Lima Freitas - **CPF:** 160.957.402-82 - **Cargo:** Engenheiro Fiscal da Seinfra/AM (de 14/9/2010 até 19/9/2011)

Conduta: (i) Srs. Jailton Lima Freitas e Raiff Arruda Sabbag Law (Portaria/Seinf/DE/nº 01081/2010): Aprovarem a 3ª Medição (de 15/12/2010) da construção da instalação portuária pública de pequeno porte no Município de Boa Vista do Ramos/AM, com percentual de execução de 92,91% para o serviço de beneficiamento do aço do Cais Flutuante (item 3.2.2), sendo que o contrato prevê o máximo de 83% quando da completa montagem das estruturas navais. (ii) Srs. Moacir Ferreira Torres Júnior e Thulio Osinski Balieiro (Portaria/Seinf/DE/nº 0783/2011): Aprovarem a 6ª Medição (de 3/10/2011) da construção da instalação portuária pública de pequeno porte no Município de Boa Vista do Ramos/AM, com percentual de execução de 95% para o serviço de beneficiamento do aço da Ponte Móvel (item 3.1.2), sendo que o contrato prevê o máximo de 83% quando da completa montagem das estruturas navais.

Nexo de causalidade: A aprovação das medições resultou no adiantamento de pagamentos ao consórcio contratado referentes ao serviço de beneficiamento do aço naval do cais flutuante e da ponte móvel.

Culpabilidade: As portarias 01081/2010 (de 14 de setembro de 2010) e 0783/2011 (de 20 de setembro de 2011), ambas do Departamento de Engenharia da Secretaria de Estado de Infraestrutura, designam os responsáveis pela fiscalização da execução das obras e serviços de engenharia referentes ao Contrato 1/2010 - Seinf. Portanto, cabia aos responsáveis indicados comprovar a realização dos serviços seguindo os critérios de medição previstos no termo contratual.

3.3 - Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, pois não tem potencialidade de causar prejuízos irreversíveis ao erário.

3.3.2 - Situação encontrada:

A fiscalização feita pela Seinfra/AM não realiza o acompanhamento efetivo da obra de construção do terminal fluvial de Boa Vista do Ramos/AM, o que resultou em prorrogações do prazo contratual sem que houvesse análise devidamente detalhada dos motivos dessas alterações, e em pagamentos sem a respectiva comprovação de fornecimento.

I - Atraso injustificado

O Contrato 1/2010 foi assinado em 15/3/2010, com prazo de execução previsto de 365 dias. A fiscalização da obra concedeu prorrogação de prazo sem ter havido pedido de alteração do projeto naval ou do terminal de passageiros, e não realizou análise minuciosa das razões que motivaram o pedido de prorrogação feito pelo consórcio contratado. Em decorrência desse problema, o contrato, que tinha prazo inicial de 365 dias, foi prorrogado para 1022 dias, sem justificativa adequada.

De acordo com o cronograma inicial da construção do terminal fluvial de Boa Vista do Ramos, a parte naval correspondia a 10 meses de execução, incluindo construção, transporte e instalação do flutuante e acessórios na cidade destino.

Para adequação do cronograma, em 3 de janeiro de 2011 foi assinado o segundo termo aditivo ao Contrato 1/2010, concedendo mais 292 dias de execução, com a justificativa de necessidade de ajustes administrativos. Os pareceres técnico e jurídico, ambos também de 3 de janeiro de 2011, apresentados no processo administrativo para embasar a concessão de mais prazo, não esclareceram quais seriam esses ajustes, nem seus impactos sobre o prazo da obra.

Em 29 de dezembro de 2011 foi assinado o terceiro termo aditivo, estendendo o prazo em mais 365 dias, sob o argumento de adequações nos projetos, bem como dificuldades oriundas do ciclo de cheia e vazante dos rios. Mais uma vez, os pareceres não demonstraram quais seriam essas adequações, nem suas consequências ou as dos regimes dos rios sobre a execução do contrato.

Ressalte-se que o parecer técnico de análise do terceiro termo aditivo faz referência a 270 dias de prorrogação para alguns portos, mas como o Contrato 1/2010 engloba seis portos com diferentes percentuais de desenvolvimento, foram concedidos 365 dias para o contrato como um todo.

Analisando a documentação fornecida pela Seinfra/AM, não foi verificado nenhum pedido de alteração do projeto naval, bem como se constatou, na visita ao estaleiro, que a construção dos flutuantes não é afetada pelo ciclo de cheia e vazantes dos rios.

Embora tenha sido solicitado à Seinfra/AM o envio de cópias digitalizadas de todos os relatórios de inspeção da obra do terminal hidroviário em questão, não foram apresentados relatórios, diários de obra, ou outra documentação que retrate o acompanhamento efetivo da obra, mesmo tendo a Seinfra/AM responsabilidade sobre a fiscalização do contrato, conforme previsto em sua cláusula terceira.

O Dnit, concedente dos recursos, contratou a empresa 'Sistema PRI Ltda.' para acompanhamento das obras do convênio. Todavia, os relatórios de andamento de serviços dessa empresa também não apresentam informações tidas como essenciais ao acompanhamento eficaz da obra, tais como os percentuais de execução das etapas do cronograma, as datas de entrega de materiais (inclusive do aço), ou as datas de conclusão dos serviços (inclusive dos flutuantes).

Os relatórios apresentados não mostram justificativas para o atraso no início das obras civis ou dos serviços navais. No tocante à obra civil, o relatório da gerenciadora informa que estava 89,44% executada em agosto de 2011. De lá até março de 2012, a execução avançou apenas 1,87%, atingindo 91,31%.

Segundo a Seinfra/AM, seus técnicos realizam inspeções mensais aos terminais e utilizam o relatório da Sistema PRI para ajudar no acompanhamento do contrato. Dessa forma, fica evidenciado que não existe uma fiscalização atuante que possa exigir da contratada a boa e regular execução do contrato, tempestivamente. A fiscalização exercida pelo Dnit através da empresa Sistema PRI Ltda. é mais gerencial, no sentido de verificar o andamento dos serviços, fazendo um relatório diário muito resumido, não sendo, portanto, uma ferramenta adequada para a fiscalização que deveria ser exercida pela Seinfra/AM - órgão contratante.

II - Ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados.

Conforme verificado no achado 3.2, a fiscalização da Seinfra/AM não observou os critérios de medição estabelecidos em contrato, o que resultou no adiantamento de pagamento pelos serviços de beneficiamento do aço naval.

Ademais, a contratante não apresentou relatórios de fiscalização que demonstrassem as datas de fornecimento do aço e da conclusão dos serviços de beneficiamento do aço naval. A Seinfra/AM não

apresentou memória de cálculo dessas medições, o que evidencia a ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados.

Consoante já mencionado, em que pese o Dnit ter contratado a empresa Sistema PRI Ltda. para acompanhamento das obras do convênio, os relatórios de andamento de serviços fornecidos por essa empresa não apresentam informações essenciais ao acompanhamento da obra, tais como os percentuais de execução das etapas do cronograma, as datas de entrega de materiais, ou as datas de conclusão dos serviços.

Nesse ponto, cabe registrar, por exemplo, que a data de conclusão dos elementos dos flutuantes não está presente em nenhum relatório ou documento da fiscalização. Apurou-se que foram medidos e pagos em percentuais acima dos permitidos em contrato antes da entrega efetiva da estrutura final no local da obra (achado 3.2). Entretanto, não se sabe ao certo se as medições e os pagamentos intermediários dos itens que compõem os flutuantes correspondem ao efetivamente entregue, haja vista não haver registro de acompanhamento da entrega desses serviços. A falta de informações acerca dos percentuais de execução e finalização das estruturas e serviços do contrato pode permitir, além do adiantamento de parcelas, a medição de itens que podem nunca ser entregues, uma vez que não se registra da forma adequada o andamento dos serviços contemplados no contrato.

III - Ausência de avaliação do projeto executivo

Também cabe apontar que a fiscalização não tomou medidas com o objetivo de reavaliar o projeto executivo, visando diminuir o risco de ocorrência de acidentes com os flutuantes, conforme os exemplos ocorridos nos portos de Manacapuru (onde o acúmulo de sedimentos na ponte de acesso ao flutuante causou seu tombamento) ou no porto de Manicoré (onde uma tora de madeira que descia o rio atingiu o flutuante principal e soltou a estrutura, que se deslocou pelo rio Madeira).

A Seinfra/AM considerou a causa dos sinistros 'um fenômeno natural', de acordo com a resposta ao Ofício 1-156/2012-TCU/Secob-4, de 25/4/2012, embora tais fenômenos sejam recorrentes, previsíveis e decorrentes dos ciclos de cheia na bacia amazônica. Nesse caso, caberia a uma fiscalização atuante identificar falhas e consultar o projetista sobre ajustes que ajudariam a mitigar os riscos decorrentes das cheias, pela readequação dos projetos. Por exemplo, poderia ser estudada a construção de estruturas de proteção a montante do local de instalação dos flutuantes.

Com base no exposto, a Seinfra/AM agiu com passividade ao não exercer um acompanhamento mais eficaz do Contrato 1/2010, com uma análise mais detalhada e motivada das razões que levaram ao atraso dos serviços, um controle mais eficiente sobre os materiais e serviços fornecidos, bem como uma avaliação sobre a segurança do projeto frente aos recentes problemas enfrentados em outros terminais hidroviários e sobre a necessidade de o projeto sofrer ajustes.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 001/2010 - Seinf, 15/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção das instalações portuárias públicas de pequeno porte do Lote I, nos municípios de Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Itapiranga, Careiro da Várzea e Iranduba, no Estado do Amazonas., Consórcio Sanches Tripoloni - Erin.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Causas não apuradas.

(...)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Conforme apontado, a fiscalização da Seinfra/AM sobre o Contrato 1/2010 - Seinf/AM não tem sido efetiva, e entre as deficiências observadas podemos citar:

- atraso injustificado (a fiscalização concedeu prorrogação de 657 dias ao contrato sem as devidas análises);
- ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados; e
- falta de avaliação do projeto executivo.

Ante o exposto, em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar a oitiva da Seinfra/AM sobre a deficiência na fiscalização da obra.

Assim como no achado anterior, nesta oportunidade não haverá proposta de responsabilização, pois como serão feitas as oitivas para o esclarecimento do sobrepreço, considera-se prudente proceder da mesma forma neste caso.

3.3.8 - Responsáveis:

Nome: Waldívia Ferreira Alencar - **CPF:** 202.023.772-53 - **Cargo:** Secretária de Estado de Infraestrutura do Amazonas - Seinf (desde 19/8/2009)

Conduta: (i) Não tomar as medidas administrativas necessárias para manter um modelo eficiente e tempestivo de fiscalização dos contratos de construção dos terminais hidroviários, que permitisse o devido acompanhamento das obras, para fins de medição, pagamento e controle de prazos; e (ii) Não providenciar avaliação dos projetos do empreendimento para prevenir eventuais acidentes, haja vista que acidentes como os ocorridos em outros portos podem vir a se repetir. Com a tomada de medidas preventivas e corretivas esses tipos de acidentes poderiam ser evitados.

Nexo de causalidade: A omissão no dever de agir para garantir fiscalização tempestiva e atuante do contrato, contribuiu para as deficiências observadas.

Culpabilidade: Nos termos do art. 17, incisos IV e XI, da Lei Delegada 67, de 18 de maio de 2007, compete ao Secretário de Estado deliberar sobre assuntos da área administrativa e de gestão econômico-financeira no âmbito do órgão, bem como executar outras ações e atividades e praticar outros atos, em cumprimento a normas legais e regulamentares ou em razão da competência do órgão. Portanto, cabia à responsável indicada garantir um modelo de fiscalização dos contratos de construção dos terminais hidroviários, de modo que permitisse o acompanhamento efetivo das obras, para fins de medição, pagamento e controle de prazos, bem como determinar a avaliação dos projetos das obras em execução, por meio de consulta aos projetistas, em razão dos acidentes ocorridos em outros terminais.

Nome: Mario Jorge Dutra da Silva - **CPF:** 025.841.582-72 - **Cargo:** Gerente de Obras do Interior (desde 3/1/2011)

Conduta: Não avaliar de forma adequada os motivos que levaram à prorrogação do contrato.

Nexo de causalidade: O parecer técnico emitido pelo engenheiro, gerente de obras do interior, subsidiou a aprovação pelas instâncias superiores do segundo termo aditivo ao contrato para prorrogação de prazo.

Culpabilidade: Como engenheiro e gerente de obras do interior da Seinfra/AM, deveria ter avaliado de forma precisa e completa as razões que foram utilizadas para prorrogar o contrato de execução das obras.

Nome: Leonardo Oliveira Rodrigues - **CPF:** 027.669.302-72 - **Cargo:** Fiscal da Obra/Seinf (desde 26/10/2011)

Nome: Raiff Arruda Sabbag Law - **CPF:** 216.679.898-55 - **Cargo:** Tecnólogo Naval Fiscal da Seinfra/AM (de 14/9/2010 até 9/8/2011)

Nome: Thulio Osinski Balieiro - **CPF:** 383.810.988-07 - **Cargo:** Tecnólogo Naval Fiscal da Seinfra/AM (desde 20/9/2011)

Nome: Jailton Lima Freitas - **CPF:** 160.957.402-82 - **Cargo:** Engenheiro Fiscal da Seinfra/AM (de 14/9/2010 até 19/9/2011)

Conduta: Não avaliarem de forma adequada os motivos que levaram à prorrogação do contrato.

Nexo de causalidade: Os pareceres técnicos emitidos pelos engenheiros e técnicos fiscais subsidiaram a aprovação, pelas instâncias superiores, dos termos aditivos de prorrogação do contrato.

Culpabilidade: Como engenheiros e técnicos navais fiscais da Seinfra/AM, deveriam ter avaliado de forma precisa e completa as razões que foram utilizadas para prorrogar o contrato de execução das obras.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

A definição do Ministro Relator do presente processo baseou-se no disposto no art. 18-A da Resolução-TCU 175, de 25 de maio de 2005, conforme determinado no Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, subitem 9.2.

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 3 Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa. (item 3.3)

Questão 5 Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.1)

Foi identificado, ainda, o seguinte achado sem vinculação com questões de auditoria:

Adiantamento de pagamentos. (item 3.2)

Conforme apontado na matriz de achados, verificou-se que o orçamento contratado referente às obras de construção do terminal hidroviário no município de Boa Vista do Ramos, no Estado do Amazonas, apresenta superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado da ordem de R\$ 1,9 milhões, 16% do valor avençado.

Além disso, constatou-se o adiantamento de R\$ 215.511,71 nos pagamentos dos serviços de beneficiamento de aço naval. Verificou-se que 95% desses serviços, no caso da ponte móvel, e 92,91%, em relação ao cais flutuante, foram medidos e pagos, embora o critério de medição e pagamento previsto no memorial descritivo da obra estabeleça que, na atual situação dessas estruturas, apenas 83% poderiam ter sido medidos. Também restou demonstrado a ineficácia da fiscalização das obras do porto exercida pela Seinfra/AM, o que resultou em prorrogações do prazo contratual sem análise detalhada dos motivos alegados, e em pagamentos irregulares.

Destarte, a respeito dos indícios de irregularidades relativos à antecipação de pagamento, propõe-se a oitiva da Seinfra/AM, órgão que licitou e contratou as obras de construção do terminal de Boa Vista do Ramos, bem como do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin. Quanto ao indício de superfaturamento decorrente de preços excessivos, além da oitiva da Seinfra/AM e do consórcio contratado, propõe-se a oitiva do Dnit, entidade que analisou e aprovou as composições de preço unitário utilizadas nas licitações de construção dos terminais hidroviários na Amazônia. Já em relação à fiscalização deficiente, propõe-se a oitiva da Seinfra/AM, responsável pela fiscalização das obras do terminal.

Após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos cujas condutas possam ser incluídas no nexo de causalidade das irregularidades identificadas, bem como será avaliada a necessidade de conversão do presente processo em tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos.

Por fim, registra-se que não foram consolidados achados para as demais questões de auditoria.

Entre os benefícios estimados dessa fiscalização está a previsão de imputação de débito pelo Tribunal devido à constatação de superfaturamento no valor de R\$ 1.908.401,69.

Incluem-se ainda a possibilidade de redução do custo unitário do serviço 'beneficiamento do aço naval' nas tabelas oficiais do Dnit para portos fluviais, devido ao indício de sobrepreço identificado, e as possíveis melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização ou supervisão deficiente de contratos.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman, com as seguintes propostas:

1) Em cumprimento ao art. 250, V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, de 2 de janeiro de 2012, propõe-se:

1.i) realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin - Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias,

a contar da ciência, manifestações preliminares a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal hidroviário de Boa Vista do Ramos/AM;

1.ii) realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, manifestações preliminares a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento de aço naval; e

1.iii) realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, manifestação preliminar a respeito da deficiência na fiscalização da obra de construção do terminal hidroviário de Boa Vista do Ramos/AM.

2) Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex); e

3) Encaminhar cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida ao Dnit, à Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin.”.

2. A Secretária da Secob-4 manifestou-se de acordo com os pareceres acostados aos autos (DE 41, de 25/5/2012).

3. O Ministério Público não se manifestou.

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de auditoria realizada nas obras de construção do Terminal Fluvial do Município de Boa Vista do Ramos no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112S.0013/2012, objeto do convênio nº 197/2008-DAQ-DNIT celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra, e do subsequente contrato, de número 1/2010, firmado entre a referida Secretaria e o Consórcio Sanches Tripoloni-Erin (Construtora Sanches Tripoloni Ltda. + Erin Estaleiros Rio Negro Ltda.), no valor de R\$ 11.620.959,34.

2. Os projetos atuais de terminais fluviais na Região Amazônica, e as subseqüentes obras de execução, abrangem três partes distintas, quais sejam, (a) as obras navais, compostas do cais flutuante e da ponte de acesso a esse cais; (b) as obras civis, compostas de terminais de passageiros e carga, câmara frigorífica e guarita; e (c) serviços de terraplanagem.

3. No presente momento processual, a Secob-4 eleva à apreciação deste Colegiado análise das irregularidades descortinadas durante os trabalhos de auditoria.

4. Antecipando que concordo com as análises e conclusões oferecidas pela Unidade Técnica em sua instrução, transcrita para o relatório que precede este voto em seus trechos essenciais, a qual acolho como razões de decidir, passo a analisar resumidamente as ocorrências encontradas.

I

5. A primeira irregularidade diz respeito a “superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado”, no montante de aproximadamente R\$ 1,91 milhões (parcela já paga do sobrepreço orçamentário total encontrado, da ordem de R\$ 2,21 milhões), observado em 10 itens do orçamento, quais sejam, a) beneficiamento do aço naval (mão de obra, eletrodos, equipamentos, tratamento e pintura); b) aquisição de aço naval; c) revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm,

com concreto $f_{ck} \geq 20$ MPa e tendão de polipropileno $d = 10$ mm, inclusive fixação com grampos de aço; d) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluabilidade; e) escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, na jazida; f) lastro de areia grossa; g) bloco de concreto intertravado, $e = 8$ cm, tipo stockholm, sobre camada de areia; h) camada de rolamento em concreto de cimento Portland, resistência a tração na flexão aos 28 dias $f_{ct} \geq 4,5$ MPa, com barras de transferência e de ligação, selagem de juntas com mastique elástico, espessura 20 cm; i) tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais, exceto flutuantes; e j) geotêxtil não tecido 200 g/m².

6. O método utilizado para calcular esse superfaturamento encontra-se descrito no item “3 – Achados de auditoria”, subitem “I – Metodologia Adotada para Análise do Orçamento” e “II – Descrição da Análise dos Serviços”, da instrução transcrita para o relatório que precede este voto, pelo que me abstenho de descrevê-la. Considero importante salientar, entretanto, que foi analisada uma amostra correspondente a 88,85% do valor do orçamento (66,68% efetivamente comparada com parâmetros de mercado), selecionada mediante a técnica da Curva ABC, o que resultou na identificação do referido sobrepreço.

7. Vez que os serviços de execução já foram praticamente concluídos, com 87,5% da obra medida e paga, a unidade técnica propõe seja a irregularidade classificada como IGC, e não como IGP, vez que a paralisação da obra, em fase bastante adiantada, mas, ainda não operacional, produziria maiores prejuízos que os que se pretenderia obter com a adoção da paralisação. Concordo com esse posicionamento.

8. Desse modo, a Secob-4 propõe ouvir a Seinfra, o Dnit e o Consórcio contratado sobre os sobrepreços observados, guardando a proposta de instauração de tomada de contas especial para momento processual posterior, apenas se as explicações apresentadas não conseguirem sanear a questão.

II

9. A segunda irregularidade observada diz respeito ao “adiantamento de pagamentos”, classificada pela unidade técnica como IGC em razão de não ser materialmente relevante (equivalente a apenas 1,85% do valor contratado).

10. Nos termos do contrato, a forma e medição do beneficiamento do aço naval deveria ter sido executada da seguinte forma:

“• Medição de 83% do valor em peso do material processado no dique, carreira ou pátio do contratado, quando os materiais estiverem montados, alinhados e soldados em sua posição na estrutura;

Medição de 12% do valor em peso do material processado quando a montagem e a instalação das estruturas processadas estiverem concluídas, no local da obra, em suas posições definitivas, perfeitamente locadas, alinhadas e fixadas, de acordo com o projeto;

Medição de 5% do valor em peso do material efetivamente processado, na aceitação do porto pelo contratante.”

11. Nessas condições, poderiam ter sido pagos, até março de 2012, apenas 83% do valor dos itens relativos ao beneficiamento do aço naval das pontes móveis, do flutuante de acesso, e do flutuante principal. Não obstante, a equipe de auditoria constatou pagamento de 92,91% a 95% do valor desses itens. Ocorreu, assim, adiantamento de montante situados entre 9,91% e 12% do valor dos itens, ou seja, aproximadamente R\$ 215,5 mil.

12. A análise das planilhas de medição pela equipe de auditoria descortinou que esses adiantamentos irregulares já haviam acontecido quando da 3ª medição, em dezembro de 2010, e da 6ª medição, em outubro de 2011, quando só seria devido, e, mesmo assim, parcialmente (83% do valor dos itens), conforme acima descrito, no final de 2011.

13. Conforme bem apontado na instrução, o adiantamento de pagamentos nos termos descritos ofende disposições legais e coloca a administração em situação de risco, pelo que não pode ser permitido.

14. Concordo novamente com as análises oferecidas pela unidade técnica sobre a questão, as quais acolho como razões de decidir neste voto, e também com sua proposta, no sentido de ouvir a Seinfra e o Consórcio executor sobre a irregularidade.

III

15. A terceira irregularidade foi descrita pela unidade técnica como sendo “fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa”, caracterizada como IG-C em razão de não possuir, no caso, potencialidade para provocar prejuízos irreversíveis ao erário.

16. O que restou observado pela equipe de auditoria é que a Seinfra/AM não realiza o acompanhamento efetivo da obra sob análise, o que resultou no atendimento de pedidos de prorrogação de prazo contratual, mesmo inexistindo qualquer pedido de alteração de projeto ou qualquer fundamentação que o suportasse, e de pagamentos de serviços que ainda não haviam sido realizados.

17. A empresa contratada pelo Dnit para acompanhar as obras objeto do convênio, o Sistema PRI Engenharia Ltda., por sua vez, também não fez constar em seus relatórios informações essenciais, tais como os percentuais de execução, as datas de entrega de materiais, ou as datas de conclusão dos serviços.

18. No geral, o que a equipe de auditoria aponta é que houve atraso injustificado na execução da obra, ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados, que não houve avaliação do projeto executivo e que os critérios técnicos de medição de serviços não foram observados.

19. Em vista desses aspectos, sugere seja ouvida a Seinfra-AM sobre a deficiência na fiscalização da obra, proposta essa com a qual concordo.

20. Complementando a sugestão apresentada, considero que o Dnit e a empresa por ele contratada também devam ser ouvidos relativamente à deficiência na fiscalização da obra.

IV

21. Concluindo, a instrução sugere que cópias da deliberação deste Colegiado sejam encaminhada à Secex-AM e à 1ª Secex, e ainda, acompanhadas de cópia do relatório de auditoria, sejam remetidas ao Dnit, à Seinfra-AM e ao Consórcio Sanches Triploni – Erin, propostas essas com as quais concordo.

22. Entendo que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional também deva ser noticiada dos resultados da presente auditoria.

Assim, acolhendo as análises procedidas pela equipe de auditoria em sua instrução, e concordando com as propostas apresentadas, apenas efetuando as complementações necessárias, voto por que este Plenário aprove o acórdão que ora lhe submeto.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1802/2012 - TCU – Plenário

1. Processo TC 006.530/2012-5
2. Grupo: I - Classe V – Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional

3.2. Responsáveis: Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (CPF 031.393.872-53); Waldívia Ferreira Alencar (CPF 202.023.772-53); Sandra Sueli Fontes Rodrigues (CPF 064.204.192-04); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (CPF 156.709.882-72); Raiff Arruda Sabbag Law (CPF 216.679.898-55); Jorge Ernesto Pinto Fraxe, (CPF 108.617.424-00); Moacir Ferreira Torres Júnior, CPF 336.496.932-91; Thulio Osinski Balieiro, CPF 383.810.988-07; Jailton Lima Freitas CPF 160.957.402-82); Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (CNPJ 011.536.512/0001-93); Sistema PRI Engenharia Ltda. (CNPJ 50.861.616/0001-25); Eduardo Tuyoshi Chiba, 000.780.932-87; Heitor Ribeiro da Câmara, 013.384.982-15; Ivete Coelho Dibo Paes, 237.511.492-91; Leonardo Oliveira Rodrigues, 027.669.302-72; Mario Jorge Dutra da Silva, 025.841.582-72; Raiff Arruda Sabbag Law, 216.679.898-55; Sílvio Figueiredo Mourão, 729.316.637-00

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra.

5. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secob-4.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-4, objetivando verificar a execução das obras de Construção de Terminal Fluvial no Município de Boa Vista do Ramos no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112S.0013/2012, objeto do convênio nº 197/2008-DAQ-DNIT celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas – Seinfra,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e 250, inciso V, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestação a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal fluvial de Boa Vista do Ramos/AM;

9.2. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestação a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento de aço naval;

9.3. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), e da Sistema PRI Engenharia Ltda., para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito das deficiências observadas na fiscalização da obra;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, ao Dnit, à Seinfra/AM, à Sistema PRI Engenharia Ltda. e ao Consórcio Sanches Tripoloni – Erin;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas à Construção de Terminal Fluvial do Município de Boa Vista do Ramos no Estado do Amazonas – PT nº

26.784.2073.112S.0013/2012 não se enquadram no art. 91, §1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012), e

9.7. restituir os autos à Secob-4, para continuidade da instrução.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1802-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - Plenário

TC-006.285/2012-0

Natureza: Relatório de Levantamento Auditoria.

Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra;

Responsáveis: Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (CPF 031.393.872-53); Waldívia Ferreira Alencar (CPF 202.023.772-53); Sandra Sueli Fontes Rodrigues (CPF 064.204.192-04); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (CPF 156.709.882-72); Raiff Arruda Sabbag Law (CPF 216.679.898-55); Jorge Ernesto Pinto Fraxe, (CPF 108.617.424-00); Moacir Ferreira Torres Júnior, CPF 336.496.932-91; Thulio Osinski Balieiro, CPF 383.810.988-07; Jailton Lima Freitas CPF 160.957.402-82); Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (CNPJ 011.536.512/0001-93); Sistema PRI Engenharia Ltda. (CNPJ 50.861.616/0001-25); Eduardo Tuyoshi Chiba, 000.780.932-87; Heitor Ribeiro da Câmara, 013.384.982-15; Ivete Coelho Dibo Paes, 237.511.492-91; Leonardo Oliveira Rodrigues, 027.669.302-72; Mario Jorge Dutra da Silva, 025.841.582-72; Raiff Arruda Sabbag Law, 216.679.898-55; Sílvio Figueiredo Mourão, 729.316.637-00

Interessado: Congresso Nacional.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE O DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT) E A SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA DO ESTADO DO AMAZONAS - SEINFRA. OBRAS DO PORTO FLUVIAL DE BARREIRINHA - AM SOB EXECUÇÃO DO CONSÓRCIO SANCHES TRIPOLONI - ERIN (CONSTRUTORA SANCHES TRIPOLONI LTDA. E ERIN - ESTALEIROS RIO NEGRO LTDA.). ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES OBSERVADAS. AUTORIZAÇÃO PARA OITIVA DOS ÓRGÃOS E EMPRESAS ENVOLVIDOS. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL. RETORNO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA ESPECIALIZADA PARA CONTINUIDADE DA INSTRUÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução lançada aos autos pela equipe de auditoria da Secob-4 (DE 50, de 25/5/2012):

“(…)

1 - APRESENTAÇÃO

Trata-se de auditoria nas obras de construção do terminal fluvial em Barreirinha/AM, no estado do Amazonas. A fiscalização faz parte das auditorias temáticas em obras de terminais fluviais, conforme determinado no Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, de 15 de fevereiro de 2012.

Para a realização da obra, foi realizada pela Seinfra/AM a Concorrência 88/2009-CGL, que teve por objeto a contratação de empresa para a construção de cinco portos fluviais com características semelhantes, em cinco municípios no estado do Amazonas.

Entre os portos compreendidos pelo contrato resultante desta concorrência, está o de Barreirinha. Os outros municípios constantes no contrato são Boa Vista do Ramos, Itapiranga, Careiro da Várzea e Iranduba.

Os valores estimativos da licitação foram os seguintes:

- Barreirinha - R\$ 11.424.188,54;
- Boa Vista do Ramos - R\$ 11.889.435,79;
- Itapiranga - R\$ 14.765.253,81;
- Careiro da Várzea - R\$ 26.898.715,99; e
- Iranduba - R\$ 19.105.977,66.

Valor total - R\$ 84.083.571,79.

O consórcio Sanches Tripoloni - Erin, vencedor da licitação, é formado pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. e Erin - Estaleiro Rio Negro Ltda., cujo contrato para o lote de cinco portos teve um valor total de R\$ 82.181.200,67 (desconto de 2,26% em relação ao valor base da licitação). Deste valor, correspondem a Barreirinha R\$ 11.203.037,59 (contratado 1,94% abaixo do valor base).

Ressalta-se que apesar de a licitação e de o contrato contemplarem o conjunto de obras dos cinco portos, a Seinfra/AM realiza a fiscalização e a administração financeira de cada obra em separado.

O empreendimento específico de Barreirinha é fruto do Convênio 195/2008-DAQ-Dnit, celebrado entre o Dnit e a Seinfra/AM, tendo como interveniente o governo do estado do Amazonas. Segundo o termo do convênio, o projeto básico para execução do objeto era de responsabilidade do Dnit, que, por sua vez, deveria fornecê-lo à Seinfra/AM para realização da obra. A secretaria assumiria então a responsabilidade pela licitação, formalização do contrato e fiscalização da obra. Esse protocolo repetiu-se para cada um dos outros quatro portos, que tiveram convênios específicos celebrados entre o Dnit e a Seinfra/AM.

A execução dos serviços visa prover a cidade de Barreirinha de um porto fluvial para atracação de embarcações regionais de transporte de mercadorias e pessoas, assim como balsas de transporte de cargas.

As obras dos terminais fluviais compreendem: execução de cais flutuante e ponte de acesso, constituindo a parte naval da obra; construção de terminais de passageiros, câmara frigorífica e guarita, que são os serviços civis; e serviços de terraplanagem. Entre esses elementos, os serviços das estruturas navais são executados no estaleiro do consórcio localizado em Manaus, sendo os demais serviços realizados no local de cada obra.

O projeto naval será implantado no contexto do marco regulatório estabelecido pela Lei 11.518/2007, que criou as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) em substituição ao modelo preexistente de portos rudimentares. Com o intuito de atender a nova regulação para esses portos públicos federais de pequeno porte, as instalações deverão cumprir requisitos de habilitação técnica para

início da operação portuária, por exemplo: parecer favorável da Autoridade Marítima, instalações adequadas para o acesso de pessoas com necessidades especiais ou mobilidade reduzida, área de espera para passageiros abrigada e provida de assentos, sistemas de iluminação e de sinalização adequados e licença de operação emitida pelo órgão ambiental competente.

Importância socioeconômica

A população do Município de Barreirinha era de 27.355 habitantes em 2010, de acordo com dados do IBGE. O acesso ao município dá-se por via fluvial, em embarcações ou em lanchas rápidas que circulam na região.

O Município de Barreirinha não tem atividades econômicas relevantes, sendo a agropecuária sua principal atividade econômica, tendo o turismo como atividade complementar. A construção do porto dará maior eficácia ao escoamento dos produtos da produção agropecuária e do comércio local, além de trazer facilidade no embarque/desembarque da população.

O porto será construído na orla da sede do município, a qual não possui infraestrutura adequada para embarque e desembarque de passageiros e transporte de mercadorias. A Infraestrutura portuária atual é constituída por uma multiplicidade de pequenos pontos de atracação (com pequenos cais flutuantes de madeira, escadas e rampas de aterro) espalhados por toda a orla, sem uma centralização dos meios e do gerenciamento dos mesmos.

O projeto visa a operacionalidade do sistema de acostagem durante o ano inteiro e irá beneficiar o município com implantação de uma infraestrutura mínima para impulsionar o desenvolvimento do mercado regional e conseqüentemente à melhoria da qualidade de vida da população, através do acesso seguro, ordenado e controlado do fluxo de passageiros e cargas na cidade de Barreirinha, do controle mais eficaz das embarcações por parte das autoridades portuárias, da melhoria das condições sanitárias da orla da cidade.

Neste contexto, a obra de construção do porto representa agregação de grande valor ao município. O porto a ser construído adapta-se melhor ao regime cíclico de cheias e vazantes, prevê a instalação de câmara frigorífica para estocagem de peixes e uma estação de passageiros.

Fonte: IBGE e projeto básico do empreendimento.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

O Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, de 15 de fevereiro de 2012, dentre outras providências, determinou a realização de fiscalizações temáticas em obras de terminais fluviais. Em cumprimento à referida deliberação, a 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras propôs a análise das obras de construção de terminais fluviais relacionadas ao programa 2073 - transporte hidroviário, do Governo Federal.

Entre os projetos selecionados encontra-se a obra de construção do terminal hidroviário de Barreirinha/AM, programas de trabalho 26.784.1456.112R.0013 / 26.784.2073.112R.0013. Dessa forma, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas (Seinfra/AM), referente ao período compreendido entre 15/5/2009 e 28/3/2012.

2.2 - Visão geral do objeto

A presente fiscalização tem como objeto os atos relativos às obras de construção de terminal fluvial no Município de Barreirinha /AM.

O empreendimento é parte integrante de um conjunto de obras de portos no estado do Amazonas os quais possuem projetos padronizados. Segundo os projetos, as obras dos terminais fluviais compreendem:

- obras de terraplanagem;
- obras civis: construção de terminais de passageiros, câmara frigorífica e guarita; e
- obras navais: execução de cais flutuante, flutuantes de apoio e pontes de acesso.

As obras civis e de terraplanagem variam para cada porto, em função das características de sua localização (desnível em relação ao leito do rio, inclinação do talude, tipo de solo, porte necessário dos prédios, etc.).

O porto de Barreirinha é composto por uma ponte metálica, que desliza sobre uma rampa de concreto, e por um flutuante principal, para acostagem das embarcações. Um flap (pestana) faz a concordância da rampa de concreto com a ponte metálica. A ponte desliza sobre a rampa de concreto, garantindo assim a operação do porto em qualquer situação de nível de água. A outra extremidade está apoiada no flutuante principal. A ponte metálica apresenta 20 metros de comprimento. A ponte dispõe de uma faixa central para veículos, com largura de 4 m, e duas passarelas laterais para pedestres, de 1,20 m de largura cada.

O flutuante principal é o cais flutuante de dimensões principais de 62 m por 16 m. Este flutuante apresenta um único convés. O flutuante principal fica posicionado no local com auxílio

de fundeio composto de poitas e cabos de aço e/ou amarras e utiliza também mortos instalados nas margens para amarração dos cabeços.

(...)

2.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **11.203.037,59**. Este valor corresponde ao previsto no contrato para a execução das obras. O valor total estimado para a execução do convênio era de R\$ 11.424.188,54, sendo R\$ 11.081.462,86 equivalentes a 97% do total, referentes à participação da concedente (Dnit) e R\$ 342.725,00 equivalentes a 3% do total, correspondentes à contrapartida da conveniente (Seinfra/AM). Após a licitação, obteve-se um desconto de 1,94% sobre o preço base, tendo sido valor contratado R\$ 11.203.037,59.

2.6 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a possível imputação de débito pelo Tribunal, devido à constatação de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado no valor de R\$ 2.379.826,68. Pode-se ainda mencionar a possibilidade de redução do custo unitário do serviço 'beneficiamento do aço naval' nas tabelas oficiais do Dnit para portos fluviais, decorrente do indício de sobrepreço identificado, bem como possíveis melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização ou supervisão deficiente de contratos.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no conceito de IGP, nos termos do art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011, LDO 2012, pois embora seja materialmente relevante (superfaturamento da ordem de R\$ 2,38 milhões, correspondente a 21% do valor contratado), restam poucos serviços para a conclusão do objeto pretendido (execução de 72% da obra, já medida e paga). Portanto, não se vislumbra apropriado o bloqueio dos recursos financeiros.

3.1.2 - Situação encontrada:

A equipe de auditoria constatou a existência de superfaturamento da ordem R\$ 2,38 milhões, decorrente de preços excessivos frente ao mercado, na parte do Contrato 1/2010-Seinfra/AM que se refere à obra de construção da instalação portuária pública de pequeno porte no Município de Barreirinha, celebrado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas (Seinfra/AM) e o consórcio formado pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. e Erin - Estaleiros Rio Negro Ltda.

Esse montante foi encontrado confrontando-se os preços contratados com o preço de referência calculado pela equipe de auditoria, considerando uma amostra de 80,46% da planilha de serviços do orçamento contratual, selecionada mediante curva ABC, conforme demonstrado abaixo.

I. METODOLOGIA ADOTADA PARA ANÁLISE DO ORÇAMENTO

Para se chegar ao sobrepreço e, conseqüentemente, ao superfaturamento, foi realizada análise do orçamento contratado pelo método da curva ABC. Esse método consiste em se efetuar um rearranjo da

planilha orçamentária com a organização dos itens pela sua representatividade em relação ao valor total do orçamento e classificá-los em ordem decrescente de valor.

Por meio dessa metodologia, selecionou-se uma amostra de 27 itens do orçamento, que representam 80,46% do valor do contrato. Entre os itens selecionados, alguns não fizeram parte da análise por não terem sido encontrados preços de referência adequados. O valor total analisado representa 66,29% do valor contratado (ver planilha ao final do achado).

Importa destacar que, por este método de análise, alguns itens do orçamento foram analisados em conjunto, por representarem o mesmo serviço e possuírem o mesmo valor unitário. É o caso dos itens 3.1.2 e 3.2.2; 3.1.1 e 3.2.1; 2.2.2.5, 2.2.5.2 e 2.4.2; 4.2.1.1 e 5.2.1.1; 2.2.1.8, 2.2.2.7 e 2.4.8; 2.2.2.2 e 2.2.5.3.

A análise do orçamento foi realizada, utilizando-se as composições de preços unitários de cada serviço pertinente à faixa 'A' da curva ABC. As composições de preço unitário dos serviços contratados foram entregues à equipe de auditoria do TCU pela Seinfra/AM.

A apuração dos preços de mercado foi realizada por meio de consulta ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), mantido e divulgado pela Caixa Econômica Federal, e ao Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro). Também foi realizada consulta a empresas fornecedoras do mercado local quando o insumo não se encontrava presente nos sistemas citados. Esses valores referenciais foram comparados com os valores dos serviços e com os valores dos insumos das composições do orçamento contratado da obra.

Foram analisadas também a adequação e razoabilidade dos coeficientes de consumo e produção dos insumos das composições contratadas, verificando-se sua compatibilidade com as composições de referência.

Um exame mais detalhado foi realizado sobre as composições de preço unitárias elaboradas e aprovadas pelo Dnit para as obras dos terminais hidroviários do Amazonas, que foram utilizadas como preço de referência no orçamento base da licitação.

Conforme a Nota Técnica 386/2012, de 11 de janeiro de 2012, do Núcleo do Programa de Aceleração do Crescimento - AM/RR (NPAC-2) do Ministério dos Transportes (Nota técnica 386/2012), as composições de custos unitários utilizadas nas licitações para construção de terminais hidroviários na Amazônia foram elaboradas pelo Sistema de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sintran), analisadas pela Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura (CGCIT) e aprovadas pela diretoria colegiada do Dnit.

Além disso, o documento sem número, de 31 de março de 2009, de autoria da CGICT, demonstra que as referidas composições de custos unitários foram analisadas e homologadas naquela coordenaria (homologação e aprovação das CPUs) e posteriormente aprovadas pela diretoria colegiada do Dnit.

O superfaturamento de R\$ 2,38 milhões apurado nesta análise foi obtido por meio do resultado da diferença, para os itens analisados, entre o valor total medido e pago e o valor total de referência calculado pela equipe de auditoria, conforme pode ser visualizado na planilha ao final deste achado.

II. DESCRIÇÃO DA ANÁLISE DOS SERVIÇOS

Para facilitar o entendimento do método de análise realizado e da forma de cálculo dos preços de referência, encontram-se, no final deste achado, planilhas com as composições contratadas e as composições elaboradas pela equipe de auditoria. Nas planilhas que representam as composições elaboradas pela equipe, as adequações realizadas são demonstradas em destaque.

A equipe de auditoria identificou que os seguintes itens possuem preço acima do valor de referência:

- a) beneficiamento do aço naval (mão de obra, eletrodos, equipamentos, tratamento e pintura) - preço por tonelada de aço beneficiado;
- b) aquisição de aço naval;
- c) revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto fck $\geq$ 20 MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço;

d) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluviabilidade;

e) camada de rolamento em concreto de cimento Portland, resistência a tração na flexão aos 28 dias $f_{ck} \geq 4,5$ MPa, com barras de transferência e de ligação, selagem de juntas com mastique elástico, espessura 20 cm;

f) lastro de areia grossa;

g) escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, na jazida;

h) tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais exceto flutuantes; e

i) tratamento superficial e pintura de fundo, costados e espelhos de proa e popa de flutuante (obras vivas e mortas externas, compreendidas entre o fundo e o nível do convés).

Antes de adentrar na análise de cada item, cabe esclarecer que, enquanto o preço avençado consiste no custo do contrato mais Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) contratual de 19,60%, o preço de referência é resultante da composição do custo unitário direto estimado preferencialmente a partir de sistemas oficiais, acrescido do percentual de BDI referencial de 24,70% para serviços (percentual médio previsto no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário para obras portuárias) e 15,60% para os itens de aquisição de aço naval, percentual médio previsto para fornecimento de materiais no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, uma vez que esses são itens relevantes (14,85 % do valor total do contrato) e referem-se à simples fornecimento de materiais de natureza específica, fornecidos por empresas especializadas (Súmula 253-TCU).

II.1 Beneficiamento de aço naval

O serviço de beneficiamento de aço naval foi contratado ao preço de R\$ 7.304,11 por tonelada de aço beneficiado (data-base novembro de 2008), sendo responsável por 21,29% do valor total previsto para a execução do terminal fluvial.

Composição unitária do consórcio contratado

A composição de preço unitário (CPU) do consórcio contratado, Sanches Tripoloni - Erin, relaciona grandes quantidades de equipamentos a serem utilizados na execução do serviço, como, por exemplo, oito guindastes auto-propelidos de 35 toneladas, oito pontes rolantes de 10 toneladas e oito empilhadeiras de 4 toneladas, todas sendo operadas constantemente (utilização produtiva = 1), embora a produtividade da equipe seja de uma tonelada por hora.

No item relativo à mão de obra, o consórcio incluiu 65 horas de soldadores e de operadores de equipamentos especiais no beneficiamento de uma tonelada de aço. Além disso, em sua relação de materiais, a composição do serviço de beneficiamento do consórcio contratado considerou a presença de tintas e diluentes, mas sem especificar a mão de obra para a realização do serviço.

Composição unitária de referência

Nesta fiscalização utilizou-se a composição de referência elaborada durante a fiscalização do terminal hidroviário de Eirunepé (Fiscalis 874/2011, TC-029.512/2011-5, peça 82, item 7.3 - Apêndice). Essa composição foi desenvolvida considerando a produtividade de duas toneladas por hora.

Em relação à composição do consórcio contratado, a composição de referência possui uma quantidade menor de equipamentos para a realização dos serviços: uma ponte rolante de 5 ton; uma ponte rolante de 15 ton; uma mesa de corte plasma; uma prensa hidráulica de 300 ton; sete equipamentos de solda MIG/MAG e 78 equipamentos de solda de eletrodo revestido.

Os custos, quantitativos e coeficientes de equipamentos, mão de obra e insumos foram estimados conforme documento 'Análise do serviço de beneficiamento de aço naval', também constante do relatório Fiscalis 874/2011, e reproduzido ao final deste relatório. Nesse documento estão as justificativas técnicas para os parâmetros adotados.

Como a planilha orçamentária do contrato remunera os serviços de tratamento de superfície e pintura em item específico (item 3.5), a composição de referência do serviço de beneficiamento de aço naval não relaciona esses serviços. Se fossem considerados os custos de jateamento e pintura nessa composição, existiria duplicidade de remuneração para a contratada.

Com base nos quantitativos e coeficientes estimados, foi elaborada composição unitária para o serviço de beneficiamento de aço naval. O preço de referência do serviço é R\$ 2.267,50/t, que corresponde a 31% do valor contratado (R\$ 7.304,11/t). Essa diferença resulta em sobrepreço de R\$ 1.644.805,73 ou 222% do preço de referência.

II.2 Aquisição de aço naval

O preço de referência da aquisição de aço naval foi obtido em cotações realizadas junto a fornecedores, as quais estão reproduzidas ao final do achado. O valor de referência foi o maior valor entre as cotações, com data-base de maio/2011 (adotada de forma conservadora). Destaca-se que não foi adicionado valor para frete, por se tratar de empresa local (Metalúrgica Magalhães) com fornecimento do produto na cidade de Manaus, local onde se encontra o estaleiro em que se executam os serviços de beneficiamento do aço. O valor de referência obtido foi de R\$ 3.525,80/t, que representa 69,2% do valor contratado (R\$ 5.093,12/t).

II.3 Revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto $f_{ck} \geq 20$ MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço

Nessa análise, a equipe de auditoria utilizou como referência a composição de preço unitário contratada, com a modificação do preço de um insumo. O preço de referência do serviço foi obtido pela substituição do custo do insumo 'Geocélula de PEAD célula estreita h=7,5cm' pelo máximo valor alcançado em cotações realizadas junto a fornecedores, para uma análise conservadora. A esse valor adicionou-se 20%, percentual estimado pela equipe de auditoria para as despesas com frete. Não houve alterações nos coeficientes de consumo dos insumos ou nos demais custos. Dessa forma, o valor de referência obtido foi R\$ 149,35/m², cerca de 79% do valor contratado (R\$ 187,92/m²).

II.4 Tratamento superficial e pintura

A equipe de fiscalização identificou sobrepreço nos itens referentes ao tratamento e pintura da ponte e do flutuante, devido ao custo elevado do equipamento 'jato abrasivo' e da quantidade de mão de obra empregada.

O preço de referência de cada serviço foi obtido a partir das composições 73656 e 73865 do Sinapi, relativas ao jateamento comercial e pintura em primer epóxi, respectivamente, com adaptações nos coeficientes e nos materiais utilizados.

A composição 73656 do Sinapi refere-se ao jateamento comercial com areia. Como as especificações técnicas dos serviços preveem o uso de granalha de aço para o tratamento da superfície da chapa, substituiu-se o abrasivo areia pela granalha, com as modificações necessárias do consumo dessa última e do rendimento da máquina de jato pneumática. Cabe destacar que o equipamento utilizado para o serviço com granalha é o mesmo utilizado no jateamento com areia.

Para obter o preço referencial dos serviços de pintura com tinta epóxi foi utilizada a composição 73865 do Sinapi. O consumo dos materiais utilizados (esmalte epóxi, primer e tinta de alcatrão de hulha) foi obtido das especificações técnicas dos produtos descritos no memorial descritivo da obra. No caso de os insumos não terem preço de referência oficial, foram considerados como referência os preços avançados desses materiais. Como se tratam de serviços afetos ao setor portuário e, portanto, de mão de obra especializada, foram utilizados os preços da mão de obra constantes do Sicro 2 para o estado do Amazonas.

No campo observações de cada composição auxiliar utilizada para compor o preço referencial, há o detalhamento do cálculo dos coeficientes utilizados nessas composições.

Os itens que apresentaram sobrepreço foram: 3.5.1 - Tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composta pelos tanques de reserva de flutuabilidade; 3.5.2 - Tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais, exceto flutuantes; e 3.5.3 - Tratamento superficial e pintura de fundo, costados e espelhos de proa e popa de flutuante.

A seguir são mostrados os preços de referência obtidos e o percentual de sobrepreço:

- 3.5.1 - Tratamento superficial e pintura da área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluabilidade: Preço de Referência R\$32,46 - Sobrepreço 120%;
- 3.5.2 - Tratamento superficial e pintura de ponte e demais estruturas metálicas navais, exceto flutuantes: Preço de Referência R\$68,24 - Sobrepreço 97%; e
- 3.5.3 - Tratamento superficial e pintura de fundo, costados e espelhos de proa e popa de flutuante: Preço de Referência R\$46,17 - Sobrepreço 125%.

II.5 Camada de rolamento em concreto de cimento Portland, resistência a tração na flexão aos 28 dias $f_{ck} \geq 4,5$ MPa, com barras de transferência e de ligação, selagem de juntas com mastique elástico, espessura 20 cm

Na composição de preços contratada para este serviço, foi encontrada apenas uma incoerência. Essa, porém, possui influência substancial no valor final do serviço. Trata-se do quantitativo de consumo relativo de aço CA-25, ou seja, a quantidade de aço por m^2 de camada de rolamento de concreto. O consumo de aço da composição contratada ($24 \text{ kg}/m^2$) é extremamente elevado para o serviço, conforme demonstrado a seguir.

Quanto aos outros dados da composição, como preços dos insumos e os outros consumos relativos, não foram encontradas inconsistências.

Para se chegar ao quantitativo correto de consumo de aço por m^2 do pavimento, a equipe de auditoria recorreu às Especificações Técnicas do Projeto Básico. O documento intitulado 'Volume 5 - Obras Cíveis Complementares', na parte de Estacionamento, Pátio de Manobras e Vias de Acesso, descreve no item '1.3 - Tipo de Materiais para Composição das Camadas dos Pavimentos', o detalhamento necessário para se calcular o consumo de aço do pavimento em questão, isto é, o concreto de cimento portland (CCP).

O texto descreve que devem ser utilizados neste tipo de pavimento barras de ligação em aço CA-50, na bitola 10 mm, com comprimentos de 76 cm a cada 60 cm do pavimento, e barras de transferência em aço CA-25, na bitola 25 mm, com comprimentos de 46 cm a cada 30 cm do pavimento.

Esse tipo de pavimento é formado por placas de concreto unidas por juntas. Quando as juntas forem transversais, utilizam-se barras de transferência. As barras de ligação são usadas para as juntas longitudinais.

Com estas informações é possível calcular o consumo de aço do pavimento, bastando para tanto se conhecer o tamanho da placa de pavimento de concreto. No caso de Barreirinha, verifica-se no desenho C002-BAR-PAV.PE-DE001-00 que a placa possui as dimensões de 3,66 m x 4,50 m.

O cálculo realizado resultou em um quantitativo de consumo de 1,313 kg de aço CA-25 por metro quadrado de pavimento de concreto, quantia inferior à utilizada na composição contratada (24 kg).

Na composição elaborada pela equipe de auditoria ainda foi adicionado o insumo Aço CA-50 para representar o consumo de aço para as barras de ligação contidas nas especificações do projeto. Tal insumo não constava na composição contratada.

O resultado da correção do consumo de aço na composição implicou um preço unitário do serviço que corresponde a 46,6% do preço contratado. A memória de cálculo que resultou nos dados utilizados se encontra demonstrada em conjunto com a composição de referência utilizada.

II.6 Lastro de areia grossa

Para obtenção do preço de referência do serviço lastro de areia grossa, foi utilizado o serviço 'Colchão de areia, inclusive mão de obra de espalhamento, transporte com carro de mão e fornecimento comercial', código 73615, do Sinapi, abrangência Nacional, localidade Manaus, data-base novembro 2008, com o BDI contratado de 24,70%. O preço de referência obtido foi de R\$ 67,91, que mostra a existência de sobrepreço da ordem de 28%.

II.7 Escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, na jazida

Para obtenção do preço de referência do serviço escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, foi utilizado o serviço 'Escavação e carga de material de jazida (const e restr)', código '1 A 01

120 01', do Sicro, para o estado do Amazonas, mês de referência novembro de 2008, com o BDI referencial de 24,70%.

Conforme pode ser verificado nas composições apresentadas ao final do achado, a composição contratada possui produção da equipe excessivamente baixa, fazendo que o seu preço unitário seja 52,74% superior ao preço de referência.

II.8 Demais itens da amostra

Por não terem sido encontrados preços de referência adequados, não houve como avaliar os preços contratados dos itens 'fábrica de gelo e câmara frigorífica', 'dermasfalt aplicado no piso', 'guincho manual de 20t' e 'transporte fluvial de material por balsa com capacidade de 500t'.

Os preços de referência dos itens '2.2.2.1 - geogrelha de poliéster de alta resistência', '2.2.1.6 - transporte local de material de jazida DMT < 15km', '4.2.1.1/5.2.1.1 - estaca perfurada em solo tipo raiz, d=25 cm', '2.2.1.8/2.2.2.7/2.4.8 - recuperação ambiental (revestimento em grama batatais)', '2.2.1.3 - Transporte local em rodovia não pavimentada DMT <= 10Km', e '2.2.2.2/2.2.5.3 - dreno bolsa de geotextil, preenchida com seixo e tubo 150 mm PEAD perfurado' apresentaram valor superior ao da proposta contratada.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, a análise dos itens que compõem a parte A da Curva ABC do Contrato 1/2010-Seinf/AM, relativo ao porto de Barreirinha, resultou na identificação de sobrepreço de R\$ 2.660.303,83 (31,14% em relação ao preço de referência para esse trecho do contrato), conforme evidencia a planilha demonstrativa (Tabela I) abaixo.

Cabe ainda realçar que os serviços já foram praticamente concluídos, com cerca de 72% da obra já medida e paga ao consórcio contratado. Isso significa que o sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado dos serviços apontados resultou em superfaturamento de R\$ 2.379.826,68.

A seguir são apresentadas as planilhas demonstrativas de sobrepreço e de superfaturamento, bem como, as composições de preço unitário, contratada e de referência, dos itens com sobrepreço.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 1/2010, 15/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção da instalação portuária pública de pequeno porte nos municípios de Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Itapiranga, Careiro da Várzea e Iranduba no Estado do Amazonas/AM - Lote I, Consórcio Sanches Tripoloni-Erin.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 2.379.826,68

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência de pesquisa efetiva de preços de mercado do principal insumo utilizado (aço) e análise crítica insuficiente das composições de preço unitárias utilizadas, sobretudo das relacionadas ao beneficiamento, tratamento e pintura do aço.

(...)

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Foi verificado superfaturamento nas obras de construção do terminal hidroviário no Município de Barreirinha no estado do Amazonas, em razão de preços excessivos frente ao mercado nos itens:

a) beneficiamento do aço naval (mão de obra, eletrodos, equipamentos, tratamento e pintura), preço por tonelada de aço beneficiado;

b) aquisição de aço naval;

c) revestimento geocélula PEAD, célula estreita (20 cm x 20 cm), h = 75 mm, com concreto de fck maior ou igual a 20 MPa e tendão de polipropileno d = 10 mm, inclusive fixação com grampos de aço;

d) tratamento superficial e pintura de área interna de flutuante composto pelos tanques de reserva de fluabilidade;

e) camada de rolamento em concreto de cimento Portland, resistência a tração na flexão aos 28 dias fck maior ou igual a 4,5 MPa, com barras de transferência e de ligação, selagem de juntas com mastique elástico, espessura 20 cm;

f) lastro de areia grossa;

g) escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria, na jazida; e

h) tratamento superficial e pintura de fundo, costados e espelhos de proa e popa de flutuante (obras vivas e mortas externas, compreendidas entre o fundo e o nível do convés).

A irregularidade não se enquadra no conceito de IGP, nos termos do art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011, LDO 2012, pois embora seja materialmente relevante (superfaturamento da ordem de R\$ 2,38 milhões, correspondente a 21% do valor contratado), restam poucos serviços para a conclusão do objeto pretendido (execução de 72% da obra, já medida e paga). Portanto, não se vislumbra apropriado o bloqueio dos recursos financeiros.

Em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar a oitiva da Seinfra/AM e do consórcio contratado a respeito do sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, e do consequente superfaturamento nesses serviços. Ademais, propõe-se realizar a oitiva do Dnit, autarquia responsável pela aprovação das composições de custos unitários com sobrepreço.

Não haverá proposta de responsabilização nesta oportunidade, pois as questões de sobrepreço apontadas, devido a suas particularidades, pressupõem informações que precisam ser melhor apuradas antes de se partir para a responsabilização. Caso a análise das respostas às oitivas não conclua pelo saneamento da irregularidade, propor-se-á oportunamente a conversão dos presentes autos em processo de Tomada de Contas Especial (TCE), bem como a citação do responsável indicado.

3.1.9 - Responsáveis:

Nome: Sílvio Figueiredo Mourão - **CPF** 729.316.637-00 - **Cargo:** Coordenador-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes do Dnit (de 1/1/2009 até 21/6/2011)

Conduta: Homologar com sobrepreço as composições de custo unitário de novos itens de serviço que foram utilizados na planilha orçamentária dos terminais hidroviários no estado do Amazonas.

Nexo de causalidade: A homologação das composições de custo unitário (CPU) com sobrepreço, e sua posterior aprovação na Diretoria Colegiada do Dnit, com inclusão dessas composições no Sistema de Custos Rodoviários (Sicro 2), resultou na utilização dessas composições nos procedimentos licitatórios para construção dos terminais hidroviários no Amazonas, e por fim na celebração de contrato com sobrepreço.

Culpabilidade: Nos termos do art. 23, incisos III e IV, e do art. 127, inciso I, do Regimento Interno do Dnit (Anexo à Resolução 10, de 31 de janeiro de 2007), compete à Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura a realização de pesquisas de mercado de equipamentos e demais insumos que integram as composições unitárias de custos, bem como a análise de propostas de novas composições de custos unitários a serem utilizadas em obras e serviços de engenharia. Portanto, cabia ao responsável indicado avaliar a correspondência dos preços de insumos com o mercado, bem como avaliar os coeficientes de equipamentos utilizados nas composições de custo do Dnit, de maneira a evitar a utilização de CPU com sobrepreço nas licitações.

3.2 - Adiantamento de pagamentos.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, porque não é materialmente relevante em relação ao valor contratado (cerca de 2,55% do valor do contrato).

3.2.2 - Situação encontrada:

Foi constatada a antecipação de pagamentos referentes aos itens '3.1.2 - Beneficiamento do Aço Naval da Ponte de Acesso' e '3.2.2 - Beneficiamento do Aço Naval do Flutuante Principal', do orçamento do Contrato 1/2010 - Seinf, na parte referente ao terminal hidroviário de Barreirinha.

Verificou-se nas planilhas de medição e de pagamento, fornecidas pela Secretaria de Estado da Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), que os valores já pagos ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin

pelos referidos serviços correspondem, respectivamente, a R\$ 279.455,24 e R\$ 1.986.644,87. Tais cifras representam 95% do montante previsto no orçamento inicial para os dois itens.

O Memorial Descritivo do Porto de Barreirinha - Caderno de Encargos e Especificações Técnicas, documento anexo ao Edital da Concorrência 088/2009 - CGL/AM que baliza as condições para execução das estruturas navais, apresenta a seguinte redação para o critério de medição dos itens 'Beneficiamento do Aço Naval' (pág. 21):

'A medição do valor total do aço beneficiado deverá corresponder, sem nenhum acréscimo, ao valor realmente aplicado nas estruturas, cujo cálculo dependerá de aferição do peso real das estruturas, após a conclusão de seu processo de beneficiamento, devendo o peso real ser calculado por meio de planilhas de materiais, que devem ser confeccionadas, tomando como referência os desenhos as built.

A forma de pagamento e medição do material processado será executada da seguinte maneira:

- medição de 83% do valor em peso do material processado no dique, carreira ou pátio do contratado, quando os materiais estiverem montados, alinhados e soldados em sua posição na estrutura;
- medição de 12% do valor em peso do material processado quando a montagem e a instalação das estruturas processadas estiverem concluídas, no local da obra, em suas posições definitivas, perfeitamente locadas, alinhadas e fixadas, de acordo com o projeto; e
- medição de 5% do valor em peso do material efetivamente processado, na aceitação do porto pelo contratante.'

Em inspeção *in loco* realizada em 28 de março de 2012 no Estaleiro Erin, na cidade de Manaus/AM, foi constatado que a estrutura naval do Flutuante Principal encontra-se ainda nas águas do Rio Negro, ancoradas nas imediações do estaleiro, recebendo serviços complementares e de acabamento (conforme relatório fotográfico em anexo). Desta forma, o valor máximo que poderia ser medido e pago ao Contratado, de acordo com o projeto básico do Edital, seria o equivalente a 83% do total do item, e não 95%, visto que os flutuantes não se encontram fixados em suas posições definitivas na cidade de Barreirinha /AM.

Analisando as planilhas de medição do Contrato, verifica-se ainda que por ocasião da 4ª medição realizada, emitida em 15/12/2010, estava contemplado o percentual de 94,3% para o beneficiamento do aço do Flutuante Principal, índice este já superior ao previsto para a completa montagem do flutuante (83%). Não obstante o desrespeito ao critério de medição, segundo o Diário de Obras elaborado pela empresa Sistema PRI Ltda., contratada pelo Dnit para acompanhamento do Convênio, em 18 de maio de 2011, ainda havia serviço de solda das chapas do costado do flutuante principal, evidenciando a não conclusão do beneficiamento, e consequentemente o adiantamento do pagamento.

Na 5ª medição, emitida em 4/7/2011, estavam contemplados os percentuais de 95% para o beneficiamento do aço do Flutuante Principal e da Ponte de Acesso. Contudo, de acordo com o Diário de Obras da Sistema PRI Ltda., o término da montagem das estruturas só se deu em 24/6/2011 para o Flutuante Principal e 29/7/2011 para a Ponte de Acesso (ainda faltando alguns detalhes como instalação dos olhais e roletes). Somente a partir destas datas é que o Consórcio Sanches Tripoloni - Erin faria jus ao percentual de 83% aplicado aos totais dos itens 3.1.2 e 3.2.2 da planilha de preços.

Além dos itens de beneficiamento do aço, existiram outros itens de menor relevância para os quais também foram identificadas antecipações de pagamentos, como por exemplo, os itens '1.4.1 - Manutenção e despesas diversas' e 'Energia elétrica e água - consumo', os quais na 2ª medição contemplaram 4 meses, enquanto o período referente à medição é só de um mês. No item '1.7.1 - Transporte fluvial de material por balsa, com capacidade de 500t', observa-se na 9ª medição que já foi pago 100% do item, porém o terminal ainda está em construção, faltando o transporte de vários insumos para o local da obra.

As situações acima expostas demonstram que os pagamentos ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin foram realizados de forma antecipada em relação às diretrizes do edital de Licitação. Essa prática coloca em risco a Administração, evidenciando inversão no estágio de prestação do serviço e seu correspondente pagamento. Cabe ressaltar que já estão previstos, na planilha da obra, itens específicos (3.1.1 e 3.2.1) para

remunerar o Contratado pela aquisição das chapas, perfis e peças metálicas utilizadas na confecção dos flutuantes. A existência destes itens garante aporte suficiente de recursos ao Contratado nas fases iniciais da obra, não havendo, por conseguinte, necessidade de antecipação da parcela referente ao beneficiamento.

A legislação acerca da execução dos contratos administrativos não autoriza, ainda que com prestação de garantias, pagamento de parcela contratual sem o adimplemento da correspondente obrigação. Pela análise do § 3º do art. 40 da Lei 8.666/1993, fica evidenciado que a lei distinguiu na execução contratual, dois momentos distintos e logicamente ordenados: a data do adimplemento de cada parcela e a data do correspondente pagamento.

Também tratando da matéria, os artigos 61, 62 e 63 da Lei 4.320/1964 determinam que o pagamento da despesa só poderá ser efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação, vedando expressamente a inversão da ordem 'adimplemento-pagamento'. A Lei 4.320/1964 admite, no entanto, em caso de parcelamento da execução, que o pagamento seja feito nas correspondentes parcelas, segundo cronograma previsto em edital.

Nessa direção é a jurisprudência do Tribunal: Acórdãos 3.524/2010-TCU-2ª Câmara, 516/2009-TCU-Plenário, 3.079/2009-TCU-1ª Câmara, 4.772/2009-TCU-2ª Câmara, 532/2008-TCU-1ª Câmara, 1.224/2008-TCU-Plenário, 2.571/2008-TCU-1ª Câmara, 3.624/2008-TCU-1ª Câmara, 2.204/2007-TCU-Plenário e 346/2005-TCU-2ª Câmara.

Assim, a ocorrência de pagamentos previamente à execução dos serviços configura irregularidade grave, por afrontar os dispositivos legais sobre o tema.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 1/2010, 15/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção da instalação portuária pública de pequeno porte nos municípios de Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Itapiranga, Careiro da Varzea e Iranduba no Estado do Amazonas/AM - Lote I, Consórcio Sanches Tripoloni-Erin.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Não ter sido respeitado o critério de medição do beneficiamento do aço.

(...)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Conforme evidenciado, houve o pagamento antecipado dos itens referentes ao beneficiamento do aço naval no Contrato 1/2010 - Seinf para o terminal de Barreirinha/AM. A antecipação de pagamentos é prática que deve ser rejeitada no âmbito da Administração Pública, para evitar beneficiamentos ilícitos e possibilitar a verificação do cumprimento do serviço contratado, antes do efetivo desembolso.

Nesse aspecto, a Seinfra/AM agiu sem o devido cuidado e diligência, pois deveria ter efetuado o pagamento das parcelas previstas no edital da concorrência após a conclusão dos serviços de instalação do flutuante e da ponte de acesso em Barreirinha/AM. Desta forma, a Administração encontra-se em situação de risco, considerando-se a possibilidade de abandono da obra por parte do contratado.

Ante o exposto, em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar as oitivas da Seinfra/AM e do consórcio contratado a respeito do pagamento antecipado de itens do Contrato 1/2010 - Seinf/AM. Não haverá proposta de responsabilização nessa oportunidade, pois como serão feitas as oitivas para o esclarecimento do sobrepreço, considera-se prudente proceder da mesma forma nesse caso. Após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos.

3.2.8 - Responsáveis:

Nome: Raiff Arruda Sabbag Law - **CPF** 216.679.898-55 - **Cargo:** Tecnólogo naval fiscal (desde 14/9/2010)

Nome: Jailton Lima Freitas - **CPF** 160.957.402-82 - **Cargo:** Engenheiro Fiscal da Seinfra/AM (desde 14/9/2010)

Conduta: Aprovar a 4ª e a 5ª medição dos serviços de construção da instalação portuária pública de pequeno porte no Município de Barreirinha, com os percentuais de 94,3% e 95%, respectivamente, para o beneficiamento do aço do flutuante principal (item 3.2.2) e da ponte de acesso (item 3.1.2), índices superiores ao previsto nos critérios de medição do contrato para o completo beneficiamento do aço (83%).

Nexo de causalidade: A aprovação das medições dos serviços resultou no adiantamento de pagamento ao consórcio contratado no serviço de beneficiamento do aço naval.

Culpabilidade: A portaria 01081/2010, de 14 de setembro de 2010, do Departamento de Engenharia da Secretaria de Estado de Infraestrutura, designa os responsáveis pela fiscalização da execução das obras e serviços de engenharia referentes ao Contrato 1/2010 - Seinf/AM. Portanto, cabiam aos responsáveis indicados avaliar a realização dos serviços, bem como a correspondência com os critérios de medição previstos no termo contratual.

3.3 - Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO/2012, pois não tem potencialidade de causar prejuízos irreversíveis ao erário.

3.3.2 - Situação encontrada:

A fiscalização feita pela Seinfra/AM não realiza o acompanhamento efetivo da obra de construção do terminal fluvial de Barreirinha, o que resultou em prorrogações do prazo contratual sem análise devidamente detalhada dos motivos dessas alterações, e em pagamentos por materiais e serviços sem a respectiva comprovação de fornecimento.

I - Atraso injustificado

O Contrato 1/2010 foi assinado em 15/3/2010, com prazo de execução previsto de 365 dias. A fiscalização da obra concedeu prorrogação de prazo sem ter havido pedido de alteração do projeto naval ou do terminal de passageiros, e não realizou análise minuciosa das razões que motivaram o pedido de prorrogação feito pelo consórcio contratado. Em decorrência desse problema, o contrato que tinha prazo inicial de 365 dias, foi prorrogado para 1.022 dias, sem justificativa adequada.

De acordo com o cronograma inicial da construção do terminal fluvial de Barreirinha/AM, a parte naval correspondia a 10 meses de execução, incluindo construção, transporte e instalação do flutuante e acessórios na cidade destino.

Para adequação do cronograma, em 3 de janeiro de 2011, foi assinado o segundo termo aditivo ao Contrato 1/2010, concedendo mais 292 dias de execução, com a justificativa de necessidade de ajustes administrativos. Os pareceres técnico e jurídicos, também datados de 3 de janeiro de 2011, apresentados no processo administrativo para concessão de mais prazo, não esclareceram quais seriam estes ajustes administrativos, nem seus impactos sobre o prazo da obra.

Em 29 de dezembro de 2011 foi assinado o terceiro termo aditivo, estendendo o prazo em mais 365 dias, sob o argumento de adequações nos projetos, bem como, dificuldades oriundas do ciclo de cheia e vazante dos rios. Mais uma vez, o parecer não demonstra quais seriam estas adequações, nem suas consequências sobre a execução do contrato.

Ressalta-se que o parecer técnico de análise do terceiro termo aditivo, na parte referente ao terminal de Barreirinha, faz referência a 270 dias de prorrogação, mas como o Contrato 1/2010 engloba outros portos (Boa Vista do Ramos, Itapiranga, Careiro da Várzea e Iranduba), foram concedidos 365 dias para o contrato como um todo.

Analisando a documentação fornecida pela Seinfra/AM, não foi verificado nenhum pedido de alteração do projeto naval, bem como, constatou-se na visita ao estaleiro que a construção dos flutuantes não é afetada pelo ciclo de cheia e vazantes dos rios.

Embora tenha sido solicitado à Seinfra/AM o envio de cópias digitalizadas de todos os relatórios de inspeção da obra do terminal hidroviário em questão, não foram apresentados relatórios, diários de obra, ou outra documentação que retrate o acompanhamento efetivo da obra, mesmo tendo a Seinfra/AM responsabilidade sobre a fiscalização do contrato, conforme previsto em sua cláusula terceira.

O Dnit, que é o concedente dos recursos, contratou a empresa 'Sistema PRI Ltda.' para acompanhamento das obras do convênio. Todavia, os relatórios de andamento de serviços dessa empresa também não apresentam informações essenciais ao acompanhamento eficaz da obra, tais como os percentuais de execução das etapas do cronograma, as datas de entrega de materiais (inclusive do aço), ou as datas de conclusão dos serviços (inclusive dos flutuantes). O flutuante só foi lançado na água em 12/7/2011, muito além do estipulado no cronograma inicial para a conclusão dos serviços navais. Vale ressaltar que no relatório de andamento de serviços (RDO), elaborado pela Sistema PRI Engenharia Ltda., existem vários registros de dias sem serviços navais, contudo sem haver justificativa para tanto.

Como pode ser visto nos RDO, também não há justificativa para o atraso no início das obras civis. Verifica-se no relatório que os serviços de terraplenagem só foram iniciados por volta de setembro de 2011, praticamente um ano e meio após a emissão da ordem de serviço. Em inspeção realizada ao local da obra, em 27/3/2011, verificou-se alteração no projeto, que consistiu basicamente no recuo da posição do prédio em direção à rua de acesso, bem como em alterações na área de estacionamento. Tais alterações ainda não foram submetidas ao Dnit, conforme prevê a cláusula quarta, item 2, incisos IX e X do Convênio 195/2008-DAQ-Dnit. Apesar das dificuldades oriundas dos ciclos de cheias e vazantes dos rios da região amazônica (fator este já conhecido por todos), o tempo depreendido para início das obras civis foi bastante dilatado em relação ao cronograma inicial.

Durante a inspeção das obras civis, foi alegado pela contratada que a alteração proposta deveu-se ao fenômeno natural conhecido por 'terras caídas', o qual consiste num escorregamento de terra das margens do rio. Apesar do ocorrido, salienta-se que a contenção e revestimento da margem do rio previstas no projeto são justamente para impedir a ocorrência desses deslizamentos.

Também se verificou na inspeção *in loco* que a Seinfra/AM não mantém fiscais na cidade de Barreirinha para acompanhar a execução da obra civil. Segundo a Seinfra/AM, seus técnicos realizam inspeções mensais aos terminais e utilizam o relatório da Sistema PRI para ajudar no acompanhamento do contrato. Desta forma, fica evidenciado que não existe uma fiscalização atuante que possa exigir da contratada a boa e regular execução do contrato tempestivamente. A fiscalização exercida pelo Dnit através da Sistema PRI Engenharia Ltda. é mais gerencial, no sentido de verificar o andamento dos serviços, fazendo um relatório diário muito resumido, não sendo, portanto uma ferramenta adequada para a fiscalização que deveria ser exercida pela Seinfra/AM - órgão contratante.

Desta forma, deveria ter sido feita pela Seinfra/AM um acompanhamento mais eficaz do Contrato 1/2010 - Seinf/AM, bem como, uma análise mais detalhada e motivada das razões que levaram ao atraso dos serviços, de forma a determinar o tempo justo a ser imputado a fatos alheios e àqueles decorrentes de culpa exclusiva do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, o qual ensejaria aplicação das penalidades previstas no contrato. Nessa direção é a jurisprudência deste Tribunal, conforme pode ser observado nos Acórdãos 1.886/11-Plenário; 2.234/10- Plenário; 257/10- Plenário.

II - Ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados.

Conforme verificado no achado 3.2, a fiscalização da Seinfra/AM não observou os critérios de medição estabelecidos em contrato, o que resultou no adiantamento de pagamento pelos serviços de beneficiamento do aço naval.

Ademais, a contratante não apresentou relatórios de fiscalização que demonstrassem as datas de fornecimento do aço e da conclusão dos serviços de beneficiamento do aço naval. A Seinfra/AM não apresentou memória de cálculo dessas medições, o que evidencia a ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados.

Sobre o assunto, a nota técnica do Dnit que avalia a prestação de contas feita pela Seinfra/AM aponta essas irregularidades nas obras de construção do terminal hidroviário de Barreirinha.

O documento ressalta a ausência de memória de cálculo para os serviços executados, como, por exemplo, o transporte fluvial de material por balsa, e também a inexistência de evidências fotográficas das quantidades fornecidas de materiais, como o aço naval. Por fim, a nota técnica recomenda a reprovação das contas relativas às quatro primeiras medições do contrato.

Consoante já mencionado, em que pese o Dnit ter contratado a Sistema PRI Engenharia Ltda. para acompanhamento das obras do convênio, os relatórios de andamento de serviços fornecidos por essa empresa não apresentam informações essenciais ao acompanhamento da obra, tais como os percentuais de execução das etapas do cronograma, as datas de entrega de materiais, ou as datas de conclusão dos serviços.

Nesse ponto, cabe registrar, por exemplo, que a data de conclusão dos elementos dos flutuantes não está presente em nenhum relatório ou documento da fiscalização. Apurou-se que foram medidos e pagos em percentuais acima dos permitidos em contrato antes da entrega efetiva da estrutura final no local da obra (achado 3.2). Entretanto, não se sabe ao certo se as medições e os pagamentos intermediários dos itens que compõem o flutuante correspondem ao efetivamente entregue, haja vista não haver registro de acompanhamento da entrega desses serviços. A falta de informações acerca dos percentuais de execução e finalização das estruturas e serviços do contrato pode permitir, além do adiantamento de parcelas, a medição de itens que podem nunca ser entregues, uma vez que não se registra da forma adequada o andamento dos serviços contemplados no contrato.

III - Ausência de avaliação do projeto executivo

Também cabe apontar que a fiscalização não tomou medidas com o objetivo de avaliar o projeto executivo, visando diminuir o risco de ocorrência de acidentes com os flutuantes, conforme os exemplos ocorridos nos portos de Manacapuru (onde o acúmulo de sedimentos na ponte de acesso ao flutuante causou seu tombamento) ou no porto de Manicoré (onde uma tora de madeira que descia o rio atingiu o flutuante principal e soltou a estrutura, que se deslocou pelo rio Madeira).

A Seinfra/AM considerou a causa dos sinistros ‘fenômenos naturais’, embora tais fenômenos sejam previsíveis e decorrentes dos ciclos de cheia na bacia amazônica. Nesse caso, caberia a uma fiscalização atuante identificar falhas e consultar o projetista sobre ajustes que ajudariam a mitigar os riscos decorrentes das cheias, pela readequação dos projetos. Por exemplo, poderia ser estudada a construção de estruturas de proteção a montante do local de instalação dos flutuantes.

Com base no exposto, deveria ter sido feito pela Seinfra/AM um acompanhamento mais eficaz do Contrato 1/2010, com uma análise mais detalhada e motivada das razões que levaram ao atraso dos serviços, um controle mais eficiente sobre os materiais e serviços fornecidos, bem como uma avaliação sobre a segurança do projeto frente aos recentes problemas enfrentados em outros terminais hidroviários.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 1/2010, 15/3/2010, Execução de serviços de engenharia necessários à construção da instalação portuária pública de pequeno porte nos municípios de Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Itapiranga, Careiro da Varzea e Iranduba no Estado do Amazonas/AM - Lote I, Consórcio Sanches Tripoloni-Erin.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Causas não apuradas.

(...)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Conforme apontado, a fiscalização da Seinfra/AM sobre o Contrato 1/2010 - Seinf/AM não tem sido efetiva, e entre as deficiências observadas podemos citar:

- atraso injustificado (a fiscalização concedeu prorrogação de 657 dias ao contrato sem as devidas análises);
- ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados; e
- falta de avaliação do projeto executivo.

Ante o exposto, em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se realizar a oitiva da Seinfra/AM sobre a deficiência na fiscalização da obra.

Assim como no achado anterior, nesta oportunidade não haverá proposta de responsabilização, pois como serão feitas as oitivas para o esclarecimento do sobrepreço, considera-se prudente proceder da mesma forma neste caso. Após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos.

3.3.8 - Responsáveis:

Nome: Mario Jorge Dutra da Silva - **CPF** 025.841.582-72 - **Cargo:** Gerente de Obras do Interior (desde 3/1/2011)

Conduta: Não avaliar de forma adequada os motivos que levaram à prorrogação do contrato.

Nexo de causalidade: O parecer técnico emitido pelo engenheiro, gerente de obras do interior, subsidiou a aprovação pelas instâncias superiores do segundo termo aditivo ao contrato para prorrogação de prazo.

Culpabilidade: Como engenheiro e gerente de obras do interior da Seinfra/AM, deveria ter avaliado de forma precisa e completa as razões que foram utilizadas para prorrogar o contrato de execução das obras.

Nome: Leonardo Oliveira Rodrigues - **CPF** 027.669.302-72 - **Cargo:** Engenheiro Fiscal da Seinfra/AM (desde 26/10/2011)

Nome: Raiff Arruda Sabbag Law - **CPF** 216.679.898-55 - **Cargo:** Tecnólogo naval fiscal (desde 14/9/2010)

Nome: Thulio Osinski Balieiro - **CPF** 383.810.988-07 - **Cargo:** Tecnólogo naval fiscal (desde 26/10/2011)

Nome: Jailton Lima Freitas - **CPF** 160.957.402-82 - **Cargo:** Engenheiro Fiscal da Seinfra/AM (desde 14/9/2010)

Conduta: Não avaliar de forma adequada os motivos que levaram à prorrogação do contrato.

Nexo de causalidade: Os pareceres técnicos emitidos pelos engenheiros e técnicos fiscais subsidiaram a aprovação pelas instâncias superiores dos termos aditivos de prorrogação do contrato.

Culpabilidade: Como engenheiros e técnicos fiscais da Seinfra/AM, deveriam ter avaliado de forma precisa e completa as razões que foram utilizadas para prorrogar o contrato de execução das obras.

Nome: Waldívia Ferreira Alencar - **CPF** 202.023.772-53 - **Cargo:** Secretária de Estado de Infraestrutura do Amazonas - Seinf (desde 19/8/2009)

Conduta: Não providenciar modelos de acompanhamento e fiscalização dos contratos que permitissem o devido acompanhamento das obras, para fins de medição, pagamento e controle de prazos.

Não providenciar avaliação do empreendimento para prevenir eventuais acidentes, haja vista que os acidentes ocorridos em outros portos podem vir a se repetir, embora possam ser evitados com a tomada de medidas corretivas no projeto.

Nexo de causalidade: A omissão no dever de agir, para garantir fiscalização tempestiva e atuante do contrato, contribuiu para as deficiências observadas.

Culpabilidade: Nos termos do art. 17, incisos IV e XI, da Lei Delegada 67, de 18 de maio de 2007, compete ao Secretário de Estado deliberar sobre assuntos da área administrativa e de gestão econômico-financeira no âmbito do órgão, bem como executar outras ações e atividades e praticar outros atos, em cumprimento a normas legais e regulamentares ou em razão da competência do órgão. Portanto, cabia à responsável indicada garantir um modelo de fiscalização dos contratos de construção dos terminais hidroviários, de modo que permitisse o acompanhamento efetivo das obras, para fins de medição, pagamento e controle de prazos, bem como determinar a avaliação dos projetos das obras em execução, por meio de consulta aos projetistas, em razão dos acidentes ocorridos em outros terminais.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

A definição do Ministro-Relator do presente processo baseou-se no disposto no art. 18-A da Resolução-TCU 175, de 25 de maio de 2005, conforme determinado no Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, subitem 9.2.

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 3 Adiantamento de pagamentos. (item 3.2)

Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa. (item 3.3)

Questão 5 Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.1)

Conforme apontado na matriz de achados, verificou-se que o orçamento contratado referente às obras de construção do terminal hidroviário no Município de Barreirinha, no estado do Amazonas, apresenta superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao valor de mercado de R\$ 2.379.826,68, equivalente a 21,24% do valor avençado. Além disso, verificou-se o adiantamento de R\$ 286.236,38, referente aos pagamentos dos serviços de beneficiamento de aço naval da ponte móvel e do flutuante no orçamento do Contrato 1/2010. Verificou-se que 95% desses serviços foram medidos e pagos, embora o critério de medição e de pagamento previsto no memorial descritivo da obra estabeleça que, na atual situação dessas estruturas, apenas 83% poderia ser medido.

Outra constatação da equipe de auditoria refere-se à deficiência da fiscalização, a qual concedeu prorrogação de 657 dias ao contrato sem as devidas análises, não observou os critérios de pagamento contratuais caracterizando o adiantamento de pagamento, como também não tem tomado medidas com o objetivo de avaliar o projeto executivo, com o intuito de diminuir o risco de ocorrência de acidentes com os flutuantes, conforme ocorrido com outros portos já instalados.

A respeito dos indícios de irregularidades relativos à antecipação de pagamento propõe-se a oitiva da Seinfra/AM, órgão que licitou e contratou as obras de construção do Terminal de Barreirinha, bem como do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin. Sobre o indício de deficiência na fiscalização, propõe-se a oitiva da Seinfra/AM. Quanto ao indício de superfaturamento decorrente de preços excessivos, além da oitiva da Seinfra/AM e do consórcio contratado, propõe-se a oitiva do Dnit, entidade que analisou e aprovou as composições de preço unitário utilizadas nas licitações de construção dos terminais hidroviários na Amazônia.

Após a realização das oitivas, será analisada a necessidade de responsabilização dos agentes administrativos cujas condutas possam ser incluídas no nexo de causalidade das irregularidades identificadas, bem como avaliar a necessidade de conversão do presente processo em tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos.

Por fim, registra-se que não foram encontrados achados para as demais questões de auditoria.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a possível imputação de débito pelo Tribunal, devido à constatação de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado no valor de R\$ 2.379.826,68. Pode-se ainda mencionar a possibilidade de redução do custo unitário do serviço 'beneficiamento do aço naval' nas tabelas oficiais do Dnit para portos fluviais, decorrente do indício de sobrepreço identificado, bem como possíveis melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização ou supervisão deficiente de contratos.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmº Relator Augusto Sherman, com as seguintes propostas:

1. Oitiva: Em cumprimento do art. 250, V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, de 2 de janeiro de 2012, propõe-se:

i) realizar a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a

contar da ciência, manifestações preliminares a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal hidroviário de Barreirinha/AM; e (3.1)

ii) realizar a oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestações preliminares a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento do aço naval; e (3.2)

iii) realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), para que apresente, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, manifestação preliminar a respeito da deficiência na fiscalização. (3.3)

2. Determinação de Providências Internas ao TCU:

i) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex); e

ii) encaminhar cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida ao Dnit, a Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin.”

2. A Secretária da Secob-4 manifestou-se de acordo com os pareceres acostados aos autos (DE 52, de 25/5/2012).

3. O Ministério Público não se manifestou.

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de auditoria realizada nas obras de construção do Terminal Fluvial do Município de Barreirinha no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112R.0013/2012, objeto do Convênio 195/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra, e do subsequente contrato, de número 2/2010, firmado entre a referida Secretaria e o Consórcio Sanches Tripoloni-Erin (Construtora Sanches Tripoloni Ltda. + Erin Estaleiros Rio Negro Ltda.), no valor de R\$ 11.203.037,59.

2. Os projetos atuais de terminais fluviais na Região Amazônica, e as subseqüentes obras de execução, abrangem três partes distintas, quais sejam, (a) as obras navais, compostas do cais flutuante e da ponte de acesso a esse cais; (b) as obras civis, compostas de terminais de passageiros e carga, câmara frigorífica e guarita; e (c) serviços de terraplanagem.

3. No presente momento processual a Secob-4 eleva à apreciação deste Colegiado análise das irregularidades descortinadas durante os trabalhos de auditoria.

4. Antecipando que concordo com as análises e conclusões oferecidas pela unidade técnica em sua instrução, transcrita para o relatório precedente em seus trechos essenciais, a qual acolho como razões de decidir, passo a analisar resumidamente as ocorrências encontradas.

I

5. A primeira irregularidade diz respeito a “superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado”, no montante de aproximadamente R\$ 2,38 milhões (parcela já paga do sobrepreço orçamentário total encontrado, da ordem de R\$ 2,66 milhões), observado em nove itens do orçamento, quais sejam, aquisição do aço naval, beneficiamento do aço naval, tratamento superficial e pintura dos flutuantes, tratamento superficial e pintura das pontes e demais estruturas navais, tratamento superficial e pintura do convés principal e superior, áreas de casaria e estruturas apoiadas sobre os conveses,

revestimento geocélula PEAD, camada de rolamento em concreto, lastro de areia grossa, e escavação mecânica e carga de material de 1ª categoria.

6. O método utilizado para calcular esse superfaturamento encontra-se descrito no item “3 - Achados de auditoria”, subitem “I - Metodologia Adotada para Análise do Orçamento” e “II - Descrição da Análise dos Serviços”, da instrução transcrita para o relatório precedente, pelo que me abstenho de descrevê-la. Considero importante salientar, entretanto, que foi analisada uma amostra correspondente a 66,29% do valor do orçamento, selecionada mediante a técnica da Curva ABC, o que resultou na identificação do referido sobrepreço.

7. Vez que os serviços de execução já foram praticamente concluídos, com 72% da obra medida e paga, a unidade técnica propõe seja a irregularidade classificada como IGC, e não como IGP, vez que a paralisação da obra, em fase bastante adiantada, mas, ainda não operacional, produziria maiores prejuízos que os que se pretenderia obter com a adoção da paralização. Concordo com esse posicionamento.

8. Desse modo, a Secob-4 propõe ouvir a Seinfra, o Dnit e o Consórcio contratado sobre os sobrepreços observados, guardando a proposta de instauração de tomada de contas especial para momento processual posterior, apenas se as explicações apresentadas não conseguirem sanear a questão.

II

9. A segunda irregularidade observada diz respeito ao “adiantamento de pagamentos”, classificada pela unidade técnica como IGC em razão de não ser materialmente relevante (equivalente a apenas 2,55% do valor contratado).

10. Nos termos do contrato, a forma e medição do beneficiamento do aço naval deveria ter sido executada da seguinte forma:

• Medição de 83% do valor em peso do material processado no dique, carreira ou pátio do contratado, quando os materiais estiverem montados, alinhados e soldados em sua posição na estrutura;

Medição de 12% do valor em peso do material processado quando a montagem e a instalação das estruturas processadas estiverem concluídas, no local da obra, em suas posições definitivas, perfeitamente locadas, alinhadas e fixadas, de acordo com o projeto;

Medição de 5% do valor em peso do material efetivamente processado, na aceitação do porto pelo contratante.”

11. Nessas condições, poderiam ter sido pagos, até março de 2012, apenas 83% do valor dos itens “3.1.2 - Beneficiamento do aço naval da ponte móvel” e “3.2.2 - Beneficiamento do aço naval do flutuante principal”. Não obstante, a equipe de auditoria constatou pagamento de 95% do valor desses dois itens. Ocorreu, assim, adiantamento de montante equivalentes a 12% do valor dos itens, ou seja, aproximadamente R\$ 556 mil.

12. A análise da equipe de auditoria, que inclui diário de obra elaborado por empresa supervisora, descortinou que havia sido medido 95% dos serviços em julho de 2011, na 5ª medição, quando, então, só seria devido, e, mesmo assim, parcialmente (83% do valor dos itens), conforme acima descrito, no final de 2011.

13. No presente caso foram observados outros adiantamentos relacionados aos itens “1.7.1 - Transporte Fluvial Material por Balsa de 500t”, 1.4.1 - Manutenção e despesas diversas” e “Energia elétrica e água - consumo”, por exemplo.

14. Conforme bem apontado na instrução, o adiantamento de pagamentos nos termos descritos ofende disposições legais e coloca a administração em situação de risco, pelo que não pode ser permitido.

15. Concordo novamente com as análises oferecidas pela unidade técnica sobre a questão, as quais acolho como razões de decidir, e também com sua proposta, no sentido de ouvir a Seinfra e o Consórcio executor sobre a irregularidade.

III

16. A terceira irregularidade foi descrita pela unidade técnica como sendo “fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa”, caracterizada como IG-C em razão de não possuir, no caso, potencialidade para provocar prejuízos irreversíveis ao erário.

17. O que restou observado pela equipe de auditoria é que a Seinfra/AM não realiza o acompanhamento efetivo da obra sob análise, o que resultou no atendimento de pedidos de prorrogação de prazo contratual, mesmo inexistindo qualquer pedido de alteração de projeto ou qualquer fundamentação que o suportasse, e de pagamentos de serviços que ainda não haviam sido realizados.

18. A empresa contratada pelo Dnit para acompanhar as obras objeto do convênio, a Sistema PRI Ltda., por sua vez, também não fez constar em seus relatórios informações essenciais, tais como os percentuais de execução, as datas de entrega de materiais, ou as datas de conclusão dos serviços.

19. No geral, o que a equipe de auditoria aponta é que houve atraso injustificado na execução da obra, ausência de controle efetivo dos prazos e quantitativos executados, que não houve avaliação do projeto executivo e que os critérios técnicos de medição de serviços não foram observados.

20. Em vista desses aspectos, a unidade técnica sugere seja ouvida a Seinfra-AM sobre a deficiência na fiscalização da obra, proposta essa com a qual concordo.

21. Complementando a sugestão apresentada, considero que o Dnit e a empresa por ele contratada também devem ser ouvidos relativamente à deficiência na fiscalização da obra.

IV

22. Concluindo a instrução, sugere que cópias da deliberação deste Colegiado sejam encaminhada à Secex/AM e à 1ª Secex, e ainda, acompanhadas de cópia do relatório de auditoria, sejam remetidas ao Dnit, à Seinfra-AM e ao Consórcio Sanches Triploni - Erin, propostas essas com as quais concordo.

23. Entendo que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional também deva ser noticiada dos resultados da presente auditoria.

Assim, e acolhendo as análises procedidas pela equipe de auditoria em sua instrução, e apenas efetuando as complementações necessárias, concordo com as propostas apresentadas pela unidade técnica, e voto no sentido de que este Plenário aprove o acórdão que ora lhe submeto.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de julho de 2012.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1803/2012 - TCU – Plenário

1. Processo TC-006.285/2012-0
2. Grupo: I - Classe: V - Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (CPF 031.393.872-53); Waldívia Ferreira Alencar (CPF 202.023.772-53); Sandra Sueli Fontes Rodrigues (CPF 064.204.192-04); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (CPF 156.709.882-72); Raiff Arruda Sabbag Law (CPF 216.679.898-55); Jorge Ernesto Pinto Fraxe, (CPF 108.617.424-00); Moacir Ferreira Torres Júnior, CPF 336.496.932-91; Thulio Osinski Balieiro, CPF 383.810.988-07; Jailton Lima Freitas CPF 160.957.402-82); Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (CNPJ 011.536.512/0001-93); Sistema PRI Engenharia Ltda. (CNPJ 50.861.616/0001-25); Eduardo Tuyoshi Chiba, 000.780.932-87; Heitor Ribeiro da Câmara,

013.384.982-15; Ivete Coelho Dibo Paes, 237.511.492-91; Leonardo Oliveira Rodrigues, 027.669.302-72; Mario Jorge Dutra da Silva, 025.841.582-72; Raiff Arruda Sabbag Law, 216.679.898-55; Sílvio Figueiredo Mourão, 729.316.637-00

3.2 Interessado: Congresso Nacional.

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra; Consórcio Sanches Tripoloni – Erin.

5. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secob-4.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-4, objetivando verificar a execução das obras de Construção de Terminal Fluvial no Município de Barreirinha no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112R.0013/2012, objeto do Convênio 195/2008-DAQ-Dnit celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas - Seinfra.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e 250, inciso V, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. realizar oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, composto pelas empresas Construtora Sanches Tripoloni Ltda., CNPJ 53.503.652/0001-05, e Erin Estaleiro Rio Negro Ltda., CNPJ 04.222.584/0001-09, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito do indício de superfaturamento na obra de construção do terminal fluvial de Barreirinha/AM;

9.2. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM) e do Consórcio Sanches Tripoloni - Erin, para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito dos indícios de antecipação de pagamentos nos serviços de beneficiamento de aço naval;

9.3. realizar oitiva da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra/AM), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), e da Sistema PRI Engenharia Ltda., para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestações a respeito das deficiências observadas na fiscalização da obra;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, e das peças que o fundamentam, à Secretaria de Controle Externo do Estado do Amazonas (Secex/AM) e à 1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (1ª Secex);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, e das peças que o fundamentam, ao Dnit, à Sistema PRI Engenharia Ltda., à Seinfra/AM e ao Consórcio Sanches Tripoloni - Erin;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas à Construção de Terminal Fluvial do Município de Barreirinha no Estado do Amazonas - PT nº 26.784.2073.112R.0013/2012 não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012), e

9.7. restituir os autos à Secob-4, para continuidade da instrução.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1803-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-007.626/2012-6

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidades/Órgão: Caixa Econômica Federal – CAIXA, Companhia de Saneamento do Maranhão – Caema e Ministério das Cidades.

Interessado: Congresso Nacional.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2012. AUDITORIA NAS OBRAS DE IMPLANTAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE SÃO LUÍS/MA – SISTEMA ANIL. CONTRATO DE REPASSE. DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE. APRESENTAÇÃO DE BONIFICAÇÃO DE DESPESAS INDIRETAS – BDI ELEVADO. UTILIZAÇÃO DE CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO DEFASADA. CONSIDERAÇÕES. ANÁLISE DA MATÉRIA SOB A ÓTICA DO INTERESSE PÚBLICO. DETERMINAÇÕES.

1. A análise dos fatos trazidos a conhecimento desta Corte de Contas é feita tendo-se por escopo o atendimento do interesse público, mediante a verificação, dentre outros aspectos, da correta e regular aplicação dos recursos federais, sendo certo que a busca da satisfação de eventual direito subjetivo de empresa ou consórcio que tenha sido afrontado por órgão ou entidade da Administração deve ser buscado junto ao Poder Judiciário, instância competente, nos termos constitucionais, à solução de tal lide.

2. Como é cediço, o item mão de obra representa uma parte do custo total do empreendimento. É dizer, não é a mera utilização de Convenção Coletiva não vigente que há de tornar inexequível uma proposta de preços, eis que a análise deve ser feita tendo-se em vista o aspecto global deste item (Acórdão n. 460/2002 – Plenário).

3. Não se admite a impugnação da taxa de BDI consagrada em processo licitatório plenamente válido sem que esteja cabalmente demonstrado que os demais componentes dos preços finais estejam superestimados, resultando em preços unitários completamente dissociados do padrão de mercado.

RELATÓRIO

Trata-se da auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2012, no período de 23/04 a 11/05/2012, nas obras de implantação e ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de São Luís/MA – Sistema Anil, que estão sendo financiadas por meio do Contrato de Repasse n. 0218.348-92/2007/Ministério das

Cidades/Caixa, no valor de R\$ 124 milhões. O empreendimento faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e envolve implantação de redes coletoras, interceptores, estações elevatórias e estações de tratamento de esgoto.

2. No Fiscobras 2011 foi realizada fiscalização com o intuito de verificar o atendimento do Acórdão n. 1.922/2010 – Plenário, que efetuou diversas determinações de correções nos quantitativos constantes no projeto do empreendimento.

3. Discute-se nestes autos a correção das inconsistências apontadas anteriormente pelo Tribunal, abrangendo o Sistema Anil, objeto do Edital de Concorrência n. 005/2011 – CCL/CAEMA.

4. A unidade instrutiva aponta que o certame já fora homologado e o seu objeto adjudicado à empresa Ires Engenharia Comércio e Representações Ltda., com a consequente celebração do Contrato n. 24/2012-PRJ, no valor de R\$ 24.621.808,68.

5. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto do relatório de auditoria produzido pela 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-3:

“Importância socioeconômica

Entre as principais causas de morte no município de São Luís, registram-se as doenças infecciosas e parasitárias. A tendência à manutenção dos elevados índices de óbitos decorrentes de doenças infecciosas e parasitárias relaciona-se diretamente às condições sanitárias e ambientais predominantes na capital e nos outros municípios da Ilha de São Luís. Nessas localidades é bastante elevada a ocorrência de doenças de veiculação hídrica devido, principalmente, ao lançamento de esgotos nos cursos d'água, logradouros públicos, praias e região estuarina.

(...)

De acordo com estimativas do Governo do Estado do Maranhão, serão beneficiadas 244 mil pessoas na Capital em decorrência da ampliação do sistema de esgotamento sanitário, elevando o percentual de habitantes com cobertura de serviços públicos de saneamento básico (de 40% para 60% da população urbana).

(...)

2.2 - Visão geral do objeto

O objeto de auditoria da presente fiscalização consiste do Edital de Concorrência n. 005/2011-CCLCAEMA (Sistema Anil), que está inserido no Contrato de Repasse n. 218.348-92/2007. Esse Contrato de Repasse abrange, além do Sistema Anil, os Sistemas Vinhais e São Francisco.

Originalmente, os contratos para a execução das obras foram firmados em 2008 após licitação baseada em projeto básico cujo desenvolvimento havia sido concluído em 1998, com horizonte de projeto de 20 anos, enquanto o projeto executivo foi contratado para ser desenvolvido concomitantemente à execução da obra. Durante a execução do projeto executivo, foi constatado que devido ao adensamento demográfico da cidade ter sido diferenciado em relação aos parâmetros utilizados no projeto básico e à mudança de gabarito para verticalização em áreas do Sistema São Francisco, houve necessidade de adequações substanciais nos diâmetros de diversos interceptores, incremento em potência de bombas das estações elevatórias, revisão do dimensionamento das estações de tratamento de esgoto.

A desatualização do projeto básico foi apontada em fiscalização anterior realizada em 2009 pelo TCU, que acabou por ensejar a classificação das obras com IG-P, conforme consta no Acórdão n. 1.922/2010 – Plenário (TC-025.237/2009-5). Dentre outros encaminhamentos, o TCU determinou à Caema que apresentasse projeto básico e executivo devidamente aprovado por autoridade competente, que contemplasse os elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra e permitir a sua execução completa, nos termos do art. 6º, incisos IX e X, da Lei n. 8.666/1993. Deveria, ainda, a Caema observar na elaboração do projeto a compatibilidade dos custos unitários com o referencial do SINAPI, bem como comprovar o aporte adicional de recursos para a conclusão das obras.

Diante das constatações auferidas pela equipe de auditoria na referida fiscalização, a Caema encaminhou documentação informando acerca da rescisão dos cinco contratos firmados para a execução

dos serviços, da aprovação do novo projeto executivo junto à Caixa e da reprogramação do Contrato de Repasse junto ao Ministério das Cidades.

Além disso, informou que a nova licitação para execução das obras seria dividida em três lotes: Sistema São Francisco, Sistema Anil e Sistema Vinhais. Posteriormente, verificou-se que na verdade, a Caema optou pela realização de três licitações, cada uma contemplando um dos sistemas.

O Sistema Anil é composto por 4.342,10 m de interceptores, sendo 1.025,10 m executados e 3.317 m a executar; duas subestações elétricas abaixadoras de tensão a executar; quatro estações elevatórias de esgoto a executar; 1.321,25 m de linha de recalque a executar; uma Estação de Tratamento de Esgoto, sendo que já foram executados os serviços de terraplanagem da área da elevatória; 356 m de interligação de unidade e emissário final a executar; 2.500 m de rede coletora de esgoto a executar; 250 ligações prediais de esgoto a executar; 40 kits sanitários a executar; canteiro de obra e administração local da obra.

No âmbito do Fiscobras 2011, processo de fiscalização TC-013.203/2011-8, a equipe de auditoria verificou que naquela oportunidade os dados de projetos já estavam atualizados, com o adequado nível de detalhamento para que pudessem ser considerados atendidos os requisitos presentes no art. 6º, inciso IX e X, da Lei n. 8.666/1993.

(...)

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras da primeira etapa (Sistema Anil) do sistema de esgotamento sanitário de São Luís/MA.

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 - O procedimento licitatório foi regular?
- 2 - O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?
- 3 - Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?
- 4 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?
- 5 - Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

(...)

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação – grave com recomendação de paralisação (IG-P)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO – A desclassificação indevida do consórcio Artec/Ética, decorrente de julgamento irregular da CCL, frustrou a Administração de contratar a proposta mais vantajosa, uma vez que referido consórcio apresentou proposta de valor global inferior ao valor oferecido pela licitante declarada vencedora do certame. Essa desclassificação gerou um sobrepreço no valor de R\$ 1.733.594,63 (equivalente a 7,41% do valor contratado). Tendo em vista ainda que não há obras em andamento, inexistente a possibilidade de prejuízos decorrentes de paralisação de serviços, o que reforça o enquadramento da obra nos termos do art. 91, §1º, IV, da Lei n. 12.465/2011 (LDO 2012).

3.1.2 - Situação encontrada:

No julgamento das propostas da Concorrência n. 005/2011/CCL/CAEMA, verificou-se que o Consórcio Artec/Ética, que ofereceu a proposta com menor preço (R\$ 22.888.214,05), foi desclassificado indevidamente, gerando potencial [perda de economia] para o erário no valor de R\$ 1.733.594,63, consistente na diferença entre o valor oferecido pelo consórcio e o valor oferecido pela licitante vencedora do certame.

Após a fase de habilitação técnica, quando todas as empresas licitantes foram habilitadas, verificou-se que os preços oferecidos se apresentaram da seguinte forma (em ordem decrescente de valores):

- a) Consórcio Artec/Ética: R\$ 22.888.214,05;
- b) Ires Engenharia, Comércio e Representações: R\$ 24.621.808,68;
- c) Consórcio BT-VECOL: R\$ 25.284.031,09;
- d) Construtora Sanenco Ltda.: 26.480.704,20.

(...)

Diante disso, passa-se à análise da desclassificação do consórcio Artec/Ética.

I – VALORES PARA A MÃO DE OBRA INFERIOR AO ASSEGURADO PELA CONVENÇÃO COLETIVA

A proposta foi desclassificada por conter nas composições de custo unitários dos serviços, custos de mão de obra com valores abaixo da convenção coletiva para o período considerado pela comissão de licitação (Convenção Coletiva de 2010/2011). O consórcio Artec/Ética apresentou recurso contra a decisão da comissão de licitação, que foi indeferido após manifestação da Procuradoria Jurídica Caema, conforme Parecer n. 087/2012 – PRJ.

Nesse recurso, o consórcio afirmou que o item 8.2.4 do Edital dispunha que os preços não poderiam ser superiores ao limite estabelecido pelo orçamento do órgão. Alegou ainda que foi incluído no edital, conforme errata n. 02/2011 – CCL, que a data base de formação dos preços seria maio/2010. Nesse sentido, a proposta foi elaborada com base na convenção coletiva que abrangia o período entre 1º/11/2009 e 31/10/2010. Portanto, como o preço global deveria se referir a maio/2010 (data base), a empresa entendeu que a mão de obra também tinha que ser a vigente àquela época, uma vez que faz parte da proposta de preços, sob pena de ser desclassificada por descumprimento de determinação do edital, o que ocorreria se fosse utilizada a convenção coletiva divergente da vigente à época da data base estabelecida pelo edital.

(...)

O consórcio licitante alegou ainda que a convenção coletiva adotada pela comissão de licitação (2010/2011) quando do julgamento das propostas não estava vigente na data de apresentação das propostas (18/11/2011), uma vez que a convenção 2011/2012 teve sua vigência iniciada em 1º/11/2011. No entanto, a equipe de auditoria verificou a Convenção Coletiva 2011/2012 foi registrada apenas em 14/12/2011, sob o registro MA000258/2011, no Ministério do Trabalho e Emprego. Logo, ao contrário do que alegou o Consórcio Artec/Ética, a convenção coletiva adotada pela comissão de licitação (2010/2011), (...) estava em vigência quando da apresentação das propostas.

Por outro lado, é razoável afirmar que a exigência dos preços da mão de obra com referência em convenção vigente em período divergente da data base do restante da proposta, sem estar previsto expressamente no edital, gera dúvidas na elaboração das propostas.

(...)

A jurisprudência do Tribunal deixa clara a gravidade da situação ocorrida na desclassificação do consórcio Artec/Ética, uma vez que a proposta da empresa foi desclassificada apenas com base no argumento de que o preço da mão de obra seria inferior ao previsto em Convenção Coletiva, sem uma análise do preço global da proposta e sem facultar ao consórcio apresentar as justificativas para os valores ofertados, uma vez que a manifestação do consórcio ocorreu apenas por meio de recurso à desclassificação de sua proposta, que contou com a concordância da Procuradoria Jurídica da Caema (...).

Ou seja, a proposta do consórcio Artec/Ética contemplava diversos insumos e serviços, que deveriam ser analisados em conjunto com o valor da mão de obra para verificação da inexecutabilidade e desclassificação da proposta. Ademais, o foco principal do objeto licitado é a implantação do sistema de esgotamento sanitário, contemplando a execução de serviços de rede de esgoto, linhas de recalque, estações elevatórias e estação de tratamento de esgoto, e não apenas de mão de obra.

II - UTILIZAÇÃO DE BDI PARA MATERIAIS ACIMA DE 19,60%

A proposta do consórcio Artec/Ética foi desclassificada sob a alegação de possuir BDI para os materiais acima de 19,60%, em discordância com a orientação do TCU, segundo o Acórdão n. 2.369/2011 – Plenário.

O Consórcio Artec/Ética alegou que o edital exigiu apenas que os licitantes deveriam observar as decisões do Tribunal acerca das restrições quanto à apropriação de despesas com IRPJ e CSLL no BDI. Afirmou ainda que as orientações do TCU não podem se sobrepor às determinações legais, sobretudo quando não há estudo conclusivo sobre os parâmetros de cálculo do BDI. Além disso, como o edital não impôs qualquer limitação quanto à taxa de BDI, não seria aceitável que se fizesse no momento do julgamento das propostas.

(...)

No que tange a esse assunto, é importante frisar que, apesar de o Tribunal adotar [um percentual de] BDI em análises de preços, trata-se apenas de um referencial para se chegar ao preço final de orçamentos no intuito de verificar se os preços pagos estão condizentes com os praticados no mercado.

(...)

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-P) – Contrato n. 024/2012, Implantação e ampliação do sistema esgotamento sanitário de São Luís/MA – Etapa 1 - Sistema Anil, Ires Engenharia Comércio e Representações Ltda.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: R\$ 1.733.594,63.

(...)

O presente achado ainda será objeto de manifestação preliminar dos órgãos/entidades responsáveis, conforme previsto no § 9º do art. 91 da Lei n. 12.465/2011 (LDO 2012). A provável medida corretiva para este achado será a anulação do julgamento das propostas do certame, realizado na modalidade concorrência e, por consequência, do Contrato 024/2012 - PRJ, e a posterior adjudicação do objeto da Concorrência ao consórcio Artec/Ética, que ofereceu o menor preço global (R\$ 22.888.214,05).

(...)

3.1.9 - Conclusão da equipe:

Verificando a análise das propostas realizada pela comissão de licitação, observou-se que a desclassificação do consórcio Artec/Ética ocorreu em desconformidade com a jurisprudência do Tribunal, conforme detalhado na situação encontrada do achado.

Ademais, é razoável afirmar que a exigência dos preços da mão de obra com referência em convenção vigente em período divergente da data base do restante da proposta, sem estar previsto expressamente no edital, gerou dúvidas na elaboração das propostas e prejudicou o consórcio que teve sua proposta desclassificada.

Verificou-se ainda que o consórcio teve sua proposta desclassificada sem uma análise detalhada da inexecutabilidade da proposta e sem oitiva da empresa para apresentação de manifestação quanto à suposta inconsistência, o que contraria entendimento do Tribunal.

(...)

Considerando o exposto acima, e ainda a fase atual do contrato, na qual não foi emitida ordem de serviços para o início das obras, cabe avaliar a conveniência e oportunidade de se propor medida cautelar de forma a evitar um prejuízo iminente. Em função disso, uma vez caracterizado o potencial de dano ao erário, requer-se apenas seu enquadramento em dois princípios expressos em latim, consagrados pela prática jurídica: **fumus boni iuris e periculum in mora**, traduzidos respectivamente como fumaça do bom direito e perigo na demora, conforme determina o art. 276 do Regimento Interno do Tribunal.

(...)

Ante o exposto, com vistas ao atendimento dos princípios da legalidade, economicidade e vinculação ao instrumento convocatório, entende-se necessária a adoção de medida cautelar, sem oitiva prévia, com fulcro no art. 276, **caput**, do Regimento Interno do TCU, a fim de se determinar a suspensão da execução das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário de São Luís/MA – Sistema Anil,

tendo em vista que as irregularidades cometidas no procedimento licitatório ensejam a nulidade do contrato, conforme estabelece o art. 49, § 2º, da Lei n. 8.666/1993.

(...)

3.2 - Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.2.2 - Situação encontrada:

Verificou-se que as inconsistências detectadas anteriormente, durante a fiscalização de 2011, relativas aos quantitativos dos serviços de Melhoramento da Capacidade do Solo com injeção de calda de cimento 150 kg/m³ e de 'Transporte Local com Caminhão Basculante 6m³, Rodovia Pavimentada (para distâncias superiores a 4 km)' não foram totalmente solucionadas.

a) Melhoramento da Capacidade Suporte do Solo com injeção de calda de cimento traço 150 kg/m³

Foram constatadas divergências do que consta nas memórias de cálculo das quatro elevatórias do Sistema Anil com os montantes previstos nas planilhas orçamentárias (...).

Retira-se da Tabela 01 que consta previsão de 4.125,38 m³ a mais deste serviço nas planilhas orçamentárias em relação ao que consta nos memoriais de cálculo. Em valores monetários o total quantificado a maior nas planilhas orçamentárias perfaz R\$ 153.175,36.

Ressalta-se que essa inconsistência já havia sido verificada anteriormente na Fiscalização n. 255/2011, porém o seu escopo de objeto compreendia, além do Sistema Anil, os Sistemas Vinhais e São Francisco. Como o escopo desta auditoria é apenas o Sistema Anil, somente estão sendo analisados os quantitativos relativos a este sistema.

Da Fiscalização n. 255/2011, foi prolatado o Acórdão n. 2.955/2011 – Plenário em que foi determinado, no item 9.1.1.2, à Caema que apresentasse esclarecimentos, acompanhados de documentação comprobatória, que eliminassem as inconsistências detectadas no projeto executivo e na planilha orçamentária da obra de Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário da Ilha de São Luís/MA referente à diferença a mais de 35.455,36 m³ do item 'melhoramento da capacidade de suporte do solo através da injeção de calda de cimento – traço 150 kg/m³ de solo – identificado na planilha orçamentária das elevatórias previstas nos três sistemas em relação ao que consta nas memórias de cálculo deste serviço.' O quantitativo registrado no Acórdão refere-se aos três sistemas (Anil, Vinhais e São Francisco).

Em resposta a essa determinação, a Caema enviou documentação solicitada (...) em que justifica a diferença a mais do quantitativo deste item de serviço devido à 'adoção de um traço único de calda de cimento para a consolidação do solo das elevatórias. Esse novo parâmetro refletiu em alterações de volumes a serem consolidados. As planilhas orçamentárias do projeto encontram-se de acordo com as memórias de cálculo deste serviço, conforme apresentado no Anexo 2 deste documento. Conclui-se que a análise do TCU baseou-se nas memórias de cálculo antigas, identificando, portanto, a diferença apresentada.'

Em análise das memórias de cálculo novamente encaminhadas pela Caema, referente ao Sistema Anil (Estações Elevatórias: EE Anil 2.1, EE Anil 2.2, EE Anil 2.3 e EE Anil 2.4), foi verificado que foram informados dados de largura, comprimento e profundidade de cada uma das áreas das elevatórias a serem consolidadas. No entanto, tais dimensões, além de não estarem identificadas em projeto, estavam substancialmente distintas das indicadas nas memórias de cálculo apresentadas anteriormente quando da realização da fiscalização em 2011, não sendo possível ao menos identificar em projeto em qual local das áreas das elevatórias estariam previstas tais recuperações do solo.

Ademais, as memórias de cálculo trazidas pela Caema não estão acompanhadas de estudos geotécnicos que justifiquem a significativa alteração de valor nos quantitativos de volumes de solo a serem estabilizados por meio da injeção de calda de cimento de traço de 150 kg/m³, conforme demonstrado na Tabela 1 ao final desta seção.

Por fim, deve-se frisar neste achado que os novos volumes a serem estabilizados não estão sendo questionados, mas sim a sua adoção sem a apresentação de estudos técnicos que justifiquem a majoração destes em um serviço de alta representatividade no âmbito da planilha de preços do Edital n. 005/2011-CCL (16%), correspondendo a um total de R\$ 4.273.365,00.

b) Distâncias de transporte adotadas para o serviço ‘Transporte Local com Caminhão Basculante 6 m³, Rodovia Pavimentada (para distâncias superiores a 4 km)’

Foi verificado que não houve definição das áreas de bota-foras para o descarte dos materiais de escavação, ao mesmo tempo em que não há a discriminação em planilha orçamentária dos quantitativos previstos para tal serviço.

Da Fiscalização n. 255/2011, foi prolatado o Acórdão n. 2.955/2011 – Plenário em que foi determinado, no item 9.1.1.5, à Caema que apresentasse esclarecimentos, acompanhados de documentação comprobatória, acerca da ausência de definição, em projeto, das distâncias de transporte adotadas para o serviço ‘Transporte Local com Caminhão Basculante 6 m³, Rodovia Pavimentada (para distâncias superiores a 4 km).’

Em resposta, (...) a Caema esclarece que foram identificadas duas jazidas principais, denominadas de Jazida do Gapara e Jazida Vila Maranhão, e uma usina de asfalto. Para o cálculo da distância foi determinado um ponto em comum entre as duas jazidas e a área da futura ETE Vinhais, por ser considerada central aos três sistemas (Anil, São Francisco e Vinhais), chegando-se a uma distância média de 12,5 km. Já com relação aos bota-foras, a Caema informa que estes não foram definidos em função da dinâmica urbana da cidade e de intervenientes logísticos e sociopolíticos. Assim, segundo a Caema, em comum acordo com a Caixa e projetistas, foram definidas as DMT de 25 km para os bota-foras e jazidas e de 28 km para a usina de asfalto.

Inicialmente, assevera-se que a distância de 12,5 km, informada pela Caema (...) é referente à distância média em linha reta até as referidas jazidas, sem considerar as vias e interveniências existentes no local. Com auxílio do **software Google Earth**, foi possível localizar as citadas jazidas e obter a menor rota possível entre estas e a área em que será executada a ETE Vinhais. Pelo estudo, foram obtidos valores de aproximadamente 30 km para ambas as jazidas, o que demonstra que a DMT de 25 km adotada no projeto é coerente. No que tange à indefinição das áreas dos bota-foras previstos em projeto, salienta-se que o fato do serviço de transporte de material para os bota-foras ter sido orçado em m³ x km atenua esta inconsistência de projeto. Isto porque, quando da realização das medições deste serviço, os fiscais da obra adotarão para efeito de cálculo o produto da distância efetiva em que o material foi transportado, e não a DMT de 25 km, pelo volume transportado (m³). Desta forma, mesmo sem a definição das áreas dos bota-foras, há a possibilidade de controle de execução dos quantitativos executados pelos fiscais da obra, o que impediria a realização de pagamentos por quantitativos não executados.

Ademais, conforme ilustrado na Tabela 2, informa-se que o valor de transporte apenas para material de bota-fora no âmbito da planilha orçamentária do edital é de R\$ 180.152,98, apenas 0,73% do total do valor contratado (R\$ 24.621.808,68).

(...)

Portanto, propõe-se tão somente determinação para que a Caema demonstre terem sido adotadas as providências voltadas à liberação e à definição dos bota-foras. Caso as providências não sejam suficientes, deverá ser novamente avaliada pela unidade técnica a necessidade de medidas cautelares pertinentes.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 024/2012, Implantação e ampliação do sistema esgotamento sanitário de São Luís/MA - Etapa 1 - Sistema Anil, Ires Engenharia Comércio e Representações Ltda.

(...)

3.2.8 - Conclusão da equipe:

Com relação ao item de Melhoramento da Capacidade do Solo com injeção de calda de cimento 150 kg/m³, entende-se que os quantitativos desse serviço carecem de elementos técnicos (estudos geotécnicos) que demonstrem a adoção dos volumes previstos no âmbito do edital de concorrência 006/2011-CCL.

Do exposto, propõe-se à Caema que apresente à Caixa e ao TCU os estudos geotécnicos e os critérios de projeto para a definição dos volumes estabilizados das quatro elevatórias a serem consolidadas (EE Anil 2.1, EE Anil 2.2, EE Anil 2.3 e EE Anil 2.4), com a devida fundamentação em normas técnicas. Tal providência faz-se necessária em função do acréscimo constatado de R\$ 153.175,36 e do fato deste serviço ser representativo no âmbito do edital 006/2011-CCL (16%).

Faz-se necessário ainda, determinar à Caixa que somente realize a liberação de pagamentos para o item 'Melhoramento da Capacidade do Solo com injeção de calda de cimento 150 kg/m³', após a realização de análise técnica em que fique comprovada a adoção desses novos valores de volumes estabilizados de solo das quatro elevatórias do Sistema Vinhais previstas no Edital 006/2011-CCL.

No que se refere à ausência de definição das DMT no projeto, foi constatada a ausência de definição das áreas dos bota-foras previstos no item de serviço 'Transporte Local com Caminhão Basculante 6 m³, Rodovia Pavimentada (para distâncias superiores a 4 km)' o que pode gerar a celebração de aditivos para o ajuste das quantidades ao valor verificado durante a execução da obra.

Desta forma, propõe-se que seja determinado à Caema que envie as informações e documentações que demonstrem terem sido adotadas as providências necessárias visando a definição e liberação das áreas dos bota-foras a serem utilizados na obra de ampliação do esgotamento sanitário de São Luís/MA, inclusive com a obtenção de licença ambiental emitida por órgão competente.

(...)

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 1: Julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação. (item 3.1)

Questão 5: Quantitativos inadequados na planilha orçamentária. (item 3.2)

(...)

Com relação ao verificado no Edital 005/2011-CCL, entende-se que os fatores que motivaram a desclassificação da proposta do consórcio Artec/Ética (que apresentou a proposta de menor valor) estão em desconformidade com a jurisprudência do Tribunal, caracterizando um julgamento irregular por parte da Comissão de Licitações.

Desta forma, faz-se necessária, diante da irregularidade verificada, a proposta de adoção de medida cautelar para o cancelamento do contrato e nova realização do julgamento e classificação das propostas no âmbito do Edital n. 005/2011-CCL.

Ademais, deverão ser chamadas em oitiva a empresa Ires Engenharia Comércio e Representações Ltda., contratada para a execução das obras, bem como a Caema. No caso da oitiva não ser suficiente para elidir o indício de julgamento irregular na referida concorrência, caberá ouvir em audiência os responsáveis pelo julgamento das propostas.

Da análise dos projetos e do edital de Concorrência n. 005/2011-CCL das obras de ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de São Luís – Sistema Anil, no âmbito do Contrato de Repasse n. 0218.348-92/2007, verificou-se que os dados de projetos encontram-se atualizados, com o adequado nível de detalhamento para que sejam considerados atendidos os requisitos presentes no art. 6º, inciso IX da Lei n. 8.666/1993. Porém, em itens pontuais foram detectadas inconsistências passíveis de serem corrigidas pelo gestor do empreendimento.

Foram identificadas alterações nos quantitativos para o serviço 'Melhoramento da Capacidade de Suporte do Solo Através da Injeção de Calda de Cimento Traço 150 kg/m³ de solo', previstos na execução das quatro elevatórias (EE Anil 2.1, EE Anil 2.2, EE Anil 2.3 e EE Anil 2.4), sem a apresentação de esclarecimentos baseados em estudos técnicos que justificassem tais modificações, o que gerou uma diferença de R\$ 153.175,36 neste item da planilha de preços base da licitação.

Diante da constatação, propõe-se determinação à Caema para que apresente a este Tribunal medidas corretivas adotadas ou esclarecimentos, acompanhados de documentação comprobatória, que eliminem as supracitadas inconsistências detectadas no projeto executivo e na planilha orçamentária da obra de ampliação do sistema de esgotamento sanitário de São Luís-MA. Além disso, faz-se necessário determinar à Caixa que somente realize a liberação de pagamentos para o item ‘Melhoramento da Capacidade de Suporte do Solo com injeção de calda de cimento 150 kg/m³’, após a realização de análise técnica em que fique comprovada a adoção dos novos valores de volumes estabilizados de solo das quatro estações elevatórias do Sistema Anil previstas no Edital n. 005/2011-CCL.

No que se refere à ausência de definição das DMT no projeto, foi constatada a ausência de definição das áreas dos bota-foras previstos no item de serviço ‘Transporte Local com Caminhão Basculante 6m³, Rodovia Pavimentada (para distâncias superiores a 4 km)’ o que pode gerar a celebração de aditivos para o ajuste das quantidades ao valor verificado durante a execução da obra.

Desta forma, propõe-se que seja determinado à Caema que adote as providências necessárias visando a definição e liberação das áreas dos bota-foras a serem utilizados na obra de ampliação do esgotamento sanitário de São Luís/MA, inclusive com a obtenção de licença ambiental emitida por órgão competente.

Entretanto, em cumprimento ao § 9º do art. 91 da Lei n. 12.465/2011 e com fulcro no item 9.6 do Acórdão n. 2.382/2011 – Plenário, além da adoção da medida cautelar, nesse momento deve-se somente proceder à manifestação preliminar da Companhia de Saneamento do Maranhão – Caema, para que estes, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias, se pronunciem a respeito dos indícios de irregularidades graves do tipo IG-P (inciso IV do § 1º do art. 91 da Lei n. 12.465/2011), (...) bem como analisar, mediante Portaria de Inspeção, conforme disposto na Portaria-Segecex 4/2012, a referida manifestação preliminar.”

6. Por meio de despacho (peça n. 34), determinei à Secob-3 que:

6.1. facultasse a possibilidade de manifestação preliminar da Caema, para que esta se pronunciasse, caso entendesse oportuno, sobre os indícios de irregularidade grave do tipo IG-P;

6.2. efetuasse a oitiva da Caema para que tal companhia se manifestasse acerca dos indícios de desclassificação indevida da proposta do Consórcio Artec/Ética; e

6.3. realizasse a oitiva da sociedade empresarial Ires Engenharia, Comércio e Representações Ltda., para que esta se manifestasse, se assim o desejasse, sobre as questões suscitadas nos presentes autos.

7. A oitiva da Caema foi efetuada mediante a peça n. 35, e à Ires Engenharia, Comércio e Representações Ltda. foi encaminhado o ofício constante da peça n. 36. Para a análise da documentação encaminhada pela Caema, foi realizada inspeção, consoante a Portaria de Fiscalização constante da peça n. 41.

8. Transcreve-se, a seguir, excerto da instrução da Secob-3 na qual foram analisados os elementos carreados aos autos (peça n. 42):

“6. A Caema publicou o Edital de Concorrência n. 005/2011 – CCL com o objetivo de contratar empresa (ou consórcio) para executar as obras da primeira etapa do sistema de esgotamento sanitário de São Luís/MA (Sistema Anil), estimadas em R\$ 26.620.358,76.

7. Quatro empresas apresentaram a documentação para participação no certame, sendo todas elas consideradas habilitadas. Já na fase de julgamento das propostas, os consórcios Artec/Ética e BT-Veol tiveram suas propostas desclassificadas, sendo que a Secob-3 entendeu que a desclassificação da primeira ocorreu indevidamente.

8. A proposta do Consórcio Artec/Ética, com o menor preço (R\$ 1.733.594,63 abaixo da proposta declarada vencedora), foi desclassificada por dois motivos: a) por apresentar valores para a mão de obra inferiores aos assegurados pela convenção coletiva de trabalho 2010/2011; e b) por utilizar o BDI para materiais acima de 19,60%, fato que, segundo a comissão de licitação, contraria orientação do TCU veiculada no Acórdão 2.369/2011 – Plenário.

9. Com relação ao primeiro item, verificou-se que a convenção coletiva utilizada pelo consórcio foi a de 2009/2010, enquanto a comissão de licitação considerou a de 2010/2011.

10. Essa divergência se deu devido à informação de que a data base para formação dos preços seria maio de 2010, trazida por meio do item 3 da errata n. 002/2011, conforme descrito a seguir:

‘3) No item 7.6.1 do Anexo I do Edital, **onde se lê:**

‘7.6.1. **Carta Proposta** assinada por titular da empresa ou pessoa legalmente habilitada, em papel timbrado, identificando a obra, o número do Edital, o prazo de execução e o preço global, em algarismos e por extenso, em Real, esclarecendo que o mesmo se refere ao mês de apresentação da proposta de acordo com o **Anexo VIII.**’

Leia-se:

‘7.6.1. **Carta Proposta** assinada por titular da empresa ou pessoa legalmente habilitada, em papel timbrado, identificando a obra, o número do Edital, o prazo de execução e o preço global, em algarismos e por extenso, em Real, esclarecendo que o mesmo se refere à data base MAIO/2010, conforme apresentado nas planilhas de preços.’

11. Nesse sentido, o consórcio desclassificado elaborou a proposta com base na convenção coletiva que abrangia o período entre 1º/11/2009 e 31/10/2010, enquanto a comissão de licitação, por sua vez, entendeu que a utilização da data base de maio de 2010 referia-se apenas às planilhas de preços componentes do Projeto de Engenharia.

12. Já a Secob-3 interpretou a errata supracitada da mesma forma que o consórcio desclassificado, entendendo que a desclassificação foi irregular, uma vez que a proposta da empresa atendeu aos requisitos do edital. Além disso, a Secob-3 afirmou que a exigência de preços da mão de obra com referência em convenção coletiva vigente em período divergente da data base do restante da proposta, sem estar previsto expressamente no edital, pode gerar dúvidas na elaboração das propostas.

13. Ademais, a proposta contemplava diversos insumos e serviços, que deveriam ser analisados em conjunto com o valor da mão de obra para verificação da inexistência de desclassificação da proposta. Isso porque o foco principal é a implantação do sistema de esgotamento sanitário, e não apenas a mão de obra.

14. Com relação à utilização de BDI para materiais acima de 19,60%, a Caema utilizou a argumentação de que o percentual encontrava-se em discordância com a orientação do TCU, segundo Acórdão n. 2.369/2011 – Plenário, para reforçar a desclassificação do consórcio.

15. O consórcio afirmou que, como o edital não impôs qualquer limitação quanto à taxa de BDI, não seria aceitável que se introduzisse essa exigência no momento do julgamento das propostas. Afirmou ainda que o impacto da redução do BDI de materiais de 21,20% (adotado pelo consórcio) para 19,60% resultaria numa redução de apenas 0,60% do valor da proposta, cujo ajuste seria permitido pela legislação, o que aumentaria ainda mais a economia auferida pela Administração quando comparado à proposta vencedora do certame.

16. A Comissão de Licitação afirmou que as orientações do TCU são de domínio público e que deveriam ser de conhecimento de licitadores e de licitantes, não sendo necessário estar transcrito no edital.

17. Entretanto, a Secob-3 entendeu que os percentuais de BDI indicados na jurisprudência do TCU devem ser seguidos pelos órgãos públicos ao elaborarem seus orçamentos, mas não obriga os licitantes a seguirem esses percentuais, uma vez que percentuais superiores de BDI podem vir a ser compensados por preços inferiores obtidos nos custos dos serviços.

18. Dessa forma, a Secob-3 alertou que, para desclassificar uma proposta sob alegação de BDI acima do aceitável, seria necessário verificar se a aplicação desse percentual resultou em sobrepreço global no preço a ser contratado. Ou seja, caso a empresa aplique um BDI elevado, mas apresente descontos nos custos de serviços de modo que o preço final fique abaixo do preço referencial (com BDI referencial), seria razoável que a proposta não fosse desclassificada.

I. Desclassificação da proposta por utilizar Convenção Coletiva de Trabalho divergente da utilizada no Edital da licitação

I.1. Manifestação preliminar da Caema (peça n. 39)

19. A Caema informou que compareceram para a licitação quatro empresas do ramo, todas declaradas habilitadas a participar do certame, por decisão da Comissão de Licitação. Com relação ao julgamento das propostas de preços, os Consórcios Artec/Ética e BT-Vecol tiveram suas propostas desclassificadas.

20. A manifestação contém informação de que a desclassificação do Consórcio Artec/Ética não se deu em função da inexequibilidade dos preços ofertados, mas sim pelo descumprimento tanto de requisito legal, consubstanciado na Convenção Coletiva de Trabalho de 2010/2011 dos trabalhadores da construção civil do Estado do Maranhão, vigente na época da realização da licitação (18/11/2011), uma vez que as convenções coletivas de trabalho possuem caráter normativo, bem como da jurisprudência do TCU. Isso pode ser verificado no relatório de classificação das propostas emanado pelo CCL (peça n. 39, fl. 3), o qual informa que ‘todas as propostas atendem a exequibilidade prevista no artigo 48 da Lei n. 8.666/1993’.

21. Além disso, na manifestação consta que ‘a atualização dos preços da proposta Artec/Ética constitui-se requisito legal de validade, não necessitando de previsão expressa no edital.’

22. A responsável entende que, se a proposta do consórcio Artec/Ética fosse classificada, ocorreria uma ilegalidade, uma vez que no período de execução da obra não seria possível ‘admitir pagamento de mão de obra com preço inferior ao estabelecido pela Convenção Coletiva de 2010/2011.’

23. A Caema sustentou que a Comissão de Licitação não poderia realizar diligências solicitando a apresentação de nova planilha contendo detalhamento dos encargos sociais, de acordo com a convenção coletiva correta e o índice do BDI, por existir disposição expressa na Lei n. 8.666/1993 proibindo o recebimento de documentação que deveria constar originariamente da proposta.

24. Alegou que, nos casos em que não existe mera dúvida, mas sim verdadeira certeza a respeito do descumprimento do edital, não há cabimento da realização de diligências. Além disso, se agisse de maneira distinta, estaria violando o princípio da isonomia, da vinculação ao edital e do equilíbrio econômico-financeiro.

25. Ademais, informou que o consórcio alegou que seria necessário reajustar os preços a partir do momento da assinatura do contrato, o que, de pronto, atenderia a convenção coletiva vigente. Com isso, concluiu que as propostas foram elaboradas com datas base diferentes, que resulta na necessidade de se atualizar os preços oferecidos pela proposta desclassificada, no intuito de se verificar qual seria a proposta mais vantajosa para a Administração.

26. A manifestação da Caema cita ainda as contrarrazões apresentadas pela empresa vencedora da licitação, confirmando que as planilhas de preços do consórcio desclassificado e da empresa vencedora da licitação possuíam datas base diferentes, conforme abaixo:

‘A Ires Engenharia, Comércio e Representações Ltda. solicita também que se mantenha a desclassificação do consórcio Artec/Ética por acreditar que o referido consórcio está utilizando como preço base para mão de obra e Convenção Coletiva de 2009/2010 e os insumos e materiais que também estão com preços da referida época, o que na assinatura do contrato já exigiria uma atualização de maio/2010 para a data da assinatura do contrato, que já ultrapassaria a planilha de custos da Caema, o que não é permitido, pois os preços base passaram a ser os da data de apresentação da proposta, conforme Edital, além de apresentar BDI para materiais superior ao estipulado no Edital, que é de 10%.’

27. Na manifestação da Caema foi anexado documento (peça 39, p. 37) no qual a empresa contratada afirma que os preços unitários dos serviços e dos materiais estão atualizados para a data da concorrência, ou seja, 18/11/2011.

28. Afirmou que, caso a proposta do Consórcio Artec/Ética fosse reajustada de maio/2010 para novembro/2011 com base no índice previsto na Cláusula Oitava do Edital (Índice de Custo Nacional da Construção Civil e Obras Públicas – Edificações, referência Coluna 35 da Revista Conjuntura Econômica

da Fundação Getúlio Vargas), o valor da proposta do **supracitado** consórcio, de acordo com a memória de cálculo apresentada (peça n. 39, fl. 39), passaria para R\$ 25.624.135,34, o que resultaria num sobrepreço de R\$ 1.002.326,66 com relação à proposta da empresa vencedora do certame. A seguir, transcrevem-se as informações da metodologia de cálculo apresentada pela Caema (peça n. 39, fl. 39).

Valor nominal	R\$ 22.888.214,05
Indexador e metodologia de cálculo	INCC-DI – FGV
Período da correção	Maio/2010 a novembro/2011
Fator de correção do período (549 dias)	1,119534
Percentual (549 dias)	11,953407%
Valor corrigido para 1º/11/2011	R\$ 25.624.135,34

I.2. Análise da Manifestação da Caema

29. Conforme informado na própria manifestação da Caema, a desclassificação do consórcio Artec/Ética não ocorreu por motivo de inexecutabilidade dos preços, mas sim por apresentar o preço da mão de obra inferior ao da Convenção Coletiva de Trabalho de 2010/2011.

30. Afirmou-se que as Convenções Coletivas de Trabalho têm caráter normativo e que a não observância resulta em descumprimento de requisito legal. Dessa forma, não seria necessário que esse item estivesse expressamente previsto no edital.

31. Entretanto, esse entendimento diverge do entendimento da Secob-3, a qual concluiu que o consórcio respeitou a convenção coletiva que estava vigente em maio/2010, data base estipulada para elaboração das propostas.

32. A Secob-3 entendeu, ainda, que a comissão de licitação deveria ter realizado diligências no sentido de dar oportunidade ao consórcio de apresentar justificativas para os valores ofertados. Já a Caema entende que não poderia realizar diligências por existir previsão expressa na Lei n. 8.666/1993 proibindo o recebimento de documentação que deveria constar originariamente da proposta.

33. Contudo, após esclarecido que a desclassificação não ocorreu por inexecutabilidade de preços, mas sim por desrespeitar a convenção coletiva adotada no orçamento da Administração, entende-se que a realização de diligência de fato não corresponde à sustentada na jurisprudência citada no relatório de auditoria.

34. Verificou-se, ainda, que a homologação da licitação somente se deu em 24/02/2012, o contrato foi assinado em 27/02/2012 e a convenção coletiva que deveria ter sido utilizada, conforme manifestação da Caema, era a de 2010/2011. Contudo, uma nova convenção coletiva (2011/2012) teve sua vigência iniciada a partir de 1º/11/2011, apesar de ter sido registrada no Ministério do Trabalho e Emprego apenas em 14/12/2011.

35. Portanto, de qualquer forma o contrato seria assinado com os preços de mão de obra defasados em relação à convenção coletiva vigente, não sendo permitido o reajustamento dos preços antes de um ano contado a partir da apresentação das propostas, devendo a empresa contratada arcar com a diferença de preços a ser desembolsada para pagamento da mão de obra.

36. A proposta contendo preço da mão de obra abaixo da convenção coletiva utilizada pela Administração não implica necessariamente que o preço pago aos funcionários será abaixo do valor estipulado pela convenção coletiva, uma vez que o valor previsto para mão de obra representa apenas parte do custo total da obra.

37. É nesse sentido que o Acórdão n. 460/2002 – Plenário aborda o assunto. Apesar de ter sido citado no relatório de auditoria, entende-se que merece ser citado novamente, em face de abordar exatamente o assunto em comento:

‘Não restou demonstrado que o preço ofertado era insuficiente para cobrir todos os custos, tais como: insumos, tributos, entre outros. Foi considerada, somente, para desclassificação da proposta a cotação dos salários normativos com base em Convenção Coletiva de Trabalho de 2000 (...). Deveria ter sido procedida análise minuciosa de todos os itens que compõem os custos dos serviços para caracterizar a inexequibilidade global da proposta. Ressalta-se que o item mão de obra representa uma parte do custo total.’

38. Por outro lado, pode-se afirmar que a errata n. 002/2011-CCL, transcrita no início do exame técnico, que alterou o subitem 7.6.1 do edital de concorrência, introduziu divergência nas interpretações da comissão de licitação e do consórcio desclassificado.

39. Na errata, determinou-se que os preços deveriam se referir à data base maio/2010, induzindo o consórcio desclassificado ao erro. Entende-se que, ao exigir que a data base fosse maio/2010, todos os preços deveriam ter sido oferecidos com base nessa data, interpretação divergente da comissão de licitação, a qual entendeu que os valores para mão de obra deveriam estar de acordo com a convenção coletiva vigente.

40. Além disso, o critério de reajustamento previsto na minuta de contrato (anexo do Edital) estava em desconformidade com a data base introduzida por meio da errata, uma vez que o reajustamento tinha como data inicial a de apresentação das propostas, que foi em novembro/2011. A cláusula oitava da minuta de contrato, anexo X do Edital de Concorrência n. 005/2011, dispõe sobre o reajustamento do contrato. O **caput** informa que os preços ‘poderão ser reajustados, observado o interregno mínimo de um ano, contado a partir da data limite para apresentação da proposta.’

41. Essa cláusula reforça o entendimento de que havia inconsistência no edital, uma vez que, caso as empresas apresentassem propostas com datas base para maio/2010, teriam que executar as obras com preços defasados com relação aos praticados no mercado.

42. Portanto, por haver inconsistência no edital da licitação, entende-se que ambas as propostas deveriam ter sido classificadas e atualizadas para a mesma data base para verificar qual seria mais vantajosa para a Administração. Ressalta-se que a empresa contratada, conforme descrito na manifestação preliminar da Caema, apresentou documento informando que sua proposta está atualizada para a data da apresentação das propostas, ou seja, novembro/2011.

43. A manifestação da Caema aborda o reajuste da proposta do consórcio Artec/Ética, demonstrando que o valor ultrapassaria o da proposta declarada vencedora do certame, o que impediria a contratação. Cabe verificar se o cálculo foi feito conforme previsto no anexo X do edital, que previa o reajustamento calculado pelo Índice de Custo Nacional da Construção Civil e Obras Públicas - Edificações, referência Coluna 35 da Revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas, obedecendo a seguinte fórmula:

$$R = (I_i - I_o) \times V / I_o$$

Onde:

R = Valor da parcela de reajustamento procurado

I_o = Índice de preço verificado no mês da apresentação da proposta

I_i = Índice de preço referente ao mês de reajustamento

V = Valor a preços iniciais da parcela do contrato de obra ou serviço a ser reajustado.

44. Verificando os índices **supracitados**, observou-se I_o = 439,914 (maio/2010) e I_i = 487,221 (novembro/2011 – mês da data base da proposta vencedora do certame). Como a proposta do consórcio desclassificado corresponde a R\$ 22.888.214,05, com o reajuste (R), passaria para R\$ 25.349.542,27, ou seja, R\$ 727.733,59, acima da proposta declarada vencedora (R\$ 24.621.808,68), conforme abaixo:

$$R = (487,221 - 439,914) \times 22.888.214,05 / 439,914$$

$$R = R\$ 2.461.328,22$$

Proposta atualizada: R\$ 25.349.542,27

45. Ressalta-se apenas que, de acordo com texto literal do Edital de Concorrência N. 005/2011, o reajuste deveria ser feito tendo como base o mês da apresentação da proposta, qual seja, novembro/2011.

Portanto, no cálculo, Io seria referente a novembro/2011 e a proposta teria o mesmo valor apresentado, uma vez que nesse período não seriam devidos reajustes.

46. Todavia, tendo sido a proposta do consórcio Artec/Ética elaborada com data base de maio/2010, a concorrente, se contratada, poderia requerer administrativamente ou judicialmente que o reajuste incluísse também o período entre maio/2010 e novembro/2011, de forma que seus preços não ficassem desatualizados. Dessa forma, seria obtido o valor reajustado citado anteriormente, de R\$ 25.349.542,27.

47. Portanto, considerando que a proposta declarada vencedora do certame equivale a R\$ 24.621.808,68 (valor para novembro/2011), e que a proposta do consórcio desclassificado passaria para R\$ 25.349.542,27 ao atualizá-la para novembro/2011, entende-se que contratação obedeceu ao objetivo principal da licitação: buscar a proposta mais vantajosa para a Administração.

48. Entretanto, apesar de cumprir o objetivo da licitação, entende-se que a desclassificação do consórcio foi irregular, pois a errata determinando que os preços deveriam estar na data base maio/2010 introduziu inconsistência no edital, [possivelmente] induzindo o consórcio ao erro. Por outro lado, considerando que a desclassificação do consórcio não interferiu no resultado da licitação nem ocasionou danos aos cofres públicos, bem como o fato de que a realização de uma nova licitação gerará custos adicionais à Administração e ônus à população decorrente de atraso na entrega da obra, considera-se inoportuna e desvantajosa a realização de novo certame em razão da falha identificada no edital.

49. Diante do exposto, verifica-se que os argumentos apresentados nas manifestações preliminares da Caema acerca da desclassificação do consórcio Artec/Ética por apresentar em sua proposta valor para mão de obra abaixo do estipulado por convenção coletiva não elidem os indícios de irregularidades apontados no relatório de fiscalização n. 218/2012. Contudo, considerando que a proposta contratada foi a mais vantajosa para a Administração e que a classificação da proposta do consórcio desclassificado não alteraria o resultado da licitação, entende-se que o achado deve ser reclassificado para Outras Irregularidades (OI).

II. Desclassificação da proposta por utilizar percentual de BDI acima do aceitável

II.1. Manifestação preliminar da Caema

50. Com relação ao percentual de BDI acima do aceitável, a manifestação contém informação de que o subitem 7.6.5 do edital exigia demonstrativo detalhado da composição do percentual adotado para o BDI, observadas as restrições quanto à apropriação de despesas com IRPJ e CSLL firmadas reiteradamente em decisões do TCU.

51. A Caema citou ainda o item 8.2, afirmando que as propostas que apresentassem preços unitários e/ou global superiores ao limite estabelecido no edital seriam desclassificadas. Destacou que o Anexo IX continha o detalhamento do BDI utilizado pela Administração, com 27% para serviços e 10% para materiais.

52. Informou que, diferentemente do afirmado no relatório de auditoria, 'há sim dispositivo editalício que remete ao Anexo IX, que determina o teto máximo dos percentuais do BDI', sem apontar qual seria esse dispositivo. Ademais, por se tratar de uma planilha que é apresentada no momento da licitação, não poderia realizar diligências para juntar documentos posteriormente.

53. Os responsáveis entendem que não há qualquer ausência de informação, não havendo, portanto, a possibilidade de eximir o licitante do erro, uma vez que 'ficou explicitado de forma clara e inequívoca que o índice utilizado deveria ter sido apresentado junto à proposta do preço.'

54. Citaram o Acórdão 2.369/2011 – Plenário, que trata da adoção de valores referenciais para taxas de benefício e despesas indiretas – BDI para diferentes tipos de obras e serviços de engenharia e para itens específicos para a aquisição de produtos. Diante disso, afirmaram que o TCU determinou parâmetros aceitáveis para fixar percentuais para o BDI, orientando a Administração Pública acerca da utilização dos referenciais, e que houve um equívoco da equipe de auditoria, uma vez que o edital previa o percentual máximo de BDI a ser utilizado pelos licitantes e que os demais licitantes atentaram para o limite do BDI.

II.2. Análise da Manifestação da Caema

55. Verificando a documentação encaminhada pela Caema, notou-se que a companhia apresentou o detalhamento do BDI para serviços utilizado pela Administração para estimar os preços máximos que seriam aceitos na licitação. (...).

56. Entretanto, não há qualquer cláusula do edital determinando expressamente que o BDI utilizado pelas empresas na elaboração das propostas deveria ser igual ou inferior ao utilizado pela Administração, ao contrário do que a Caema afirmou em sua manifestação.

57. Com relação à proibição de se realizar diligências para juntar documentos posteriormente à apresentação das propostas, entende-se que o fato já foi tratado anteriormente nesta instrução.

58. Já no que tange à orientação do TCU para que a Administração Pública adote parâmetros aceitáveis para fixar percentuais para o BDI em seus orçamentos, entende-se que esse referencial deve ser utilizado pela Administração para se chegar ao preço final dos itens de orçamentos no intuito de garantir que os preços que serão contratados não fiquem acima dos praticados no mercado.

59. Ou seja, a jurisprudência do TCU não obriga os licitantes a seguirem exatamente os percentuais de BDI ali indicados, na medida em que os percentuais superiores de BDI podem vir a ser compensados por preços inferiores obtidos nos custos dos serviços. O que não se admite é contratar com preços (finais) superiores aos estimados pela Administração na elaboração do orçamento base da licitação com base no Sinapi.

60. No relatório de auditoria citou-se o Acórdão n. 1.551/2008 – Plenário, que trata da utilização por empresa contratada pela Administração de BDI elevado, sem extrapolar os preços unitários presentes na planilha orçamentária, o que não resulta em motivação para desclassificação de sua proposta, uma vez que o controle deve incidir sobre o preço unitário final, e não sobre cada uma de suas parcelas individualmente. Abaixo, transcreve-se o trecho do Acórdão citado no relatório de auditoria:

‘Não se admite a impugnação da taxa de BDI consagrada em processo licitatório plenamente válido sem que esteja cabalmente demonstrado que os demais componentes dos preços finais estejam superestimados, resultando em preços unitários completamente dissociados do padrão de mercado. Na avaliação financeira de contratos de obra públicas, o controle deve incidir sobre o preço unitário final e não sobre cada uma de suas parcelas individualmente.’

61. Dessa forma, por entender que o detalhamento do BDI constante no Anexo XI do Edital de Concorrência n. 005/2011 – CCL demonstra o percentual utilizado pela Administração para os serviços, não havendo qualquer determinação expressa no edital acerca do percentual máximo a ser adotado pelas licitantes, conclui-se não ser razoável desclassificar as propostas das empresas participantes da licitação por utilizarem taxas de BDI acima dos utilizados pela Administração.

62. Ante o exposto, verifica-se que os argumentos apresentados nas manifestações preliminares da Caema acerca da desclassificação do consórcio Artec/Ética por apresentar proposta com BDI elevado não elidem os indícios de irregularidades apontados no Relatório de Fiscalização n. 218/2012. Contudo, ainda que a classificação tenha sido indevida, conforme analisado no tópico anterior, acabou por não interferir no resultado da licitação, de modo que, nesse momento, comunicação de ciência à Caema acerca da impropriedade detectada constitui medida suficiente para prevenir a recorrência desse achado em futuras licitações do órgão.

CONCLUSÃO

63. Na presente instrução analisou-se a manifestação preliminar da Caema acerca do achado de julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da licitação, classificado como IG-P no Relatório de Fiscalização n. 218/2012, que teve como objeto o edital para contratação de empresa para executar as obras de implantação e ampliação do sistema de esgotamento sanitário de São Luís/MA – Sistema Anil (Edital n. 005/2011 – CCL).

64. Em suma, concluiu-se que a manifestação preliminar da Caema não apresentou elementos capazes de elidir os indícios de irregularidade apontados no achado 3.1 (Julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação) da fiscalização n. 218/2012.

65. Por outro lado, apesar de a irregularidade não ter sido descaracterizada, verificou-se que o julgamento culminou na escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

66. A Caema afirmou que a proposta do consórcio continha preços para mão de obra com base na convenção coletiva de 2009/2010, enquanto a que deveria ter sido utilizada era a de 2010/2011, além de ter apresentado BDI de 21,20% para os materiais.

67. Entretanto, verificou-se que, com relação à convenção coletiva, a errata n. 002/2011, a qual determinou que a data base das propostas fosse maio/2010, introduziu inconsistência no edital, permitindo dupla interpretação e [possivelmente] induzindo o consórcio ao erro. Dessa forma, considera-se irregular a desclassificação da proposta do consórcio.

68. Com relação ao BDI para materiais acima do permitido, entende-se que o edital não previa expressamente qualquer limite para o BDI, o que torna irregular a desclassificação do consórcio.

69. Entendeu-se, ainda, que, como o edital possui essas inconsistências, as propostas deveriam ter sido classificadas aceitando-se ambas as datas base mencionadas no instrumento convocatório, maio/2010 e novembro/2011. Para julgamento, bastaria que os valores fossem comparados todos na mesma data base para assegurar o princípio da isonomia.

70. Atualizando a proposta do consórcio desclassificado para a mesma data base proposta da empresa vencedora do certame, verificou-se uma economia equivalente a R\$ 727.733,59, considerando que a proposta declarada vencedora do certame equivale a R\$ 24.621.808,68 (valor para novembro/2011), e que a proposta do consórcio desclassificado passaria para R\$ 25.349.542,27.

71. As medidas saneadoras da irregularidade apontada seriam a anulação do julgamento das propostas e classificação da proposta do consórcio Artec/Ética, sendo que o primeiro provocaria a anulação da adjudicação do objeto e consequentemente rescisão do contrato, para promover nova adjudicação do objeto e assinatura de novo contrato.

72. Ocorre que, conforme demonstrado na análise da manifestação prévia da Caema, a proposta do consórcio desclassificado teria direito a reajuste de valores, uma vez que a data base da proposta é maio/2010. Dessa forma, a proposta do consórcio ultrapassaria o valor da vencedora do certame, o que resultaria em adjudicação do objeto à empresa já contratada pela Caema.

73. Contudo, (...) verificando que a adoção das medidas corretivas apontadas no relatório de auditoria não alteraria o resultado da licitação, considerando ainda o atraso que provocaria na execução das obras e o custo de uma nova licitação, no caso de cancelamento da licitação, entende-se que a irregularidade persiste no que tange à desclassificação do Consórcio Artec/Ética, mas não quanto ao resultado do julgamento, devendo ser alterada a classificação do achado de IG-P para outras irregularidades (OI).

74. Com relação à medida cautelar proposta no Relatório de Auditoria para suspensão da execução do contrato já firmado com a empresa Ires Engenharia, Comércio e Representações Ltda., considerada vencedora da licitação pela Caema, entende-se que houve perda de objeto uma vez que se concluiu pela adequação do julgamento do certame. Embora contratante e contratada tenham sido chamadas em oitiva prévia para adoção da cautelar, não havendo, porém, atendimento até a data de conclusão desta instrução, considera-se desnecessária uma nova etapa processual para análise das manifestações que venham a ser recebidas. Assim, em vista do princípio da economia processual, será proposto considerar desde já que a medida cautelar alvitrada tornou-se insubsistente por perda do objeto.

75. Portanto, altera-se o encaminhamento relativo ao achado de julgamento irregular das propostas e reiteram-se os demais encaminhamentos constantes do item 5 (Conclusão) do Relatório de Fiscalização n. 218/2012, que passam a integrar a proposta de encaminhamento desta inspeção."

9. Com essas considerações, a proposta de mérito, uniforme no âmbito da unidade técnica, foi redigida nos seguintes termos (peça n. 42, fls. 09/10):

"1) considerar insubsistente, por perda de objeto, a proposta de medida cautelar suspensiva da execução do Contrato n. 024/2012-PRJ, e desnecessária, por economia processual, a análise de manifestações que venham a ser recebidas em resposta à respectiva oitiva prévia;

2) determinar ao Siob/Secob-1 que, em relação à obra do esgotamento sanitário de São Luís/MA- Etapa I-Sistema Anil, reclassifique, no sistema Fiscalis, o achado julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação, referente ao Contrato n. 024/2012, de IG-P para OI, em função dos esclarecimentos prestados pela Caema;

3) determinar à Caema, com fulcro no art. 43, I, da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 30 dias, adote as seguintes providências relacionadas às obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário de São Luís-MA – Sistema Anil, inseridas no escopo do Contrato de Repasse n. 218.348-92/2007:

3.1) demonstre a adequação dos volumes previstos para a estabilização de solos por meio do serviço ‘Melhoramento da Capacidade de Suporte do Solo previsto no Edital n. 005/2011-CCL com a injeção de calda de cimento 150 kg/m³’, com a apresentação à Caixa e ao TCU dos estudos geotécnicos e dos critérios de projetos que embasaram a definição dos quantitativos desse serviço volumes de solos para as quatro estações elevatórias (EE Anil 2.1, EE Anil 2.2, EE Anil 2.3 e EE Anil 2.4);

3.2) apresente relatório circunstanciado, acompanhado da documentação comprobatória cabível, no qual sejam indicadas todas as áreas definidas para o uso de bota-foras, com informações acerca das respectivas distâncias médias de transporte, e a situação de cada uma das áreas no que se refere ao desembarço junto a proprietários, se for o caso, e à obtenção da licença ambiental junto ao órgão competente, bem como sejam informados eventuais impactos financeiros decorrentes de modificações em relação aos quantitativos previstos no Edital n. 005/2011-CCL para o serviço ‘Transporte Local com Caminhão Basculante 6 m³, Rodovia Pavimentada (para distâncias superiores a 4 km)’;

4) determinar à Caixa Econômica Federal que somente proceda à liberação de pagamento das faturas do serviço ‘Melhoramento da Capacidade de Suporte do Solo com a injeção de calda de cimento 150 kg/m³’, no âmbito do Contrato de Repasse n. 218.348-92/2007, após a certificação dos quantitativos, com base na documentação prevista no subitem 6.1.1, em que fique comprovada tecnicamente a adoção dos valores de volumes estabilizados de solo para as quatro elevatórias do Sistema Vinhais previstas no Edital n. 005/2011-CCL;

5) dar ciência à Caema sobre a seguinte impropriedade consistente no julgamento irregular das propostas, que desclassificou o consórcio Artec/Ética por apresentar proposta contendo valor da mão de obra com base em convenção coletiva distinta da adotada pela Caema e BDI para materiais acima do utilizado pela Administração sem que tais exigências estivessem expressamente estabelecidas no instrumento convocatório, (...);

6) determinar à Secob-3 que monitore o cumprimento do item 3.2 **supra**;

7) encaminhar cópia da deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, à Companhia de Saneamento do Maranhão – Caema, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2012, no período de 23/04 a 11/05/2012, nas obras de implantação e ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de São Luís/MA – Sistema Anil, que estão sendo financiadas por meio do Contrato de Repasse n. 0218.348-92/2007/Ministério das Cidades/Caixa, no valor de R\$ 124 milhões. O empreendimento faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e envolve implantação de redes coletoras, interceptores, estações elevatórias e estações de tratamento de esgoto.

2. Nos autos do TC-025.237/2009-5 (Fiscobras 2011), o Sistema Anil foi fiscalizado, tendo resultado na prolação do Acórdão n. 1.922/2010 – Plenário, por meio do qual, dentre outras medidas, fora determinado à Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão – Caema que apresentasse o projeto básico e

executivo, devidamente aprovados por autoridade competente, contemplando os elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra e permitir a sua execução completa, bem como comprovasse o aporte orçamentário adicional para conclusão das obras.

3. Nos presentes autos, discutem-se as eventuais irregularidades do Sistema Anil, objeto do Edital de Concorrência n. 005/2011 – CCL/CAEMA.

4. Consoante visto no Relatório precedente, a Caema publicou o Edital do certame acima mencionado com o objetivo de contratar empresa (ou consórcio) para executar as obras da primeira etapa do sistema de esgotamento sanitário de São Luís/MA, estimadas em R\$ 26.620.358,76.

5. De acordo com a Secob-3, o certame já fora homologado e o seu objeto adjudicado à empresa Ires Engenharia Comércio e Representações Ltda., com a consequente celebração do Contrato n. 24/2012-PRJ, no valor de R\$ 24.621.808,68.

6. Quatro empresas teriam acudido ao chamamento, sendo todas elas consideradas habilitadas. Na fase de julgamento das propostas, os consórcios Artec/Ética e BT-Vecol tiveram suas propostas desclassificadas.

7. A unidade instrutiva ponderou que a desclassificação do Consórcio Artec/Ética, fundamentada pela Comissão de Licitação na utilização de Bonificação de Despesas Indiretas – BDI em percentual acima do permitido e, ainda, na cotação de valores para a mão de obra em patamar inferior ao assegurado pela Convenção Coletiva de Trabalho de 2010/2011, fora irregular.

8. A Secob-3 concluiu, assim, em análise inicial do processo, que seria necessária a expedição de medida cautelar com vistas ao cancelamento do Contrato n. 24/2012-PRJ, e à nova realização do julgamento e classificação das propostas.

9. Tendo em vista o dispositivo contido no art. 91, § 9º, da Lei n. 12.465/2011, abaixo transcrito, determinei, em preliminar, a oitiva dos gestores da Caema, bem como que fosse facultada à empresa Ires Engenharia Comércio e Representações Ltda. a possibilidade de se manifestar acerca do achado de auditoria apontado pela unidade especializada:

“Art. 91. A execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves constantes do anexo a que se refere o § 2º do art. 9º desta Lei ficará condicionada à prévia deliberação da CMO, observado o disposto no § 3º deste artigo e no § 4º do art. 95 desta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, entendem-se por:

(...)

IV - indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação – IGP, os 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; ou

b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública;

V - indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores – IGR, aquele que, embora atenda à conceituação contida no inciso IV do **caput** deste artigo, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado; e

(...)

§ 9º A classificação, pelo TCU, das constatações de fiscalização nas modalidades previstas no § 1º, incisos IV e V, deste artigo dar-se-á por decisão monocrática ou colegiada, que deve ser proferida no prazo máximo de 40 (quarenta) dias corridos a contar da conclusão da auditoria pela unidade técnica, dentro do qual deverá ser assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em 15 (quinze) dias corridos, aos órgãos e entidades aos quais foram atribuídas as supostas irregularidades.”

10. Levada a efeito a medida saneadora, foram trazidos aos autos os argumentos da Caema sobre

a desclassificação do Consórcio Artec/Ética, que após serem examinados pela Secob-3, culminaram na proposta de mérito no sentido de considerar insubsistente, por perda de objeto, a proposta de medida cautelar suspensiva da execução do Contrato n. 024/2012-PRJ, sem prejuízo da expedição das seguintes determinações:

10.1. à Caema:

a) demonstre a adequação dos volumes previstos para a estabilização de solos por meio do serviço ‘Melhoramento da Capacidade de Suporte do Solo previsto no Edital n. 005/2011-CCL com a injeção de calda de cimento 150 kg/m³’, com a apresentação à Caixa e ao TCU dos estudos geotécnicos e dos critérios de projetos que embasaram a definição dos quantitativos desse serviço volumes de solos para as quatro estações elevatórias (EE Anil 2.1, EE Anil 2.2, EE Anil 2.3 e EE Anil 2.4);

b) apresente relatório circunstanciado, acompanhado da documentação comprobatória cabível, no qual sejam indicadas todas as áreas definidas para o uso de bota-foras, com informações acerca das respectivas distâncias médias de transporte, e a situação de cada uma das áreas no que se refere ao desembarço junto a proprietários, se for o caso, e à obtenção da licença ambiental junto ao órgão competente, bem como sejam informados eventuais impactos financeiros decorrentes de modificações em relação aos quantitativos previstos no Edital n. 005/2011-CCL para o serviço Transporte Local com Caminhão Basculante 6 m³, Rodovia Pavimentada (para distâncias superiores a 4 km);

10.2. à Caixa Econômica Federal – CAIXA, que somente proceda à liberação de pagamento das faturas do serviço Melhoramento da Capacidade de Suporte do Solo com a injeção de calda de cimento 150 kg/m³, no âmbito do Contrato de Repasse n. 218.348-92/2007, após a certificação dos quantitativos, com base na documentação prevista no subitem 6.1.1, em que fique comprovada tecnicamente a adoção dos valores de volumes estabilizados de solo para as quatro elevatórias do Sistema Vinhais previstas no Edital n. 005/2011-CCL.

11. De início, faz-se necessário esclarecer que a análise dos fatos trazidos a conhecimento desta Corte de Contas é feita tendo-se por escopo a satisfação do interesse público, mediante a verificação, dentre outros aspectos, da correta e regular aplicação dos recursos federais.

12. Assim, a eventual busca da satisfação de direito subjetivo de empresa ou consórcio que tenha sido afrontado por órgão ou entidade da Administração – **in casu** a Caema – deve ser buscado junto ao Poder Judiciário, instância competente, nos termos constitucionais, à solução de tal lide.

13. Sob essa ótica, verifico que a desclassificação da proposta da Artec/Ética – cujo preço era R\$ 1.733.594,63 abaixo da proposta declarada vencedora –, como asseverado pela própria Caema, teve por fundamento a utilização, por parte daquele consórcio, da Convenção Coletiva de Trabalho de 2009/2010, ao passo que, de fato, deveria ter sido usada na proposta de preços a Convenção de 2010/2011.

14. A controvérsia ocorreu em função da informação carreada ao Edital da Concorrência n. 5/2010 – CCL/CAEMA por meio da Errata n. 002/2011, de que a data base para formação dos preços seria maio de 2010:

“3) No item 7.6.1 do Anexo I do Edital, onde se lê:

‘7.6.1. **Carta Proposta** assinada por titular da empresa ou pessoa legalmente habilitada, em papel timbrado, identificando a obra, o número do Edital, o prazo de execução e o preço global, em algarismos e por extenso, em Real, esclarecendo que o mesmo **se refere ao mês de apresentação da proposta de acordo com o Anexo VIII.**’

Leia-se:

‘7.6.1. **Carta Proposta** assinada por titular da empresa ou pessoa legalmente habilitada, em papel timbrado, identificando a obra, o número do Edital, o prazo de execução e o preço global, em algarismos e por extenso, em Real, esclarecendo que o mesmo **se refere à data base MAIO/2010, conforme apresentado nas planilhas de preços.**’”

15. A divergência surge, portanto, das possíveis interpretações a serem conferidas à errata ao edital publicada pela Caema, ou seja, ao tempo em que o Consórcio Artec/Ética entendeu que todos os seus preços, inclusive mão de obra, deveriam ter por base a data de maio/2010, a Comissão de Licitação

da Caema asseverou que a convenção a ser usada para a cotação de mão de obra deveria ser a vigente quando da apresentação da proposta (novembro de 2011), o que implicaria utilização da Convenção Coletiva de 2010/2011.

16. Tal dubiedade pode ser considerada agravada em função do fato de a minuta de contrato (anexo do Edital) dispor que o preço poderia ser reajustado, observado o interregno mínimo de um ano, **contado a partir da data limite para apresentação da proposta** (cláusula oitava).

17. Como ponderado pela Secob-3, tal cláusula reforça o entendimento da possibilidade de divergências interpretativas no edital, pois, tendo em vista que somente poderiam reajustar seus preços um ano após novembro de 2011 (data de apresentação das propostas), teriam de executar obras com preços defasados em relação ao mercado.

18. Nessa linha de raciocínio, penso que o exame acerca da possível desclassificação do Consórcio Artec/Ética, por parte da Caema, deveria ter tido outro enfoque, que não somente o de verificação acerca da correção, ou não, da utilização da Convenção Coletiva de Trabalho de 2009/2010.

19. Como é cediço, o item mão de obra representa uma parte do custo total do empreendimento. É dizer, não é a mera utilização de Convenção Coletiva não vigente que há de tornar inexecutível uma proposta de preços, eis que a análise deve ser feita tendo-se em vista o aspecto global dessa (Acórdão n. 460/2002 – Plenário).

20. Nesse aspecto, há que se considerar irregular a desclassificação do multicitado Consórcio Artec/Ética pelo fato de não ter utilizado, em sua proposta de preços de mão de obra, a Convenção Coletiva de Trabalho de 2010/2011.

21. Relativamente ao outro ponto aventado pela Caema para desclassificar o Consórcio Artec/Ética – apresentação de BDI elevado –, não tenho correções a efetuar no exame da Secob-3. De fato, a utilização de BDI em percentuais superiores àqueles eventualmente fixados em determinado Acórdão do TCU pode ser compensado por preços inferiores obtidos nos custos dos serviços. Essa, aliás, é a orientação contida no Acórdão n. 1.551/2008 – Plenário, em cuja ementa assim constou:

“9. Não se admite a impugnação da taxa de BDI consagrada em processo licitatório plenamente válido sem que esteja cabalmente demonstrado que os demais componentes dos preços finais estejam superestimados, resultando em preços unitários completamente dissociados do padrão de mercado. (...)”.

22. Nada obstante as irregularidades acima descritas, observo que, conforme os cálculos efetuados pela Secob-3, a atualização da proposta do Consórcio Artec/Ética de maio/2010 para novembro de 2011 – data de apresentação das propostas – resulta no valor de R\$ 25.349.542,27, ou seja, R\$ 727.733,59 superior ao preço da empresa contratada.

23. Assim, tendo por norte a preservação do interesse público, e considerando que a eventual anulação do Contrato já firmado com a empresa Ires Engenharia Comércio e Representações Ltda. seria medida que, pelo seu caráter radical, poderia trazer sérias implicações negativas à população, dado o atraso que provocaria na evolução das obras, penso ser suficiente ao caso expedir determinação à Caema para que, doravante, abstenha-se de incorrer nas falhas verificadas neste processo.

24. Por fim, anuo às determinações propostas pela Secob-3, descrita no subitem 10.1 **supra**, porquanto não esclarecidas as divergências entre quantitativos dos serviços de Transporte Local com Caminhão Basculante 6 m³, Rodovia Pavimentada (para distâncias superiores a 4 km) e Melhoramento da Capacidade de Suporte do Solo com a injeção de calda de cimento 150 kg/m³, que podem gerar valores a serem pagos à contratada em patamar superior ao efetivamente devido.

25. Penso, contudo, ser mais adequado ao caso que, ao invés de determinar à CAIXA que condicione os pagamentos à contratada ao saneamento das pendências acima descritas, seja fixado prazo para que a referida instituição bancária proceda à análise da documentação a ser encaminhada pela Caema, medida por mim proposta, e endossada pelo Pleno desta Corte, quando da prolação do Acórdão n. 1.640/2012 – Plenário, que cuidou de auditoria nas obras de implantação e ampliação do sistema de esgotamento sanitário de São Luís/MA – Etapa I – Sistema Vinhais.

26. Considerando, ainda, a necessidade de adoção tempestiva de medidas também por parte deste

Tribunal caso os volumes indicados pela Caema estejam superestimados, deve a 3ª Secob, além de acompanhar o cumprimento das determinações a serem emanadas à Caema e à Caixa, avaliar o material a ser apresentado pela Caema no prazo de 90 (noventa) dias.

27. Destaco que, estando os autos conclusos, e pautados para a presente sessão, deu entrada em meu Gabinete a documentação constante da peça n. 48, que se refere à manifestação da empresa Ires Engenharia Comércio e Representações Ltda. acerca dos fatos que poderiam culminar com a adoção de medida cautelar.

28. Tendo em vista que nessa fase processual não será proposta o deferimento da medida de urgência, outrora alvitada pela Secob-3, é adequado enviar tal documentação à unidade técnica para que a analise tendo em vista o seu possível impacto no mérito deste processo.

29. Esclareço que tal medida não representa prejuízo à mencionada empresa, eis que a razão de sua oitiva residia na possibilidade de adoção da medida cautelar, o que conforme visto ao longo desta Proposta de Deliberação, não é o caso.

30. Oportuno, ainda, dar ciência deste Acórdão à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, à Companhia de Saneamento do Maranhão, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades, encaminhando-lhes cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 11 de julho de 2012.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1804/2012 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-007.626/2012-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidades/Órgão: Caixa Econômica Federal – CAIXA, Companhia de Saneamento do Maranhão – Caema e Ministério das Cidades.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-3.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2012, no período de 23/04 a 11/05/2012, nas obras de implantação e ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de São Luís/MA – Sistema Anil, que estão sendo financiadas por meio do Contrato de Repasse n. 0218.348-92/2007/Ministério das Cidades/Caixa, no valor de R\$ 124 milhões.

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

9.1. determinar ao Siob/Secob-3 que, em relação à obra do esgotamento sanitário de São Luís/MA-Etapa I-Sistema Anil, reclassifique, no sistema Fiscalis, o achado, julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação, referente ao Contrato n. 024/2012, de IG-P para OI;

9.2. determinar à Companhia de Saneamento do Maranhão que:

9.2.1. com fulcro no art. 43, I, da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, no prazo de 30 dias, adote as seguintes providências relacionadas às obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário de São Luís/MA – Sistema Anil, inseridas no escopo do Contrato de Repasse n. 218.348-92/2007:

9.2.1.1. demonstre a adequação dos volumes previstos para a estabilização de solos por meio do serviço Melhoramento da Capacidade de Suporte do Solo previsto no Edital n. 005/2011-CCL com a injeção de calda de cimento 150 kg/m³, com a apresentação à Caixa e ao TCU dos estudos geotécnicos e dos critérios de projetos que embasaram a definição dos quantitativos desse serviço volumes de solos para as quatro estações elevatórias (EE Anil 2.1, EE Anil 2.2, EE Anil 2.3 e EE Anil 2.4);

9.2.1.2. apresente relatório circunstanciado, acompanhado da documentação comprobatória cabível, no qual sejam indicadas todas as áreas definidas para o uso de bota-foras, com informações acerca das respectivas distâncias médias de transporte, e a situação de cada uma das áreas no que se refere ao desembarço junto a proprietários, se for o caso, e à obtenção da licença ambiental junto ao órgão competente, bem como sejam informados eventuais impactos financeiros decorrentes de modificações em relação aos quantitativos previstos no Edital n. 005/2011-CCL para o serviço Transporte Local com Caminhão Basculante 6 m³, Rodovia Pavimentada (para distâncias superiores a 4 km);

9.2.2. doravante, nas licitações que efetuar quando da utilização de verba pública federal:

9.2.2.1. somente desclassifique proposta de licitante que eventualmente tenha apresentado BDI em percentual superior àquele informado em Acórdão desta Corte, após a completa análise do preço global ofertado, dado que o excesso na cobrança do BDI pode ser compensado pelo custo de serviços e produtos;

9.2.2.2. abstenha-se de desclassificar licitante que tenha apresentado cotação de mão de obra com base em Convenção Coletiva de Trabalho defasada, sem antes examinar a exequibilidade do preço global da proposta, uma vez que tal item representa apenas uma parte total do custo do empreendimento;

9.3. determinar à Caixa Econômica Federal, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, que reavalie os quantitativos do serviço Melhoramento da Capacidade de Suporte do Solo com a injeção de calda de cimento 150 kg/m³, no âmbito do Contrato de Repasse 218.348- 92/2007, e adote as providências necessárias caso não fique comprovada tecnicamente a adoção dos valores de volumes estabilizados de solo para as quatro elevatórias do Sistema Anil previstas no Edital n. 005/2011-CCL, enviando ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da documentação a que se refere o subitem 9.1.1, as conclusões e as providências adotadas;

9.4. determinar à 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras que proceda, no prazo de 90 (noventa) dias, contados a partir do recebimento da documentação a que se referem os subitens 9.2.1.1 e 9.2.1.2 **supra**, à análise dos elementos encaminhados, bem como da manifestação encaminhada pela empresa Ires Engenharia, Comércio e Representações Ltda., verificando se os elementos ali contidos possuem eventual repercussão no mérito deste processo;

9.5. dar ciência deste Acórdão à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, à Companhia de Saneamento do Maranhão, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades, encaminhando-lhes cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1804-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 037.636/2011-1

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.

Responsável: Clarice Maria Saraiva Sobral, ex-Gerente de Agência, CPF 219.357.181-34.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. BLOQUETOS NÃO CREDITADOS. PENDÊNCIA DE VALES POSTAIS. IRREGULARIDADE. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

1. Julgam-se irregulares as contas da Responsável pela prática de desvio de recursos, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea **d**, da Lei n. 8.443/1992.

2. Em face da gravidade das infrações cometidas, aplica-se à Responsável a multa prevista no art. 57 da referida Lei, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, nos termos do art. 60 do mesmo diploma legal.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT em razão de irregularidades praticadas pela Sra. Clarice Maria Saraiva Sobral, ex-Atendente Comercial-II e ex-Gerente AC/BC-VI da Agência de Correios de Miranorte/TO.

2. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das presentes contas (peça 1, fl. 189) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 1, fl. 191).

3. No âmbito deste Tribunal, a Responsável foi citada para apresentar alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular administração dos recursos sob sua responsabilidade, junto à Diretoria Regional da ECT no Tocantins, caracterizado pela ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro no Caixa de Retaguarda da Agência de Correios de Miranorte/TO, em decorrência da bloquetos não creditados na conta da ECT e pendência de Vales Postais, com violação ao art. 145 do Decreto n. 93.872/1986, ao art. 93 do Decreto-Lei n. 200/1967 e ao Manual de Pessoal da ECT, Módulo 46, Capítulo 2, item 5.6, ou recolher aos cofres da ECT as quantias correspondentes, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora (peça 7):

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
R\$ 5.865,00	13/05/2003
R\$ 11.850,00	03/03/2004
R\$ 3.220,00	22/04/2004

R\$ 2.629,44	24/09/2004
R\$ 1.757,05	14/03/2005
R\$ 300,00	26/09/2005
R\$ 1.200,00	18/11/2005
R\$ 5.650,35	12/12/2005
R\$ 624,57	26/03/2008

Valor total atualizado monetariamente até 03/04/2012: R\$ 48.304,33

4. Devidamente notificada (peça 8), a Responsável apresentou as alegações de defesa autuadas na peça n. 9, fls. 1/4, assim sintetizadas e analisadas em instrução da Secex/TO (peça 12), que abaixo transcrevo, no essencial:

4.1. Alegações de Defesa

“2. DA VERDADE FÁTICA

2.1. PRELIMINAR: AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO

Preliminarmente é de se ressaltar que a comunicação lavrada pela Secretária Substituta não esclarece nem individualiza quais os atos/fatos administrativos, praticados por esta defendente, que supostamente teriam sido motivo ensejador de desfalques ou desvio de dinheiro e outras pendências.

Claro que a descrição lacônica e evasiva da comunicação da Tomada de Contas acaba por tornar-se um impedimento à defesa desta manifestante.

Como poder alegar defesa de um fato mal descrito, que não precisa data de sua ocorrência, e outros elementos de possível defesa.

A impossibilidade de uma regular defesa, pela frustração decorrente de uma clara, explícita e congruente descrição dos fatos imputados à defendente.

Tem-se, portanto, aqui o arrostamento ao princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório.

À míngua de um pré-requisito fundamental, requer-se, preliminarmente, a anulação da presente comunicação.

2.2. PRELIMINAR: DA PRESCRIÇÃO

A defendente pede vênica para trazer à colação que a nossa Constituição Cidadã adotou como regra o princípio da prescritibilidade. Para imprimir maior ênfase, o inseriu no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos.

Tal princípio constitucional vem regulamentado pela Lei de Prescrição Administrativa, com a seguinte redação:

‘Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado’.

Certo é que o fato supostamente alegado como sendo de autoria desta defendente teria ocorrido no ano de 2006. Fatalmente, o poder punitivo do TCU já prescreveu.

3. DO MÉRITO E DOS PEDIDOS

No mérito, afirma-se haver fortes dúvidas quanto à existência ou não de lesão à ECT, posto não terem sido demonstradas na presente comunicação.

Pelo exposto, vê-se que a pretensão pleiteada não pode ser concretizada, por medida de justiça.

Impugna, pois, com veemência, na presente comunicação, todos os fatos narrados na inicial, supostamente imputados à ré, por não estarem descritos, bem como, não gravitarem em torno da verdade.

Por todo o exposto a (Defendente) espera que seja julgado improcedente o pedido, pois a pretensão jurídica deve ser utilizada de forma a possibilitar a efetivação da Justiça.

Ad cautelam, se ultrapassado esse óbice, e Vossa Excelência entender a pertinência da pretensão apresentada, o que apenas se admite como efeito de argumentação, que a sanção seja depurada e mitigada para gravitar dentro dos limites do razoável, e não conforme postulada na exordial, de modo a evitar-se afronta ao princípio constitucional da proporcionalidade (...)”

4.2. Análise

“4. A requerente não apresentou alegações de defesa razoáveis, nem trouxe novos elementos suficientes para afastar a sua responsabilidade em relação ao desfalque ocorrido na Agência dos Correios de Miranorte/TO, sob sua gerência, à época, pelo seguinte:

4.1. Ao defender-se referindo apenas ao teor do ofício de citação, desvaliando-o quanto à quantidade de informações necessárias à sua defesa, desclassificando-o no tocante à tempestividade e alegando prescritibilidade da irregularidade apontada, equivoca-se em querer que o ofício de citação lhe mostrasse todas as informações do processo, sendo que já lhe foi dada ciência de todas as peças desta Tomada de Contas Especial, haja vista estes autos serem constituídos a partir dos documentos do Processo Administrativo no âmbito da ECT, cujos Relatórios Preliminares e Finais de Inspeção encontram-se à peça 1, p. 19-83, do qual a agente Responsável teve assegurado o direito à ampla defesa.

4.2. Também não lhe assiste razão alegar a prescrição do direito de punição deste Tribunal, tendo em vista o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas (Acórdão n. 5.263/2011 – Primeira Câmara), bem como é o mesmo juízo do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança n. 26.210-9/DF, ao considerar as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário imprescritíveis, ressaltando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU n. 56/2007;

4.3. Ao requerer que seja julgado improcedente o pedido e, **ad cautelam**, que a sanção seja depurada e mitigada para evitar afronta ao princípio constitucional da proporcionalidade, é inoportuna sua vontade, pois o presente processo está constituído na forma da legislação e jurisprudência pertinentes e com a estrita observância aos princípios constitucionais.

5. Ao analisarmos a resposta à citação, não percebemos a ocorrência de boa-fé na conduta da Responsável relativa à administração dos recursos sob sua responsabilidade, junto a Diretoria Regional da ECT no Tocantins. Com isto, nos termos do § 6º, do inciso IV, do art. 202 do RI-TCU, o Tribunal poderá proferir, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das presentes contas.

6. À vista dos fatos levantados, estamos convictos de que não houve a comprovação da boa e regular administração dos recursos sob a responsabilidade da Sra. Clarice Maria Saraiva Sobral, junto a Diretoria Regional da ECT no Tocantins, caracterizada pela ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro no Caixa de Retaguarda da Agência de Correios de Miranorte/TO, bloqu岸os não creditados na conta da ECT e pendência de Vales Postais. Comportamento inadequado à luz do Manual de Pessoal da ECT, Módulo 46, Cap. 2, item 5.6, do art. 145 do Decreto n. 93.872/1986, do art. 93 do Decreto-Lei n. 200/1967 e do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal.”

5. Diante do exposto, a Secretaria de Controle Externo em Tocantins, em manifestações uniformes (peças 12, 13 e 14), propõe a este Tribunal:

5.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Clarice Maria Saraiva Sobral;

5.2. julgar irregulares as contas da Responsável, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **d**, da Lei n. 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, condenando-a ao pagamento da quantia apurada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, nos termos da legislação vigente, a partir das datas de ocorrência, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor;

Demonstrativo do Débito

Data da Ocorrência	Débito/Crédito	Valor Histórico (R\$)
13/05/2003	D	5.865,00
03/03/2004	D	11.850,00
22/04/2004	D	3.220,00
24/09/2004	D	2.629,44

14/03/2005	D	1.757,05
26/09/2005	D	300,00
18/11/2005	D	1.200,00
12/12/2005	D	5.650,35
26/03/2008	C	624,57
Total		31.847,27

5.3. aplicar à Responsável 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 da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

5.5. 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 Tocantins, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

6. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Paulo Soares Bugarin, manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela Secex/TO (peça 15).

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT em razão de irregularidades praticadas pela Sra. Clarice Maria Saraiva Sobral, ex-ocupante do cargo de Atendente Comercial-II e da função de Gerente AC/BC-VI da Agência de Correios de Miranorte/TO.

2. Inicialmente, esclareço que trago este processo à apreciação do Plenário, em razão de possível aplicação da penalidade prevista no art. 60 da Lei n. 8.443/1992.

3. As irregularidades em questão foram detectadas em duas conferências de numerário realizadas na Agência dos Correios de Miranorte/TO nos dias 24/09/2004 e 12/13/2005, para apurar as diferenças de caixa em valor menor de R\$ 6.009,65 e R\$ 6.346,94, respectivamente. Todavia, ao longo da fiscalização, tais diferenças mostraram-se maiores, sendo tratadas nos processos REOP/DR/TO-02-043/2005, no valor de R\$ 30.538,99, e no processo REOP/DR/TO-02-026/2004, no valor de R\$ 6.009,65, totalizando R\$ 36.548,64. Considerando que ocorreu acerto contábil do valor de R\$ 4.076,80, restou a pendência residual de R\$ 32.471,84.

4. Acolho a análise efetuada pela Secex/TO quanto as preliminares de cerceamento de defesa e prescrição arguidas pela Responsável, cujos fundamentos incorporo às razões de decidir.

5. No mérito, os elementos para a caracterização da responsabilidade da agente foram consignados no Relatório Final elaborado pela Gerência de Inspeção da Diretoria Regional de Goiás da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, autuado às fls. 73/82 da peça 1, do qual extraio o seguinte excerto:

“2. DAS APURAÇÕES:

Para compor o valor de R\$ 30.538,99, referente ao Processo REOP/DR/TO-02-043/2005, temos:

a) Na conferência física do numerário do Caixa da Agência de Correio de Miranorte/TO, realizada em 13/12/2005, foi constatada a falta de numerário no valor de R\$ 6.346,94 (folhas 14/15); [foi encontrado o saldo físico em espécie no valor de R\$ 25.619,97, conforme o Termo de Conferência de Numerário, fl.14; confrontando-se esse valor com o Demonstrativo Financeiro (Saldo que Passa -

Contábil Financeiro do Sistema de Automação da Rede de Agências/SARA, fl. 15), no valor de R\$ 31.966,91, obtém-se a importância a menor de R\$ 6.346,94.]

b) Irregularidades nos Recolhimentos de Bloquetos que somam R\$ 22.435,00 (fls. 79/82):

Data	Débito - R\$	Crédito - R\$	Número do Bloqueto
13/05/2003	5.865,00	Não consta o crédito no banco	511630016510389
03/03/2004	11.850,00	Não consta o crédito no banco	511630016510796
22/04/2004	3.220,00	Não consta o crédito no banco	511630016510834
26/09/2005	300,00	Não consta o crédito no banco	511630016511903
18/11/2005	1.200,00	Não consta o crédito no banco	511630016511989
Total	22.435,00		

c) Irregularidades/Pendências de Vales Postais (667346830, 667353321 e 667648425) que somam o valor de R\$ 1.757,05 (fls. 91/93).

Quanto ao Processo REOP/DR/TO-02-026/2004, consta que, na inspeção ordinária 16-0252/2004, realizada em 24/09/2004, quando da conferência do numerário do caixa da AC Miranorte/TO foi constatada a falta de numerário físico no valor de R\$ 6.009,65 (fls. 50/51). E, por se tratar de irregularidade da mesma pessoa, [o feito foi apensado a este processo REOP/02/TO-043/2005, que passa a ter objeto de apuração no montante de R\$ 36.548,64].

2.1 Dos Termos de Declarações dos Empregados Arrolados:

a) Clarice Maria Saraiva Sobral (ex-empregada), matrícula 8.328.630-6, Atendente Comercial II, à época Gerente AC Miranorte/TO

No 1º termo de declaração, com referência à falta de numerário, no valor de R\$ 6.009,65, em resumo ela afirmou (fls. 54/55) que:

‘nos dias 09 e 10/09/04, quem fechou o caixa da unidade foi o empregado Janilton (suporte da regional) porque a declarante não conseguia fechar o Sistema do Banco Postal, porém não havia nenhuma diferença de saldo; no dia 13/09/04, no fechamento, deparou com a diferença de R\$ 3.340,00 aproximadamente; comunicou ao empregado Ideones (suporte da regional); no dia 15/09/04, o empregado Janilton (suporte da regional) retornou à Agência de Correio de Miranorte/TO e, após conferir os lançamentos contábeis, alegou não haver problemas com o sistema, porém a diferença em numerário não foi acertada; continuou a operar o Sistema SCADA e o Sistema do Banco Postal, sem direcionar o problema às outras áreas; diariamente contava apenas o dinheiro da gaveta, com exceção dos dias em que foram feitos recolhimentos de numerário pela agência de relacionamento do Banco Postal’;

‘em abril havia uma diferença de R\$ 1.908,00, aproximadamente, que foi repassada ao gerente da REOP/02/TO, à época, pelo Senhor Ideones que posteriormente esteve na agência e não tomou providências para que a diferença fosse esclarecida e regularizada; não sabe, com precisão, se foi em fevereiro/2004 que produtos que estavam cadastrados no SCADA sumiram do sistema, situação que a obrigou a fazer relação manual de produtos, bem como código e quantidade, cujo valor totalizou a importância de R\$ 1.692,00; posteriormente, solicitou ao suporte orientações sobre como proceder para a regularização do estoque de produtos da agência, tendo sido instruída a aguardar por uma inspeção para que fosse providenciado o acerto do estoque’.

Do segundo Termo de Declaração da ex-empregada Clarice Maria (fls. 96/97):

‘em 24/09/04, data em que dois inspetores estiveram na AC Miranorte/TO e registraram em Prejuízo a Apurar - Saída o valor de R\$ 6.009,65, correspondente ao saldo físico menor que o saldo contábil que passa, era Gerente da AC Miranorte/TO; não sabe dizer as causas pelas quais ocorreu a falta

de numerário de R\$ 6.009,65, mas ocorreu sobra dos produtos no valor de R\$ 1.692,00; na mentalidade dela os produtos foram vendidos no sistema, por falha do sistema, porque faltou o dinheiro e os produtos estavam fisicamente na agência; quanto ao restante da diferença, no valor de R\$ 4.317,65, acredita que foi por duplicidade do saldo no sistema; não sabe dizer a data em que ocorreu a suposta venda de produtos no valor de R\$ 1.692,00 e a duplicidade indevida que gerou o restante da diferença de R\$ 4.317,65’;

‘refugou as fitas do SCADA porque, apesar de ter conhecimento de que havia diferenças contábeis na AC Miranorte/TO, os fechamentos do SCADA vão para Goiânia e existe prazo para arquivo previsto em norma da ECT de um ano; tem conhecimento de que foi efetuado um recebimento de numerário da ECT em 24/09/2004 no sistema, até porque assinou a remessa, mas foi apenas no sistema, não recebeu em 24/09/2004 o numerário correspondente a R\$ 6.009,65; as operações de acerto recebimento de numerário ECT e registro em prejuízo a apurar - saída, ambos no valor de R\$ 6.009,65, foram efetuadas pelos inspetores, apenas assinou a papelada; percebeu que a partir de 24/09/2004 continuava faltando R\$ 6.009,65 mesmo tendo sido registrado em prejuízo a apurar - saída R\$ 6.009,65’;

‘acredita que tenha persistido a falta de R\$ 6.009,65 até o dia 12/12/2005; não declara nada em relação à reposição deste numerário de R\$ 6.000,00 que a GECOF afirmar ter efetuado em 29/11/2004, quando a GECOF repassou este numerário ao Bradesco e autorizou o recolhimento no Aplicativo do Banco Postal na AC Miranorte/TO, que foi efetuado normalmente, e permitiu que ela na AC Miranorte/TO não efetuasse o recebimento de numerário da ECT vez que os inspetores já haviam efetuado em 24/09/2004’;

‘em relação ao recebimento de bloquitos de R\$ 5.865,00 em 13/05/2004, R\$ 11.850,00 e 3.220,00 em 03/03/2004, R\$ 3.220,00 em 22/04/2004, R\$ 300,00 em 26/09/2005 e R\$ 1.200,00 em 18/11/2005, que foram contabilizados no BDF e cujo numerário não foi creditado na conta da ECT, nada declarou; não tinha acesso ao sistema ou informações de banco que permitisse saber que o numerário não havia sido creditado na conta da ECT; não vai dizer que nunca foi cobrada pela GECOF sobre a regularização dos bloquitos (...), mas nunca disseram exatamente como fazer e somente agora a REOP tomou as providências para regularização; vez que se houve redução do saldo contábil da ECT e não houve sobra de dinheiro na AC Miranorte/TO, não sabe dizer o que possa ter ocorrido em relação ao numerário e questiona o porquê da demora em apurar; não sabe responder se em todas as datas em que ocorreram as diferenças de bloquitos era titular da AC Miranorte/TO; não possui nenhum documento, seja de passagem de agência ou cartões de ponto, que permita identificar se era titular ou não nas datas em que ocorreram os recolhimentos de bloquitos’;

‘em relação aos Vales Postais 667346830, 667648425 e 667353321, totalizando R\$ 1.757,05, de 14/03/2005, informa que recebeu a CI/COFIN-0159/2005, mas que não regularizou no sistema porque pediu os documentos e a GECOF não mandou; faria a comparação com o seu balancete e, tendo certeza do fato, faria o acerto; apesar de ter cópia em arquivo dos documentos que envia junto com o balancete, não acertou, porque precisava saber o dia, pelo menos; em relação ao numerário físico faltante e identificado no dia 12/12/2005, quando o numerário físico em cofre era menor que o saldo contábil em R\$ 5.650,35, afirma não ter nada a declarar, porque não pode dizer nada que não possa provar; tem consciência limpa e que jamais se apossou de dinheiro da ECT ou Bradesco; não sabe dizer o que pode ter ocorrido em relação à falta de R\$ 5.650,35’.

Do terceiro Termo de Declaração da ex-empregada Clarice Maria (fl. 116):

‘no dia 22/04/2004 deixou a unidade para ninguém porque, por volta das 16h30min recebeu a informação de que seu pai havia falecido em Goiânia; como não havia ninguém para receber a unidade naquele momento, não efetuou passagem de agência, não ligou para REOP e deixou a chave na gaveta e o sistema do SCADA permaneceu aberto e foi para casa; afirma que na época somente ela tinha conhecimento das senhas do cofre (retardo e segredo); esclarece que esteve ausente de 22/04/2004 a 29/04/2004; enfatiza que não fez o recolhimento da ECT no valor de R\$ 3.220,00, utilizando o bloqueto 511630016510834, mesmo porque os recolhimentos ocorriam no final do dia e a ex-gerente deixou a unidade antes do término da jornada’;

‘no dia 29/04/2004 não ocorreu passagem de agência do seu substituto Valdenor Martins de Moraes, mas recebeu as chaves (portas, cofre, enfim todas) em sua residência entregues pelo senhor Valdenor Martins de Moraes; nunca solicitou a empregado da agência que concluísse depósito de numerário da ECT no BASA ou Banco do Brasil; desconhece a forma de utilização do cofre pelo empregado Valdenor Martins de Moraes, boca de lobo ou porta, ao receber as chaves e retornar à Gerência da AC Miranorte/TO, abriu o cofre e não se lembra da existência do recibo de depósito no valor de R\$ 3.220,00, esclarece que durante os dias em que Valdenor esteve na unidade os caixas de atendimento não foram incorporados, tornando necessária a presença de um suporte da REOP para atualização dos movimentos financeiros; não tem a mínima noção do que pode ter ocorrido, salienta que ao receber a unidade não havia falta e não sabe dizer nada quanto a sobra de numerário que possa ter existido’.

b. Valdenor Martins de Moraes, matrícula 8.328.981-0, Atendente Comercial II, a época substituto da Gerente AC Miranorte/TO, com referência ao valor de R\$ 3.220,00, do bloqueto 511630016510834, que não foi creditado na bancária da ECT. Em resumo ele declarou que (fl. 112):

‘Assumi a Gerência da AC Miranorte/TO quando a senhora Clarice Maria Saraiva Sobral esteve afastada pelo falecimento de seu pai em 2004, mas não se lembra precisamente da data que assumi a unidade;’

‘Chegou a Miranorte/TO para assumir a Gerência da AC Miranorte/TO por volta das 10h, a porta da agência estava encostada, bateu na porta, os carteiros e transportador de malas estavam na unidade e abriram-na, porém a senhora Clarice Maria não se encontrava na unidade. O sistema Banco Postal estava aberto, assim como o caixa retaguarda do Sistema SCADA, segundo informações, não foi fechado no dia anterior devido à falta de rede’;

‘para que a unidade operasse foi forçado a fechar o sistema para iniciar com a data do dia, mesmo com a ausência da gerente; ninguém lhe repassou a chave do cofre, no decorrer do período que supõe seja de cinco dias úteis não abriu o cofre da agência, mas diariamente incluía o numerário com comprovante do recolhimento na boca de lobo; durante os dias de substituição da gerência executou as operações normalmente, tanto de banco, quanto da ECT, fez os fechamentos diários de sistema normalmente, fez as transmissões normalmente, fez os recolhimentos normalmente com inclusão do numerário recebido no dia acompanhado dos comprovantes de recolhimento em cofre via boca de lobo, fazia transmissões de dados para a GECOF normalmente e enviava os balancetes em envelopes normalmente para Goiânia’;

‘o numerário arrecadado durante o dia, na medida em que justificava, amarrava em liga e jogava pela boca de lobo no cofre, sabe disto, mas não se lembra de ter solicitado ao gerente do Bradesco que recolhesse o numerário pertencente ao Bradesco; acha que não solicitou ao gerente do Bradesco que fosse buscar dinheiro; não se lembra também de ter efetuado recolhimento de numerário da ECT para depósito bancário de R\$ 3.220,00, exercia a prática de reunir numerário do atendimento e, ao final do dia, incluía no cofre via boca de lobo, acreditava que pela possibilidade de ser cheque não tenha incluído na boca de lobo, informa que não efetuou depósito diretamente em Miracema e BASA de Miranorte, e não se lembra onde colocou o cheque ou dinheiro, esclarece que era prática na agência a entrega de numerário para depósito ao transportador de malas, que concluía os depósitos em Miranorte/TO ou Miracema/TO, mas neste caso específico não se recorda do procedimento efetuado’;

‘não sabe informar se recolheu no sistema o bloqueto de R\$ 3.220,00 ou se transferiu a responsabilidade de conclusão do depósito para o transportador de malas, que ficou com a responsabilidade de fazer o depósito ao invés de colocar na boca de lobo para que Clarice Maria concluísse o depósito; tem consciência de que teria que pegar o recibo de depósito com o transportador, mas não sabe o que foi feito do recibo. Não formalizou a passagem da agência para Clarice Maria, não se lembra da data em que concluiu a passagem, não preencheu o termo de conferência de numerário, não repassou a Clarice Maria o recibo de depósito em banco no valor de R\$ 3.220,00’.

3. DOS PREJUÍZOS:

Constam na Planilha Composição de Saldo da Conta 112-12.03 - Delitos Internos, de controle da Gerência de Inspeção/GO (fl. 160), no Processo REOP/DR/TO-02-043/2005, GPA 16.00751.06, as seguintes pendências contábeis registradas na Conta de Prejuízo a Apurar na AC de Miranorte/TO:

Data da Contabilização	Irregularidade	Valor (R\$)	Situação
24/09/2004	Falta de Numerário (fl.59)	6.009,65	Não regularizado
22/12/2005	Bloquetos e vales Postais (fl. 92)	22.692,05	Não regularizado
06/01/2006	Bloqueto (fl. 88)	1.500,00	Baixado por decurso de prazo
03/04/2006	Falta de Numerário (fl. 107)	5.630,35	Não regularizado
Total Contábil a Regularizar		35.852,05	

4. DAS CONSIDERAÇÕES:

Quanto ao valor de R\$ 30.538,99, pendente no Processo REOP/DR/TO-02-043/05, GPA 16.00751.06:

a) Da falta de numerário no valor de R\$ 6.346,94 (fls. 14/15). Esclarecemos que as operações financeiras das Agências de Correio são acompanhadas tempestivamente por 3 (três) sistemas distintos e independentes: SARA – Sistema de Automação da Rede de Agências, BDF – Banco de Dados Financeiros, e pelo sistema próprio do Banco Bradesco. Os saldos apresentados pelos três sistemas são conciliados diariamente pela Gerência Financeira – GECON/DR/GO. Nesta conciliação constatou-se que não houve diferença de saldo contábil no movimento da Agência de Correio de Miranorte/TO referente ao movimento do dia 12/12/2005 (fl. 161), o que evidencia que o débito de empregado ocorrido nesse movimento é decorrente de falta de numerário físico; contudo, consta do subitem 3.1 do Relatório do apurador da REOP/02/TO, João Batista de Oliveira Júnior (fl. 118), que em 15/09/2004 foi contabilizado em duplicidade no SARA e DEBAN o recebimento de tributos com ID TRX 66215 e 66219. Foi acertado com o Bradesco o Recolhimento da Reserva, no valor de R\$ 210,62, sem o envio de numerário, reduzindo a falta de numerário de R\$ 6.346,94, para o valor de R\$ 6.136,32 (fls. 33/35). Prossegue aquele relatório, no subitem 3.9 (fl. 118) que, a SGEN/GECON/DR/GT informou que, em 28/09/2005, foi efetuado recebimento de numerário no valor de R\$ 485,97 da AC Goianorte/TO, contabilizado na Conta 16.11105.010016, sendo que não houve envio desse numerário pela AC Goianorte/TO (fl. 89); para acerto foi efetuado recolhimento de numerário da ECT no valor de R\$ 485,97, que reduz a falta de numerário da AC de Miranorte/TO de R\$ 6.136,32, para o valor de R\$ 5.650,35 (fls. 107 e 160).

b) Das irregularidades dos bloquetos que somam R\$ 22.435,00 (fls. 79/82). De acordo com o documento folha 79A, em relação aos bloquetos, constam saídas dos bloquetos no BDF-NUM-001 (SCADA/SARA), porém, estão em aberto, ou seja, não há os depósitos/créditos no banco (fl. 80). Assim, valor pendente de bloquetos na AC Miranorte/TO, R\$ 22.435,00.

c) Pendências dos Vales Postais 667346830; 667353321 e 667648425 (fl. 121) que somam o valor de R\$ 1.757,05. Em 22/12/05, para acerto da pendência de Vales Postais foi efetivado o registro na Conta Despesa Recuperada (fls. 91 e 175) e na Conta Prejuízo a Apurar - Saída o valor de R\$ 1.757,05 (fls. 92/93). Assim, valor pendente de Vales Postais na AC Miranorte/TO R\$ 1.757,05.”

Em síntese, da análise do Processo REOP/DR/TO-02-043/05, obtém-se a importância pendente de R\$ 29.842,40 (R\$ 5.650,35 + R\$ 22.435,00 + R\$ 1.757,05).

d) Quanto ao valor de R\$ 6.009,65, pendente no Processo REOP/DR/TO-02-026/04 e entranhado neste processo (fls. 50/51). Conciliando-se os saldos apresentados pelos sistemas SARA, BDF e o do Banco Bradesco, a Gerência Financeira - GECON/DR/GO constatou diferença de saldo contábil no movimento da Agência de Correio de Miranorte/TO referente ao movimento do dia 24/09/2004 - data da inspeção (vide colunas k e l, folha 176); contudo, consta no Relatório, subitem 4.3, (fl. 119), do apurador da REOP/02, à época, João Batista de Oliveira Júnior, que, em 06/09/2004 foi recebido o valor de R\$ 3.380,21 em cheques como depósitos enviados ao Bradesco e não contabilizados no SCADA e BDF (fls.

68/68C), então, o saldo remanescente a regularizar é no valor de R\$ 2.629,44 (R\$ 6.009,65 - R\$ 3.380,21 = R\$ 2.629,44).

Em síntese, da análise do Processo REOP/DR/TO-02-026/04, obtém-se a importância pendente de R\$ 2.629,44 (R\$ 6.009,65 - R\$ 3.380,21 = R\$ 2.629,44).

Do exposto na análise, o valor residual pendente deste processo e o processo apensado (Processo REOP/DR/GT-02-026-04, folha 50), obtém-se o montante de R\$ 32.471,84, sob a responsabilidade da ex-empregada, Clarice Maria Saraiva Sobral, matrícula 8.328.630-6.

A diferença no valor de R\$ 4.076,80 (R\$ 36.548,64 - R\$ 32.471,84 = R\$ 4.076,80), entre os valores apurados neste processo e o processo apensado (Processo REOP/DR/GT-02-026-04, folha 50), no montante de R\$ 36.548,64, e a valor residual pendente de R\$ 32.471,84, refere-se aos valores de R\$ 210,62 e R\$ 485,97 (vide o item 4 - Das Análises, alínea a); e R\$ 3.380,21 (vide o item 4 - Das Análises, alínea d); [R\$ 210,62 + R\$ 485,97 + R\$ 3.380,21 = R\$ 4.076,80].”

5. DO TERMO DE NOTIFICAÇÃO À EX-EMPREGADA:

A ex-empregada Clarice Maria Saraiva Sobral, matrícula 8.328.630-6, Atendente Comercial II [recebeu cópia do processo e o termo de notificação para defesa em 16/06/2008 (fls. 188/190)]

6. DA APRESENTAÇÃO E DA ANÁLISE DA PEÇA DE DEFESA:

A ex-empregada Clarice Maria Saraiva Sobral, matrícula 8.328.630-6, apresentou a peça de defesa (fl. 192). Em resumo ela justificou que:

‘Venho, através desta, defender-me e justificar-me das obrigações a mim impostas conforme Carta-038/2008- GINSP/GO. Até o presente momento aguardo explicações e comprovações de tais irregularidades que a mim impõem. No momento encontro-me desempregada e sem bens passíveis de levantar estes valores, trabalhei quinze anos nessa empresa, foram recolhidas de minha folha de pagamento todas as formas de impostos, impostos aos cidadãos brasileiros, e já se aproximando de minha aposentadoria, fico na rua sem trabalho, e sem provas que me conveçam de tal gravidade, portanto não tenho condição de cumprir com vossa ordem. Espero contar com vossa compreensão.’

Da Análise da Peça de Defesa:

A ex-empregada Clarice Maria Saraiva Sobral não apresentou nenhum fato nova que justificasse a revisão da apuração deste processo. (...)

No parecer técnico da Coordenadoria Financeira da Gerência Financeira (folha 157) (...) consta a sugestão de que ‘as etapas posteriores do processo sejam conduzidas/direcionadas por essa gerência (GINSP/GO), emitindo a notificação para defesa do empregado, bem como a definição de responsabilidade.’

A Gerência Financeira/GO, por despacho, encaminhou este processo à Gerência de Inspeção/GO, para a devida apuração, visto que não está relacionada com diferenças constantes dos saldos das contas 111.04 e 111.05 conciliadas pela comissão PRT/DR/GO-1.676/07 (fl.158).

A notificada, à época, Responsável pela Agência de Miranorte/TO, apesar do falecimento de seu pai, abandonou a unidade, conforme foi declarado por ela (fl. 116): ‘no dia 22/04/2004 deixou a unidade para ninguém porque, por volta das 16h30min recebeu a informação de que seu pai havia falecido em Goiânia. Como não havia ninguém para receber a unidade naquele momento, não efetuou a passagem da agência, não ligou para o REOP e deixou a chave na gaveta e o sistema SCADA permaneceu aberto e foi para casa.’ Ela esteve ausente da unidade de 22/04/2004 a 29/04/2004 (fl. 116).

A ex-empregada, a época, no uso de suas atribuições de gerente de agência, não coordenou, não supervisionou, não controlou todas as atividades desenvolvidas na agência, pois, no que tange aos movimentos financeiros, houve irregularidades financeiras no Caixa da AC de Miranorte/TO. Assim, após a devida análise da defesa administrativa, atribuímos a responsabilidade pela falta do numerário, no valor de R\$ 32.471,84 (trinta e dois 'mil e quatrocentos e setenta e um reais e oitenta e quatro centavos).

7. DA CONCLUSÃO:

Neste contexto, concluímos que a ex-empregada Clarice Maria Saraiva Sobral, matrícula 8.328.630-6, Atendente Comercial II, à época Gerente da Agência de Correio de Miranorte/TO foi a Responsável

pela falta de numerário físico no caixa desta agência; pelos bloquetos não creditados na conta da ECT e pela pendência de Vales Postais, o que resultou no prejuízo financeiro na ordem de R\$ 32.471,84 (trinta e dois mil e quatrocentos e setenta e um reais e oitenta e quatro centavos).

Inicialmente, o valor apurado pendente foi de R\$ 36.548,64, porém, consta neste processo a regularização de acerto contábil no valor de R\$ 4.076,80, resultando no saldo residual pendente na importância de R\$ 32.471,84. A senhora Clarice Maria Saraiva Sobral foi desligada (demissão) da ECT em 26/03/2008.”

6. Conforme se extrai do item 4 acima transcrito, o dano é composto pelos valores de R\$ 2.629,44 e R\$ 5.630,35, referentes a numerário que não estava fisicamente na agência nas datas de 24/09/2004 e 03/04/2006, em desconformidade com os registros constantes nos sistemas contábeis, e pelas quantias de R\$ 22.692,05 e R\$ 1.500,00 relacionadas a Bloquetos e Vales Postais emitidos e cujos valores não foram creditados no Banco.

7. Cabia à Responsável, encarregada da função de Gerente, controlar as atividades da Agência dos Correios em Miranorte/TO. No entanto, não logrou justificar as diferenças de valores constatadas, limitando-se, no mérito, a arguir perante esta Corte a ausência de demonstração dos danos que lhe foram impugnados. Tal argumentação não prospera, conforme se colhe dos elementos acima transcritos.

8. Dessa forma, inexistindo nos autos indícios de boa-fé, as contas da Sra. Clarice Maria Saraiva Sobral devem, desde logo, ser julgadas irregulares, com fundamento no disposto pelo art. 16, inciso III, alínea **d**, da Lei n. 8.443/1992. Acertadas também se revelam as propostas de aplicação à Responsável da multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, dada a gravidade da infração apurada.

9. Adicionalmente, considero devida a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, nos termos do art. 60 da Lei n. 8.443/1992 e do art. 270 do Regimento Interno do TCU, a exemplo do que restou decidido na tomada de contas especial versada no TC 000.386/2011-1, na qual atuei como Relator e este Plenário proferiu o Acórdão n. 2.366/2011.

10. Por fim, cabe encaminhar cópia do Acórdão adotado, acompanhado dos respectivos Relatório e Proposta de Deliberação, à Procuradoria da República no Estado de Tocantins, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992.

Diante do exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 11 de julho de 2012.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1805/2012 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 037.636/2011-1
2. Grupo: I; Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Clarice Maria Saraiva Sobral, ex-Gerente de Agência, CPF 219.357.181-34.
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em Tocantins.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da tomada de contas especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT em razão de desfalque no Caixa de Retaguarda da Agência de Correios de Miranorte/TO, ausência de crédito de Bloquetos na conta da ECT e pendência de Vales Postais.

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 da Sra. Clarice Maria Saraiva Sobral, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **d**, e 19, **caput**, da Lei n. 8.443/1992, condenando-a ao pagamento das quantias abaixo descritas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das respectivas datas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, na forma da legislação vigente, abatendo-se, na execução, o valor de R\$ 624,57 (seiscentos e vinte e quatro reais e cinquenta e sete centavos), devolvido em 26/03/2008, consoante a Súmula/TCU n. 128:

Data da Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
13/05/2003	5.865,00
03/03/2004	11.850,00
22/04/2004	3.220,00
24/09/2004	2.629,44
14/03/2005	1.757,05
26/09/2005	300,00
18/11/2005	1.200,00
12/12/2005	5.650,35

9.2. aplicar multa à Responsável, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), com base no disposto pelo art. 57 da Lei n. 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. inabilitar a Responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei n. 8.443/1992 e do art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.5. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Proposta de Deliberação que o antecede:

9.5.1. à Procuradoria da República no Estado de Tocantins, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992;

9.5.2. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que adote as providências necessárias à inclusão do nome da Responsável no cadastro de gestores inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, com base no art. 60 da Lei n. 8.443/1992 e no art. 270 do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1805-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 018.583/2010-5.

Natureza: Auditoria.

Órgão: Secretaria Especial de Portos – SEP/PR.

Responsáveis: Carlos Augusto Bandeira Vaz de Oliveira (CPF 220.453.841-87); Domenico Acetta (CPF 491.166.497-53); Marcos Pagnoncelli (CPF 375.384.467-53).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. ACÓRDÃO 442/2010-TCU-PLENÁRIO. EDITAL DE LICITAÇÃO. OBRAS DE DRAGAGEM NO PORTO DE FORTALEZA. INDÍCIO DE IRREGULARIDADES. SOBREPREÇO. AUDIÊNCIA. RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS ACOLHIDAS. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secob-4 e que foi consignada à Peça nº 21 dos autos, nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

1. *Tratam os autos dos indícios de irregularidade apontados no relatório de auditoria realizada na Secretaria Especial de Portos/PR (SEP/PR), tendo como objeto o edital de dragagem de aprofundamento por resultado dos acessos aquaviários ao porto de Fortaleza/CE.*

2. *Esta instrução tem como objetivo a análise das razões de justificativa apresentadas pelos gestores em resposta às audiências propostas no relatório de auditoria.*

HISTÓRICO

1. *Histórico da Obra*

3. *A dragagem de aprofundamento do Porto de Fortaleza foi planejada para ser executada em duas etapas. A primeira etapa foi realizada no período de 28/10/2004 a 11/6/2005, com volume dragado de 3.219.286 m³ (medidos em cisterna).*

4. *A segunda etapa, objeto da presente obra, prevê um volume de 5.947.245 m³ e deverá concluir o aprofundamento dos berços, canais e bacias, deixando-as em suas cotas finais para as operações portuárias com navios de maior porte.*

5. Para a execução da obra em tela foi lançada a Concorrência Internacional SEP/PR nº 1/2009, no valor global de R\$ 42.310.681,25, para a qual o projetista havia estimado o preço unitário médio ponderado da dragagem em R\$ 6,25/m³.

6. Essa licitação resultou fracassada, tendo em vista que a única empresa que se habilitou apresentou proposta de preço em um patamar bastante superior ao estabelecido pelo edital, no valor de R\$ 95.062.744,40 (data-base abril/2009), com o preço unitário da dragagem em R\$ 15,12/m³.

7. Da mesma forma, a cotação de preço para eventual contratação direta do objeto dessa concorrência, promovida pela SEP/PR com base no art. 24, inciso VII, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também não alcançou o desejado, e resultou deserta.

8. Dessa forma, a SEP/PR revogou tal concorrência e propôs iniciar novo processo licitatório, com a análise, revisão e atualização do projeto e respectivo orçamento.

9. Em julho de 2009, a SEP, por intermédio do Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH), realizou a análise e revisão da composição dos preços contidos no projeto básico da obra, chegando a um valor global dos serviços no montante de R\$ 63.770.381,05.

10. Assim, em fevereiro de 2010, foi lançada a Concorrência Pública Internacional SEP/PR nº 1/2010, com o valor estimado pelo edital em R\$ 63.523.528,55. O certame teve a empresa Bandeirantes Dragagem e Construção Ltda. como a ofertante do menor preço global, no montante de R\$ 54.657.329,07 (data-base abril/2010), com preço unitário médio ponderado de dragagem em R\$ 8,70/m³. Até a data final de execução da fiscalização o contrato ainda não havia sido assinado.

II. Histórico do processo

11. Entre os dias 5 e 23 de julho de 2010 foi realizado levantamento de auditoria no edital de dragagem de aprofundamento por resultado dos acessos aquaviários ao porto de Fortaleza/CE. As principais constatações foram (Peça nº 1, p. 10-38):

- a) orçamento do edital inadequado; e
- b) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

12. Foram propostas audiências dos Srs. Carlos Augusto Bandeira Vaz de Oliveira Filho, Coordenador de Infraestrutura do Porto de Fortaleza; Domenico Accetta, Diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias; e Marcos Pagnoncelli, Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico da SEP/PR. Em despacho de 6 de agosto de 2010 (Peça nº 1, p. 47), o Exmo. Ministro Relator André Luís de Carvalho autorizou as audiências propostas.

13. As razões de justificativa dos gestores foram protocoladas no TCU entre os dias 8 e 14 de setembro de 2010.

EXAME TÉCNICO

14. O relatório da auditoria realizada em 2010 aponta como principais achados: orçamento do edital inadequado e sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

15. O orçamento foi considerado inadequado devido à adoção de parâmetros e critérios que influenciam sobremaneira o preço estimativo da obra, sem que as devidas análises e fundamentações fossem inseridas nos autos do processo base da licitação. Os parâmetros questionados são:

- c) distâncias de transportes às áreas de despejo;
- d) tempos do ciclo de dragagem (carregamento, transporte, manobras); e
- e) fator de empolamento e coeficiente de enchimento da cisterna.

16. O sobrepreço apontado foi decorrente da reavaliação dos mesmos parâmetros.

17. A análise será iniciada pelas razões de justificativa do Sr. Carlos Augusto Bandeira Vaz de Oliveira Filho, por apresentar argumentação detalhada para os parâmetros utilizados para a elaboração do orçamento.

III. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DO SR. CARLOS AUGUSTO B. VAZ DE OLIVEIRA FILHO

18. O Sr. Carlos Augusto Bandeira Vaz de Oliveira Filho, Coordenador de Infraestrutura do Porto de Fortaleza, apresentou suas razões de justificativa (Peças nºs 11 a 16), no dia 8 de setembro de 2010, quanto às irregularidades de:

f) revisar o orçamento base, utilizado para realizar a Concorrência SEP/PR 1/2010, sem a devida fundamentação técnica quanto aos dados e parâmetros utilizados para a obtenção dos preços referenciais das obras de dragagem do Porto de Fortaleza; e

g) revisar o orçamento base, utilizado para realizar a Concorrência SEP/PR 1/2010, com sobrepreço global de 29%, e expondo a Administração ao risco de contratação desvantajosa, conforme orçamento de referência apresentado no item específico de Sobrepreço do Relatório de Auditoria da presente fiscalização.

III.1. Distância de transporte às áreas de despejo

19. A equipe de auditoria utilizou-se do programa **Google Earth** e obteve distâncias médias de transporte (DMT) diferentes das adotadas no orçamento base da licitação (Peça nº 1, p. 19).

h) Dragas autotransportadoras, executando o serviço em toda a região do porto a ser dragada e utilizando a área de despejo A3, a média encontrada pela equipe de auditoria foi de 4,05 MN (milhas náuticas = 1.852 m), contra 5,0 MN do projeto.

i) Dragas autotransportadoras, executando o serviço em toda a região do porto a ser dragada e utilizando a área de despejo A2, a média encontrada pela equipe de auditoria foi de 1,53 MN, contra 2,0 MN do projeto.

j) Conjunto **Clam-Shell**, executando dragagem apenas nas áreas dos berços e de suas terminações laterais e utilizando a área de despejo A3, a média encontrada pela equipe de auditoria foi 4,40 MN, contra 5,0 MN do projeto.

III.1.1. Argumentos do gestor

20. Segundo o gestor (Peça nº 11, p. 4), a equipe de auditoria teria adotado 'como distância de transporte a média entre a menor e a maior distância em linha reta do centro das áreas de despejo até a área a ser dragada, não levando em consideração as rotas previstas, que tem de evitar os obstáculos à navegação, nem tampouco a ponderação dos volumes a serem transportados'.

21. Ainda de acordo com o Sr. Carlos Augusto, levando em consideração as rotas e a ponderação dos volumes, as distâncias médias seriam de:

k) 4,80 MN para draga autotransportadora com despejo na área A3;

l) 2,07 MN para draga autotransportadora com despejo na área A2; e

m) 5,10 MN para dragagem tipo **clam-shell** com despejo na área A3.

22. Por fim, informa que para a elaboração do orçamento foi 'considerada a distância média de transporte de 2 MN para a Área A2 e de 5 MN para a Área 3' e apresenta tabela de cálculo das DMTs (Peça nº 11, p. 5) e carta náutica com as rotas de transporte propostas no projeto (Peça nº 11, p. 6).

III.1.2. Análise dos argumentos

23. Assiste razão ao primeiro argumento do gestor. O cálculo realizado pela equipe de auditoria, de forma simplificada, não levou em consideração as rotas previstas, os obstáculos à navegação e nem as ponderações de volumes. Podemos inferir isso da figura apresentada no relatório de auditoria (Peça nº 1, p. 23), onde as distâncias foram medidas em linha reta, e o cálculo da distância média foi feito sem ponderação de quantitativos.

24. Para obter uma estimativa mais precisa das DMTs e tornar possível uma comparação com os valores apresentados pelo gestor (Peça nº 11, p. 4), é necessária uma análise mais detalhada da obra. Para tanto, algumas considerações são imprescindíveis.

25. O canal de acesso, devido à complexidade da geometria, será dividido em parte interna e parte externa. Essa forma de divisão aparece no projeto (Peça nº 20, p. 15-16), no entanto sem definição exata dos limites e sem especificar as quantidades a serem dragadas em cada parte. Assim, para fins da

avaliação de DMT, será considerada como parte externa a região retilínea do canal, sendo a parte ao norte da latitude 3°41'36,4', e como parte interna a região em curva, sendo a parte ao sul. As quantidades de material a ser dragado de cada parte do canal de acesso serão estimadas proporcionalmente ao comprimento e largura dessas partes.

26. O material a ser destinado à área de despejo A2 será proveniente da parte externa do canal de acesso, por ser constituído basicamente por areia, uma vez que o projeto também informa (Peça nº 20, p. 40) que a área A2 será utilizada apenas para despejo de areia. As demais regiões a serem dragadas, ainda segundo o projeto (Peça nº 20, p. 15-16), contêm parcelas de silte e argila.

27. A draga com capacidade de 5.000 m³ deve ter, devido à profundidade da área de despejo A3 (Peça nº 20, p. 40), calado máximo de 8 m. Como praxe, é esperado que exista uma folga de segurança, por isso, foi utilizado a linha de 10 metros, representada na carta náutica pelas áreas azul claro, como limite de navegação para a draga carregada.

28. Essa consideração é bastante conservadora, uma vez que as profundidades registradas na carta náutica referem-se à maré baixa (Média das baixa-mares de sizígia) e, portanto, espera-se que na maior parte do tempo existam profundidades maiores do que as apresentadas. Além disso, conforme será tratado adiante, o fator de carga da draga é menor que um. Isso quer dizer que a draga normalmente não estará totalmente carregada, o que acarreta que também não estará com seu calado máximo de 8 metros, mas com um valor menor, permitindo navegar em áreas de menor profundidade.

29. Para o trajeto de retorno da área de despejo, como a draga está descarregada, os bancos de areia não são considerados obstáculos a navegação, pois tem profundidade mínima de 8,3 m, permitindo uma rota mais direta. A DMT será considerada como a média entre a rota de ida e a de volta.

30. As figuras 1, 2 e 3 trazem as rotas avaliadas, com as respectivas distâncias a navegar. A tabela 1 apresenta o cálculo das DMTs consideradas.

Figura 1: Rotas e distâncias das áreas dragadas com draga autotransportadora de 2.000 m³ até a área de despejo A2 (FIGURA DISPONÍVEL NOS AUTOS):

Percurso	Ida (carregado)	Volta (Descarregado)	Média
Canal Externo – A2	1,93 MN	1,93 MN	1,93 MN

Figura 2: Rotas e distâncias das áreas dragadas com draga autotransportadora até a área de despejo A3 (FIGURA DISPONÍVEL NOS AUTOS):

Percurso	Ida (carregado)	Volta (Descarregado)	Média
Canal Externo – A3	4,24 MN	3,86 MN	4,05 MN
Canal Interno – A3	4,24 MN	4,17 MN	4,21 MN
Bacia do Pier – A3	4,67 MN	4,60 MN	4,64 MN
Bacia do Cais – A3	4,88 MN	4,81 MN	4,85 MN

Figura 3: Rotas e distâncias das áreas dragadas com draga tipo **clam-shell** até a área de despejo A3 (FIGURA DISPONÍVEL NOS AUTOS):

Percurso	Ida (carregado)	Volta (Descarregado)	Média
Berços 104 e 105 – A3	5,11 MN	5,04 MN	5,08 MN
Berço 103 – A3	5,15 MN	5,08 MN	5,12 MN
Berço 102 – A3	5,25 MN	5,18 MN	5,22 MN

Tabela 1: Cálculo de DMTs:

Discriminação	Volume Transportado	DMT	Momento de Transporte
Área A2 Autotransportadora	-		
Canal Externo	530.000 m ³	1,93 MN	1.022.900 m ³ x MN
Total	530.000 m ³		1.022.900 m ³ x MN
Média		1,93 MN	

Área A3 - Autotransportadora			
Canal Externo	772.383 m ³	4,05 MN	3.128.152 m ³ x MN
Canal Interno	512.734 m ³	4,21 MN	2.156.045 m ³ x MN
Bacia do Píer	1.062.168 m ³	4,64 MN	4.923.149 m ³ x MN
Bacia do Cais	2.955.073 m ³	4,85 MN	14.317.329 m ³ x MN
Total	5.302.358 m ³		24.524.675 m ³ x MN
Média		4,63 MN	
Área A3 - Clam-Shell			
Berço 104-105	85.496 m ³	5,08 MN	433.892 m ³ x MN
Berço 103	14.631 m ³	5,12 MN	74.838 m ³ x MN
Berço 102	14.760 m ³	5,22 MN	76.973 m ³ x MN
Total	114.887 m ³		585.703 m ³ x MN
Média		5,10 MN	

31. A tabela 2 compara os valores obtidos na análise empreendida nesta instrução, coluna 'DMT referência', com os apresentados pelo gestor como sendo a DMT calculada a partir das rotas propostas, coluna 'DMT gestor', e os utilizados para efeito do orçamento base da licitação, coluna 'DMT projeto'.

Tabela 2: Comparativo de DMTs:

Equipamento / Área de despejo	DMT referência	DMT gestor	DMT projeto
Autotransportadora / A2	1,93 MN	2,07 MN	2 MN
Autotransportadora / A3	4,63 MN	4,80 MN	5 MN
Clam-shell / A3	5,10 MN	5,10 MN	5 MN

32. Como é possível verificar, tanto para a dragagem por autotransportadora para área A2, como para a dragagem por **Clam-shell** para a área A3, a DMT utilizada no orçamento é bastante próxima da referência, sendo que uma compensa parcialmente a outra.

33. Já no caso da dragagem por autotransportadora para a área A3, que representa 89% do volume a ser transportado, a DMT utilizada no orçamento é 0,37 MN (8%) maior que a de referência. As principais causas dessa diferença são:

- n) a rota proposta no projeto entre a parte externa do canal de acesso e a área de despejo A3 é mais ao sul do que o necessário;
- o) não foi levado em consideração que no trajeto de retorno, com a draga descarregada, não há necessidade de evitar os bancos de areia; e
- p) o valor de DMT calculado em projeto foi arredondado para 5 MN para efeito de orçamento.

34. Além disso, outros fatores ainda poderiam ser analisados, reduzindo ainda mais a DMT, tais como a possibilidade de transitar sobre os bancos de areia quando na maré cheia, e que a draga de 2.000 m³ não precisa evitar esses bancos de areia, por ter calado máximo de 5 m, podendo também seguir uma rota mais direta para a área de despejo A3.

III.2. Tempo de ciclo de dragagem

35. A equipe de auditoria, considerando as DMTs apontadas no relatório de fiscalização, recalculou os tempos de ciclo de dragagem, fator que influencia diretamente nos custos unitários do orçamento (Peça nº 1, p. 19-20).

III.2.1. Argumentos do gestor

36. O gestor defende que as DMTs utilizadas no orçamento estariam adequadas e, conseqüentemente, o tempo de ciclo também.

III.2.2. Análise dos argumentos

37. Como foi verificado, a análise detalhada da situação mostra que o cálculo inicial realizado durante a auditoria resultou em estimativa subavaliada das distâncias médias de transporte. De fato, apenas para o transporte por dragas autotransportadoras de 2.000 m³ e 5.000 m³ para a área de despejo A3 é que existe sensível superestimativa nos valores de DMT usados para efeito do orçamento base da licitação.

38. Aplicando-se a DMT calculada nesta instrução, 4,63 MN, em lugar da considerada no projeto básico, 5 MN, observa-se uma pequena redução do tempo de ciclo:

- q) draga de 5.000 m³ para A3: ciclo reduzido de 2,40 h para 2,34 h (2,5% de redução); e
- r) draga de 2.000 m³ para A3: ciclo reduzido de 1,90 h para 1,82 h (4,2% de redução).

III.3. Fator de empolamento

39. A equipe de auditoria questiona a falta de justificativa técnica para o fator de empolamento de 40% considerado no projeto e apresenta como referência o fator de empolamento para areia úmida, 10%, extraída do livro 'Engenharia de custos: metodologia de orçamentação para obras civis', do Engenheiro Paulo Roberto Vilela (Peça nº 1, p. 20).

III.3.1. Argumentos do gestor

40. O gestor argumenta que o material a ser dragado seria constituído de silte, lama, areia fina, areia média, areia grossa e areia grossa com presença de cascalho, e não apenas areia. Além disso, o material estaria na condição saturado, ou seja, com todos os espaços entre grãos preenchidos por água, e não apenas úmido (Peça nº 11, p. 8).

41. Também informa que o fator de empolamento utilizado teria sido o verificado em dragagem anterior (Peça nº 11, p. 8-9). O detalhamento da memória de cálculo desse fator está apresentado em anexo às razões de justificativa (Peça nº 11, p. 13-51, e Peças nºs 12 a 16).

III.3.2. Análise dos argumentos

42. O livro do Engenheiro Paulo Roberto Vilela tem como foco obras civil em geral, não se tratando de livro especializado em obras de dragagem. Quando trata de fator de empolamento da areia úmida, trata de jazidas ao ar livre, e não submersa. Devido às especificidades de uma obra de dragagem, tal livro deve ser utilizado com cautela.

43. O Livro **Dredging Technology**, G.L.M. van der Schrieck, por outro lado, trata especificamente de execução de dragagens e apresenta informação sobre fator de empolamento (tabela 3).

44. É possível verificar que o fator de empolamento (**Bulking Factor**) varia não apenas com os materiais, mas também com o grau de compactação e rigidez. Por exemplo, a areia (**Sand**) possui diferentes fatores de empolamento para as condições fofa (**loosely packed**), medianamente compactada (**medium packed**) e densamente compactada (**densely packed**). Situação semelhante ocorre com a argila/lama (**Clay**).

Tabela 3: Fator de empolamento segundo livro **Dredging Technology** (DISPONÍVEL NOS AUTOS)

45. O material a ser dragado no porto de Fortaleza é heterogêneo, não sendo possível tratar toda a obra como um único material. O projeto (Peça nº 20, p.15-16) apresenta as seguintes informações:

- s) Canal Externo: 1.302.383 m³ de areias fina, média, grossa e grossa com cascalho;
- t) Canal Interno: 512.734 m³ de areia e silte;
- u) Bacia do Pier: 1.062.168 m³ de areia e lama;
- v) Bacia do Cais: 2.955.073 m³ de areia e lama; e
- w) Berços: 114.887 m³ de areia e lama.

46. É possível verificar que o maior volume a ser dragado é representado por uma mistura de areia e lama, embora as quantidades de cada material não tenham sido indicadas.

47. Outra fonte de informação a respeito dos materiais a serem dragados pode ser encontrada no levantamento geotécnico. Uma amostragem dos relatórios de sondagem da área do porto revela a

existência de diferentes materiais, tais como áreas predominantemente de areia com diferentes graus de compacidade e com presença ou não de silte e argila, e áreas de argila com variados graus de rigidez.

48. *Uma avaliação precisa do fator de empolamento a que esse material estará sujeito durante o processo de dragagem vai muito além do propósito desta instrução, mas é possível estabelecer uma faixa de valores razoáveis a partir da referência do livro **Dredging Technology**.*

49. *Considerando que os relatórios de sondagem indicam que o solo é em grande parte constituído predominantemente de areia, cuja compacidade pode ser fofa, media ou densa, aproximadamente em quantidades iguais, é de se esperar que, no global da obra, o fator de empolamento também seja uma média dos fatores para os diferentes tipos de areia. Sendo assim, é razoável considerar como valores prováveis para esse fator a faixa característica para areia medianamente compactada, de 1,15 a 1,25.*

50. *É necessário considerar ainda que, conforme indicado no projeto, o fator de empolamento inclui o assoreamento ocorrido no período da dragagem: ‘(...) demonstra que a taxa anual de assoreamento é da ordem de 500.000 m³ medidos em cisterna, o que representa cerca de 42.000 m³/mês, e que o fator de empolamento considerado (40%) já contempla o assoreamento ocorrido no período’ (Peça nº 20, p. 47).*

51. *O cronograma prevê que a dragagem seja realizada em um período de um ano, e a taxa anual de assoreamento é estimada entre 500.000 m³ e 600.000 m³ (Peça nº 20, p. 45), ou seja, entre 8% e 10% do volume a ser dragado. Assim, o coeficiente de empolamento, já incluído o efeito do assoreamento, pode ser estimado entre 1,23 e 1,35.*

52. *O fator de empolamento utilizado para efeito do orçamento base da licitação foi de 1,40, ou seja, 4% maior que o limite superior estimado.*

53. *O valor de 1,40 para o fator de empolamento foi obtido a partir da experiência anterior de dragagem no porto de Fortaleza. Esse procedimento é recomendado na apostila Execução e Fiscalização de Dragagem – Planejamento dos Serviços (Peça nº 16, p. 33-43): ‘Coeficiente de enchimento da cisterna: variável com a natureza do material dragado, adotado por comparação de resultados obtidos em trabalhos semelhantes’.*

54. *Uma vez que a diferença entre o coeficiente utilizado e a faixa de referência é pequena, é razoável admitir que a experiência anterior, no mesmo porto, pode ser utilizada para a determinação do fator de empolamento.*

III.4. Coeficiente de enchimento de cisterna

55. *A equipe de auditoria questiona a falta de análise para demonstrar o coeficiente de enchimento de cisterna (fator de carga) de 70%. O valor foi considerado inadequado frente aos adotados em obras similares do PND e ao utilizado pelo Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (Centran) para elaboração do orçamento inicial da licitação de 2009 – Fator de carga de 90% (Peça nº 1, p. 20-21).*

III.4.1. Argumentos do gestor

56. *O gestor informa que o coeficiente de cisterna utilizado corresponderia ao coeficiente médio verificado em dragagens anteriores no Porto de Fortaleza e apresenta tabela com informações sobre as dragagens de 1998 a 2002 (Peça nº 11, p. 10).*

57. *Argumenta ainda que o coeficiente foi comparado com os constantes no Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes – Volume 6 – Custos Unitários de Referência – Sicro 3 (Peça nº 16, p. 30-32), e considerado adequado por se enquadrar como média entre silte, areia fina e areia média.*

58. *Apresenta, também, trecho da apostila Execução e Fiscalização de Dragagem – Planejamento dos Serviços (Peça nº 16, p. 33-43), em que há a informação de que o coeficiente de enchimento pode variar de 30% a 80%, conforme o material varia de lama fluída a areias grossas, podendo chegar a 100% para areias muito grossas e condições ideais de operação.*

III.4.2. Análise dos argumentos

59. O Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes – Volume 6 – Custos Unitários de Referência – Sicro 3, apresenta tabela (Peça nº 16, p. 32) com a seguinte informação a respeito do fator de carga para os diferentes materiais dragados:

Tabela 4: Fator de Carga (Sicro 3):

Material	Fator de Carga
Silte	0,6
Areia fina	0,7
Areia Média	0,8
Areia grossa	0,9

60. O projeto informa que, na região a ser dragada, existe a presença de lama (silte ou argila), areia fina, areia média e areia grossa, sendo que o maior volume a ser dragado, nas bacias do píer e do cais, encontra-se areia e lama. Os levantamentos geotécnicos mostram que a maior parte da areia é classificada como fina, embora também exista presença de areia média e grossa.

61. Como a maior parte do material pode ser classificada como areia fina é razoável a utilização do fator de carga de 0,7, ou seja, a cisterna teria um carregamento médio de 70%, tal qual definido no projeto. Além disso, o fator de carga maior quando a dragagem ocorrer em região de areia média e grossa é compensado pelo fator de carga menor quando da dragagem de região de lama.

III.5. Sobrepreço

62. A equipe de auditoria apontou sobrepreço global de 29% no orçamento base do edital da concorrência SEP/PR 1/2010, em decorrência da reanálise dos fatores de produtividade questionados no achado de projeto inadequado (Peça nº 1, p. 26-32).

III.5.1. Argumentos do gestor

63. Segundo o gestor, a equipe de auditoria teria utilizado parâmetros incompatíveis com as condições locais, o que teria levado a uma produção mensal superestimada e a um preço unitário inferior ao adequado ao projeto.

III.5.2. Análise dos argumentos

64. Para analisar a existência ou não de sobrepreço, antes é necessário fazer um resumo dos parâmetros discutidos nesta instrução e que impactam no custo de execução do serviço de dragagem. Esses parâmetros são:

- x) tempo de ciclo de dragagem (item I.2.), que é dependente das DMTs (item I.1.);
- y) fator de empolamento (item I.3); e
- z) coeficiente de enchimento da cisterna (item I.4.).

65. As DMTs utilizadas no orçamento base da licitação apresentam valores próximos aos estimados nesta instrução. A única rota que apresenta diferença significativa de distância, de 8%, é a de transporte por draga autotransportada para a área de despejo A3, acarretando aumento do tempo de ciclo de dragagem, nesses casos, entre 2,5% e 4,2%.

66. O fator de empolamento utilizado no orçamento foi justificado pelo gestor como sendo derivado de experiências anteriores de dragagem no porto de Fortaleza e apresenta valor apenas 4% maior que a estimativa realizada nesta instrução com base no livro **Dredging Technology**.

67. O coeficiente de enchimento da cisterna utilizado no orçamento também foi justificado pelo gestor como sendo derivado de experiências anteriores de dragagem no porto de Fortaleza e apresenta valor compatível com o estimado nesta instrução com base no manual do Sicro 3.

68. Considerando que foram apresentadas justificativas para os parâmetros utilizados no orçamento e que, quando estes apresentam valores discrepantes das referências, tais diferenças não são muito significativas, propõe-se acolher as razões de justificativa do Sr. Carlos Augusto quanto à irregularidade de falta de fundamentação técnica para esses parâmetros.

69. Além disso, o impacto no orçamento não é muito significativo e a proposta da empresa vencedora da licitação apresentou desconto significativo, eliminando o potencial de prejuízo ao erário.

Dessa forma, também se propõe acolher as razões de justificativa do Sr. Carlos Augusto quanto à irregularidade de orçamento inadequado.

70. Saliente-se, no entanto, que todos os fatores aqui analisados têm alto impacto no valor final do orçamento da obra e, por isso, mesmo pequenas variações não podem ser desprezadas. Assim, é aconselhado que a análise desses fatores seja cercada do máximo de cuidado.

71. Especificamente no que concerne ao cálculo de distâncias médias de transporte por dragas, é recomendado que, em futuras licitações:

aa) seja avaliada a possibilidade de diferentes trajetos para dragas de diferentes dimensões e condições de carregamento, levando em consideração o calado de cada equipamento;

bb) seja avaliado o efeito de marés sobre as profundidades registradas nas cartas náuticas, uma vez que certos obstáculos à navegação na maré baixa podem não constituir obstáculos na maré alta; e

cc) evite-se arredondar as DMTs, caso esse procedimento tenha impacto significativo no valor do orçamento.

IV. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DO SR. DOMENICO ACCETTA

72. O Sr. Domenico Accetta, Diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH), apresentou suas razões de justificativa (Peça nº 2, 25-30), no dia 14 de setembro de 2010, quanto à irregularidade de elaborar nota técnica que embasou a revisão do orçamento base para a licitação SEP/PR 1/2010, com sobrepreço global de 29%, expondo a Administração ao risco de contratação desvantajosa.

IV.1. Argumentos do gestor

73. O gestor informa que o INPH teria atendido à solicitação da SEP para analisar exclusivamente a composição de preços, não incluindo ‘qualquer análise, revisão e/ou atualização do projeto básico’. Desta forma, limitou-se a elaborar os preços a partir dos dados e premissas do projeto.

74. O INPH teria considerado adequadas as condicionantes e requisitos técnicos previstos para as distâncias de transporte, tempos de ciclos dos equipamentos, fator de empolamento de materiais e volume transportado na cisterna, por tratar-se de valores médios normalmente adotados e parâmetros técnicos que variam largamente em função das características da obra e dos equipamentos utilizados.

75. O Sr. Domenico apresenta ainda o entendimento de que definições técnicas rígidas deveriam ser evitadas a fim de acolher propostas baseadas em equipamentos de diferentes características e que a adoção de valores médios superiores permite que licitantes que dispõem de equipamentos de diferentes eficiências participem do certame.

76. Por fim, pondera que a nota técnica teria sido elaborada com base em premissas técnicas aceitas pelo TCU, como o SICRO 3 do Dnit, e nos dados do projeto básico, e que as diferenças encontradas nos valores de orçamento, de até 20,26%, seriam ‘perfeitamente aceitáveis’. Além disso, considera que o parecer técnico do INPH tem caráter deliberativo, podendo ser acatado ou não pelo corpo técnico da Companhia Docas.

IV.2. Análise dos argumentos

77. Uma vez que o INPH aceitou a tarefa de elaborar o orçamento, não pode se furtar de avaliar os fatores que influenciam na produtividade dos equipamentos, tais com DMTs, fatores de empolamento e fator de carga. No entanto, conforme verificado na análise dos argumentos do Sr. Carlos Augusto, foram apresentadas justificativas para os parâmetros utilizados no orçamento e, quando esses apresentam valores discrepantes das referências, tais diferenças não são muito significativas. Assim, não haveria razão para o INPH questionar os parâmetros adotados.

78. Ante o exposto, propõe-se acolher as razões de justificativa do Sr. Domenico Accetta.

V. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DO SR. MARCOS PAGNONCELLI

79. O Sr. Marcos Pagnoncelli, Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico da SEP/PR, apresentou suas razões de justificativa (Peça nº 17), no dia 8 de setembro de 2010, quanto às irregularidades de:

dd) emitir despacho favorável pela aprovação do orçamento base, utilizado para realizar a Concorrência SEP/PR 1/2010, sem a devida fundamentação técnica quanto aos dados e parâmetros utilizados para a obtenção dos preços referenciais das obras de dragagem do Porto de Fortaleza; e

ee) emitir despacho favorável pela aprovação do orçamento base, utilizado para realizar a Concorrência SEP/PR 1/2010, com sobrepreço global de 29%, expondo a Administração ao risco de contratação desvantajosa.

V.1. Argumentos do gestor

80. Inicialmente o gestor discorre a respeito da estrutura do Programa Nacional de Dragagem e da SEP/PR e informa que sua atribuição seria de coordenar e promover os trabalhos, da forma mais harmônica possível, tendo por propósito criar as condições para que as metas estabelecidas sejam cumpridas.

81. Logo em seguida, apresenta um histórico da primeira licitação para contratação da execução das obras de dragagem de aprofundamento do porto de Fortaleza, a qual resultou fracassada, e da pesquisa de preços em consulta direta que se seguiu, também sem resultado favorável.

82. Informa que a SEP/PR teria, então, recorrido ao INPH para que esse promovesse a análise do orçamento base da obra. O INPH teria apresentado o orçamento com valor global de R\$ 63.761.418,35. Esse orçamento teria sido ratificado e incorporado ao projeto básico pela Companhia Docas do Ceará (CDC).

83. De posse dos documentos com a posição do INPH e da ratificação pela CDC, o Sr. Marcos Pagnoncelli teria despachado favoravelmente à sua aprovação.

84. O gestor ainda pondera que a redução de preço oferecida pela licitante Bandeirantes resultou de condições favoráveis de mercado que a empresa possuía ao tempo da licitação, tal como o fato de já estar mobilizada, realizando a primeira etapa de dragagem no porto de Fortaleza, contratada diretamente pela CDC.

85. Por fim, argumenta que o orçamento de referência da auditoria teria desconsiderado os obstáculos à navegação existentes.

V.2. Análise dos argumentos

86. Conforme verificado na análise dos argumentos do Sr. Carlos Augusto, foram apresentadas justificativas para os parâmetros utilizados no orçamento e, quando esses apresentam valores discrepantes das referências, tais diferenças não são muito significativas. Assim, não haveria razão para o Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico da SEP/PR questionar os valores adotados.

87. Ante o exposto, propõe-se acolher as razões de justificativa do Sr. Marcos Pagnoncelli.

CONCLUSÃO

88. Conforme verificado na análise dos argumentos do Sr. Carlos Augusto, foram apresentadas justificativas para os parâmetros utilizados no orçamento e, quando esses apresentam valores discrepantes das referências, tais diferenças não são muito significativas.

89. Assim, propõe-se acolher as razões de justificativa dos gestores.

90. Saliente-se, no entanto, que todos os fatores analisados têm alto impacto no valor final do orçamento da obra e, por isso, mesmo pequenas variações não podem ser desprezadas. Assim, é aconselhado que a análise desses fatores seja cercada do máximo de cuidado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

91. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

ff) acolher as razões de justificativa dos gestores;

gg) recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria Especial de Portos que, em futuras licitações:

gg.1) seja avaliada a possibilidade de diferentes trajetos para dragas de diferentes dimensões e condições de carregamento, levando em consideração o calado de cada equipamento;

gg.2) seja avaliado o efeito de marés sobre as profundidades registradas nas cartas náuticas, uma vez que certos obstáculos à navegação na maré baixa podem não constituir obstáculos na maré alta;

e

gg.3) *evite-se arredondar as DMTs, caso esse procedimento tenha impacto significativo no valor do orçamento; e*

hh) *encerrar o presente processo”.*

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria realizada no período de 5 a 23/7/2010 sobre o edital de licitação lançado pela Secretaria Especial de Portos da Presidência da República – SEP/PR, em atendimento ao Acórdão 442/2010-TCU-Plenário, para a realização de obras de dragagem de aprofundamento dos acessos aquaviários ao porto de Fortaleza/CE.

2. Como visto no Relatório, as obras em questão foram planejadas para serem executadas em duas etapas: a primeira, já concluída, compreendendo 34,12% do empreendimento; e a segunda, de que ora se cuida, compreendendo os 64,88% finais.

3. Os trabalhos, inicialmente executados pela Secob-1, identificaram dois achados, classificados como graves com recomendação de continuidade: (i) orçamento do edital inadequado; e (ii) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado (fls. 17 e 26 da Peça nº 1).

4. O orçamento foi considerado inadequado (1º achado) devido à adoção de parâmetros e critérios que influenciariam o preço estimativo da obra, sem que as devidas análises e fundamentações fossem inseridas nos autos do processo base da licitação, de modo que foram questionados os seguintes parâmetros:

- a) distâncias de transportes às áreas de despejo;
- b) tempos do ciclo de dragagem (carregamento, transporte, manobras); e
- c) fator de empolamento e coeficiente de enchimento da cisterna.

5. O sobrepreço apontado, por sua vez, foi decorrente da reavaliação dos mesmos parâmetros.

6. Em decorrência disso, foram ouvidos em audiência os Srs. Carlos Augusto Bandeira Vaz de Oliveira Filho, Coordenador de Infraestrutura do Porto de Fortaleza, Domenico Accetta, Diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias, e Marcos Pagnoncelli, Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico da SEP/PR.

7. O primeiro responsável, Sr. Carlos Augusto Bandeira Vaz de Oliveira Filho, foi instado a se manifestar sobre a revisão do orçamento base, utilizado para realizar a Concorrência SEP/PR nº 1/2010, pelos seguintes indícios de irregularidade: (i) sem a devida fundamentação técnica quanto aos dados e parâmetros utilizados para a obtenção dos preços referenciais das obras de dragagem do Porto de Fortaleza; e (ii) com sobrepreço global de 29%.

8. O segundo responsável, Sr. Domenico Accetta, foi questionado por ter elaborado nota técnica que embasou a revisão do orçamento base para a licitação SEP/PR nº 1/2010, com sobrepreço global de 29%.

9. E o terceiro responsável, Sr. Marcos Pagnoncelli, foi questionado por ter se pronunciado favoravelmente à aprovação do orçamento base, utilizado para realizar a Concorrência SEP/PR nº 1/2010, sem a devida fundamentação técnica quanto aos dados e parâmetros utilizados para a obtenção dos preços referenciais das obras de dragagem do porto de Fortaleza, e que redundaria em sobrepreço de 29%.

10. Importa esclarecer que a Concorrência SEP/PR nº 1/2010 acima referida consiste na segunda tentativa da SEP/PR para a contratação das obras em tela, haja vista que o certame anterior, a Concorrência SEP/PR nº 1/2009, restou deserta.

11. Em termos quantitativos, o valor global estimado para o primeiro certame, realizado em 2009, foi de R\$ 42,3 milhões, tendo sido estimado em R\$ 63,5 milhões o valor global do segundo certame (Concorrência nº 1/2010).

12. Apesar dessa variação de valores, a Secob-4, agora atuando nos autos, considerou que as defesas apresentadas pelo Sr. Carlos Augusto Bandeira Vaz de Oliveira Filho elidiram as questões suscitadas neste feito, em razão do que a unidade especializada propôs o acolhimento das justificativas apresentadas pelo primeiro responsável, bem como das apresentadas pelos Srs. Domenico Accetta e Marcos Pagnoncelli, que se beneficiaram diretamente da manifestação do Sr. Carlos Augusto, tendo, em consequência, pugnado por que sejam acolhidas as razões de justificativas dos gestores.

13. Quanto às distâncias de transporte da área de despejo (item 4-a, retro), a Secob-4 propôs o acolhimento da alegação de que as distâncias adotadas pela equipe de fiscalização como parâmetro eram inadequadas, por não considerarem certas características, como os obstáculos à navegação e a ponderação dos volumes a serem transportados.

14. O ajuste desses parâmetros, por sua vez, provocou o recálculo dos tempos de ciclo de dragagem (item 4-b, retro), concorrendo para a proposta de acolhimento das justificativas apresentadas a respeito desse tópico.

15. No tocante ao fator de empolamento (item 4-c, primeira parte), a Secob-4 entendeu que a diferença entre o coeficiente utilizado e a faixa de referência é pequena, mostrando-se razoável admitir os valores apresentados, vez que compatíveis com a experiência anterior observada no mesmo porto.

16. Já em relação ao coeficiente de enchimento de cisterna (item 4-c, segunda parte), a Secob-4 considerou que os parâmetros utilizados mostram-se compatíveis com as informações obtidas a partir dos levantamentos geotécnicos realizados na região.

17. Por fim, quanto ao suposto superfaturamento, a Secob-4 concluiu que os ajustes promovidos a partir das justificativas apresentadas elidiram essa irregularidade, de modo que a questão foi apresentada pela unidade instrutiva nos seguintes termos:

“68. Considerando que foram apresentadas justificativas para os parâmetros utilizados no orçamento e que, quando estes apresentam valores discrepantes das referências, tais diferenças não são muito significativas, propõe-se acolher as razões de justificativa do Sr. Carlos Augusto quanto à irregularidade de falta de fundamentação técnica para esses parâmetros.

69. Além disso, o impacto no orçamento não é muito significativo e a proposta da empresa vencedora da licitação apresentou desconto significativo, eliminando o potencial de prejuízo ao erário. Dessa forma, também se propõe acolher as razões de justificativa do Sr. Carlos Augusto quanto à irregularidade de orçamento inadequado”.

18. Por conseguinte, diante do que foi apresentado, considerando que as questões suscitadas neste feito foram devidamente justificadas e que não há outras questões de fato e de direito que ensejem a continuidade deste processo, tenho como adequada a proposta de encaminhamento formulada pela unidade instrutiva, com as recomendações por ela propostas.

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de julho de 2012.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1806/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.583/2010-5.

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

3. Responsáveis: Carlos Augusto Bandeira Vaz de Oliveira (CPF 220.453.841-87); Domenico Accetta (CPF 491.166.497-53); Marcos Pagnoncelli (CPF 375.384.467-53).

4. Órgão: Secretaria Especial de Portos – SEP/PR.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secob-1 e Secob-4.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no período compreendido entre 5 e 23/7/2010 no edital de licitação lançado pela Secretaria Especial de Portos da Presidência da República – SEP/PR, em atendimento ao Acórdão 442/2010-TCU-Plenário, para a realização de obras de dragagem de aprofundamento dos acessos aquaviários ao porto de Fortaleza/CE;

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

9.1. acolher as razões de justificativa dos Srs. Carlos Augusto Bandeira Vaz de Oliveira, Domenico Acetta e Marcos Pagnoncelli;

9.2. recomendar à Secretaria Especial de Portos, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em futuras licitações:

9.2.1. avalie a possibilidade de usar diferentes trajetos para dragas de diferentes dimensões e condições de carregamento, levando em consideração o calado de cada equipamento;

9.2.2. avalie o efeito de marés sobre as profundidades registradas nas cartas náuticas, uma vez que certos obstáculos à navegação na maré baixa podem não constituir obstáculos na maré alta;

9.2.3. abstenha-se de arredondar as distâncias médias de transporte – DMT, caso esse procedimento tenha impacto significativo sobre o valor do orçamento; e

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 26/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1806-26/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

ANEXO V DA ATA Nº 26, DE 11 DE JULHO DE 2012
(Sessão Ordinária do Plenário)

Relatório e voto proferido pelo Ministro Ubiratan Aguiar, bem como minuta de Acórdão apresentada nos autos do TC-008.477/2008-0.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 008.477/2008-0

Apensos: TC 008.870/2009-9

TC 008.030/2009-0

Natureza: Pedido de Reexame

Unidade: Secretaria Especial de Portos

Responsáveis: Ecoplan Engenharia Ltda. (CNPJ 92.930.643/0001-52) e José Evanio de Figueiredo (CPF 057.282.820-91)

Recorrente: Ecoplan Engenharia Ltda. (CNPJ 92.930.643/0001-52)

Advogado: Mauro Porto (OAB/DF 12.878)

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FALHAS NA EXECUÇÃO DO CONTRATO. INCLUSÃO INDEVIDA DE TRIBUTOS NOS CUSTOS DO CONTRATADO. INDÍCIO DE SUPERFATURAMENTO. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução elaborada na Secretaria de Recursos (Serur), cujas conclusões foram acolhidas pelos dirigentes da unidade técnica:

“Trata-se de embargos de declaração, recebidos como pedido de reexame, opostos pela Ecoplan Engenharia Ltda., líder do consórcio contratado, em razão de seu inconformismo com os Acórdãos 327/2009 – Plenário, proferido nos autos do TC 008.477/2008-0 (fls. 304/305 do vol. 1).”

HISTÓRICO

2. A auditoria foi realizada pela SECEX/RS na Secretaria Especial de Portos da Presidência da República nas obras de Ampliação de Molhes do Canal de Acesso ao Porto de Rio Grande/RS, em atendimento ao Acórdão 461/2008-Plenário.

3. Após o regular desenvolvimento do processo, foi prolatado o Acórdão TCU 327/2009 – Plenário, contra o qual se insurge a recorrente e cujo teor, no que interessa ao deslinde da questão, está transcrito abaixo:

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República que, no âmbito do contrato nº AQ-96/2003-00:

9.1.1. confirme o efetivo recolhimento da contribuição social sobre o lucro líquido – CSLL, exigindo para tanto que a empresa Ecoplan Engenharia Ltda. comprove que incorreu no referido gasto na execução contratual;

9.1.2. apure os valores pagos indevidamente ao consórcio Ecoplan/Planave pelo superfaturamento relativo aos itens de pessoal e pela inclusão, na taxa de bonificações e despesas indiretas – BDI, de 5% a título de imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISSQN, enquanto que a lei municipal exige 4%;

9.1.3. efetue retenções dos valores indevidamente pagos nas faturas vincendas do contratado;

9.1.4. realize a adequação do contrato, mediante a substituição da alíquota do ISSQN e, se for o caso, a retirada da parcela referente à CSLL, bem como ajuste os valores constantes na planilha de preços do contratado de acordo com os salários efetivamente pagos aos seus empregados;

9.1.5. informe a esta Corte de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias, o resultado das medidas dos subitens anteriores;

9.2. enviar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhe que as ocorrências identificadas na presente fiscalização não recomendam o bloqueio dos recursos orçamentários, relativos ao exercício de 2008, para a obra examinada nestes autos, bem assim que as irregularidades que ensejaram a restrição orçamentária do empreendimento, apuradas no âmbito do TC 010.189/2002-2, encontram-se saneadas, conforme Acórdão 1.568/2008-Plenário;

9.3. arquivar o presente Processo, sem prejuízo de que, nos termos do art. 250, inciso II (parte final), do RITCU, a Secex/RS promova o monitoramento da determinação contida no item 9.1'

4. Foi proposta diligência, ao Secretário Adjunto da Secretaria Especial de Portos (fl. 55 do Anexo 4) para que encaminhasse a essa Secretaria de Recursos cópia do Contrato AQ-96/2003-00 e do edital da concorrência 053/2002-00. Os documentos foram enviados e acostados a fls. 92/189 do Anexo 4.

5. O recorrente apresentou documentos e argumentos adicionais (fls. 56/89 do Anexo 4), os quais também são analisados nesta instrução.

6. Após a impetração do recurso (12.03.2010), foi proferido o Acórdão 1.998/2010 – Plenário, nos autos do processo TC 007.150/2010-5, que trata de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado nas obras de construção e ampliação dos molhes do Porto do Rio Grande/RS (Contrato AQ-096/2003-00).

7. O Tribunal constatou e comunicou à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso que a retenção de valores determinada no Acórdão 327/2009 – Plenário **estava sendo feita parcialmente**, mas que não se mostrava pertinente o bloqueio da execução física, orçamentária ou financeira da referida avença.

8. A mencionada auditoria também constatou que o indício de irregularidade relativo ao pagamento de tributos em desacordo com os percentuais previstos na legislação vigente havia sido saneado.

ADMISSIBILIDADE

9. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade constante às fls. 143/146, ratificada pelo Ministro-Relator Augusto Nardes a fl. 51, todas deste anexo 4, que concluiu pelo conhecimento do Pedido de Reexame.

MÉRITO

Argumento

10. Aponta contradição na afirmação de que não se discute a natureza do contrato celebrado, uma vez que a unidade técnica teria utilizado os termos do Acórdão 310/2006 – Plenário.

11. Tal decisão teria versado sobre contratação de natureza feita pela Petrobras. No caso citado, seria exigível demonstrativo de formação de preço, utilizado nas contratações de mão de obra. Não seria possível atribuir a mesma análise a contratos de natureza diversa.

12. Julga também contraditória a afirmação de que 'o fato de os processos licitatórios terem sido realizados em regime de preço global não exclui a necessidade de controle de preços dos preços de cada item'.

13. Considera, assim, que o embargante possui vínculo com a Administração somente no que diz respeito ao valor global do serviço contratado e que a espécie contratual em análise não possui vínculo à fiel execução dos preços unitários, mas tão somente ao orçamento global previsto para o serviço.

14. Após citar jurisprudência do STJ, julga que a planilha de preços unitários serviria somente para análise de sua exequibilidade e compatibilidade com o mercado, uma vez que o critério de melhor proposta para a Administração foi o de menor preço global.

Análise

15. O recorrente continua buscando construir a tese de que reprimir a majoração em sua lucratividade seria o mesmo que ressuscitar o regime de administração contratada.

16. *Eventual controle sobre os custos não altera a natureza do contrato, não o transmutando em ‘administração contratada’. Ainda que haja o controle sobre os custos incorridos, o contratado não adquire liberdade para gastar um montante variável, nem de ser remunerado em um percentual combinado sobre as despesas realizadas.*

17. *O controle sobre os custos é concomitante à limitação de preço estabelecida pelo contrato de empreitada, global ou por preços unitários. É por tal razão que o Acórdão 354/2010 – Plenário reconheceu que a natureza do contrato AQ 96/2003-00 não estava em análise. Ao contrário do que reitera o recorrente, não há qualquer ofensa ao artigo 6º, inciso VIII, alínea ‘b’, da Lei 8.666/1993.*

18. *Observa-se, compulsando os autos, que não ocorreu a alegada contradição no Acórdão embargado, porque a análise da Serur não utilizou o Acórdão 310/2006-Plenário para embasar a discussão acerca da natureza contratual, mas apenas para reforçar o entendimento de que as despesas de pessoal estavam sendo pagas em valores inferiores aos previstos na planilha orçamentária do Contrato nº AQ-96/2003-00, conforme se depreende do Relatório do Acórdão 354/2010-TCU-Plenário.*

19. *Não obstante, em sede de pedido de reexame, é possível se analisar o mérito da natureza do contrato ora impugnado.*

20. *Caso o contrato fosse realmente remunerado por resultado, por relatório mensal entregue, a situação poderia receber enfoque diferente. Mas as medições de fls. 91/100 (vol. principal) mostram que a cada mês a empresa recebia de acordo com os recursos humanos que mobilizava, somando-se salários que deveriam ser pagos, ‘custos administrativos’, aluguel de equipamentos e a remuneração da empresa.*

21. *Tal regime acaba por descaracterizar o contrato de prestação de serviços específicos, aproximando-o da **locação de mão de obra**.*

22. *Conforme exposto pelo Acórdão 614/2008 – Plenário, a execução indireta de serviços pode assumir quatro modelos: **intermediação de mão de obra** (esse modelo tomado como a modalidade descrita no item 1 do Enunciado/TST 331, sendo, portanto, ilegal), **alocação de postos de trabalho** (também denominado fornecimento de mão de obra ou locação de mão de obra em outros julgados desta Corte), **fornecimento de serviços pagos por disponibilidade** e **fornecimento de serviços pagos por resultado**.*

23. *Na contratação de execução indireta de serviços por meio de alocação de postos de trabalho, o órgão contratante solicita que a empresa contratada coloque à sua disposição número certo de empregados para desenvolver, sob supervisão do órgão, atividades instrumentais ou complementares conforme por ele determinado. Em razão das características do modelo, o pagamento dos serviços, em geral, é feito com base na simples disponibilização de pessoal, independentemente de haver efetiva execução de serviços durante o tempo em que o empregado permanece à disposição da Administração.*

24. *Já nos casos de execução indireta mediante fornecimento de **serviços pagos por disponibilidade** e fornecimento de **serviços pagos por resultados**, a entidade contrata a empresa para realizar uma atividade-meio, por sua conta e risco, interessando à entidade tomadora dos serviços a disponibilização do serviço ou o resultado, isto é, o serviço/produto, a tempo e modo, independentemente de quais ou quantos funcionários a empresa contratada empregou.*

25. *O pagamento da contratada se dá com base na mensuração segundo critérios objetivos de nível de serviço, ou seja, a Administração paga somente pelos serviços efetivamente realizados ou postos à sua disposição, contanto que aderentes às suas especificações, aferidos de acordo com padrões e métricas previamente estabelecidos.*

26. *No caso concreto, o resultado obtido deveria ser o serviço de fiscalização. Serviço esse que não se confunde com a atividade do pessoal que trabalha para a empresa contratada. Não está se afirmando que o serviço não foi executado, mas o modelo de contratação utilizado remunera o contratado não pelo produto que precisa ser entregue (informação), e sim pela mobilização de mão de obra durante determinadas horas por mês.*

27. Assim, ficam pouco claras as diferenças alegadamente existentes entre o contrato AQ 96/2003-00 e os contratos de alocação de postos de trabalho.

Argumento

28. Expõe que em nenhum momento a Secretaria de Recursos define quais seriam os preços justos ou preços de mercado para o serviço contratado.

29. Reitera que a recorrente sagrou-se vencedora de licitação por ter ofertado o menor preço global, a qual seria a melhor escolha para a Administração. Dessa forma, não seria possível acusar a contratada de superfaturamento, visto que o serviço estaria sendo executado na forma, preço e modo ajustados no edital e no contrato.

30. Não teria ocorrido medição de quantidade superior à efetivamente executada, nem deficiência na execução do serviço de engenharia, nem pagamento de serviço por preço manifestamente superior ao de mercado, nem quebra do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

31. Inexistiriam nos autos a apreciação quanto ao valor de mercado licitado e o critério a configurar o alegado superfaturamento.

Análise

32. Observe-se que a Secretaria de Recursos não define os preços justos ou preços de mercado para os serviços de mercado porque não é este o objeto de análise do caso concreto em exame.

33. Pode-se alegar que o DNIT, que conduziu a licitação, orçou os valores esperados de forma que bastou ao licitante ofertar preços ligeiramente inferiores para que conseguisse um valor global menor ao estimado. Não obstante, os valores propostos, ainda que inferiores aos orçados, eram superiores aos disponíveis no mercado, que foram efetivamente arrematados pelo Consórcio.

34. Note-se que nos documentos enviados em resposta à diligência (fls. 91/189) não há informação sobre quais teriam sido os critérios observados pela autarquia para estimar o orçamento, se foram baseados no Sicro, em pesquisa de mercado, ou em outro parâmetro.

35. A cobrança de valores superiores aos custos efetivamente praticados, segundo o Acórdão recorrido, elevaria de forma oblíqua a remuneração do contratado, de maneira diversa da pactuada no contrato administrativo. Em nenhum momento a decisão vergastada aponta medição superior à quantidade executada, nem deficiência da execução do serviço.

36. Ressalte-se que a remuneração do contratado é realizada via BDI, que é justamente o percentual que incide sobre os custos. Não se pode afirmar que qualquer contrato remunerado por BDI seja de 'administração contratada'. O que configura a empreitada global e a empreitada por preço unitário é justamente a fixação dos valores cobrados pelos serviços, sejam estes serviços mensurados pelo empreendimento como um todo ou por item entregue.

37. Afinal, empreitada por preço global é a contratação do serviço por preço certo e total. Já a empreitada por preço unitário é a contratação do serviço por preço certo de unidades determinadas. A realização das adequações determinadas não tornará o preço variável, não tornará o contrato uma administração contratada. Continuará um preço certo, determinado, mas agora calculado de forma favorável ao interesse público, com a remuneração do particular retornando aos padrões pactuados.

38. O 'superfaturamento' indicado no Acórdão 327/2009 – Plenário não se refere a diferenças nos quantitativos executados, como já esclarecido.

Argumento

39. Não subsistiria o superfaturamento apontado pelo Acórdão 327/2009 – Plenário, pois os valores recebidos pelos itens de pessoal seriam aqueles constantes da proposta vencedora da licitação, pelos quais o consórcio recorrente obrigatoriamente deve ser remunerado.

40. Quanto à diferença entre os valores unitários dos itens de pessoal previstos no contrato de prestação de serviços e os valores destinados ao pessoal efetivamente contratado pelo consórcio, não haveria nada de irregular.

41. Alega que os custos efetivamente despendidos e comprovados podem ser menores ou maiores que aqueles que formaram os preços unitários de sua proposta comercial. Na prestação de

serviços de consultoria, os valores salariais orçados serviriam apenas de referência para avaliações de exequibilidade de propostas.

42. *Atribui a divergência à necessária observância das regras de direito laboral, tais como isonomia de salários entre profissionais que exercem as mesmas funções, respeito às progressões relativas aos planos de cargos e salários e garantias indiretas advindas de dissídios coletivos.*

43. *Argumenta que o contrato analisado pressuporia que o contratado tenha em seu corpo de empregados profissionais com tempo de empresa e experiência na execução de serviços especializados, e não profissionais contratados especificamente para um determinado projeto.*

44. *Tal característica tornaria o contrato diferente de um contrato de simples locação de mão de obra, no qual os profissionais seriam contratados por projeto ou por empreendimento.*

45. *Postula que a manutenção de contrato administrativo envolve a assunção de risco maior pelo particular, correspondente a eventuais oscilações de mercado, para maior ou para menor. Desde que não configurem as hipóteses legais específicas de alteração, o particular deverá absorvê-las.*

Análise

46. *O princípio da comutatividade se aplica aos contratos administrativos, na medida em que deve haver uma equivalência entre os encargos do contratado (custos diretos, indiretos), acrescidos da margem de lucro, e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra.*

47. *No contrato em análise, os valores salariais orçados não serviriam apenas de referência para avaliação de exequibilidade. Os valores orçados servem como componente do preço a ser pago, e será remunerado de forma unitária, a cada homem/hora empregado.*

48. *Observe-se que os valores salariais influenciam nos valores recebidos pelo contratado para fazer frente aos encargos sociais (84,7% dos valores que paga a título de mão de obra). Recebe, assim, valores superiores aos que recolhe a título de encargos.*

49. *Da mesma forma, ocorre um indevido aumento no valor recebido sobre a rubrica de 'Custos Administrativos'. Tais custos deveriam estar dispostos explicitamente, mas o consórcio recebe 50% do que deveria pagar a seus contratados.*

50. *A própria remuneração da empresa, via BDI, é indevidamente aumentada dessa forma, após um impacto cumulativo. Isso porque o BDI é um percentual de 12% calculado sobre a soma das despesas gerais com o total de pessoal, os encargos sociais e os custos administrativos. E essas três últimas categorias de despesa estão indevidamente majoradas.*

51. *Nos termos do Acórdão 1.859/2004 - Plenário*
'Frise-se por oportuno que a empresa ao assinar o contrato já assume no BDI a rentabilidade que pretende obter para o capital investido. Assim não é razoável pretender aumentar os seus lucros prestando falsas declarações quanto aos reais custos de seus insumos diretos e indiretos.'

52. *Veja-se que pagar menos do que o combinado não apresenta nenhuma relação com a alegada 'isonomia de salários entre profissionais que exercem as mesmas funções', nem com planos de cargos e salários*

53. *Não há também relação entre o pagamento de remuneração inferior e a contratação de profissionais com tempo de empresa e experiência. Pelo contrário, tal exigência era condição preliminar para que o licitante participasse do certame.*

54. *O fato é que o DNIT, que conduziu a licitação, apresentou como estimativa de orçamento valores mais elevados do os custos os quais seriam incorridos pela contratada, ainda que se considerem os custos indiretos e o BDI.*

55. *A remuneração via BDI acaba por travar o contrato administrativo. Eventuais alterações nas condições de mercado são justamente o fundamento das cláusulas de reajuste, que não se destinam a uma mera reposição automática da inflação, o que configuraria nociva indexação. As fórmulas de reajuste servem para sintetizar a variação dos custos do contratado. A rigor, deveria ser realizada análise minuciosa do comportamento de cada insumo, mas a adoção do índice é aceita por economizar significativo esforço.*

56. Logo, ao contrário do que alega o recorrente, as elevações nos custos dos serviços devem ser suportadas pelo contratante, o que é justo, pois é este que está consumindo a utilidade produzida.

57. Tais modificações não são consideradas imprevisíveis. É de certa forma natural que a evolução da realidade econômica altere os custos incorridos. Essa variação é tida por previsível, é justamente por isso deve ser fixada em cláusula específica, não se confundindo com as variações imprevisíveis a que se refere o artigo 65, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos. Diminuem-se, dessa forma, as incertezas contratuais.

58. De forma análoga, se os custos se reduzem, deve haver benefício ao contratante, não ao contratado. Se a variação é normal, estará albergada no índice trazido pela cláusula terceira, parágrafo quinto, do contrato ora em apreço (fl. 149 do Anexo 1). Tal situação ocorrerá caso os componentes do índice se reduzam de valor conforme o passar do tempo.

59. Se, no entanto, a mudança nos custos for excepcional, como a do caso concreto, o equilíbrio econômico financeiro estará rompido, e deverá ser repactuado, de modo a recompor a relação entre a vantagem aferida pelo contratante e os montantes pagos a título de preço.

60. Nos termos do Acórdão 1.570/2009 – Plenário:

‘Evidentemente que a situação ora tratada não constitui exemplo de álea econômica extraordinária, mas o dispositivo legal citado deixa clara a intenção do legislador de preservar o justo equilíbrio entre a remuneração do contratado e os encargos destes para a consecução de um ajuste firmado com a Administração. No presente caso, o desequilíbrio nos contratos de supervisão ocorre em benefício da Administração, na medida em que a quantia paga por ela, para que as empresas supervisoras executem os objetos firmados, estão acima dos efetivamente despendidos por estas, no que se refere aos salários de sua equipe de pessoal.

A permanecer a situação ora verificada, a Administração está dando ensejo a um enriquecimento sem causa das empresas contratadas, em detrimento do princípio da moralidade, da economicidade, e, mais especificamente, da vinculação aos termos da proposta e do contrato, estabelecidos nos arts. 3º e 54, § 1º, parte final, da Lei nº 8.666/93.’

Argumento

61. Aquele que pactua com a administração está obrigado a manter os serviços nas condições determinadas em sua proposta de preços, mesmo que para isso tenha que despender valores superiores aos contratualmente estabelecidos. O contratado se obriga a fornecer os serviços de acordo com os valores constantes em sua planilha contratual, conforme dispõem o Edital e o contrato.

62. Indaga se seria permitido o aumento dos valores contratuais caso fosse constatado que profissionais contratados pelo consórcio estivessem recebendo salários maiores do que os estabelecidos na proposta de preços.

Análise

63. Sim, a repactuação seria permitida, caso se demonstrasse que a elevação dos custos tivesse ocorrido devido a circunstâncias imprevisíveis, ou previsíveis de consequências incalculáveis. É a previsão do artigo 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

64. No contrato de empreitada por preço global e por preço unitário, o risco assumido pelo contratado é a álea econômica ordinária, de mercado. A ocorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, fato do príncipe, força maior ou caso fortuito, que alterem a relação que as partes pactuaram inicialmente entre encargos do contratado e retribuição da administração, permite a repactuação.

65. Assim, este argumento seria cabível caso o recorrente tivesse demonstrado uma elevação imprevista na remuneração dos profissionais contratados, coisa que não ocorreu.

Argumento

66. A remuneração dos serviços prestados não estaria vinculada ao seu efetivo custo, pois não seria essa a modalidade de remuneração prevista na legislação, no edital e no contrato. Se assim não fosse, estaria aberta a possibilidade de constante repactuação de preços, sensível a todas as variações de

mercado, o que não seria cabível, pois tal repactuação só é permitida em caso de acontecimentos imprevisíveis que gerem rompimento do equilíbrio econômico-financeiro.

67. *O objeto teria sido caracterizado como prestação de serviços de engenharia consultiva para supervisão e assessoria à fiscalização de obras. Os serviços foram licitados na modalidade concorrência, do tipo técnica e preço, e contratados em regime de empreitada por preços unitários.*

68. *Esclarece que a administração contrata com preços definidos conforme apresentados na planilha de preços propostos, devendo o particular contratado direcionar os valores cobrados de acordo com seu potencial, talento empresarial e conjuntura de mercado, os quais determinariam sua maior ou menor capacidade de conseguir os insumos e mão de obra a preços mais ou menos econômicos.*

69. *Considera que a unidade técnica buscou reviver o regime de administração contratada, em dissonância com a legislação vigente. Informa que o edital prescreveu regras quanto ao valor mínimo legal dos salários estabelecidos para cada categoria profissional, mas que a fixação dos salários dos empregados contratados pelo consórcio é de livre estipulação entre o empregado e o empregador.*

70. *Reitera que não está entre as competências constitucionais do TCU zelar pelos interesses trabalhistas dos empregados do setor privado, e que a Administração pública não poderia se valer de seus contratos para suposta promoção de justiça social e interferência ilegal na gestão de propriedade privada.*

Análise

71. *Os argumentos sobre impossibilidade de repactuação de preços, objeto do contrato, suposto caso de administração contratada foram anteriormente examinados.*

72. *É fato que a fixação dos salários dos empregados contratados pelo consórcio é de livre estipulação entre o empregado e o empregador. O que não é de livre estipulação é a manutenção do pagamento pela mesma mão de obra nos mesmos patamares por parte do poder público, causando enriquecimento indevido do consórcio contratado.*

Argumento

73. *Ao se estimar os valores dos itens de pessoal, o particular teria considerado despesas necessárias ao treinamento, aperfeiçoamento, fornecimento de equipamentos de segurança, seguros, transferência de 'know-how', entre outras.*

74. *Sustenta que se todos esses itens devessem ser incluídos em despesas administrativas, como aventado pela SECEX/RS, não haveria necessidade de expressa menção no edital no sentido de que fossem considerados na composição dos preços unitários.*

75. *Advoga que o Acórdão 2.632/2007 teria determinado a inclusão nos editais de cláusula específica prevendo a obrigatoriedade do pagamento de salários de acordo com os indicados na proposta de preços. Conclui que esta recomendação pressuporia a legalidade das licitações e contratos firmados anteriormente, pois não existiria nenhuma cláusula no edital que informasse o licitante/contratado de tal obrigação.*

76. *Enfatiza que a proposta foi inferior ao valor do orçamento da licitação e a mais econômica disponível no mercado à época da licitação.*

Análise

77. *Nos termos do artigo 45, inciso I, a proposta mais vantajosa é aquela que ofertar o menor preço, contanto que esteja de acordo com as especificações contidas no edital. O responsável, no entanto, é que descurou dos valores elencados na proposta, incorrendo em custos inferiores aos declarados, aumentando sua remuneração de forma oblíqua.*

78. *A expressa menção do edital pela inclusão das citadas despesas nos preços unitários não implica que o contratado deverá declarar custos superiores aos que incorrerá. As 'despesas administrativas' compõem o preço a ser pago, e ainda embasam a remuneração via BDI.*

79. *Não se especificam quais seriam essas 'despesas administrativas', o que reduz a transparência e a possibilidade de controle do contratante, mas aumenta a flexibilidade do contratado.*

De toda sorte, todos esses itens, assim como quaisquer custos indiretos que não estejam remunerados pelo BDI, devem ser incluídos nas despesas administrativas.

80. *Ainda que o Tribunal tenha formado clara posição sobre determinado assunto apenas posteriormente à celebração do contrato, o dispositivo legal ofendido encontrava-se em pleno vigor quando da realização da licitação e da celebração do contrato. O argumento não faz sentido, caso contrário seria necessário o pronunciamento do Tribunal sobre todo e qualquer assunto para que fosse caracterizada uma ilicitude. A ilicitude de uma conduta não está vinculada a pronunciamento prévio desta Corte de Contas, e sim na desconformidade com regra ou princípio integrante do ordenamento jurídico.*

Argumento

81. *Considera que nada há de irregular na aposição da alíquota de 5% para o ISSQN, ainda que no local da prestação de serviço o tributo possua a alíquota de 4%. Tal artifício teria se dado apenas para compor a proposta de preços global ofertada pelo recorrente.*

82. *A proposta financeira teria sido elaborada em consonância ao Edital 053/2002-00, que menciona o percentual de 10,68% a ser adotado para o item ‘Despesas Fiscais’. O percentual, assim, teria sido definido pelo próprio licitante, e seria utilizado pelo DNIT como padrão em todas as licitações para contratação de serviços de ‘consultoria para supervisão de obras rodoviárias’.*

83. *Alega que qualquer questionamento sobre o recolhimento das alíquotas devidas ao ISS deveria ser necessariamente estendido para todos os outros tributos. O consórcio viria acumulando significativos prejuízos em função de constantes modificações realizadas no regime tributário nacional.*

84. *A composição de despesas fiscais contida nos editais do DNIT seria definida em 10,68% pela instrução DG/DNER 06/2001, mas no contrato em análise alcançaria 16,62%. Apresenta uma relação das alterações na legislação tributária que afetaram o contrato em análise.*

85. *Dessa forma, o consórcio não auferiria qualquer benefício pela diferença entre a alíquota de ISS prevista no item ‘despesas financeiras’ e a efetiva alíquota de ISS do município de Rio Grande, e sim um prejuízo em função do descompasso entre as despesas fiscais previstas no contrato e aquelas efetivamente incorridas.*

86. *A diferença de 1%, na verdade, teria composto o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Caso o TCU entenda necessária a repactuação para que o ISS corresponda à alíquota municipal, que a diferença seja incluída na remuneração da empresa, tendo em vista a manutenção do equilíbrio contratual.*

Análise

87. *O artigo 65, § 5º, da Lei 8.666/1993 é claro em tornar possível a revisão dos preços quando da alteração de disposições legais tributárias. Veja-se o disposto no Acórdão 297/2005 – Plenário, que determinou à entidade que:*

‘Observe o disposto na Lei 8.666/1993, evitando o aditamento de contratos com base em evento não previsto na referida Lei (art. 65), lembrando que as alterações contratuais podem ocorrer, dentre outros motivos, para restabelecer o 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, e que qualquer superveniência de fatos, tributários e/ou legais, de comprovada repercussão nos preços contratados, poderá implicar na revisão dos contratos, para mais ou para menos, consoante inciso II, alínea ‘d’, c/c § 5º, do art. 65 da mencionada Lei.’ (grifos apostos).

88. *Tais mudanças que tenham ocorrido em tributos indiretos deverão ser feitos administrativamente, junto à própria Secretaria de Portos, não estando em análise nesta representação.*

89. *Observe-se que o recorrente ressalta a mudança nas alíquotas de PIS e COFINS, mas qualquer alteração deverá considerar se a tributação não cumulativa e as alíquotas maiores realmente se aplicam ao caso concreto, como informa o Acórdão 325/2007 – Plenário:*

‘A não-cumulatividade de PIS/COFINS, consoante os arts. 10, inciso XX, e 15, inciso V, da Lei n.º 10.833/2003, só será aplicável às receitas decorrentes da execução por administração, empreitada ou

subempreitada, de obras de construção civil a partir de 01/01/2007, até a véspera vigorarão as alíquotas de 3% e 0,65% (grifos apostos).’

90. *Não obstante, a alíquota de ISS deverá ser a de 4%, que é a alíquota efetivamente paga pelo contratado ao município, não sendo possível se afirmar que a economia de 1% no valor do ISS seja parte do equilíbrio financeiro do contrato.*

91. *Ressalte-se ainda o Acórdão 1.451/2006 – Plenário, conforme o qual ‘nos pagamentos efetuados aos contratados a título de ISS deve ser considerada a alíquota real estabelecida pelos municípios envolvidos, e não aquela considerada no BDI da empresa’.*

Argumento

92. *As condições do contrato teriam sido estabelecidas em regular procedimento licitatório, e as modificações aventadas não encontrariam fundamentos jurídicos, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.*

93. *Tal dispositivo traria o princípio da obrigatoriedade da manutenção das condições efetivas da proposta, devendo as condições econômico-financeiras iniciais permanecer até o final do contrato. Cita jurisprudência do STJ neste sentido.*

94. *Adverte que não teria ocorrido nenhum fato imprevisível, ou previsível mas de consequências incalculáveis, que tornasse cabível alteração contratual. As situações fáticas existentes à época em que o consórcio teria manifestado sua vontade de contratar com a administração pública não teriam sofrido alterações que ensejassem o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.*

95. *O acórdão recorrido, ao propor modificações no contrato, não teria sido fundamentado em premissas que atendessem às condições legais. O fundamento de que o Consórcio teria incorrido em despesas inferiores às previstas no edital, as quais resultariam em indevido ganho extra, não configuraria nenhuma das hipóteses legais autorizadoras de alteração do contrato administrativo.*

96. *A prestação de serviços necessários ao cumprimento do escopo contratual por meio de valores inferiores àqueles inicialmente estimados se deveria à sua competência e eficiência, de modo que os bônus daí decorrentes seriam de seu proveito.*

97. *Eventual transferência de tais bônus à administração, não prevista em lei, desmotivaria o aperfeiçoamento das empresas, que não alcançariam nenhum proveito regular decorrente de seu próprio esforço. Não haveria nenhuma irregularidade, pois a administração pública obteve os preços mais vantajosos, e a proposta apresentada pelo consórcio era o preço mínimo pelo qual teriam concordado em executar o objeto do contrato.*

98. *A alteração do contrato seria fonte de insegurança jurídica, por executar sua prestação contratual sem receber a contraprestação pactuada ou com base nos preços que a unidade técnica do TCU entende serem adequados.*

Análise

99. *Quem não manteve as condições efetivas da proposta foi o consórcio contratado. Se não ocorreu nenhum fato imprevisível ou previsível porém de consequências incalculáveis que forçasse a alteração do contrato visando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, não haveria o que se falar em mudança nos pagamentos a serem feitos aos colaboradores.*

100. *Se as remunerações de mercado tivessem se elevado, caberia ao consórcio a repactuação, observado o interregno mínimo de um ano e demonstração analítica da variação dos custos do contrato, devidamente justificada, conforme artigo 5º do Decreto 2.271/1997.*

101. *O edital n. 0053/2002-00 afirmava que a Licitante teria a liberdade de cotar os preços unitários relativos a cada um dos elementos discriminados, e no tocante aos salários deveria observar os valores mínimos estabelecidos por lei.*

102. *Foi o que o consórcio, enquanto licitante, fez. Poderia ter declarado que pagaria qualquer valor acima do mínimo legal, mas uma vez tendo declarado quais seriam esses valores, fixa o valor dos serviços prestados, seus custos e sua remuneração, corporificada no BDI.*

103. *Eventual transferência de bônus à administração pública trará melhoria nas informações prestadas pelo contratante, pois evitaria que licitantes propusessem valores irreais em suas estimativas orçamentárias.*

Argumento

104. *A determinação de retenção dos valores referentes aos itens de pessoal e à diferença da alíquota de ISS seria injusta, e violaria o artigo 71, incisos IX, X e XI, da Constituição Federal e o artigo 45 da Lei 8.443/1992, inciso I.*

105. *Segundo o recorrente, o TCU deveria assinalar prazo para o cumprimento da lei, sustar o ato impugnado e aplicar sanção aos envolvidos. Nenhuma das prerrogativas constitucionais outorgadas TCU implicaria a competência para alterar as cláusulas econômico-financeiras dos contratos em curso, obrigando o particular a executar o contrato com contraprestação inferior à proposta e contratada.*

106. *A retenção faria com que o preço contratual passasse a ser uma norma em branco a ser integrada, de modo retroativo, segundo os interesses do próprio contratante.*

107. *Alega que o TCU poderia determinar a suspensão, sustação ou rescisão do negócio impugnado, ainda que não comprovada a ilegalidade, por razões de economicidade. A modificação da remuneração no curso do contrato ofenderia a garantia da manutenção das condições efetivas da proposta e desconsideraria o instituto da licitação.*

108. *Segundo o recorrente, a retenção ofenderia o art. 41, o art. 54, § 1º, o art. 55, inciso III, o art. 58, § 1º, o art. 64, o art. 65 § 6º e o art. 66, todos da Lei 8.666/1993. O consórcio participou do processo licitatório e apenas anuiu ao contrato sob o pressuposto que seria remunerado nos termos propostos e contratados.*

Análise

109. *Não há o que se falar em norma em branco. Tudo o que se determina é a adequação aos pagamentos que o próprio consórcio declarou que faria em sua proposta. **Esta Corte de Contas não está fixando nenhum valor de forma arbitrária**, apenas determinando a correção da diferença entre o que o consórcio **declarou que ia pagar** e o que **efetivamente paga** por seus recursos humanos.*

110. *Quem irá readequar as cláusulas do contrato à nova realidade econômica apresentada pelo contratado é a própria Secretaria Especial de Portos. O que esta Corte de Contas está fazendo é justamente determinar prazo para a adequada adoção de medidas corretivas, nos termos do artigo 250, inciso II, do RITCU e do artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992.*

Argumento

111. *Cita o Acórdão 1.244/2010 – Plenário, proferido nos autos do TC 007.438/2009-5, cujo voto condutor teria consignado que ‘não se trata de mera locação de mão de obra, mas de prestação de serviços especializados, com vistas a assegurar a observância de importantes aspectos de engenharia do empreendimento’.*

112. *Na decisão citada, a unidade teria verificado que o valor do contrato (2,68% da obra) seria inferior à proporção praticada no mercado (4% do empreendimento).*

113. *Caso fossem utilizados os mesmos critérios, o percentual das obras do contrato ora em análise somaria apenas 2,6%, implicando que a Administração pública obteve preços vantajosos, considerando ainda que a proposta apresentada pelo Consórcio constituía o preço mínimo pelo qual anuiria em executar o objeto do contrato.*

Análise

114. *O Acórdão 1.244/2010 – Plenário aborda também contrato de prestação de serviços especializados, e não de locação de mão de obra. O relatório e o voto condutor do Acórdão acatam os argumentos ofertados pelos responsáveis, pois o preço contratado teria considerado todos os custos diretamente e indiretamente relacionados com o fornecimento do serviço no contrato.*

115. *Assume-se ainda que os valores globais seriam aceitáveis, pois representariam um percentual do valor da obra **inferior** à média praticada em projetos semelhantes.*

116. Mas sobrepreço é uma medida da divergência entre preços praticados com o poder público e preços praticados pelo mercado. Sua existência não se relaciona com o tamanho do empreendimento. Obviamente, a **relevância** de um determinado sobrepreço é que será influenciada pelo porte da obra, mas não sua existência em termos absolutos.

117. Note-se assim que eventual divergência entre valor praticado com o poder público e o valores praticados pelo mercado deve ser aferida caso a caso, e não em termos percentuais. Esse critério faria com que a cobrança de preços acima dos praticados pelo mercado fosse aceitável, contanto que se desse em uma obra de grande porte, o que é questionável.

118. O acórdão citado menciona ainda que os serviços possuem grande complexidade, prestados por mão de obra altamente qualificada, e assim não deveria haver comparação com custos genéricos. Mas não se estavam à época nem se estão agora comparando preços pagos com **preços genéricos**, e sim com **custos efetivamente despendidos** pelo contratante. A qualificação da mão de obra, ainda que elevada, já está refletida nas remunerações efetivamente pagas.

119. A jurisprudência dessa Corte de contas já decidiu nesse sentido. Consoante o Acórdão 1.233/2008 – Plenário, que versa também sobre contratação de serviços técnicos especializados pagos por utilização de mão de obra:

‘17.1 (...) o DNIT firmou contratos com as empresas STE e Consórcio STE/Siscon para prestação de serviços especializados de supervisão técnica no apoio às atividades da Autarquia.

17.2 Segundo cláusulas contratuais, os preços unitários correspondentes a cada serviço contratado são aqueles discriminados nas propostas das empresas contratadas, aceitas na licitação, cujas planilhas constituem parte integrante dos instrumentos contratuais.

17.3 Ainda segundo os contratos, o DNIT pagaria às contratadas, pelos serviços contratados e executados, os preços integrantes da proposta aprovada, ressalvada a incidência de reajustamento.

(...)

17.17 (...) Questionado pela CGU, o DNIT informou, à época, que considerava que o contrato não era de alocação de mão-de-obra e que a relação empregatícia entre o profissional executor dos trabalhos e a empresa contratada não é objeto de controle por se tratar de relação privada de natureza trabalhista entre as referidas partes.

17.18 Neste relatório a CGU estabeleceu as seguintes recomendações:

- Solicitar da STE a comprovação dos recolhimentos previdenciários nos valores constantes nas medições;

- Adotar como procedimento padrão para todos os contratos de consultoria, supervisão e gerenciamento, cujas medições sejam feitas por homem/hora [homem-mês], a exigência da comprovação de pagamento dos encargos previdenciários e fiscais resultantes dos contratos;

- Condicionar o pagamento de novas faturas à comprovação mencionada no parágrafo anterior.

17.19 Analisando todos os documentos do processo originário da contratação, desde as justificativas de licitação até os processos de pagamento, verificamos que o DNIT não aplicou nenhuma das recomendações da CGU.

17.20 Não deve prosperar a justificativa apresentada à CGU pelo DNIT, na qual alegava que o tipo de contrato não era de alocação de mão de obra e que a relação empregatícia da contratada não é objeto de controle da Autarquia. Realmente, trata-se de relação privada, porém o que estamos realmente analisando é a relação contratual entre o DNIT e uma empresa privada e aspectos como o respeito à proposta vencedora da licitação e a cláusulas contratuais.

120. Ou seja, a contratada ganha indevidamente no pagamento da remuneração, nos encargos sociais, nos custos indiretos e no BDI. Tudo isso fica inflado pelo recebimento a maior.

121. Ainda nos termos do Acórdão 1.233/2008 – Plenário:

‘O pagamento de salários em nível inferior ao da proposta oferecida na licitação constitui **causa para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor da Administração**, devendo as medidas cabíveis ser adotadas imediatamente à constatação de que os salários efetivamente pagos pelas

contratadas aos trabalhadores alocados ao Dnit são inferiores aos consignados nas propostas apresentadas na licitação, sob pena de responsabilidade solidária dos responsáveis pelos pagamentos indevidos.'

122. *Conforme o Acórdão 1.570/2009 – Plenário*

*'A fiscalização do TCU apontou sobrepreço nos **contratos de supervisão de obras** dos lotes 6,7 e 8. Verificou que os pagamentos efetivamente realizados pelas empresas contratadas, declarados no Sistema RAIS – Relação Anual de Informações Sociais -, referentes ao ano de 2008, eram inferiores ao custo dos salários dos componentes das equipes, indicados nas planilhas de medição dos Contratos n°s 136, 140 e 141/2001.*

*Ocorrência dessa mesma natureza foi enfrentada no TC 014.508/2007-5, em que se examinou a execução de **contratos de consultoria para execução de serviços técnicos profissionais especializados** firmados entre o Dnit e determinada empresa. (...).'*

123. *Referido Acórdão determinou à autarquia que instaurasse procedimento visando à negociação dos contratos com o intuito de adequá-los ao real valor da mão de obra utilizada pelas prestadoras de serviço, reduzir os preços cobrados da Administração e descontar os excessos já pagos, informando ao Tribunal sobre o resultado no prazo de 30 dias.*

Argumento

124. *Sobrepreço seria cobrança de preços superiores aos de mercado. Para sua configuração, em nenhum momento se usaria o critério de 'custo'.*

125. *Anexa a planilha comparativa de valores de referência, utilizados por órgãos públicos e privados. Verificar-se-ia assim que não se verificariam valores superiores à tendência central, indicando que os preços são compatíveis com os valores de mercado.*

126. *Dessa forma, objetiva demonstrar que os valores de referência utilizados pela Secretaria Especial de Portos, comparados com os valores contratuais praticados pela Ecoplan/Planave, são valores de mercado, devendo ser afastada a ocorrência de sobrepreço.*

Análise

127. *No momento em que se somam os custos, e se multiplica esta soma pelo percentual BDI, são determinados os preços a serem pagos pela entidade pública.*

128. *O recorrente afirma que, a preços de 2010, o valor do contrato (R\$ 10.878.050,09) seria ligeiramente superior ao valor trazido pelo Sicro2 (R\$ 9.770.904). Ressalta assim que o valor contratual estaria dentro dos valores usuais de mercado.*

129. *Observe-se que uma diferença de 10,18% em relação ao Sicro, que traz a média praticada pelo mercado, acaba por impossibilitar que o Contrato seja considerado 'nos valores usuais de mercado'.*

130. *Aliás, quem deveria tomar providências para que os salários fossem mais próximos da realidade praticada pelo mercado era o próprio DNIT. O consórcio sagrou-se vencedor da licitação, entretanto, ofertando preços baseados em custos apenas ligeiramente inferiores aos orçados pela autarquia (fl.142 do Anexo 4), mas foi possível se encontrar a mesma mão de obra a preços significativamente inferiores.*

Argumento

131. *Destaca a inexistência de obrigação de executar obras com contraprestação unilateralmente fixada pela contratante, com preços incertos e distintos daqueles propostos na licitação. A determinação do TCU à SEP caracterizaria procedimento ilegal, violando as condições efetivas da proposta, a autonomia da vontade privada, a segurança jurídica, a legalidade, o contrato administrativo, a imutabilidade das cláusulas econômico-financeiras, a proporcionalidade e a razoabilidade.*

132. *Reitera que os preços cobrados são inferiores aos valores orçados pela Administração, e que os custos seriam relevantes para contratos somente na modalidade Administração contratada, proibida pela Lei 8.666/1993.*

Análise

133. A contraprestação não foi fixada unilateralmente pela contratante. Conforme o item 'E' da Planilha de fls. 160 do Anexo 4, **ambas as partes acordaram** que a contratada seria remunerada em 12% de um montante composto pela soma do total gasto com pessoal com encargos sociais, custos administrativos, gastos com equipamentos e com despesas reembolsáveis.

134. E não é correto que os custos sejam relevantes apenas para o regime de Administração contratada. No regime de remuneração por BDI, os preços praticados são formados a partir do somatório dos custos diretos incorridos. Esse somatório não varia de forma indefinida, e é essa característica que difere o contrato remunerado por BDI de uma vedada administração contratada.

135. Novamente citando-se o Acórdão 1.233/2008 – Plenário:

'17.24 Vislumbramos, no presente caso, **desrespeito aos contratos e às propostas apresentadas pelas empresas** no processo licitatório no tocante à formação dos preços. Os contratos firmados contemplam cláusulas que estabelecem, como objeto da contratação, a execução pela contratadas dos trabalhos descritos em suas propostas, os quais ficam fazendo parte integrante e inseparável dos respectivos instrumentos contratuais.

(...)

17.26 A consequência direta desse desrespeito aos contratos e à proposta apresentada pelas empresas surge como ocorrência de superfaturamento aliado ao enriquecimento sem causa.

17.27 Na primeira hipótese, porque as empresas encaminharam propostas de orçamentação de custos que utilizava salários maiores do que na realidade pagavam aos seus funcionários, levando o DNIT a firmar contratos com valores substancialmente maiores. Em seguida, mês a mês, encaminhavam notas fiscais ao DNIT que reproduziam estes salários maiores.

17.28 O enriquecimento sem causa pode ser vislumbrado no fato de que o valor que as empresas receberam a maior não pode ser associado a nenhum custo ou despesa para realização dos serviços contratados. Todos os custos, diretos e indiretos, e os lucros destas empresas já estavam incluídos no valor pago pelo DNIT, não havendo justificativa para essa diferença de valor.

(...)

17.30 Ainda sobre este valor, o DNIT remunera os encargos sociais (84,70%) e despesas fiscais (10,68%), além de outras parcelas, como a taxa administrativa. Dessa forma, o valor pago pelas empresas contratadas, tanto aos funcionários quanto aos diversos Órgãos (Previdência Social, SENAI, SESI, etc.), não corresponde ao valor que recebem do DNIT.

17.31 Na realidade, as empresas estão recebendo um valor ao qual não corresponde nenhuma contraprestação de serviço.'

Argumento

136. Transcreve excerto do Acórdão 2.632/2007 – Plenário, consoante o qual o recebimento do salário indicado na proposta da empresa não deveria ser objeto de verificação, pois a administração não teria como intervir na relação trabalhista, campo da Justiça do Trabalho.

Análise

137. O recorrente traz trecho incompleto do Acórdão 2.632/2007 – Plenário, o que poderia induzir o julgador a equívoco. O Voto condutor, em verdade, continua:

'35. O entendimento de que os empregados da contratada deveriam receber, no mínimo, o salário indicado na proposta da empresa parece-me também fundamentalmente correto. Entendo apenas que esse item não deveria ser objeto de verificação específica por parte da administração contratante, que não teria como intervir na relação de emprego, ainda que indiretamente. Estaria assim atuando em campo visivelmente afeito à atuação da Justiça Trabalhista. O que me parece ser obrigação irrecusável da contratante é exigir que o pessoal disponibilizado atenda rigorosamente às qualificações previstas.

36. Por outro lado, se comprovado que a contratada pratica remuneração inferior à prevista em sua proposta, afigura-se-me inescapável a conclusão de **rompimento da equação econômico-financeira do contrato**, o que **exigiria a repactuação da avença**. A inadequação de uma solução como essa, inteiramente contrária aos interesses do pessoal terceirizado, é patente, razão pela qual parece-me

aplicável, por uma questão de justiça, exigir-se do Dnit que preveja cláusula específica obrigando à prática do nível remuneratório indicado na proposta. Dessa forma, os empregados passariam a dispor de trunfo expressivo para a preservação de seus direitos, inclusive em juízo.’ (grifos apostos).

138. *Conforme o relatório do decisum citado, os contratos de prestação de serviços técnicos especializados podem ser divididos em três grupos:*

I - com produtos definidos e delimitados, classificáveis nos incisos I e II do art. 13 da Lei 8.666/1993, como os de elaboração de projetos de engenharia, de estudos de viabilidade técnica e econômica, ou de outros estudos;

II - com produtos definidos mas sem ser possível a previsão precisa dos quantitativos de pessoal para o atendimento das demandas, a exemplo dos contratos de supervisão de obras e de gerenciamento, previstos no inciso IV do mesmo artigo;

III - sem produtos totalmente definidos e nem delimitados, como os contratos de assessoramento técnico e consultoria, os quais podem ser enquadrados no inciso III do mesmo artigo.

139. *Os contratos do Grupo I acima são remunerados contra a apresentação de produtos definidos, inclusive previamente, como a elaboração de projetos e de estudos de viabilidade, ou estudos sobre questão definida e delimitada.*

140. *Nesse caso, as propostas de preço são apresentadas com itens relativos às partes do produto a serem entregues. No entanto, os salários dos técnicos, os encargos sociais e os custos administrativos são relevantes para a formação dos custos da contratada, de modo que pode ser conveniente que a entidade possua uma estimativa desses custos, para lhe permitir elaborar um orçamento de referência e aferir a adequação dos preços propostos na licitação.*

141. *Os contratos dos Grupos II e III, de gerenciamento e **supervisão de obras** e de assessoramento, **precisam ter sua remuneração estabelecida e quantificada**, inclusive **de forma expressa na proposta da licitação** e no contrato, com base no quantitativo de pessoal envolvido, uma vez que a quantidade, a variedade e a indefinição prévia de produtos inviabiliza, na prática, a definição do valor do contrato em função de produtos. E os demais custos, como o administrativo, passam a ser computados como parcelas proporcionais aos custos dos salários.*

142. *Conforme o Acórdão citado, o pagamento de salários em nível inferior ao da proposta oferecida na licitação **constitui causa para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato**, podendo o órgão ou entidade contratante prever no edital a proibição da prática, de modo a evitar que sejam feridos, de maneira injustificada, os interesses do pessoal da contratada.*

143. *Referido Acórdão considerou que, assim como havia sido determinada a verificação do efetivo pagamento dos salários estabelecidos aos terceirizados, devia ser determinada **também** a verificação **em relação a todos os contratos de prestação de serviços técnicos especializados** em que os salários dos profissionais constituíssem a **base da formação do preço contratual**. Caso existisse uma redução nesses valores, o essa redução deveria ser repassada à Administração.*

144. *O Acórdão citado como fundamento pelo recorrente serve justamente como precedente do Acórdão ora recorrido.*

Argumento

145. *Relata que a retenção dos pagamentos devidos à contratada, a qual já duraria 14 meses, teria causado perdas financeiras e caracterizaria apropriação indébita, com enriquecimento ilícito da União e esfacelamento do equilíbrio econômico-financeiro.*

146. *Conforme o recorrente, a Secretaria Especial de Portos estaria retendo o **total** dos valores devidos à contratada, alegando aguardar a definição do TCU sobre a metodologia para retenção, tendo em vista uma falta de clareza do Acórdão 327/2009. Dessa forma, assevera que se encontra em situação difícil para fazer frente aos compromissos trabalhistas.*

147. *Argumenta a necessária observância dos princípios da legalidade, da moralidade, da razoabilidade e da proporcionalidade. Acredita que tal ato administrativo não está em conformidade com a norma jurídica, e que pode ser invalidado pelo Judiciário.*

Análise

148. *Ressalte-se que a Secretaria Especial de Portos encaminhou planilha comparativa (fl. 65-V/66 do Anexo 2), na qual coteja os preços do contrato, a valores atuais, com os preços de mercado obtidos da Tabela de Preços de Consultoria existente na página eletrônica do DNIT.*

149. *Com base nessa planilha, o órgão teria proposto ao Consórcio que anuísse com a redução dos valores dos pagamentos vincendos, estabelecendo que as diferenças entre os pagamentos já efetuados e os valores da Tabela norteariam o acerto de contas.*

150. *A proposição não teria sido aceita pelo Consórcio. Dessa forma, o órgão teria passado a reter os valores das medições a partir de fevereiro de 2009.*

151. *O Acórdão 327/2009 – Plenário, em seu item 9.1.2, determinou à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República que, no âmbito do contrato nº AQ-96/2003-00 que apurasse os valores pagos indevidamente ao Consórcio, tanto a título de itens de pessoal quanto relativos à inclusão no BDI do ISS de 5%, em vez de 4%.*

152. *O item 9.1.4 determinava a realização da adequação dos valores constantes na planilha de preços do contratado **de acordo com os salários efetivamente pagos aos empregados**. Não se trata de reter todo o valor da fatura, mas apenas **dos valores indevidamente pagos** nas faturas vincendas.*

153. *Caso os valores indevidamente pagos sejam superiores às faturas vincendas, aí sim não haverá margem para pagamentos adicionais, mas isso deve ser objeto da devida apuração pela própria Secretaria de Portos. Tal retenção não configurará enriquecimento ilícito da União, mas justamente evitará o enriquecimento sem causa do recorrente. O conceito de apropriação indébita é completamente inaplicável ao caso concreto.*

154. *Não se justifica a alegação que cobrar valores inferiores aos orçados seja ganho de eficiência e produtividade, pois nada garante que os valores **orçados** sejam efetivamente os praticados pelo mercado.*

Argumento

155. *Considera que a planilha tem que ser interpretada como uma planilha de um contrato de engenharia consultiva, que apresentaria preços, e não custos.*

156. *O edital definiu a métrica de cotação de preços para a contratação de serviços que se assemelha à métrica utilizada nos contratos de aluguel de mão de obra, que pode não ser a mais adequada, mas é a que teria sido determinada pela Administração.*

157. *Alega que se existem divergências entre a natureza do contrato e sua métrica de medição, haveria de prevalecer a natureza do contrato, e por isso a planilha conteria preços, não custos.*

158. *Requer o reconhecimento da inexistência de ilegalidade, superfaturamento e de prejuízo ao erário e a continuidade plena do Contrato 096/2003-00.*

Análise

159. *Como ressaltado no Acórdão 1.233/2008 – Plenário, que versa sobre caso análogo, tais serviços prestados empresas são **predominantemente baseados no fator mão de obra**, diferente de outros contratos firmados pelo DNIT, nos quais a mão de obra se configura apenas em um dos muitos itens que compõem a planilha orçamentária.*

160. *Todos os pagamentos realizados pelo DNIT às contratadas foram baseados em **relatórios de medição** que apresentavam, como ponto de partida para os pagamentos, a quantidade de homem-mês realizada para atendimento dos contratos no período.*

161. *Se a métrica utilizada é a utilização de homem/hora, como o próprio recorrente reconhece, então a **natureza do contrato** é a de locação de mão de obra, pouco importando o **nomen iuris** que lhe é atribuído.*

162. *Tal fato indica que, apesar de os contratos especificarem que se trata de prestação de serviços técnicos profissionais especializados, o pagamento não se dá por meio do recebimento de um produto específico, mas sim pela remuneração da mão de obra necessária.*

CONCLUSÃO

163. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

- a. *com fundamento no artigo 48, caput e parágrafo único, da Lei 8.443/1992, conhecer o pedido de reexame interposto, e, no mérito, negar-lhe provimento.*
- b. *dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, à Secretaria Especial de Portos e aos demais interessados”.*

2. Em 08 de junho último, quando submeti o presente processo à consideração deste Plenário, o Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado solicitou vistas, com fundamento no art. 112 do Regimento Interno, incorporando aos autos o parecer de fls. 255/264 do anexo 4, cujo inteiro teor reproduzo a seguir:

“Trata-se, nesse momento processual, de Pedido de Reexame interposto contra o Acórdão 327/2009 – TCU – Plenário, decisão proferida em autos que cuidam de Levantamento de Auditoria nas obras de Ampliação de Molhes do Canal de Acesso ao Porto de Rio Grande/RS, em atendimento ao Acórdão 461/2008 – TCU – Plenário.

Relevante para o debate o item 9.1.2 do referido acórdão, verbis:

9.1.2. apure os valores pagos indevidamente ao consórcio Ecoplan/Planave pelo superfaturamento relativo aos itens de pessoal e pela inclusão, na taxa de bonificações e despesas indiretas - BDI, de 5% a título de imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISSQN, enquanto que a lei municipal exige 4%; (negrito não existente no original).

No âmbito do TC 014.508/2007-5, processo em que se discute matéria similar à dos presentes autos, tive a oportunidade de me manifestar em defesa do entendimento de que a diferença entre os salários pagos por empresa contratada pela Administração a seus empregados e os valores apresentados sob a mesma designação no momento da entrega das propostas, a título de custo, não configura débito em favor do erário.

Levando em consideração que ainda não houve o julgamento do referido processo, permito-me reproduzir os argumentos, o que faço nos parágrafos seguintes.

.....

Tratam-se de pedidos de reexame (anexos 9, 13 e 15) interpostos contra o Acórdão 1233/2008-Plenário e de agravos (anexos 16 e 17) interpostos contra despacho do Relator às fls. 23, anexo 15, que não conferiu efeito suspensivo aos referidos pedidos de reexame em relação aos itens 9.2.2.1 e 9.2.2.2 da mencionada deliberação, em face de seu caráter acautelatório.

Atenho-me, nesta manifestação, às questões relacionadas ao entendimento aduzido pelo TCU na decisão recorrida no sentido de que o fato de a empresa contratada remunerar seus empregados segundo valores inferiores aos que constaram de sua proposta oferecida na licitação constitui dano à Administração contratante.

Colhe-se no voto condutor da decisão recorrida o fundamento no qual foi sustentada essa interpretação. Considerou-se que ‘as condutas das empresas contratadas em pagar salários menores que os indicados nas planilhas constantes das propostas apresentadas nas licitações ferem cláusulas contratuais as quais estipulam expressamente que tais planilhas constituem parte integrante dos instrumentos contratuais, devendo, por isso, ser cumpridas fielmente pelas partes’.

Não creio que essa seja a melhor exegese.

Deve-se reconhecer, em primeiro lugar, que é verdade que o contratado está vinculado à proposta que apresentou, da qual faz parte a planilha de custos, que ostenta os preços dos insumos considerados pelo então licitante na formação do valor que será cobrado da Administração, a exemplo das despesas com a mão de obra.

Oponho-me, no entanto, ao argumento segundo o qual tal vinculação traduziria um compromisso do contratado em receber uma retribuição fixa, representada pela diferença entre os custos incorridos e o preço ofertado, de modo que eventuais ganhos oriundos da redução dos preços dos insumos devam ser, obrigatoriamente, repassados à Administração. Observo que foi essa ideia que levou a Serur a sustentar, no tópico nº 44 da instrução, fl. 49, anexo 15, que a Administração, uma vez que verifique que ‘a

retribuição da contratada não é aquela informada em sua proposta de preços, mas muito maior', *deverá* 'proceder ao reequilíbrio, de modo a dar ao contrato as feições que deveriam existir desde a contratação'.

Há, porém, pelo menos duas razões para discordar da conclusão a que chegou a unidade técnica: seu raciocínio não se coaduna com as características da contratação por empreitada, regime segundo o qual são prestados todos os serviços à Administração, à exceção de pequenos trabalhos que possam ser executados mediante tarefa (art. 6º, inciso VIII, da Lei 8.666/93); e a composição de custos apresentada na licitação não representa necessariamente os custos incorridos pelo contratado, mas os custos incorridos pela Administração contratante ao pagar os preços avençados.

II

Quanto ao primeiro ponto de discordância acima indicado, é preciso dizer que o conceito de empreitada compreende a regra geral da imutabilidade dos preços e a assunção de risco pelo empreiteiro. Esse último aspecto constitui, por sinal, uma das principais diferenças entre o contrato por empreitada e o contrato por administração. Não há como escapar, nesse ponto, das lições de Direito Civil, de quem o Direito Público tomou emprestados os referidos conceitos. Sílvio de Salvo Venosa⁴ explica, citando Arnoldo Wald:

'Na construção por administração, o construtor encarrega-se da execução da obra, mediante pagamento de remuneração fixa ou em percentual sobre os custos periódicos da obra, ficando a cargo do comitente todos os encargos econômicos. O construtor, nessa modalidade, assume todos os riscos técnicos do empreendimento. Incumbe ao dono da obra ou comitente, porém, o custeio e especificações da construção. Como aponta Arnoldo Wald (1992:359),

„a diferença básica entre os dois contratos – Administração e Empreitada – é uma diferença de riscos pelas eventuais variações de preço dos materiais e mão-de-obra e de prazo para concluir a construção.

Na administração, em regra, o dono da obra assume os riscos e o prazo; na empreitada, no sistema do Código Civil, o empreiteiro assume os riscos, de acordo com o art. 619 (antigo art. 1.246), bem como se compromete a concluir em certo prazo, salvo as hipóteses de aplicação da teoria da imprevisão'.

Na empreitada, conforme ensina o mesmo autor (na obra já citada, pág. 203), 'uma das partes, denominada empreiteiro, empresário ou locador, obriga-se a executar uma obra, mediante o pagamento de um preço que a outra parte, denominada dono da obra, comitente ou locatário, compromete-se a pagar'.

O eminente jurista destaca três elementos do contrato por empreitada que se identificam claramente: os sujeitos, o preço e a realização da obra. Quer dizer, há, em contrapartida a execução de uma obra determinada (ou serviço), o pagamento de um preço certo. Se, de um lado, o empreiteiro assume os riscos pelas eventuais variações de preço dos materiais e da mão de obra, de outro tem a garantia de receber remuneração precisamente bem definida.

Como regra geral, então, a retribuição do contratado por empreitada se dá mediante o preço avençado, e não por uma margem de lucro.

Poder-se-ia opor a essas considerações o fato de que o regime de empreitada comporta exceções quanto à regra geral da imutabilidade do preço, tais como as cláusulas de reajuste anual, a teoria da imprevisão e outras variações previstas no Código Civil. Entretanto, fosse o caso de o Poder Público firmar contrato que não corresponda à regra geral, estabelecendo fórmula específica de retribuição do contratado, isso deveria ser objeto de explícita disposição do edital e não de mera dedução a partir da composição de custos oferecida pelo licitante.

Compreende-se, nesse contexto, que variações normais dos preços dos insumos, tais como salários, materiais empregados na obra ou serviço e equipamentos, devem ser suportadas pelo contratado, assim como, reciprocamente, a Administração não poderá reivindicar ganhos oriundos de reduções havidas dentro da dinâmica normal do mercado. Essas alterações de preços ordinárias motivam, tão somente, a

⁴ In Direito Civil, Contratos em Espécie, 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2004, pág. 212. 4

aplicação dos reajustes anuais, segundo índices setoriais ou globais, conforme disponha o edital da licitação e o contrato.

Descartada a tese que defende a retribuição ao contratado mediante uma ‘margem de lucro’, uma suposta ‘vinculação de custos’ com origem na proposta oferecida na licitação não conduziria mais ao resultado defendido na decisão recorrida. Nesse caso, o compromisso assumido pelo empreiteiro contratado para a obra ou serviço corresponderia a obrigações geradas em duas frentes. Perante a Administração, haveria a obrigação de cobrar apenas o preço ofertado, e, perante terceiros, existiria o compromisso de pagar certos valores pelos insumos. Significa dizer que o contratado teria, na verdade, firmado pacto que, além de estabelecer as bases da proporção entre os interesses contrapostos dos contratantes – traduzidas no preço certo a ser pago, de um lado, e no serviço determinado a ser prestado, de outro –, também atribui garantias a terceiros indeterminados.

O cumprimento dessa cláusula contratual exigiria, então, o pagamento da diferença ao terceiro que vendeu o insumo por preço menor do que aquilo que o contratado se comprometeu a pagar na proposta, e não à Administração contratante. Essa proteção a terceiros, no entanto, não se justifica, já que não atende à finalidade lucrativa do contratado, tampouco representa algum fim público a ser buscado mediante licitação. A interpretação que sustenta a ‘vinculação de custos’ conduz, portanto, a resultado não racional, o que serve para descartá-la.

Vale dizer, além disso, que a existência de cláusula que disponha sobre o pagamento de terceiros não equivale, em termos jurídicos, a um suposto direito da Administração de reivindicar eventuais diferenças. Afinal, se a empresa contratada, ao ser citada, proceder ao pagamento da diferença apurada pelo TCU aos seus funcionários, ainda assim poder-se-ia falar em descumprimento de cláusula contratual e em dano à Administração?

III

O segundo ponto que me leva a discordar da Serur é, conforme já adiantei acima, o entendimento que tenho sobre a composição de custos apresentada na licitação. Essa planilha não representa, a meu ver, os custos incorridos pelo contratado, mas os custos em que incorrerá a Administração contratante ao pagar o preço avençado. Embora esses valores possam ser, em geral, coincidentes, nada há que obrigue que sejam sempre os mesmos.

Convenço-me disso, primeiramente, porque não seria razoável supor que a lei compromettesse o contratado quanto a aspectos da sua proposta que nem sempre estão sob seu domínio, como são os preços dos insumos que deverá buscar no mercado ou o valor dos salários. A vinculação do contratado somente pode dizer respeito, logicamente, aos aspectos da planilha sobre os quais ele tem controle e que estão relacionados à própria contratante – e não a terceiros indeterminados –, tais como os preços que serão cobrados da Administração, as especificações dos materiais que serão empregados na obra, as características dos serviços que serão prestados, as etapas construtivas, as técnicas empregadas, o ritmo de execução etc.

Por outro lado, se o contratado alcança situação na qual tem condições de exercer influência sobre os preços desses insumos, de modo que possa adquiri-los a preços inferiores aos de mercado e que balizaram sua proposta, presume-se que isso decorra de seus esforços, sua estratégia e seus méritos, sendo natural que caiba a ele auferir os benefícios correspondentes. Mesmo porque, se a beneficiária desses esforços for a Administração, qual seria a razão para o contratado dedicar-se a isso?

Convém lembrar que essas oportunidades não surgem, ordinariamente, sem o comprometimento de alguma condição ou vantagem e sem a assunção de riscos pela empresa contratada. Mencione-se como exemplo aquelas situações nas quais o empreendedor antecipa transações em moeda estrangeira, investe na formação de estoques ou, aduzindo-se hipótese mais próxima do caso vertente, tem condições de negociar com seus funcionários salários menores que os que constaram da proposta oferecida à Administração em face dos benefícios que oferece ou de outros atrativos compensatórios, como a redução da carga horária, a possibilidade de ascensão na carreira e de desenvolvimento profissional, a

maior participação nos lucros ou mesmo a mera condição de estarem ligados à empresa que, por qualquer razão, seja valorizada no mercado.

Uma vez que tenha obtido o menor preço oferecido na licitação e que este seja compatível com o mercado, a Administração não atende ao interesse público ao expropriar o contratado de vantagens conseguidas como resultado de seu esforço e de seus méritos. A prática constituiria desestímulo ao desenvolvimento da eficiência das empresas. Se, pelo contrário, o Estado incentivar que seus contratados desenvolvam novos mecanismos nesse sentido, garantirá naturalmente cada vez maior participação nesses ganhos, sucessiva e progressivamente, tanto mais quanto maior for o número de empresas modernas, eficientes e inovadoras a competir na licitação.

Proponho dois exemplos ilustrativos da ideia que quero defender.

Imagine-se certo empreiteiro que pretende contratar com a Administração o calçamento de uma rua e possua as pedras necessárias. Estas não lhe custaram nada porque jaziam naturalmente em propriedade que já lhe pertence, mas têm valor econômico. Ocorre que, acaso prevaleça o entendimento sobre ‘vinculação dos custos’ ora combatido, o mencionado empreiteiro não poderia atribuir em sua proposta valor algum a esse bem, sendo forçado, se quiser empregá-lo, a entregá-lo gratuitamente à Administração. Seria mais vantajoso para ele comprar de terceiros os insumos de que já dispõe, de forma que possa receber, ao menos, a incidência do bônus de despesas indiretas e do lucro sobre os valores despendidos. Essa solução é ruim para ambos. O contratado, para aproveitar o material, teria que buscar outro empreiteiro interessado em adquirir os insumos que ele próprio poderia ter empregado e a Administração deixaria de tirar proveito de situação que poderia ensejar o fornecimento de insumos por preços menores que os de mercado, ainda que não lhe seja repassada inteiramente a gratuidade obtida pelo contratado.

Um segundo exemplo que pode ser mencionado inspira-se em situação cogitada pelo Ministro Benjamin Zymler na discussão do presente processo. Suponha-se duas empresas que prestam serviços de consultoria de engenharia e pretendem contratar com a Administração. Uma delas se organiza de forma que o sócio engenheiro seja um dos profissionais que será diretamente alocado aos serviços a serem prestados. Na outra, os sócios dedicam-se exclusivamente às atividades administrativas e é necessária a contratação de profissional assalariado. A prevalecer o entendimento da decisão ora recorrida, a primeira empresa não poderia atribuir, como retribuição ao trabalho prestado diretamente pelo seu sócio, o mesmo valor com que a concorrente remunerará o engenheiro assalariado, já que, efetivamente, não é essa sua composição de custos. Além de se afigurar injusta, a hipótese representa possível prejuízo para a Administração, haja vista a probabilidade de que os menores custos incorridos pela primeira empresa fossem transferidos para Administração, ainda que não significasse beneficiar-se completamente de trabalho não remunerado.

É possível que os custos concretamente incorridos pelo contratado interesse à Administração em face da possibilidade de ela vir a ser chamada a responder solidariamente quanto a obrigações sobre ele incidentes, mas não no que diz respeito à necessidade de examinar a regularidade dos preços praticados pelo contratado. Para isso, basta saber os custos que ela está incorrendo ao pagar o preço avençado, de forma a avaliar sua compatibilidade com os valores de mercado.

Da leitura de determinados dispositivos da Lei 8.666/93 podem ser destacadas referências ao preço de mercado como um parâmetro razoável para aferição do interesse público nos procedimentos licitatórios e nas contratações diretas legalmente autorizadas (vide arts. 15, § 6º; 24, incisos VII e VII; 43, inciso IV). Para melhor elucidar a questão, convém trazer a lume o art. 43, inciso IV da Lei 8.666/93, in verbis:

‘Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

.....

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os

constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

.....' (grifamos)

*Não é outra a lição de Marçal Justen Filho⁵ que, ao discorrer sobre propostas de valor excessivo, ensina: 'Mas não haverá excessividade se o preço proposto for o **menor possível** que a Administração poderia obter no **mercado**'. E mais: 'Não se pode conceber que uma licitação conduza à contratação por preços superiores aos que poderiam ser obtidos se a Administração comparecesse diretamente ao **mercado** para contratar'. (grifamos)*

*Desse modo, sempre que possível, deve-se considerar o valor de mercado como parâmetro para o superfaturamento, **sob pena de se chegar a ilações precipitadas quando apenas se observam os custos da empresa.***

*Recorro, novamente, a situações hipotéticas para ilustrar a ideia principal subjacente a essas considerações. Podemos pensar, por exemplo, numa empresa que, por razões comerciais (p. ex., uma promoção), tenha adquirido determinado insumo em grande quantidade, acumulando estoque. Mais tarde, esta firma vem a sagrar-se vencedora numa licitação. Ao se examinar as respectivas planilhas de custos constata-se que o referido insumo foi adquirido por um preço significativamente menor do que o declarado pela empresa quando da apresentação da proposta (em razão da citada promoção), **porém** seu preço declarado corresponde ao praticado no mercado. Pergunta-se: podemos dizer que há superfaturamento? Que há débito? Que os gestores devem ressarcir o Erário? Creio que não. Neste caso hipotético, a meu ver, não se pode falar em débito, pois não houve efetivo dano ao Erário, tendo em vista que se a Administração fosse diretamente ao mercado **não contrataria em melhores condições**. O resultado é que a empresa vai se beneficiar por ter operado com custos mais baixos em função de circunstâncias **especiais** que lhes eram afetas, não extensivas às demais concorrentes.*

IV

Se não vinculam o contratado, de que servem, então, os preços dos insumos apresentados nas planilhas que compõem sua proposta?

Como se sabe, as contratações praticadas por órgãos ou entidades que administram recursos ou interesses públicos devem buscar as propostas mais vantajosas e observar os limites impostos pelos preços ordinariamente verificados no mercado. O procedimento licitatório tende à satisfação do primeiro objetivo, mas, como mostra a experiência, não é garantia do segundo. Daí a necessidade de medidas adicionais para garantir que não haja prejuízos à Administração em decorrência de preços artificialmente inflados.

Entre as principais providências nesse sentido incluem-se a elaboração de planilha orçamentária de preços unitários, com a fixação de critérios de sua aceitabilidade bem como de critérios de aceitabilidade do preço global. Esses elementos surgem como decorrência inevitável do dever de a Administração comparar os preços do contrato que pretende firmar com os preços usualmente ofertados e praticados pelos contratantes em geral. Vale observar que o raciocínio aqui desenvolvido aplica-se igualmente para a execução de obras e para a prestação de serviços, mesmo porque aquela nada mais é que o resultado desta aplicada tendo em vista uma finalidade específica. Não foi por outra razão que ambas as atividades foram tratadas de maneira conjunta na Seção III da Lei 8.666/93.

A comparação do preço global de duas obras ou dois serviços, por mais que sejam semelhantes, não constitui, na maioria das vezes, mais do que um indicativo inicial de razoabilidade, haja vista os inúmeros fatores, nem sempre aparentes, que têm influência sobre o preço final contratado e que somente podem ser aferidos num nível de maior detalhamento. Cite-se, como exemplos, a ocasião e a época em que os serviços foram executados, a maior ou menor oferta dos insumos necessários, as especificidades decorrentes do local da construção, as características da mão de obra empregada e os benefícios a ela concedidos, além das diferenças de projeto.

⁵ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8. ed., São Paulo: Dialética, 2000, pág. 471.

Há que se ter em conta, ademais, que a Administração não poderia ficar na dependência da existência de obras e serviços globalmente semelhantes para exercer a verificação do preço de mercado. Sendo assim, a comparação de preços de uma obra ou serviço há que se dar a partir dos elementos que a constituem, organizados em nível de detalhamento capaz de refletir suas especificidades e, ao mesmo tempo, que se mostre compatível com os padrões nos quais esses elementos (os itens de serviços) são descritos e comercializados no mercado. Daí a importância de que se reveste a planilha de preços unitários: é instrumento imprescindível ao exercício da crítica aos preços ofertados na licitação ou praticados no contrato.

A planilha orçamentária de preços unitários, no regime de preços unitários, é, além disso, o meio de se garantir, durante a execução do contrato, que exista equivalência entre a prestação realizada pelo contratado e a contraprestação paga pelo contratante. É, em outras palavras, o instrumento que define o preço daquilo que o contratado entrega à Administração, devendo, por isso mesmo, servir, por excelência, à avaliação da regularidade dos preços relativamente ao mercado.

A elaboração de orçamentos envolve, ademais, a formação dos preços unitários dos itens de serviço a partir das composições de custos unitários. Essas composições expressam o custo unitário de cada serviço em função dos insumos que são nele empregados, bem assim dos preços de cada um desses insumos, as quantidades consumidas, seus índices de produtividade e de aproveitamento, além dos encargos legais incidentes. São informações indispensáveis à correta identificação de cada serviço que consta da planilha orçamentária de preços unitários, inclusive para fins da busca de preços referenciais compatíveis, como aqueles que constam dos registros de sistemas como o SICRO e o SINAPI.

As composições dos custos unitários, em face da descrição objetiva que oferecem para a obra, constituem, ainda, valioso instrumento para assegurar que a compreensão do objeto licitado seja a mais uniforme possível entre todos os interessados, conferindo-lhe transparência e precisão, de forma a evitar interpretações subjetivas e discrepantes dos memoriais, projetos e outros documentos, com repercussão na proposta de preços.

A elaboração e a apresentação das composições dos custos unitários na licitação é, então, obrigação que se impõe à Administração por dedução direta do dever de respeitar os preços de mercado e do dever de dispensar tratamento isonômico aos licitantes. Não é demais lembrar que esse último objetivo constitui, ao lado da busca da proposta mais vantajosa, a própria razão de ser do procedimento licitatório.

De outro lado, o proponente também deverá apresentar a composição dos preços unitários da sua proposta, de forma a permitir que a Administração certifique-se de que o melhor preço ofertado na licitação reflita condição de maior competitividade e não uma menor percepção das exigências e dos custos relativos ao objeto licitado.

Em resumo, as planilhas de custos servem à avaliação de exequibilidade das propostas oferecidas na licitação, à comparação com os preços de mercado e como parâmetro para aferição do equilíbrio econômico financeiro do contrato se este for alcançado por eventos imprevisíveis, não representando um compromisso do contratado sobre o quanto ele vai gastar na aquisição dos insumos necessários, incluída aí a mão de obra.

V

Seguindo a linha de raciocínio iniciado pelo Ministro Weder de Oliveira na discussão do presente processo na sessão do dia 11.5.2022, cumpre buscar os fatores que induziram o TCU ao entendimento ora contestado. Segundo entendo, o principal dado nesse sentido foi a ausência da descrição do objeto do contrato em termos esperados para os serviços de consultoria de engenharia contratados, como, por exemplo, certa quantidade de perícias, laudos, relatórios, plantas, croquis, cálculos, especificações, descrições etc. No lugar disso, os serviços foram cotados segundo as 'horas' empregadas dos profissionais. A falha impediu que a medição dos serviços executados se desse em termos próprios, fazendo parecer que o contrato tinha natureza de locação de mão de obra (no sentido de que seria

desvinculado da entrega de um produto determinado, de características previamente definidas) e não de consultoria prestada sob regime de empreitada.

Quando se percebe, no entanto, que a conversão de uma forma em outra é relativamente simples, conclui-se que o equívoco não pode ter consequências tão graves quanto as que o TCU acabou dele extraindo: em termos práticos, a decisão recorrida equivale ao entendimento de que o produto em torno do qual se fixou a contraprestação financeira e o equilíbrio contratual foi o fornecimento do ‘engenheiro pago pela quantia A’, de forma a concluir que a Administração, ao receber o serviço prestado pelo ‘engenheiro pago pela quantia B, menor do que A’, foi lesada pela diferença entre A e B.

A ausência da descrição do objeto nos termos acima referidos, em que pese constituir irregularidade, não representa uma alteração radical do objeto lícito e contratado. Primeiro, porque não prejudica a formulação das propostas, tampouco enseja favorecimentos indevidos. Segundo, porque a conversão da forma de apresentação correta do objeto aos termos em que efetivamente ocorreu seria o primeiro passo a ser dado por qualquer licitante na formação de seus preços.

O que se deve por em dúvida a partir da ausência da adequada caracterização do objeto é, na verdade, a própria existência de motivação para a realização da licitação, haja vista que a definição apenas a posteriori das necessidades específicas da Administração sugere que a contratação visava, na verdade, a suprir necessidade de mão de obra e não efetivamente de serviços de consultoria. Entretanto, uma vez que essa questão seja superada e admitindo-se que os serviços de consultoria eram mesmo necessários, o defeito não produz consequências mais graves, haja vista que não prejudica os dois principais propósitos da licitação: a busca da maior vantagem e o respeito à isonomia entre todos os interessados.

Não é adequado, portanto, o raciocínio de que a Administração contratou ‘profissionais caros’ e recebeu ‘profissionais baratos’.

É, todavia, louvável a preocupação da Corte em buscar melhores condições para a Administração Pública em suas contratações. Deve-se cuidar, contudo, para que essas conquistas resultem de oportunidades conferidas pela legislação. Vale dizer, nesse sentido, que o Código Civil de 2002 trouxe inovação substancial acerca do conceito de empreitada. A imutabilidade de preços que caracteriza esse regime – adotado pela Lei 8.666/93 – foi atenuada para admitir mais uma hipótese de alteração:

Art. 620. Se ocorrer diminuição no preço do material ou da mão-de-obra superior a um décimo do preço global convencionado, poderá este ser revisto, a pedido do dono da obra, para que se lhe assegure a diferença apurada.

Ressalvo, contudo, que, tratando-se de disposição do Direito Privado, e não de norma expressa na Lei 8.666/93, sua aplicação é apenas subsidiária. Isso quer dizer que deve haver explícita opção da Administração sobre a incidência da nova hipótese em cada licitação realizada.

Creio, portanto, que é viável a realização da pretensão do TCU – transferir à Administração parte dos ganhos havidos a partir da redução dos custos arcados pelo prestador de serviço empreiteiro – desde que o edital de licitação e respectivo contrato contenham previsão nesse sentido.

Há de se cuidar, contudo, para que não seja instituído desestímulo incompatível com o interesse que a própria Administração Pública tem na modernização, no aumento da eficiência e no fortalecimento das empresas que lhe prestam serviços.

Nesse contexto, suponho ser momento oportuno para dizer que minha opinião é a de que a Administração deve dar preferência a outros meios ao buscar a oferta de preços menores. A licitação pode ser tornada mais atraente aos particulares com vistas a aumentar a quantidade de participantes e a competição entre eles.

Estou convicto de que isso se faz pelo aprimoramento dos referenciais de preços, pela melhor descrição dos objetos – especialmente quando se trata de obras e serviços –, e pela atribuição de estabilidade e segurança aos termos do edital e de previsibilidade das condições de execução do contrato. Não identifico vantagens para a Administração naquilo que se poderia interpretar como uma invasão ilegítima da gestão das empresas privadas contratadas. Ora, a Administração Pública recorre

ao particular quando reconhece que pode tirar proveito da organização, do know-how e do capital privado dedicados a certa atividade de que necessita. Seria, pois, um contra-senso querer ditar às empresas contratadas quantas pessoas devem empregar e o quanto devem pagá-las, da mesma forma como seria medida imprópria a determinação sobre onde e por quanto devem comprar os insumos, como gerir seus estoques etc. Melhor seria, nesse caso, executar diretamente as obras e serviços.

.....
Estando o assunto colocado novamente em pauta da sessão de 08/06/2011, vislumbro no meu pedido de vista nestes autos a possibilidade de reafirmar os argumentos precedentes e contribuir novamente com o tema por meio da apresentação de novos elementos, ampliando dessa forma o cenário da discussão.

Especificamente no tocante à relação trabalhista mantida entre a contratada e seus empregados, não se pode descuidar do interesse público que existe no fato de o empregador respeitar o piso salarial da categoria, o pagamento dos impostos em geral e o recolhimento do fundo de garantia. Esta Corte de Contas e a Administração Pública como um todo não devem conviver com situações que afrontem o ordenamento jurídico e o direito do trabalhador.

Há julgados, inclusive no caso vertente, que confirmam que o TCU não tem se furtado do dever de ordenar o seu jurisdicionado a observar o elenco normativo nacional, proferindo decisões para que se ajuste nos contratos em execução alíquotas de Cofins, CSLL, ISSQN e outras.

Gostaria de sugerir que o problema em debate fosse decomposto nas duas relações que o integram. A primeira é o vínculo que existe entre a entidade pública e a empresa contrata com a celebração da avença. Nesse relacionamento o mais importante é realizar a verificação da adequação dos valores praticados com os de mercado e se, no curso da execução, não irá ocorrer nenhuma ofensa ao que disciplina o ordenamento jurídico. No tocante aos empregados da empresa, o contratante deve certificar-se se os salários são, no mínimo, iguais ao piso salarial da categoria e estão sendo pagos em dia.

A segunda relação para a qual chamo especial atenção é o vínculo laboral que existe entre a empresa contratada e seus empregados. Nesse relacionamento, aponto a existência do interesse público, da coletividade e do indivíduo, sendo que, à frente das discussões, estão os empregados diretamente com o empregador, os sindicatos profissionais e patronais, as Delegacias Regionais do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho, todos sob a jurisdição da Justiça do Trabalho.

O Tribunal de Contas, na forma como tem interpretado a existência de débito oriundo da diferença entre os salários apresentados no momento da entrega das propostas e os salários efetivamente pagos pela empresa a seus empregados, pode terminar por interferir prejudicialmente nos interesses das pessoas relacionadas no parágrafo anterior.

Se uma empresa está passando por dificuldade financeira, com risco de falência, ela pode buscar a celebração de acordo com seus empregados, tendo por interveniente o sindicato e o MPT, reduzindo de maneira temporária as remunerações em troca da garantia da manutenção do trabalho. Como se sabe, a regra é a impossibilidade de redução de vencimentos, mas o empregado tem a faculdade de dispor desse direito, arrimado na autonomia de reguardar o maior bem jurídico a ser tutelado, no caso, o próprio emprego. Lembro, a propósito, que o inciso VI do art. 7º da Carta Política autoriza a redução salarial quando acordado em convenção ou acordo coletivo.

Apenas por hipótese, se um prestador de serviço à Administração firma pacto desse tipo e o TCU, atuando na fiscalização dos contratos, constata que está havendo diferença com os valores que constaram da proposta e decide que a empresa deve devolver parcela do preço pago, todo o esforço feito pelos interessados terá sido em vão.

Nessa seara, gostaria de destacar alguns dispositivos da Lei 11.101/2005, norma que regula a recuperação judicial, extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária:

‘Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos

trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

.....
Art. 50. Constituem meios de recuperação judicial, observada a legislação pertinente a cada caso, dentre outros:

.....
VIII – redução salarial, compensação de horários e redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva;'

Consigo identificar na forma como foi prolatada a decisão recorrida preocupação do Tribunal em não permitir que o empresário enriqueça por meio de elevados lucros em detrimento dos interesses e da subsistência de seus empregados, mas acredito que o TCU não é instância própria para apurar e resolver esse tipo de conflito.

Ante essa apresentação do tema, deixo de acompanhar a proposta da unidade técnica (fls. 190/209, anexo 4), para propor o provimento parcial do Pedido de Reexame, de forma a tornar insubsistente o item 9.1.2 do Acórdão 327/2009 –TCU – Plenário na parte que determinou a obrigatoriedade de retornar aos cofres públicos a diferença entre os salários pagos pela empresa contratada pela Administração a seus empregados e os valores por ela apresentados sob a mesma designação no momento da entrega das propostas, a título de custo”.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela empresa Ecoplan Engenharia Ltda., contra o Acórdão 327/2009 – Plenário, proferido no relatório de levantamento de auditoria nas obras de ampliação de molhes do canal de acesso ao Porto de Rio Grande/RS.

2. Na Sessão Plenária realizada em 4/3/2009, o Tribunal, ao acolher a proposta de deliberação do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, decidiu:

“9.1. determinar à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República que, no âmbito do contrato nº AQ-96/2003-00:

9.1.1. confirme o efetivo recolhimento da contribuição social sobre o lucro líquido – CSLL, exigindo para tanto que a empresa Ecoplan Engenharia Ltda. comprove que incorreu no referido gasto na execução contratual;

9.1.2. apure os valores pagos indevidamente ao consórcio Ecoplan/Planave pelo superfaturamento relativo aos itens de pessoal e pela inclusão, na taxa de bonificações e despesas indiretas – BDI, de 5% a título de imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISSQN, enquanto que a lei municipal exige 4%;

9.1.3. efetue retenções dos valores indevidamente pagos nas faturas vincendas do contratado;

9.1.4. realize a adequação do contrato, mediante a substituição da alíquota do ISSQN e, se for o caso, a retirada da parcela referente à CSLL, bem como ajuste os valores constantes na planilha de preços do contratado de acordo com os salários efetivamente pagos aos seus empregados;

9.1.5. informe a esta Corte de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias, o resultado das medidas dos subitens anteriores;

9.2. enviar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhe que as ocorrências identificadas na presente fiscalização não recomendam o bloqueio dos recursos orçamentários, relativos ao exercício de 2008, para a obra examinada nestes autos, bem assim que as irregularidades que ensejaram a restrição orçamentária do empreendimento, apuradas no âmbito do TC 010.189/2002-2, encontram-se saneadas, conforme Acórdão 1.568/2008-Plenário;

9.3. arquivar o presente processo, sem prejuízo de que, nos termos do art. 250, inciso II (parte final), do RITCU, a Secex/RS promova o monitoramento da determinação contida no item 9.1”.

3. A decisão acima foi mantida em 8/7/2009, quando do exame do agravo interposto pela Ecoplan Engenharia Ltda. (Acórdão 1508/2009 - Plenário).

4. Já na Sessão Plenária de 3/3/2010, o Tribunal voltou a apreciar a matéria e, mais uma vez, confirmou a decisão consubstanciada no Acórdão 327/2009 – Plenário, quando conheceu dos embargos de declaração opostos pela empresa Ecoplan Engenharia Ltda., para, no mérito, rejeitá-los (Acórdão 354/2010 – Plenário).

5. Inconformada com as decisões que lhe foram desfavoráveis, a Ecoplan Engenharia Ltda. ingressou com novos embargos de declaração, os quais foram recebidos como pedido de reexame, conforme solicitação alternativa requerida pela interessada.

6. No relatório que antecede este voto, incorporei a íntegra da exaustiva análise feita pela Secretaria de Recursos (Serur), rebatendo todos os argumentos apresentados pela Ecoplan Engenharia Ltda. e deixando evidenciado o alinhamento das determinações feitas por meio do Acórdão 327/2009 - Plenário com a jurisprudência desta Corte de Contas acerca das impropriedades apontadas no levantamento de auditoria.

7. No mesmo relatório, fiz constar também a íntegra do parecer do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, acostado aos autos depois do pedido de vista por ele formulado na Sessão Plenária do último dia 08 quando, pela primeira vez, submeti o presente processo à deliberação deste Colegiado. Em resumo, o Senhor Procurador-Geral, entende que *“as planilhas de custos servem à avaliação de exequibilidade das propostas oferecidas na licitação, à comparação com os preços de mercado e como parâmetro para aferição do equilíbrio financeiro do contrato se este for alcançado por eventos imprevisíveis, não representando um compromisso do contratado sobre o quanto ele vai gastar na aquisição dos insumos necessários, incluída aí a mão de obra”*.

8. Não obstante o esforço argumentativo do Senhor Procurador-Geral no sentido de defender a tese de que a planilha de custos apresentada pelos licitantes não representa os custos incorridos pelo contratado, mas os custos em que incorrerá a Administração contratante ao pagar o preço avençado, a meu ver a instrução da Serur não merece qualquer reparo. Assim a acolho e adoto como minhas razões de decidir.

9. De fato, a recorrente não trouxe aos autos qualquer elemento capaz de modificar o juízo já feito por este Tribunal acerca da matéria, conforme demonstrado com muita propriedade na instrução a cargo da Serur. Além disso, mesmo que, por hipótese, viesse a ser acolhida a tese defendida pelo Procurador-Geral, com certeza ela seria inaplicável ao caso concreto, pois, se admitidas discrepâncias entre os valores indicados pela licitante na planilha de custos e aqueles realmente praticados, isto só poderia se dar em pequenas variações decorrentes de uma ou outra alteração em um dos itens constantes da planilha que veio a ser parte do contrato firmado para execução do objeto licitado.

10. No presente caso, a situação encontrada pela auditoria realizada pelo Tribunal não pode ser tida como uma pequena variação de algum dos itens como acima comentado. Para maiores esclarecimentos, transcrevo a seguir trecho do relatório de fiscalização produzido pela equipe da Secex/RS (item 3.2.5 à fl. 170 do volume principal):

“Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real) – O superfaturamento detectado importou num pagamento indevido de R\$ 740.081,37 no período de maio de 2007 a abril de 2008. Nesse ínterim, o contratado faturou R\$ 1.579.776,64, incluindo-se os reajustamentos. Tal valor é 88,14% superior ao montante de R\$ 839.695,27 que deveria ter sido pago à Ecoplan/Planave caso as medições refletissem os reais salários pagos pelo consórcio aos seus empregados. Assim, o superfaturamento do contrato, apurado pela equipe de auditoria, até 30/04/2008, é de 2.063.180,55, expressos em valores históricos do contrato, e calculados pela diferença entre valor acumulado dos serviços medidos de R\$ 4.404.062,25 o valor que realmente deveria ter sido medido de R\$ 2.340.881,70”.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pela empresa Ecoplan Engenharia Ltda., contra o Acórdão 327/2009 – Plenário, proferido no relatório de levantamento de auditoria nas obras de ampliação de molhes do canal de acesso ao Porto de Rio Grande/RS.

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

9.1. com fundamento no artigo 48, caput e parágrafo único, da Lei 8.443/92, conhecer o pedido de reexame interposto contra o Acórdão 327/2009 – Plenário para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação à Secretaria Especial de Portos, à recorrente e aos demais interessados.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de junho de 2011.

UBIRATAN AGUIAR
Relator